

Nr 20

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning av frågan om möjligheten till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 332 i första kammaren av herr *Ohlson m. fl.* och nr 268 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* I motionerna, vilka äro likalydande, hemställes, att riksdagen måtte anhålla om en generell och förutsättningslös utredning av frågan om möjligheten till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.

Beträffande de skäl, som motionärerna anfört till stöd för sin hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande rätt

Det är ett självfallet krav att förvaltningen skall fungera i överensstämmelse med gällande lagar och författningar, att felaktigheter skola förebyggas och att, då sådana förekommit, rättelse skall vidtagas. Vad som åtgöres för att tillgodose angivna syften plägar benämnas rättsskydd. Rättsskyddsanordningarna kunna vara av i huvudsak två slag: dels kan deras uppgift vara att åstadkomma att, såvitt möjligt, de avgöranden, som förvaltningsmyndigheterna träffa, från början bliva riktiga, s. k. preventivt rättsskydd, dels kunna de åsyfta att möjliggöra att, när förvaltningsmyndigheternas avgöranden blivit oriktiga, rättelse kan erhållas, s. k. korrektivt rättsskydd. Mellan dessa båda slag av rättsskyddsanordningar råder ett nära samband. I den mån det preventiva rättsskyddet är väl utvecklat, blir behovet av effektiva rättelsemöjligheter mindre och omvänt. Motsvarande växelverkan gör sig också gällande mellan olika faktorer, som bereda preventivt rättsskydd, och likaså mellan olika rättelsemöjligheter.

Det *preventiva rättsskyddet* i svensk rätt har sedan gammalt ansetts i allmänhet fylla högt ställda krav. Bland faktorer av betydelse för detta rättsskydd äro att nämna förvaltningspersonalens utbildning, dess rekrytering och rättsliga ställning, de olika förvaltningsorganens uppbyggnad och inbördes förhållande — varvid särskilt den för Sverige egenartade anordningen med självständiga ämbetsverk är att beakta — samt det förfarande förvaltningsmyndigheterna ha att tillämpa vid ärendenas handläggning och avgörande. I sistnämnda avseende plägar uppmärksamhet fästas vid i vilken

¹ Bihang till riksdagens protokoll 1956. 9 saml. 1 avd. Nr 20

utsträckning muntligt förfarande kan komma till användning och även eljest den beslutande myndighetens möjligheter att erhålla erforderlig utredning, den kontradiktoriska principens tillgodoseende, beslutens motivering etc. En faktor av stor betydelse för det preventiva rättsskyddet är den i Sverige tillämpade principen om allmänna handlingars offentlighet. Vidare är att observera den kontroll, för vilken förvaltningsmyndigheterna och deras befattningshavare äro föremål. I sistnämnda hänseende är i första hand att nämna det för svensk rätt karakteristiska, i jämförelse med vad gäller i andra länder stränga straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvaret, som åvilas ämbets- och tjänstemän. För denna kontrolls utövande finnas — vid sidan av de ordinära åklagarna — särskilda övervakningsorgan, JK, JO och MO. Även det mot tjänstemännen riktade redogöraransvaret är att redovisa i detta sammanhang. I andra hand bör även nämnas den politiskt betonade parlamentariska kontroll, som utövas genom riksdagens konstitutionsutskott och med tillhjälp av interpellations- och frågeinstituten.

Av det *korrektiva rättsskyddets former* bör i första hand nämnas den möjlighet den myndighet som begått ett misstag må äga att själv rätta sitt felaktiga avgörande. S. k. självrättelse förekommer dock i svensk rätt i vida mindre omfattning än vad som är fallet i många främmande rättsordningar och spelar icke hos oss någon mera betydande roll. Att överordnad myndighet spontant eller efter påpekande från utomstående — t. ex. i form av s. k. rekurs — ingriper i underordnade myndigheters åtgärder och rättar av dessa begångna misstag står i mindre god överensstämmelse med den i Sverige tillämpade grundsatsen om myndigheternas självständiga beslutanderätt. Denna form för rättelse förekommer också endast på vissa områden och kan på det hela taget icke sägas spela någon mera betydande roll. Det i svensk rätt viktigaste medlet att erhålla rättelse i förvaltningsavgörande, som är felaktigt, är besvärsinstitutet. Betydelsen av de extraordinära rättsmedlen, resning och återställande av försutten tid, såvitt angår förvaltningsavgöranden, är icke fullt klarlagd. Dylika avgöranden kunna i viss, ehuru begränsad omfattning prövas av de allmänna domstolarna. Av de här angivna formerna för korrektivt rättsskydd skola besvärsinstitutet, de extraordinära rättsmedlen och domstolsprövningen i det följande beröras något utförligare.

Principiellt gäller enligt svensk rätt, att varje avgörande av statlig förvaltningsmyndighet under Kungl. Maj:t kan överklagas genom *besvär* vare sig uttryckligt stadgande av sådan innebörd finnes eller icke. Grundsatsen är självfallet underkastad åtskilliga inskränkningar. Vid anförande av besvär fullföljes talan alltid hos högre förvaltningsorgan. Rättelse företages sålunda vid detta rättsmedels anlitanade inom förvaltningen. Besvärsmyndigheterna kunna emellertid vara utformade på olika sätt. Vanligen äro de verksamma i enahanda former som förvaltningsmyndigheterna i allmänhet, men de kunna också arbeta i domstolsliknande former. I senare fallet bruka

besvärsmyndigheterna ofta benämnas förvaltningsdomstolar. Till denna grupp räknas bl. a. regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och av mera tillfälliga organ statens hyresråd. För varje ärende är anvisad en bestämd instansordning, och den klagande har icke något val mellan olika slag av besvärsprovande myndigheter. Många ärenden kunna därför aldrig komma under bedömande av förvaltningsdomstol; andra kunna åtminstone i en instans — regelmässigt den sista — stundom i två provas av förvaltningsdomstol. Vanligen har förvaltningsdomstolsvägen anvisats sådana mål, som pläga innefatta prövning av rättsfrågor, medan övriga mål förbehållits de vanliga förvaltningsmyndigheterna. Enär talan, därest annat icke stadgats, i sista hand fullföljes hos Kungl. Maj:t, blir av särskild betydelse den uppdelning, som där sker, mellan mål, som skola avgöras i regeringsrätten, och övriga, som slutligen provas i vanlig administrativ ordning av Kungl. Maj:t i statsrådet. Besvärsprovningen är densamma, oavsett om avgörandet tillkommer förvaltningsdomstol eller annan förvaltningsmyndighet, och avser såväl det överklagade beslutets laglighet som dess ändamålsenlighet.

Beträffande beslut av kommunal myndighet gälla olika regler. Vissa beslut — huvudsakligen utanför den egentliga kommunala självstyrelsens sfär — kunna överklagas genom besvär på samma sätt som statliga myndigheters beslut. I övrigt föres emellertid talan genom s. k. kommunalbesvär, innebärande att endast beslutets laglighet kan bli föremål för prövning, i sista instans av förvaltningsdomstol (regeringsrätten).

I vilken utsträckning *de extraordinära rättsmedlen*, särskilt resning och återställande av försutten tid, kunna begagnas med avseende å förvaltningsavgöranden, som icke träffats av förvaltningsdomstol, t. ex. beträffande Kungl. Maj:ts i statsrådet beslut, är för närvarande oklart. När dessa rättsmedel äro tillåtna, blir regeringsformen § 19 tillämplig. Enligt detta grundlagsbud gäller, att resningsansökningar o. d. skola avgöras av regeringsrätten i mål av beskaffenhet att tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning men i övrigt — d. v. s. bl. a. då fråga är om beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet — av högsta domstolen.

Som nyss nämnts äger *domstol* endast i begränsad omfattning *pröva riktigheten av administrativa avgöranden*. I ett fåtal fall finnas uttryckliga författningsbestämmelser om att talan mot visst förvaltningsavgörande skall föras hos allmän domstol antingen genom besvär eller efter stämning, t. ex. beträffande beslut om tvångsarbete (6 § lagen angående lösdri- vares behandling), avgörande av överexekutor (211 § utsökningslagen), vissa avgöranden av patentmyndigheten (18 § förordningen angående patent). I övrigt är domstol icke behörig att upptaga yrkande om upphävande eller undanröjande av förvaltningsmyndighets avgörande. Däremot förefinnes i viss utsträckning möjlighet att föra talan vid domstol med yrkande exempelvis om utfående av visst belopp under åberopande av att ett förvaltningsavgörande varit oriktigt. Bifall till ett sådant yrkande innebär regelmässigt,

att domstolen utan att undanröja förvaltningsavgörandet sätter detta å sido. Som exempel kan nämnas det fall att tjänsteman yrkar att domstol måtte tillerkänna honom avlöningsförmån, som förvägrats honom av administrativ myndighet. Domstolarna anse sig emellertid endast i begränsad utsträckning vara befogade att upptaga yrkanden av denna art till prövning. Rättspraxis är på denna punkt synnerligen oklar.

Särskild uppmärksamhet förtjänar den situationen, att skadeståndskrav framföras vid domstol mot stat eller kommun, grundade på påstående att förvaltningsavgörande varit felaktigt. Oavsett i vilken omfattning allmän domstol över huvud är behörig att upptaga sådant yrkande, gäller att talan av detta slag endast kan vinna bifall i de relativt fåtaliga fall, då enligt gällande rätt stat och kommun äro skadeståndsansvariga för sina befattningshavares felaktiga åtgöranden.

Riktigheten av förvaltningsmyndighets avgörande kommer ej sällan under domstols bedömande i brottmål. Åtalas tjänsteman för tjänstefel bestående i att han fattat ett felaktigt beslut, har domstolen att för ansvarsfrågans avgörande pröva om denne förfarit oriktigt, även om beslutet eljest skulle vara undandraget domstols prövning. I mål om utdömmande av förelagt vite har domstolen vanligen att pröva lagligheten av den administrativa myndighetens vitesföreläggande.

Sammanfattningsvis kan sägas, att riktigheten av ett förvaltningsavgörande kan komma under domstols prövning på ett flertal olika vägar. Emellertid gäller detta endast begränsade grupper av sådana avgöranden. Den enskilde, som anser sig förfördelad, har blott i ett mindre antal fall möjlighet att själv påkalla domstols prövning.

Såsom framgår av vad ovan anförts är läget i svensk rätt det, att förvaltningsavgöranden i vissa i författningarna angivna fall kunna omprövas av förvaltningsdomstol och någon gång av allmän domstol samt därutöver i begränsad och tillika oklar utsträckning bringas under bedömande av allmän domstol. Ett kvantitativt mycket betydande område — omfattande framför allt sådana ärenden, i vilka avgörandet i sista hand träffas av Kungl. Maj:t i statsrådet — är mer eller mindre fullständigt undandraget domstolsprövning.

Utländsk rätt

Beträffande utländsk rätt får utskottet hänvisa till sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 3 vid 1954 års riksdag (s. 5—7).

Besvärssakkunnigas betänkande

Tillkallad såsom sakkunnig inom justitiedepartementet avgav professorn Nils Herlitz den 8 oktober 1946 ett betänkande med titeln Förvaltningsförfarandet (SOU 1946:69), innefattande en förberedande utredning angående

reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av nådigt bemyndigande den 4 mars 1949 tillkallades samma dag sakkunniga att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga, som antagit benämningen besvärssakkunniga, ha den 26 mars 1955 avgivit betänkande om »Administrativt rättsskydd» (SOU 1955:19), av de sakkunniga betecknat såsom ett principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. Det har i huvudsak utformats av Herlitz såsom de sakkunnigas ordförande.

I betänkandet angiva de sakkunniga inledningsvis huru de fattat begreppet administrativt rättsskydd. De skilja därvid mellan preventivt rättsskydd — åtgärder för att förebygga att felaktiga avgöranden komma till stånd — och korrektivt rättsskydd — möjligheter att rätta ett felaktigt avgörande. I betänkandet lämnas vidare en översikt över rättsskyddets utformning i främmande länder ävensom en redogörelse för motsvarande anordningar i svensk rätt.

Härefter övergå de sakkunniga till en *värdering av gällande rättsförtjänster och brister*. Därvid lämna de först en översikt över olika reformfrågor, som under senare tid varit under behandling hos K. M:t och inom riksdagen. Vid sin värdering av det preventiva rättsskyddet i svensk rätt uttala de sakkunniga, att man icke lärer göra sig skyldig till någon överdrift, om man hävdar, att svensk förvaltning ur rättssäkerhetens synpunkt alltjämt på det hela taget icke står något annat lands efter. De sakkunniga finna emellertid också, att många omständigheter samverkat till ett försvagande av det preventiva rättsskyddet, såsom att tjänstemännens kvalifikationer, sedda i relation till mängden och betydelsen av de ärenden de handlägga, i stort sett sjunkit, att garantierna för ett omdömesgillt och sakkunnigt bedömande i vart fall på många håll försvagats, att tjänstemännens självständighet kringskurits samt att garantierna för en ur rättsvårdssynpunkt riktig handläggning av regeringsärendena försvagats. Vidare finna de förvaltningsförfarandet i åtskilliga hänseenden ofullkomligt. Statsrådets konstitutionella ansvar tillmättes icke någon egentlig vikt ur rättsskyddssynpunkt. Ingripande av riksdagen i särskilda fall i administrativa frågor anse de sakkunniga icke vara av värde för rättsskyddet. Vad beträffar det korrektiva rättsskyddet bedömes själv rättelsemöjligheterna och möjligheterna till rättelse genom överordnad myndighet annorledes än efter besvär såsom erbjudande ringa rättsskydd. Möjligheterna till talan vid allmän domstol anses vara av stort värde för den enskilde och sägas vara fullt tillfredsställande såvitt angår sådana mellanhavanden, som förekomma även enskilda emellan. Vad gäller andra områden kunde hävdas att möjligheterna äro otillräckliga, något som emellertid måste bedömas i sammanhang med besvärsinstitutet. Detta säges erbjuda den utan jämförelse viktigaste ut-

vägen för den enskilde att få riktigheten av ett förvaltningsorgans avgörande prövad. Dess stora styrka är de utomordentligt vidsträckta rättelsemöjligheter som det erbjuder. Det är också enkelt och billigt att använda och leder i regel snabbt till resultat. Vissa brister påtalas dock. Möjligheter saknas att föra besvärstalan då icke ett av myndighet fattat beslut föreligger. Man kan sålunda besvärsvägen icke få fastställelse av ett ovisst rättsförhållande. Ej heller kan man denna väg erhålla gottgörelse för skada, som vållats genom tillämpningen av en förvaltningsakt, eller komma till rätta med förvaltningsmyndighets inaktivitet. Dessa luckor torde endast i mycket begränsad omfattning fyllas genom möjligheten till talan vid allmän domstol. Vidare ifrågasättes om de fullföljdsförbud, som gälla i vissa fall, förtjäna upprätthållas liksom också om icke överklagbarheten i vissa andra fall bör begränsas mera än nu. Kretsen av besvärberättigade framstår som i huvudsak tillfredsställande avgränsad.

Besvärssakkunniga finna med hänsyn till att det endast i sällsynta undantagsfall är möjligt att få beslut av regeringsmakten underkastade allmän domstols prövning anmärkningsvärt, att det icke finnes någon möjlighet att hos förvaltningsdomstol vinna omprövning av sådana beslut. De anse det visserligen självklart, att regeringsmaktens beslut i stort sett måste stå fast och framför allt att förnyad prövning av besluten ur ändamålsenlighetssynpunkt under inga förhållanden kan ifrågakomma. Beträffande sådana beslut, som grunda sig på rättsliga bedömanden, anse de emellertid läget bliva ett annat. De ha sett saken på följande sätt. Med hänsyn till göromålets mängd och till tillgången inom regeringen och departementen på juridiskt skolade krafter kan det icke alltid påräknas att avgörandena träffa det rätta; man kan icke heller bortse från faran för att de politiska strävandena, en nutida regering har att fullfölja, någon gång i alltför hög grad göra sig gällande. Under sådana omständigheter framstår det som en brist, att endast i sällsynta fall möjlighet finnes att få ett regeringsbeslut prövat av domstol.

De sakkunniga erinra sedan om att det i svensk rätt icke genomgående finnes möjlighet till domstolsmässig kontroll av rättsfrågor. Endast på vissa begränsade av lagstiftningen utpekade områden föres talan hos förvaltningsmyndigheter, som intaga en fullt fristående ställning och kunna utöva en domstolsmässig, extern kontroll över förvaltningen. För de sakkunniga framstår detta som en brist, särskilt som de finna att rättsskyddet i den del det tillgodoses genom intern kontroll ter sig alltmera ofullkomligt. Bristen upphäves ej av de begränsade möjligheter som finnas till talan hos allmän domstol. Vad gäller förvaltningsorganens prövning av besvärs mål ifrågasätta de sakkunniga huruvida den genomsnittligt sett sker med samma sakkunskap och omsorg som i äldre tid. Beträffande de organ, som utöva en extern kontroll, finnes ingen erinran.

Som en olägenhet framhålles, att reglerna om besvärsinstitutet i de olika

författningarna äro mera växlande än förhållandena påkalla. Förfarandet vid handläggning av besvärsmål säges icke alltid motsvara de krav, som kunna resas ur rättssäkerhetssynpunkt. Parternas möjligheter att förelbringa utredning äro t. ex. ingalunda alltid säkerställda. Det påtalas vidare, att det finnes risk för att en besvärmyndighet, då ett allmänt intresse föreligger i ett mål, beaktar detta på ett sätt, som i allmänhetens ögon ej väl rimmar med myndighetens principiellt neutrala ställning. Med detta sammanhänger på visst sätt ensidigheten i det rättsskydd som besvärsinstitutet nu bereder; det tillgodoser i regel endast den enskildes men ej det allmännas behov av att få felaktiga beslut rättade.

Mot bakgrunden av denna kritik av gällande rätt uppdraga besvärssakkunniga så *riktlinjer för ny lagstiftning*. Frågan om en blivande besvärslagstiftnings innehåll ses i samband med frågan om möjligheten att vinna rättelse genom talan vid domstol. De sakkunniga diskutera införande av en särskild talemöjlighet, talan inför domstol — allmän domstol eller förvaltningsdomstol — efter kontinentalt mönster mot rättsliga fel i beslut av förvaltningsorgan, alltså en talan av samma typ som kommunalbesvärerna. De sakkunniga finna då först, att det skulle innebära en djupgående omvandling av vårt rättsskyddssystem, om hela kontrollen över förvaltningens rättsenlighet lades i händerna på de allmänna domstolarna. De mena att anledning saknas att förorda en sådan förändring. Dessa domstolars nuvarande organisation och verksamhetsformer äro knappast väl anpassade för en dylik uppgift. En sådan reform skulle därför nödvändiggöra en översyn av hela domstolsväsendet och en omarbetning av rättegångsbalken. Den naturliga vägen att säkerställa möjligheten till domstolsmässig prövning av rättsfrågor inom förvaltningen synes därför i stället vara att anförtro den åt förvaltningsdomstol. Då det är angeläget att såvitt möjligt bygga vidare på den bestående rättens grund, ligger det närmast till hands att koncentrera den åsyftade utbyggnaden av rättsskyddet till en enda domstol, regeringsrätten. Enligt de sakkunnigas mening resa sig emellertid betänkligheter även mot ett sådant steg. Det skulle te sig egendomligt att göra Konungen i regeringsrätten till en ordinär överinstans över Konungen i statsrådet, vartill kommer att i svenskt rättsliv den ordningen är djupt rotad, att Konungens beslut regelmässigt äro slutgiltiga. Man måste hysa betänklighet mot att utan mycket starka skäl giva den säkerhet i rättslivet till spillo, som denna ordning medför. Som synnerligen betänklig framstår ock den omgång och det dröjsmål med de slutliga avgörandena, som måste vållas av att ytterligare en instans tillkommer utöver de förut förhandenvarande. Enligt de sakkunnigas mening utgöra de brister, som vidlåda den rådande ordningen, icke tillräckliga skäl att nu föreslå en så djupgående förändring. I stället ha de sakkunniga inriktat sig på att inom de historiskt framvuxna rättsinstitutens ram åstadkomma önskvärda förbättringar. Därvid har det stått klart för dem, att man framför allt har att utbygga besvärsinstitutet.

De sakkunniga förorda, att de allmänna regler om besvär, som de kunna uppställa, sammanföras till en författning, som huvudsakligen skall reglera besvärsinstitutet men jämväl innefatta vissa bestämmelser om andra ämnen. Denna författning föreslås få karaktären av en lag stiftad i den ordning regeringsformen § 87 mom. 1 föreskriver. De särskilda regler, som måste bestå vid sidan av denna lag, skola meddelas i specialförfattningar.

Besvärssakkunniga beröra så de problem, som uppstå, när det gäller att avgränsa lagstiftningens tillämpningsområde gentemot domstolsförfarandet, och framhålla angelägenheten av att lagstiftningen göres så fullständig som möjligt samt att kraven på säkerhet, snabbhet och billighet tillgodoses. Beträffande besluts överklagbarhet är tanken den att lagstiftningen skall innehålla en generalklausul om överklagbarhet dock med förbehåll för vissa grupper av beslut. I samband med regleringen av överklagbarheten tänkes lagen även böra taga ståndpunkt till frågan huruvida beslut skola lända till efterrättelse, innan de vunnit laga kraft. De sakkunniga ha antagit, att lagen som huvudregel bör upptaga ett negativt svar på denna fråga. Lagen hör vidare innehålla en allmän regel om besvärsmålsrätt i anslutning till vad nu allmänt iakttages. Vidare ha de sakkunniga tänkt sig stadganden om avstående från besvärsmålsrätt, motsvarande processrättens nöjdförklaring, om återkallande av besvär samt om beskaffenheten av besvärstalan. Lagen avses stadga en instansordning om tre instanser att tillämpa i den mån särregler icke gälla. Vidare vilja de sakkunniga föreslå vissa allmänna regler om de besvärsprovande myndigheterna avseende jäv och omröstning.

I anslutning till det tidigare förda resonemanget om behovet av ökade möjligheter till extern kontroll beträffande rättsfrågor ämna de sakkunniga framlägga vissa förslag rörande regeringsrättens kompetens. De anse, att i andra i statsdepartement fullföljda besvärsmål än de i 2 § regeringsrättslagen uppräknade regeringsrättens medverkan bör kunna vinnas med avseende på vissa däri förekommande frågor, som kunna betecknas som rättsfrågor. Regeringsrätten skulle med bindande verkan avgöra sådana frågor; återstå i samma mål andra frågor, bör målet överlämnas till vidare behandling i statsrådet. Av praktiska skäl — hänsyn till regeringsrättens arbetsbörda — föreslå de sakkunniga, att denna regeringsrättens förprovning av rättsfrågor skall äga rum, endast då part påyrkar den.

Vad beträffar den övriga domstolsmässiga kontrollen över förvaltningen genom förvaltningsdomstolar ha de sakkunniga ansett att inom det i huvudsak enhetliga besvärsinstitutets ram en differentiering bör göras allteftersom besvären handläggas eller icke handläggas av organ, vilka genom sin organisation erbjuda särskilda garantier för en tillfredsställande provning av besvärsmål och vilka i följd härav böra i lag betecknas som förvaltningsdomstolar. Den gjorda distinktionen har avsetts få den betydelsen, att en som förvaltningsdomstol betecknad myndighet skall erhålla möjligheter till utredning i besvärsmål, som ej stå andra besvärsprovande myndig-

heter till buds. För att en myndighet skall kunna betecknas som förvaltningsdomstol torde böra erfordras, att den regelmässigt verkar kollegialt och under alla förhållanden rymmer något juridiskt inslag. Vissa centrala verk kunna, i den mån de uppfylla de uppställda kraven, vid utövande av besvärsprovande funktioner få ställning av förvaltningsdomstolar.

De sakkunniga ha sett som sin väsentligaste uppgift att söka gestalta besvär förfarandet på ett ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande sätt med beaktande tillika av kravet på smidighet och effektivitet. I stort sett samma regler anses böra gälla vare sig fråga är om besvär hos den ena eller andra sortens organ.

Lagstiftningen anses även böra innehålla regler om särskilda rättsmedel, såväl resning, återställande av försutten tid som domvillobesvär. De sakkunniga ha tänkt sig att det i viss utsträckning skall vara möjligt att begära resning av beslut, som fattats av Kungl. Maj:t i statsrådet. Härigenom står en viss rättskontroll över sådana beslut att vinna.

De sakkunniga finna vidare på förut anförda skäl icke anledning att i samband med besvärslagstiftningen föreslå lagstiftning om rätt till talan vid allmän domstol mot regeringens, förvaltningsmyndighets eller förvaltningsdomstols beslut. Någon rubbning i vad som nu gäller om förhållandet mellan förvaltningsorgan och förvaltningsdomstolar, å ena, och de allmänna domstolarna, å andra sidan, skulle alltså icke ske. De sakkunniga anföra dock, att det låter sig tänkas att övertygande skäl kunna anföras för partiella reformer, särskilt beträffande ämnen, vilkas beskaffenhet står domstolsmålens nära, men att de icke funnit sig böra ingå på ett bedömande härav.

Yttranden över besvärssakkunnigas betänkande

Över besvärssakkunnigas betänkande ha efter remiss yttranden avgivits av: regeringsrättens ledamöter, justitiekanslersämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, försäkringsrådet, bostadsstyrelsen, statens hyresråd, medicinalstyrelsen, statens utlänningskommission, generalpoststyrelsen, statens biltrafiknämnd, kammarkollegiet, kammarrätten, generaltullstyrelsen, riksräkenskapsverket, statens organisationsnämnd, skolöverstyrelsen, lantbruksstyrelsen, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, statens pris-kontrollnämnd, överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Södermanlands län, länsstyrelsen i Kronobergs län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Värmlands län, länsstyrelsen i Kopparbergs län, länsstyrelsen i Jämtlands län, poliskollegiet i Stockholms stad, poliskollegiet i Hälsingborgs stad, poliskollegiet i Kristianstads län, poliskollegiet i Hallands län, domkapitlet i Upsala ärkestift, domkapitlet i Växjö stift, domkapitlet i Lunds stift, domkapitlet i Härnösands stift, Sven-

ska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Sveriges advokatsamfund.

Frågan om gränsdragningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter har ingående behandlats av några av regeringsrättens ledamöter. *Regeringsrådet Hedfeldt*, med vilken *regeringsrådet Järnerup* i huvudsak instämt, har ansett önskvärt, att man frigjorde sig från den gamla uppdelningen, som rättsordningen genomfört mellan å ena sidan de allmänna domstolarna och å andra sidan förvaltningen och förvaltningsdomstolarna. Denna fördelning är sedan länge fastlåst vid kategorier, som kanske en gång motsvarade en uppdelning efter den enskildes större eller mindre intresse av rättsskydd men som i dag icke alls tillfredsställer denna synpunkt. När nu ett så omfattande och för lång tid framåt grundläggande arbete planlägges vore det beklagligt, om man icke utnyttjade tillfället att radera den gamla, i dag på intet sätt motiverade skiljemuren mellan de allmänna domstolarnas uppgifter och förvaltningens. I rättssäkerhetens intresse bör envar garanteras en domstolsmässig prövning av sådana konflikter, som kräva en dylik prövning. Om konflikten faller inom vad man av hävd kallar förvaltningsrätten är likgiltigt.

Regeringsrådet Kuylenstierna har utvecklat liknande tankegångar. Han anser knappast skäl föreligga att mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter bestämma andra gränser än sådana, som äro en direkt följd av de olika organens utrustning och ortsmässiga placering samt de skilda möjligheter till förfarande som dessa organ erbjuda. I den mån som personlig inställelse och muntliga förhandlingar och speciell ortskännedom erfordras ligger det nära till hands att anlita de allmänna underdomstolarna, medan det kan vara mera ändamålsenligt att till centrala administrativa instanser förlägga avgörandet då skriftligt förfarande förutsättes eller särskild sakkunskap erfordras.

Regeringsrådet Eklund anser icke något uttalande om en ändrad gränsdragning mellan de allmänna domstolarna och förvaltningens arbetsfält påkallat.

Vad besvärssakkunniga anfört rörande domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen har föranlett uttalanden av åtskilliga myndigheter.

De sakkunnigas ståndpunkt att icke föreslå inskränkningar i nuvarande möjligheter att föra talan vid allmän domstol har biträttts av *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Några remissinstanser önska en närmare utredning om möjligheterna att vid allmän domstol föra talan mot förvaltningsmyndighets beslut, t. ex. *Sveriges advokatsamfund*, *kammarkollegiet* och *domkapitlet i Växjö*. Sistnämnda myndighet synes närmast förorda en vidgning av de allmänna domstolarnas befogenhet i förevarande avseende. *Försvarets civilförvaltning*, som likaledes önskar närmare utredning av gränsdragningsfrågan, finner den dubbla prövning av såväl administrativ myndighet som

domstol, vilken för närvarande är möjlig t. ex. beträffande avlöningsmål, mindre tillfredsställande.

De sakkunnigas avvisande ställningstagande till tanken på generella regler om domstolsprövning har vunnit bifall från *justitiekanslern, arbetarskyddsstyrelsen, kammarrätten, generaltullstyrelsen, kommerskollegium, riksräkenskapsverket, statens biltrafiknämnd, överståthållarämbetet* och *länsstyrelsen i Kopparbergs län*. Att någon allmän befogenhet att ompröva förvaltningsmyndighets beslut icke bör tillkomma de allmänna domstolarna har även framhållits av *socialstyrelsen, länsstyrelserna i Jämtlands och Södermanlands län* samt *försvarets civilförvaltning*. De båda sistnämnda myndigheterna understryka tillika, att fastmera besvärsinstitutet bör utvecklas.

Medicinalstyrelsen uttalar sympati för tanken på en generell prövningsrätt för domstol men antyder, att frågan eventuellt bör anstå tills författningsutredningens arbete slutförts. *Domkapitlet i Växjö* finner likaså, att en generell prövningsrätt innebär den bästa lösningen men att praktiska svårigheter föreligga för tankens genomförande.

För en generell prövningsrätt för de allmänna domstolarna har mera bestämt uttalat sig *Sveriges advokatsamfund*. Även *poliskollegium i Hallands län*, som finner de sakkunnigas behandling av problemet relativt lättsinnig, uttalar sitt intresse för en allmän prövningsrätt för de allmänna domstolarna samt anser att frågan bör bli föremål för förnyade överväganden.

Att en generell prövningsrätt bör lämnas förvaltningsdomstolar finner *statens organisationsnämnd* lämpligt. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det svårt att ställa sig avvisande till tanken på en generell prövningsrätt för förvaltningsdomstolar och anser de sakkunnigas negativa skäl ej övertygande. Hovrätten uppräknar närmare de grupper av beslut, vilka med den av de sakkunniga valda metoden bli undandragna domstols prövning: 1. avgöranden, vilka uttryckligen undantagas från regeringsrättens prövning, 2. förvaltningsbeslut, vilka icke få fullföljas hos Konungen, 3. beslut av Konungen i andra mål än besvärsmål samt i besvärsmål, där rättsfrågan avgjorts av regeringsrätten. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser frågan om generell prövningsrätt för förvaltningsdomstol icke böra avföras från dagordningen utan prövas vidare. I den mån allmän domstol icke får nu angiven prövningsrätt, bör sådan enligt *Sveriges advokatsamfund* tillkomma förvaltningsdomstol.

Besvärssakkunnigas förslag att vidga regeringsrättens kompetens tillstyrkes av *arbetarskyddsstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens biltrafiknämnd, poliskollegiet i Kristianstads län* och *domkapitlet i Härnösand*. Även *kammarkollegiet* och *medicinalstyrelsen* tillstyrka förslaget; dock motsätta de sig tanken att regeringsrättens kompetens skulle vara beroende av parts yrkande. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Sveriges advokatsamfund* ha tillstyrkt förslaget i andra hand, därest deras önskemål om generell prövningsrätt icke tillgodoses. Förstnämnda myndighet har dock uttalat

sig mot förslaget i vad avser betydelsen av parts yrkande. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* har intagit en positiv hållning men motsätter sig att regeringsrättens kompetens göres beroende av parts yrkande.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och *riksräkenskapsverket* anse förslaget värt det största beaktande, respektive vara värt att undersökas.

Flertalet av regeringsrättens ledamöter, som yttrat sig i saken, finner lyckligt, att de sakkunniga fasthållit enumerationsprincipen som grundval för regeringsrättens kompetens samt menar i övrigt, att förslaget om regeringsrättens vidgade kompetens är värt uppmärksamhet men svårt att genomföra. *Regeringsrådet Quensel* anser icke möjligt att i besvärsmål skilja rättsfrågan från övriga spörsmål och uttalar sig även mot förslaget i vad avser att parts yrkande skall vara bestämmande för regeringsrättens kompetens.

Justitiekanslern och *länsstyrelsen i Jämtlands län* finna icke förslaget vara så utrett, att de äro beredda att taga ställning i närvarande läge. *Kammarrätten* finner den enumerativa metoden utgöra tillräcklig grund för att bestämma regeringsrättens arbetsområde och hänvisar i övrigt till det av justitierådet Ekberg för närvarande bedrivna utredningsarbetet rörande regeringsrättens kompetens (se härom sid. 15). *Överståthållarämbetet* pekar på möjligheten att Kungl. Maj:t i större utsträckning än för närvarande inhämtar yttrande av regeringsrätten.

Socialstyrelsen finner förslaget oförenligt med svensk förvaltningsordning och framför som ett alternativ att Kungl. Maj:t själv skulle äga överlämna viss rättsfråga till regeringsrättens avgörande. Såväl *kommerskollegium* som *länsstyrelsen i Värmlands län* avstyrka förslaget med hänsyn till svårigheten att genomföra detsamma.

Besvärssakkunnigas förslag att införa tydligare regler om resning tillstyrkes eller lämnas utan erinran av *arbetarskyddsstyrelsen*, *Stockholms poliskollegium*, *länsstyrelsen i Kronobergs län*, *kommerskollegium* och *länsstyrelsen i Jämtlands län*, vilken sistnämnda myndighet dock framhållit att bestämmelserna få betydelse endast i den mån res judicata föreligger i förvaltningen. *Försvarets civilförvaltning* är tveksam huruvida regeln är behövlig bl. a. med hänsyn till att förvaltningsavgöranden i allmänhet icke bliva res judicata.

Flertalet av regeringsrättens ledamöter framhåller nödvändigheten av att resningsreglerna göras så elastiska som möjligt. *Regeringsråden Lundevall* och *Öhman* ställa sig kritiska till tanken på att Kungl. Maj:ts i statsrådet beslut skola kunna bliva föremål för resning. För dylikt fall tänker sig *regeringsrådet Quensel*, att Kungl. Maj:t i statsrådet själv skulle äga besluta i resningsfrågan.

Åtskilliga myndigheter ha funnit förslaget icke tillräckligt utformat för att medgiva ett ställningstagande, t. ex. *justitiekanslern*, *Sveriges advokatsamfund* och *länsstyrelsen i Jämtlands län*. *Justitiekanslern* har ställt sig

negativ till förslaget om resning av Kungl. Maj:ts i statsrådet beslut. *Kammarkollegiet* anser tanken värd vidare utredning.

En negativ hållning till förslaget intager *länsstyrelsen i Värmlands län*, som anser detta obehövt. *Kopparbergs läns avdelning av Svenska landskommunernas förbund* anser att förslaget skulle rubba förtroendet för rättskraftiga avgöranden och *socialstyrelsen* finner förslaget ej stå i samklang med svensk förvaltningsordning.

Till de sakkunnigas förslag om införande av ett särskilt begrepp förvaltningsdomstolar har *justitiekanslern* ställt sig tveksam; om behov härav föreligger, bör det dock tillgodoses, menar han.

Domkapitlet i Växjö och *patent- och registreringsverket* visa intresse av att för egen del bli betraktade som förvaltningsdomstolar. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* menar, att länsstyrelserna varit förtjänta av närmare uppmärksamhet och att de lämpligen kunna kallas förvaltningsdomstolar. *Kommerskollegium* vill icke motsätta sig en utökning av systemet med förvaltningsdomstolar. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner en fortsatt utredning önskvärd, därvid de finländska länsrätterna böra beaktas. *Poliskollegiet i Hallands län* anser, att poliskollegierna otvivelaktigt äro att hänföra till den föreslagna gruppen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, som på det hela taget ställer sig skeptisk, anser att även icke kollegiala myndigheter böra kunna betraktas som förvaltningsdomstolar.

Försvarets civilförvaltning samt *arbetarskyddsstyrelsen* vilja uppskjuta sitt ställningstagande i avvaktan på mera utförliga förslag.

En avvisande hållning till tanken på ett särskilt förvaltningsdomstolsbegrepp intages av *regeringsråden Hedfeldt* och *Jarnerup*, som anse begreppet domstol böra förbehållas organ som fylla de krav, vilka sedan gammalt ställas på en sådan. Liknande meningar uttalas av *regeringsråden Lundevall* och *Öhman*. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser domstolsnamnet missvisande med avseende på de av besvärssakkunniga föreslagna myndigheterna. Även *kammarkollegiet* talar om en vilseledande terminologi. *Länsstyrelsen i Värmlands län* ser inga praktiska fördelar i de sakkunnigas förslag. Detta betecknas av *poliskollegiet i Kristianstads län* som en skenåtgärd utan reellt värde. Icke heller *Svenska landskommunernas förbund* önskar en utvidgning av förvaltningsdomstolsbegreppet.

De sakkunnigas förslag om en förbättrad besvärslagstiftning har berörts i en mängd yttranden. Åtskilliga av remissinstanserna ha ställt sig skeptiska till tanken att utarbeta en allmän lag om förfarandet i besvärsmål, medan flertalet myndigheter, om ock med vissa erinringar och jämkningar, förhålla sig positiva till besvärssakkunnigas i denna del pågående arbete.

Historik m. m.

Efter gemensamt nordiskt förberedelsearbete tillkallades enligt Kungl. Maj:t bemyndigande den 23 maj 1952 sakkunniga för att utreda frågan om stats och kommuns skadeståndsansvar. De sakkunniga ha antagit benämningen *kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar*. Tidpunkten för avslutande av kommitténs arbete kan ännu icke närmare angivas.

Vid 1954 års riksdag väcktes likalydande motioner i båda kamrarna med yrkande om utredning angående möjlighet att i viss omfattning vid förvaltningsdomstol eller allmän domstol föra talan mot regeringsbeslut, ävensom likalydande motioner i båda kamrarna med yrkande att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning om intagande i regeringsformen och i andra författningar av stadganden, som garantera medborgarna rätt att få rättsenligheten av varje förvaltningsavgörande underkastad domstolsmässig prövning. Sammansatt konstitutions- och första lagutskott uttalade i sitt utlåtande nr 3 i anledning av motionerna följande:

Domstolsväsende och förvaltning ha i äldre tid i vårt land betraktats som likvärdiga grenar av offentlig verksamhet. I raden av rikets kollegier intogo hovrätterna en plats vid sidan av och fullt jämställda med övriga kollegier såsom kammarkollegium och krigskollegium. I Konungens person förenades den styrande och den dömande makten.

Under de båda senaste seklerna ha i detta avseende vissa förändringar kommit till stånd, framförallt i så måtto att domstolarnas särart blivit allmänt erkänd och att på grund härav organisatoriska förändringar vidtagits; bland annat märkes inrättande av högsta domstolen 1789. Grundprincipen om att de allmänna domstolarna och förvaltningsmyndigheterna ha att verka var och en inom sitt område har emellertid på det hela taget förblivit orubbad. De allmänna domstolarna ha sålunda icke någon kontrollerande uppgift vad beträffar förvaltningsmyndigheterna. I den mån särskilda behov därtill föranletts, ha i stället inom förvaltningen för bestämda uppgifter tillskapats domstolar eller domstolsliknande organ, sammanfattningsvis vanligen benämnda förvaltningsdomstolar, däribland regeringsrätten.

I denna vår hävdvunna ordning önska motionärerna företaga en genomgripande förändring. De vilja sålunda införa en domstolsmässig kontroll i fråga om lagligheten av sådana förvaltningsavgöranden, beträffande vilka någon dylik kontroll för närvarande icke utövas vare sig av de allmänna domstolarna eller genom förvaltningsdomstolar. I motionerna I:133 och II:315 har dock detta önskemål begränsats till att gälla endast Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet.

Utskottet har icke blivit övertygat om att tillräckliga skäl föreligga för att övergiva det nuvarande systemet, som vuxit fram och utbildats under hänsynstagande till svenska förhållanden. Väl är det riktigt, att rättsordningen i flertalet västerländska länder är uppbyggd på tanken att lagligheten av myndighets avgörande skall kunna prövas av oavhängiga domstolar. Detta förhållande kan emellertid icke i och för sig utgöra anledning för oss att prisgiva en ordning, som bäres upp av historiska traditioner och med vilka allmänheten är väl förtrogen.

Betydelse av en rättslig kontroll i fråga om förvaltningsavgöranden torde ha överdrivits av motionärerna. Det måste visserligen medgivas, att misstag självfallet kunna begås, då förvaltningsmyndigheter — ofta under stor brådska — ha att träffa avgöranden. Emellertid torde olägenheterna härav ofta nog vara avsevärt mindre än nackdelarna med den försening och tidsutdräkt, vartill en domstolsprövning kan väntas leda. Förvaltningens effektivitet skulle genom införande av en dylik prövning sättas i allvarlig fara. Vad särskilt angår regeringsavgörandena synas dessa utskottet icke böra vara underkastade annan kontroll än den parlamentariska. Regeringen bör sålunda vid tillämpning av lagar och författningar icke intaga en beroendeställning i förhållande till domstolarna.

Även med hänsyn till domstolsväsendet självt torde det vara angeläget att domstolarna icke dragas in i de vanligen politiskt betonade strider, som kunna uppstå beträffande regeringsavgöranden. För domstolarnas anseende för oväld och objektivitet är det viktigt att de stå utanför det politiska livet.

Under angivna förhållanden och då några missförhållanden icke kunnat påvisas, som kunna föranleda några mera väsentliga ändringar i gällande ordning, finner utskottet, såvitt nu kan bedömas, någon undersökning av det slag motionärerna påyrkat, icke vara påkallad.

Vissa kommittéer äro för närvarande sysselsatta med utredningar som möjligen komma att belysa de frågeställningar motionärerna rest. Besvärssakkunniga utreda sålunda besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar är verksam för att utreda frågan om stats eller kommuns skadeståndsansvar i olika avseenden, bland annat för sina anställdas åtgöranden. Resultatet av dessa kommittéers arbete måste avvaktas. Först då de avgivit sina betänkanden, kan underlag väntas föreligga för att bedöma, huruvida någon jämkning i den nuvarande ordningen kan anses önskvärd.

Utskottet vill erinra om att 1952 års riksdag på förslag av konstitutionsutskottet hos Kungl. Maj:t hemställt om en utredning av statsrådets konstitutionella ansvarighet.

På hemställan av utskottet beslöt riksdagen, att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Den 16 augusti 1954 tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande sakkunniga för att utifrån en samlad översyn av demokratiens funktionsprogram företaga en modernisering av vår författning, *författningsutredningen*. I direktiven behandlas även spörsmålet om statsrådets ansvarighet. Bl. a. påpekas behovet av närmare utredning rörande huru kontrollen av regeringens administrativa praxis bör utformas.

För att verkställa utredning angående *kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och regeringsrätten* tillkallades den 25 oktober 1954 f. d. justitierådet Seve Ekberg.

Utskottet

Den av motionärerna väckta frågan om generella regler rörande möjlighet att bringa rättsfrågor i förvaltningsavgöranden under bedömande av domstol av ett eller annat slag har under senare år blivit föremål för livlig diskussion i vårt land. Problemet har nyligen berörts av besvärssakkunniga i ett av denna kommitté under 1955 avgivet principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen med titeln »Administrativt rättsskydd». De sakkunniga, som kommit in på spörsmålet under sitt arbete med utformande av en lagstiftning rörande besvärsinstitutet, ha ställt sig avvisande till tanken på generella regler om domstolsprövning av administrativa avgöranden, vare sig prövningen skulle omhänderhas av de allmänna domstolarna eller av särskilda förvaltningsdomstolar. I stället ha de sakkunniga som en förstärkning av rättssäkerhetsgarantierna förordat viss utvidgning av regeringsrättens kompetens inom ramen för det nuvarande besvärsinstitutet.

Besvärssakkunnigas betänkande har under fjolåret varit föremål för en omfattande remissbehandling. I det här diskuterade avseendet ha bland de myndigheter, som utlåtit sig i frågan, olika meningar framkommit. Flertalet ha därvid stött de sakkunnigas ståndpunkt. Åtskilliga ha dock uttalat sitt intresse för en närmare utredning av den art, som motionärerna åsyfta, rörande möjligheten till domstolsprövning av förvaltningsavgöranden. Åter andra ha ansett sig icke vara i stånd att på grundval av det föreliggande utredningsmaterialet taga någon ställning till frågan.

Spörsmålet om hur det fortsatta utredningsarbetet på det administrativa rättsskyddets vidsträckta område skall bedrivas ligger för närvarande under Kungl. Maj:ts prövning. Ställning har sålunda ännu icke tagits till besvärssakkunnigas betänkande.

Det synes utskottet uppenbart att i det läge, vari frågan enligt vad ovan angivits för närvarande befinner sig, något uttalande från riksdagens sida icke är påkallat. I vart fall kan icke ifrågakomma att riksdagen nu skulle begära en ny utredning, innan ännu besvärssakkunnigas utredningsresultat blivit i vederbörlig ordning prövat.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I:332 och II:268, icke måtte
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 12 april 1956

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Lindblom, Per Olofsson, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Magnusson, Lindgren, Theodor Johansson och Alexanderson;

från andra kammaren: herrar Rylander, Landgren, fröken Öberg*, herrar Skoglund i Umeå, Onsjö, Larsson i Stockholm, fru Löfqvist och herr Fröding.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Rylander, Lindblom, Magnusson, Alexanderson, Larsson* i Stockholm och *Fröding*, vilka ansett, att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Det i motionerna upptagna spørsmålet om införande av generella regler rörande möjlighet att få rättsfrågor i förvaltningsavgöranden underkastade rättslig prövning av domstol av någon art är ett för hela vår rättsordning centralt problem. Förvaltningsmyndigheterna ha under inflytande av den allmänna samhällsutvecklingen efter hand kommit att spela en allt större roll i samhällslivet. Allteftersom denna utveckling fortgår, ökas angelägenheten av att frågan huru garantier skola skapas för ett såvitt möjligt i alla lägen riktigt bedömande av rättsfrågor finner sin lösning. Det är därför nödvändigt att frågeställningen ägnas tillbörlig uppmärksamhet av de lagstiftande myndigheterna.

Besvärssakkunniga, som tillkallades 1949 för att som en första etapp i ett stort utredningsarbete, syftande till en kodifiering av reglerna om förvaltningsförfarandet, utreda det administrativa besvär förfarandet, ha i ett allmänt inledande principbetänkande om »Administrativt rättsskydd», avgivet under 1955, även kommit in på spørsmålet om generella möjligheter till domstolsprövning av rättsfrågor i förvaltningen. De sakkunniga, som haft sitt intresse inriktat på besvär förfarandet, ha avvisat tanken på sådana möjligheter. De ha ansett åtgärder, som kunna åstadkommas inom ramen för det nuvarande besvär sinstitutet, vara till fyllest för att tillgodose förefintliga rättsskyddsbehov och ha i enlighet med sitt uppdrag i sådant syfte förordat bl. a. viss vidgning av regeringsrättens kompetens.

Betänkandet har varit föremål för en omfattande remissbehandling, och Kungl. Maj:t läser nu — sedan remissvaren inkommit — överväga huru det fortsatta utredningsarbetet på detta område bör bedrivas. Utskottet anser det i den situation, som sålunda uppkommit, vara angeläget att riksdagen — innan fortsatta direktiv lämnas, som kunna väntas bliva bestämmande för arbetet på detta område för lång tid framåt — ger sin mening i saken till känna.

I likhet med vad några remissinstanser — om än icke flertalet — uttalat

är utskottet av den uppfattningen att frågan om generell möjlighet till domstolsprövning beträffande rättsenligheten av förvaltningsavgöranden icke kan anses tillräckligt belyst genom de uttalanden som besvärssakkunniga gjort i frågan. Någon utredning i egentlig mening ha — såvitt framgår av de sakkunnigas betänkande — dessa icke företagit av saken.

En ordning innebärande möjlighet till domstolsprövning av administrativa avgöranden i någon form tillämpas i så gott som alla länder med västerländsk rättsordning. Det svenska administrativa rättsskyddssystemet, som har traditioner långt tillbaka, är uppbyggt efter andra principer. Det har utvecklats för att tillgodose behov i en tid, då förvaltningens ställning var en helt annan än den är i våra dagar. Då nu utvecklingen fört därhän att förvaltningsmyndigheterna erhållit allt vidsträcktare befogenheter, måste även de former, i vilka det administrativa rättsskyddet utövas, bliva föremål för omprövning. Problemet kan icke ses som ett lagtekniskt spørsmål om huru kontrollanordningar böra utformas utan som en rättspolitisk fråga av stor räckvidd.

Med det åt professor Herlitz 1944 lämnade förberedande utredningsuppdraget rörande förvaltningsförfarandet inleddes ett stort och vittutseende utredningsarbete, syftande till att reformera förvaltningsförfarandet ur olika synpunkter. Detta har nu i första hand inriktats på besvär förfarandet. Självfallet förefinnes ett nära samband mellan frågan om förvaltningsförfarandets utformning i första instans och i besvärinstanserna å ena samt frågan om möjlighet till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen å andra sidan. Behovet av möjlighet till sådan prövning blir mindre i den mån förvaltningsförfarandet får en ur rättssäkerhetssynpunkt bebyggande utformning. Men hur väl man än må lyckas därmed, torde dock alltid ett behov av att i varje fall i viss utsträckning äga möjlighet till domstolsmässig prövning av en instans som står utanför förvaltningen komma att kvarstå. Redan enligt nu tillämpad praxis kunna för övrigt vissa av förvaltningsmyndighet avgjorda frågor dragas under domstols prövning. Omfattningen av denna prövningsmöjlighet är emellertid oklar och har aldrig varit föremål för en samlad översyn. Det synes under sådana omständigheter väl motiverat att besvär förfarandet och frågan om domstolsmässig prövning göras till föremål för undersökning var för sig. Självfallet är det av stor betydelse vid utformningen av förvaltningsförfarandet att möjligheterna till domstolsmässig prövning äro helt klarlagda. Denna senare fråga synes därför i och för sig vara förtjänt av en viss prioritet vid utredningsarbetets bedrivande. Med hänsyn härtill och till dess allmänna vikt, som i det föregående framhållits, synes angeläget att detta problem snarast upptages till verklig undersökning och icke längre undanskjutes.

Det kan i detta sammanhang erinras om att i författningsutredningens uppdrag vissa frågeställningar ingå som ligga de här behandlade nära. Det bör emellertid ihågkommas, att författningsutredningen endast sysslar med

riksdag och regering men däremot icke med förvaltningens problem i allmänhet. Det kan därför icke väntas att denna utredning kommer att lämna något bidrag av betydelse till den här diskuterade frågans lösning.

Utskottet är väl medvetet om att det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om uppläggningsen av utredningsarbetet. Med hänsyn till den föreliggande frågans vikt synes det dock utskottet önskvärt att Kungl. Maj:t är underkunnig om riksdagens mening i saken och blir i tillfälle att taga hänsyn till denna, då Kungl. Maj:t går att avgöra huru utredningsresurserna på detta område böra disponeras.

På nu anförda skäl får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I:332 och II:268, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet ovan angivit.