

Nr 1

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

I de likalydande motionerna nr 27 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 32 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställas, att riksdagen måtte anhålla om en generell och förutsättningslös utredning av frågan om möjlighet till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.

Motionen nr 344 i andra kammaren av herr *Håstad* utmynnar i en hemställan att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande domstolsmässig prövning av rättsfrågor inom förvaltningen genom utbyggnad av de administrativa domstolarna och på annat sätt.

Motionerna ha hänvisats till första lagutskottet. Enligt överenskommelse mellan konstitutionsutskottet och första lagutskottet har motionerna hänskjutits till sammansatt konstitutions- och första lagutskott.

Beträffande de i motionerna anförda skälen 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 in-

bördes 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 motive-ring 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 kontrolls utövande finnas — vid sidan av de ordinära åklagarna — särskilda övervakningsorgan, JK, JO och MO. Även det mot tjänstemännen riktade redogöransvaret 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 anlåtande 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 rikligheten 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 lösdrivares 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 bedömning 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 utdömning 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 bedömning 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).

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 s. 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 rättskyddet 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 betänkelig 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 statsdepartementet 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, hör 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 besvärerna handläggas eller icke handläggas av organ, vilka genom sin organisation erbjuda särskilda garantier för en tillfredsställande prövning 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 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 besvärsprovande 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 s. 9—13 i första lagutskottets utlåtande nr 20 vid 1956 års riksdag, till vilket utskottet får hänvisa.

I nya den 10 januari 1958 meddelade direktiv har Kungl. Maj:t uppdragit åt de *besvärssakkunniga* att fullfölja sin utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. I direktiven erinras om att de sakkunniga avvisat tanken att vid sidan av besvärsinstitutet generellt medgiva en domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden och i stället tänkt sig vissa reformer inom ramen för besvärsinstitutet, därvid dels ifrågasatts medverkan av regeringsrätten, såvitt angår rättsfrågor, i besvärsmål som skall prövas i statsrådet, dels ock berörts frågan om särskilda rättsmedel mot regeringens beslut. Vidare anföres i direktiven:

Även med den sålunda antydda begränsningen torde problemet dock ej böra ingå i den nya etappen av besvärssakkunnigas arbete. Frågan om regeringsrättens kompetens undersökes för närvarande av en inom justitiedepartementet pågående utredning, varvid överväges om och i vad mån vissa grupper av ärenden, som nu avgöres i statsrådet, hellre bör upptagas till behandling i regeringsrätten. Det må även framhållas, att förevarande

problem torde komma att belysas genom den utredning av statsrådets juridiska och politiska ansvarighet som ankommer på författningsutredningen.

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 första halvåret 1958.

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 spørsmålet 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. Utredningsarbetet beräknas kunna slutföras under år 1958.

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, 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. Motionerna avstyrktes emellertid av majoriteten i sammansatt konstitutions- och första lagutskott (utl. nr 3) med följande motivering:

Domstolväsende 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 sär-

skilda 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 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. Vål 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, bl. a. 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.

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 »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 utlåtits sig i frågan, olika meningar framkommit. Flerparten 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.

Med åberopande 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 rättsäkerhetssynpunkt be- tryggande 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.

Vid 1957 års riksdag hemställdes i likalydande motioner (I: 220 och II: 265) »att riksdagen måtte anhålla om en generell och förutsättningslös

utredning av frågan om möjlighet till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen». I utlåtande över motionerna (nr 12) hemställde en majoritet inom första lagutskottet — under framhållande bl. a. att sedan överläggningar ägt rum mellan justitiedepartementet och besvärssakkunniga angående det fortsatta utredningsarbetets bedrivande arbete på närmare direktiv härför påginge och att på grund härav något initiativ från riksdagens sida ej borde ifrågakomma — att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

En minoritet inom utskottet anförde att de av skäl, som anförts av reservanterna vid 1956 års riksdag, ansett att utskottet bort föreslå riksdagen att giva Kungl. Maj:t till kända riksdagens synpunkter rörande de riktlinjer, efter vilka det planerade utredningsarbetet beträffande frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen i fortsättningen borde bedrivas.

Utskottet

Frågan om vidgad domstolskontroll över förvaltningen har på senare tid varit mycket diskuterad. I anledning av motioner har riksdagen flera gånger tagit ställning till om skäl varit för handen att företaga utredning i syfte att införa generella regler om möjlighet att bringa rättsfrågor i förvaltningsavgöranden under bedömande av domstol, antingen allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Jämsides med de föregående tre årens riksdagsbehandlingar har också pågått reformarbete, som berört spörsmålet eller haft nära anknytning därtill. Sålunda har besvärssakkunniga tagit upp denna fråga under sitt arbete med utformande av en lagstiftning rörande besvärsinstitutet. De sakkunniga har i ett under år 1955 avgivet principbetänkande avvisat tanken att vid sidan av besvärsinstitutet skapa en särskild möjlighet till domstolsprövning av administrativa avgöranden, vare sig prövningen skulle omhändershas av de allmänna domstolarna eller av särskilda förvaltningsdomstolar. I stället har de sakkunniga förordat, att rättssäkerhetsgarantierna skulle förstärkas genom reformer inom det historiskt framvuxna besvärsinstitutets ram, bl. a. genom en utvidgning av regeringsrättens kompetens till att generellt omfatta rättsfrågor i hos Kungl. Maj:t fullföljda mål.

Kungl. Maj:t har nyligen i utfärdade tilläggsdirektiv till de sakkunniga uttalet, att spörsmålet om domstolsmässig överprövning av rättsfrågor inom förvaltningen icke skall ingå i den nya etappen av de sakkunnigas arbete, avseende besvärsinstitutet och vad därmed sammanhänger. Som skäl härför anföres att frågan om regeringsrättens kompetens f. n. undersökes av en

pågående utredning med uppgift att överväga om och i vad mån vissa grupper av ärenden, som nu avgöres i statsrådet, hellre bör upptagas till behandling i regeringsrätten. Det framhålls också att spörsmålet kommer att belysas genom den utredning av statsrådets juridiska och politiska ansvarighet, som ankommer på författningsutredningen.

I motionerna I:27 och II:32 begäres att frågan om möjlighet till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen underkastas en generell och förutsättningslös utredning. Motionen II:344 avser att en utredning i samma ämne skulle inriktas bl. a. på en utbyggnad av de administrativa domstolarna. Riksdagen har såsom framgår av ovanstående redogörelse tidigare ställt sig avvisande till reformförslag i denna riktning. De skäl häremot, som sammansatta konstitutions- och första lagutskottet anfört i sitt utlåtande nr 3 till 1954 års riksdag, äger enligt utskottets mening i allt väsentligt fortfarande giltighet. Så genomgripande förändringar i det nuvarande systemet, som i motionerna föreslås, kan icke heller i dagens läge anses påkallade av hänsyn till önskemålet att förstärka rättsskyddet inom förvaltningen.

Det torde råda enighet om att rättsskyddets utformning inom förvaltningen är en central samhällsfråga av utomordentlig vikt. Endast om vägnarna att tillgodose detta intresse synes meningarna vara delade. Rättsskyddssystemet kan givetvis utformas på skiftande sätt, och förhållandena i andra länder ger exempel härpå. När det gäller den aktuella frågan om domstolskontroll över förvaltningen har rättsskyddets utformning vanligen rönt inflytande av vilken ställning förvaltningsmyndigheterna av ålder intagit i förhållande till domstolarna. I vårt land har sedan gammalt grundprincipen varit att förvaltningsmyndigheterna och de allmänna domstolarna har att verka var och en inom sitt område. En väsentlig faktor i det svenska rättsskyddssystemet är besvärsinstitutet. Inom ramen för detta har så småningom för fullgörande av besvärprövning tillskapats fristående organ, som mer eller mindre fått karaktär av domstol, t. ex. regeringsrätten och andra förvaltningsdomstolar.

Med hänsyn till den utvidgning förvaltningens befogenheter på senare tid undergått är det givetvis naturligt att frågan om en förstärkning av rättsskyddet alltmera tilldragit sig intresse. I den mån sådan förstärkning befinner sig erforderlig, ställes man inför frågan efter vilka linjer reformarbetet bör bedrivas. Motionärerna synes vara inne på tanken att det bör övervägas att efter mönster från vissa främmande länder införa generell möjlighet till kontroll över förvaltningen från de allmänna domstolarnas sida. Att överväga en så genomgripande omvandling av rättsskyddssystemet anser utskottet icke påkallat av något verkligt behov, och en dylik reform är så mycket mindre önskvärd som betydande såväl organisatoriska som andra praktiska olägenheter skulle följa därmed.

Det synes därför uppenbart att reformsträvandena på detta område måste taga sig fram efter andra linjer än de nyss angivna. En realistisk bedömning av behovet av reformer bör enligt utskottets mening i första hand sikta till att undersöka, huruvida det är möjligt att inom det nuvarande rättsskyddssystemets ram åstadkomma sådana förbättringar, att ett efter nutida krav fullgott rättsskydd kan upprätthållas. Det är då till en början anledning att uppmärksamma det på olika håll redan pågående reformarbetet.

En väsentlig förstärkning av rättsskyddet torde vara möjlig att uppnå som resultat av det arbete, avseende besvärsinstitutets utformning och därmed sammanhängande spörsmål, varmed besvärssakkunniga f. n. är sysselsatta. De sakkunniga torde också komma att utreda frågan om en reglering av hela förvaltningsförfarandet, varav kan förväntas åtskilliga vinningar för rättsskyddets del.

Erinras bör också om det ovan omtalade, pågående utredningsarbetet som avser att vidga möjligheten att få rättsfrågor prövade av regeringsrätten. Redan enligt gällande bestämmelser tillkommer det regeringsrätten att såsom sista instans pröva ett stort antal ärenden av olika slag, uppräknade i regeringsrättslagen. Så gott som varje år under senare tid har lagens förteckning över sådana ärenden undergått komplettering i anledning av nytilkommen lagstiftning i sådana ämnen, vari prövning äger rum inom förvaltningen. Den undersökning av kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, som nu pågår, tager sikte på att överflytta handläggningen av vissa grupper av ärenden från statsrådet till regeringsrätten. I den mån så kommer att ske tillgodoses kravet på domstolsprövning. Det kan visserligen invändas att härigenom icke erhålles en sådan generell möjlighet till domstolsprövning av rättsfrågor, som åsyftas i motionerna. Det bör emellertid anmärkas häremot, och det gäller vare sig man avser prövning av allmän domstol eller förvaltningsdomstol, att införandet av ett dylikt system för prövning av rättsfrågor med nödvändighet är förenat med betydande svårigheter. Det låter sig väl göra att tala om rättsfrågor, men att finna en lagtekniskt fullgod och för rättstillämpningen tillräckligt vägledande avgränsning härav i förhållande till andra i målen förekommande frågor synes svåröverkomligt. Härför ger de besvärssakkunnigas betänkande och förhållandena i andra länder tillräckligt belägg. Att ge reformarbetet en dylik inriktning synes redan av denna anledning mindre välgrundat.

Det synes vidare vara all anledning att, innan ytterligare och mera vittomfattande utredningsåtgärder över huvud överväges, avvakta resultatet av den av författningsutredningen bedrivna utredningen om statsrådets juridiska och politiska ansvarighet. Även resultatet av den sedan en längre tid pågående utredningen rörande frågan om stats och kommuns skadestånds-

ansvar i olika avseenden, bl. a. för sina anställdas åtgöranden, kan förväntas bli av intresse för bedömningen av rättsskyddets anordnande i framtiden på förevarande område.

Av vad sålunda anförts framgår att på olika håll bedrivs utredningsarbete, som antingen direkt syftar till en förstärkning av det administrativa rättsskyddet eller också äger nära samband med spörsmålet om rättsskyddsanordningarnas utformning. Mycket talar för att åtskilligt i positiv väg kan bli resultatet av det pågående arbetet. Det är utskottets uppfattning att några mera genomgripande principiella förändringar i rättsskyddssystemet av det slag motionerna avser icke bör övervägas med mindre det visar sig omöjligt att inom ramen för det nuvarande systemet åstadkomma eftersträvide förbättringar. Huruvida så är fallet kan i varje fall icke bedömas i nuvarande läge, och under sådana förhållanden bör motionärernas krav på utredning icke bifallas.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I:27 och II:32 samt II:344, icke
måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 mars 1958

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från k o n s t i t u t i o n s u t s k o t t e t: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Torsten Andersson*, Braconier*, Hamrin i Jönköping*, Alemyr* och Gustafsson i Bogla;

från f ö r s t a l a g u t s k o t t e t: herr Rylander, fru Sjöström-Bengtsson, fru Gärde Widemar, herrar Erik Svedberg*, Landgren, Franzén*, Fröding och Lundqvist.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Rylander, Ollén, Braconier, Hamrin* i Jönköping, fru *Gärde Widemar* och herr *Fröding*, vilka ansett att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Frågan om — — — (lika med utskottet) — — — fullföljda mål.

Kungl. Maj:t — — — (lika med utskottet) — — — på författningsutredningen.

Detta ställningstagande torde i själva verket innebära att spørsmålet om generella regler rörande möjlighet att få rättsfrågor i förvaltningsavgöranden underkastade rättslig prövning av domstol avförts från reformprogrammet på detta område. Det i nyssberörda direktiv återopade utredningsarbetet, avseende kompetensfördelningen mellan statsrådet och regeringsrätten, går nämligen endast ut på att företaga justeringar av den i regeringsrättslagen gjorda uppräknningen av besvärsmål, vilka skall tillhöra regeringsrättens prövning. Några större förändringar kan detta utredningsarbete icke väntas leda fram till. Ej heller författningsutredningens arbete, som endast avser riksdag och regering men icke förvaltningens problem i allmänhet, kan antagas komma att lämna något bidrag av betydelse till den här diskuterade frågans lösning. Reglerna om statsrådets ansvarighet kan icke utformas främst med hänsyn till de enskildas rättsskyddsbehov; ansvarighetsfrågorna måste bedömas huvudsakligen från andra utgångspunkter.

Kungl Maj:ts ståndpunktstagande innebär sålunda i realiteten, att den ordningen allfort anses böra bli bestående att en mångfald rättsfrågor i ärenden, vilkas avgörande fortfarande förbehålles administrativ myndighet, undandrages möjlighet till den rättsliga prövning av fristående domstolsorgan, som är av vital betydelse för den enskildes rättsskydd.

Enligt utskottets mening är det synnerligen otillfredsställande att detta för hela vår rättsordning centrala spørsmål på detta sätt skjutes åt sidan. Genom den allmänna samhällsutvecklingen har förvaltningsmyndigheterna efter hand kommit att spela en allt större roll i samhällslivet. Allteftersom denna utveckling fortgår, ökas angelägenheten av att frågan huru garantier skall skapas för ett såvitt möjligt i alla lägen riktigt bedömande av de i förvaltningsärendena uppkommande rättsfrågorna finner sin lösning.

I så gott som alla länder med västerländsk rättsordning har tillskapats möjlighet till domstolsprövning i någon form av administrativa avgöranden, och på flera håll pågår reformarbete i syfte att på dylika vägar utbygga och förstärka rättsskyddet. I Norge lägger exempelvis just i dagarna den där arbetande förvaltningskommittén fram ett omfattande program för att stärka rättsskyddet i norsk förvaltning. För vårt lands vidkommande, där

det administrativa rättsskyddet genom en långvarig tradition är uppbyggt efter andra principer än flerstädes utomlands, torde det med hänsyn till den nyssberörda utvecklingen av förvaltningens omfång vara än mera angeläget att ompröva formerna för rättsskyddets anordnande. Detta spörsmål får icke ses som enbart en lagteknisk fråga om huru kontrollanordningen bör utformas utan som en rättspolitisk fråga av stor räckvidd.

Den svenska ordningen enligt vilken domstolar och förvaltningsmyndigheter verkar inom skilda från varandra avgränsade områden har sin grund i en organisation, i vilken förvaltningsmyndigheterna arbetade i domstolsmässiga former. Den enskildes rättsskydd var i stort sett lika väl tillgodosett om hans mål prövades i ett kollegium som om det avdömdes i en hovrätt. Genom tillkomsten av förvaltningsorgan av modern typ har hela rättsläget i grund förändrats. Mot bakgrunden av denna omdaning av vår förvaltning måste även vårt rättsskyddssystem prövas om från grunden.

Vid bedömningen av behovet av reformer på förevarande område måste också en annan fråga uppmärksammas. Redan enligt nuvarande praxis kan i vissa fall förvaltningsmyndigheters avgörande dragas under prövning av allmän domstol. Omfattningen av denna prövningsmöjlighet är emellertid mycket oklar, och det synes i hög grad angeläget att frågan härom blir föremål för en samlad översyn.

I diskussionen kring förevarande spörsmål har, vad gäller regeringsbesluten, ofta pekats på svårigheten att i vårt land med nuvarande organisation av regeringsmakten åvägabrinda annan kontroll däröver än den parlamentariska. I författningsutredningens uppdrag ingår att utreda, om icke hos oss, liksom skett utomlands, regeringsmakten bör organiseras i form av s. k. ministerstyrelse, dvs. att den formella beslutanderätten i åtskilliga fall ankommer på vederbörande statsråd. Det är tydligt att en utveckling i denna riktning ej endast kan sägas underlätta en lösning av frågan huru en domstolsmässig överprövning av regeringsbesluten skall kunna anordnas utan den gör det även än mera angeläget att öppna generell möjlighet till en sådan prövning. De former för utkrävande av statsrådets politiska och juridiska ansvar, som i samband med införande av ministerstyrelse kan komma att tillskapas, kan som förut antytts icke gestaltas som rättsmedel för den enskilde att söka ändring i ministerbeslut, som han anser oriktiga, och kan sålunda icke bli ett godtagbart instrument för tillgodoseende av den enskildes rättsskyddsbehov.

Reformer med avseende å besvärsinstitutet och förvaltningsförfarandet är givetvis önskvärda, och sådana kan också leda till en avsevärd förstärkning av rättsskyddet. Det pågående reformarbetet härutinnan står i nära samband med frågan om möjlighet till domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen så till vida, att behovet av sådan prövning blir mindre i den

mån förvaltningsförfarandet får en ur rättssäkerhetssynpunkt mera betryggande utformning. Hur väl man än må lyckas därmed, torde emellertid 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. Förvaltningsförfarandet kan nämligen icke utformas med hänsyn till behovet av att i särskilda fall ha former för ingående prövning av komplicerade rättsfrågor. Det måste självfallet vara av stor betydelse i det arbete på utformningen av ett förbättrat förvaltningsförfarande, som nu pågår inom besvärssakkunniga, att möjligheterna till domstolsmässig prövning blir helt klarlagda. Sistnämnda fråga måste därför anses i och för sig vara förtjänt av en viss prioritet vid det fortsatta utredningsarbetets bedrivande.

Av skäl som nu anförts anser utskottet angeläget, att spørgsmålet om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen icke längre undanskjutes utan nu upptages till utredning. Målet bör härvid vara att, i stället för att med bibehållande av nuvarande ordning söka avhjälpa de mera påtagliga bristerna genom partiella reformer, angripa problemet från grunden och söka nå fram till ett nytt system byggt på generella regler om domstolsprövning av rättsfrågorna. Med hänsyn härtill och då det icke synes vare sig lämpligt eller möjligt att i förväg taga ställning till spørgsmålet huruvida den eftersträvade domstolsprövningen bör omhänderhavas av allmänna domstolar eller speciella förvaltningsdomstolar, antingen redan nu förefintliga eller för ändamålet inrättade, bör utredningen göras förutsättningslös. Vid denna bör ur såväl principiella som praktiska synpunkter ingående övervägas alla de olika möjligheter till anordnande av domstolsprövning, som kan stå till buds. Därest prövningen icke skulle anses böra generellt överlämnas åt de allmänna domstolarna, måste uppgiften bli att åstadkomma en klar avgränsning av de allmänna domstolarnas kompetensområde i vad avser prövning av förvaltningsrättsliga avgöranden. Tänkbart är också att det kan finnas påkallat att till allmän domstols kompetens — utöver vad som redan är förhållandet — hänföra ytterligare någon eller några grupper av frågor, som har nära anknytning till domstolens verksamhetsområde i övrigt. Går man den nu skisserade vägen får också upptagas till prövning spørsmål rörande en utbyggnad av ett system med fristående förvaltningsdomstolar. Vad sålunda anförts utgör endast en ringa antydan om det komplex av problem, som möter vid en utredning av det slag utskottet nu vill förorda. Det kan förutsättas att en utredning härav kommer att draga ut på tiden. Därför är det med hänsyn till frågans vitala betydelse för vårt samhälle angeläget att utredningsarbetet snarast igångsättes.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 27 och II: 32 samt II: 344, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning av frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.