

## Nr 12

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

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 220 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 265 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 möjlighet 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 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 åvilar ämbets- och tjänstemän. För denna kontroll 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 beslutande-rätt. 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 rikttigheten 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 lösdriivares 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. Såsom 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 (sid. 5—7).

### Historik m. m.

#### *Pågående utredningar*

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.

En kort sammanfattning av vissa huvudpunkter i betänkandet lämnas å sid. 5—9 i första lagutskottets utlåtande nr 20 vid 1956 års riksdag, till vilket utskottet får hänvisa. Vissa ståndpunktstaganden av de sakkunniga beträffande frågan om domstolskontroll över förvaltningen må dock här redovisas.

I betänkandet angiva de sakkunniga inledningsvis vad som bör inläggas i begreppet administrativt rättsskydd och lämna en översikt över rättsskyddets utformning i främmande länder och för motsvarande anordningar i svensk rätt.

Efter en värdering av gällande rätts förtjänster och brister uppdraga de sakkunniga riktlinjer för en ny lagstiftning. De sakkunniga finna därvid, att frågan om en blivande besvärslagstiftnings innehåll måste 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 kommunalbesvären. 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.

I syfte att ge ökade möjligheter till extern kontroll beträffande rättsfrågor ämna de sakkunniga framlägga vissa förslag rörande regeringsrättens kompetens. De anse, att i andra i statsdepartement fullföljda besvärs mål 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 prövning av besvärs mål 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 besvärs mål, som ej stå andra besvärsprövande myndigheter 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 besvärsprövande funktioner få ställning av förvaltningsdomstolar.

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.

Över de sakkunnigas betänkande ha efter *remiss yttranden* avgivits av ett stort antal myndigheter och sammanslutningar. En sammanställning av remissvaren återfinnes å sid. 9—13 i första lagutskottets utlåtande nr 20 vid 1956 års riksdag, till vilket utskottet får hänvisa.

Efter gemensamt nordiskt förberedelsearbete tillkallades enligt Kungl. Maj:ts 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*. Denna kommitté beräknar kunna avsluta sitt arbete under år 1957.

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.

#### *Frågans behandling i riksdagen*

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, även som 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 rättssensligheten av varje förvaltningsavgörande underkastad domstolsmässig prövning. Motionerna avstyrktes emellertid av majoriteten i sammansatt konstitutions- och första lagutskott (utl. nr 3) med följande motivering:

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, framför allt i så måtto att domstolarnas särart blivit allmänt erkänd och att på grund härav organisatoriska förändringar vidtagits; bland annat märkes inrättandet 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 föranlett, 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 genom-

gripande 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 vilken allmänheten är väl förtrogen.

Betydelsen 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 betänkan, 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.

I två särskilda reservationer inom utskottet framfördes emellertid önskemål om utredning av de väckta frågorna. Enligt den ena reservationen borde formerna för en domstolsmässig prövning av rättsenligheten i förvaltningsavgöranden närmare utredas och enligt den andra reservationslinjen, företrädd av en ensam reservant, borde riksdagen begära utredning angående möjlighet att i viss omfattning vid domstol föra talan mot regeringsbeslut.



Riksdagen beslöt, att motionerna ej skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

I likalydande motioner vid 1956 års riksdag (I: 332 och II: 268) begärdes såsom i nu förevarande motioner »en generell och förutsättningslös utredning av frågan om möjligheten till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen». I utlåtande över motionerna (nr 20) framhöll en majoritet inom första lagutskottet att det av motionärerna upptagna problemet berörts av de besvärssakkunniga i deras principbetänkande och att de sakkunniga därvid ställt sig avvisande till tanken på generella regler om domstolsprövning av administrativa avgöranden, vare sig prövningen skulle omhändershas av de allmänna domstolarna eller av särskilda förvaltningsdomstolar. Efter att ha erinrat om att de sakkunniga i stället förordad viss utvidgning av regeringsrättens kompetens inom ramen för nuvarande besvärsinstitut fortsatte utskottet:

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 ort, 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 vidsträckt 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.

Med återopande av vad sålunda anförts hemställde utskottsmajoriteten, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

En minoritet inom utskottet uttalade i avgiven reservation bl. a. följande:

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 spörsmål 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 besvärsförfarandet. 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 betryggande 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 besvärsförfarandet 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.

Reservanterna hemställde, att riksdagen måtte som sin mening giva Kungl. Maj:t till känna vad sålunda i reservationen angivits.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottsmajoritetens hemställan.

## Utskottet

Den i motionerna upptagna frågan om att generellt möjliggöra en domstolsmässig överprövning av rättsfrågor i förvaltningen har på senare år ofta återkommit i den offentliga debatten och har även diskuterats i ett av besvärssakkunniga år 1955 avgivet principbetänkande, betecknat »Administrativt rättsskydd». För att kunna ta ställning till sin huvuduppgift, utformningen av besvärslagstiftningen, funno sig nämligen de sakkunniga böra undersöka, huruvida vad som eftersträvades kunde bättre uppnås genom utveckling av andra rättssäkerhetsgarantier än besvärsinstitutet. Efter granskning av olika rättsskyddsanordningar och deras inbördes sammanhang ha emellertid de sakkunniga i nämnda betänkande avvisat tanken att generellt

medge en domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden. En lämpligare form för förstärkning av rättssäkerhetsgarantierna inom förvaltningen ha de sakkunniga ansett vara att förbättra besvärsinstitutet och inom ramen för detta utvidga regeringsrättens kompetens.

Vid den omfattande remissbehandling som givits besvärssakkunnigas principbetänkande ha delade meningar uttalats i fråga om lämpligheten av domstolsmässig rättskontroll över förvaltningen.

Enlig vad utskottet inhämtat ha, sedan den nämnda remissbehandlingen avslutats, förekommit överläggningar mellan justitiedepartementet och besvärssakkunniga angående det fortsatta utredningsarbetets bedrivande. Arbetet på närmare direktiv härför pågår och kan väntas bli slutfört i en nära framtid. Med hänsyn till vad sålunda blivit upplyst synes något initiativ från riksdagens sida nu ej böra ifrågakomma.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 220 och II: 265, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 mars 1957

På första lagutskottets vägnar:

**OLOV RYLANDER**

---

*Vid detta ärendes behandling ha närvarit*

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Branting, Lodenius, fru Gärde Widemar, herrar Domö, Lindgren\*, Erik Svedberg och Alexanderson\*; samt

från andra kammaren: herr Rylander, fru Johansson, herrar Fröding, Jacobsson i Sala, Svensson i Krokstorp, Andersson i Björkäng\*, Lundqvist och Eliasson i Stockholm.

---

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

---

**Reservation**

av herr *Rylander*, fru *Gärde Widemar*, herrar *Domö*, *Fröding*, *Svensson* i Krokstorp och *Eliasson* i Stockholm, vilka av skäl, som anförts av ovan nämnda reseranter vid 1956 års riksdag, ansett, att utskottet bort föreslå riksdagen att giva Kungl. Maj:t till känna riksdagens synpunkter rörande de riktlinjer, efter vilka det planerade utredningsarbetet beträffande frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen i fortsättningen hör bedrivas.

---