

Nr 22

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning rörande domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 175 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 204 i andra kammaren av fru *Gärde Widemar m. fl.* I motionerna, vilka är likalydande, hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning av frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.

Beträffande skälen för motionärernas hemställan får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande rätt

Det är ett viktigt samhällsintresse att förvaltningen skall fungera i överensstämmelse med gällande lagar och författningar, att felaktigheter skall förebyggas och att, då sådana förekommit, rättelse skall vidtagas. Vad som åtgöres för att tillgodose angivna syften plägar benämnas administrativt rättsskydd. Rättsskyddsanordningarna kan vara av i huvudsak två slag: dels kan deras uppgift vara att åstadkomma att, såvitt möjligt, de avgöranden, som förvaltningsmyndigheterna träffar, från början blir riktiga, s. k. preventivt rättsskydd, dels kan de åsyfta att möjliggöra att, när förvaltningsmyndigheternas avgöranden blivit oriktiga, rättelse kan erhållas, s. k. korrektivt rättsskydd.

Det *preventiva rättsskyddet* i svensk rätt har sedan gammalt ansetts i allmänhet fylla högt ställda krav. Bland faktorer av betydelse för detta rättsskydd är 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 har 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 motiveering etc. En faktor av stor betydelse för det *preventiva rättsskyddet* är den i Sverige tillämpade principen om allmänna handlingars offentlighet. Vi-

dare är att observera den kontroll, för vilken förvaltningsmyndigheterna och deras befattningshavare är 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 finnes — 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 hör 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 betydande roll. Att överordnad myndighet spontant eller efter påpekande från utomstående 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 är under alla förhållanden av ganska ringa betydelse. Det i svensk rätt viktigaste medlet att erhålla rättelse i förvaltningsavgörande, som är felaktigt, är besvärsinstitutet. Betydelsen av de extraordinära rättsmedlen, främst resning och återställande av försutten tid, såvitt angår förvaltningsavgöranden, är icke fullt klarlagd. Dylika avgöranden kan i viss, ehuru begränsad, omfattning prövas av de allmänna domstolarna. Av de här angivna formerna för korrektivt rättsskydd skall 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 underkastad åtskilliga inskränkningar. Besvärsmyndigheterna kan vara utformade på olika sätt. Ofta är de verksamma i enahanda former som förvaltningsmyndigheterna i allmänhet, men de kan också arbeta i domstolsliknande former. I senare fallet brukar besvärsmyndigheterna ofta benämnas förvaltningsdomstolar. Till denna grupp räknas bl. a. regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och 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 kan därför aldrig komma under bedömande av förvaltningsdomstol; andra kan åtminstone i en instans — regelmässigt den sista — stundom i två prövas av förvaltningsdomstol. Vanligen har förvaltningsdomstolsvägen anvisats sådana mål, som plägar 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 skall avgöras i regeringsrätten, och övriga, som slutligen prövas i vanlig administrativ ordning av Kungl. Maj:t i statsrådet. Vare sig avgörandet tillkommer förvaltningsdomstol eller annan förvaltningsmyndighet, kan det avse såväl det överklagade beslutets laglighet som dess ändamålsenlighet.

Beträffande beslut av kommunal myndighet gäller olika regler för skilda fall. Vissa beslut — huvudsakligen utanför den egentliga kommunala självstyrelsens sfär — kan 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, kan begagnas med avseende å förvaltningsavgöranden, som icke träffats av förvaltningsdomstol, t. ex. beträffande Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet, är för närvarande oklart. I den mån dessa rättsmedel är tillåtna, blir regeringsformen § 19 tillämplig. Enligt detta grundlagsbud gäller, att resningsansökningar o. d. skall avgöras av regeringsrätten i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning men i övrigt — alltså 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 finnes uttryckliga författningsbestämmelser om att talan mot visst förvaltningsavgörande skall föras hos allmän domstol. I övrigt är domstol icke behörig att upptaga yrkande om upphävande eller undanröjande av förvaltningsmyndighets avgörande. Däremot finnes 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, att domstolen utan att undanröja förvaltningsavgörandet sätter detta åsido. Såsom exempel kan nämnas det fall att tjänsteman yrkar att domstol måtte tillerkänna honom avlöningsförmån, som förvägrats honom av administrativ myndighet. Domstolarna anser 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 framföres 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 har skadeståndsansvar 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 ansvars-

frågans 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 kan 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.

Vissa 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*, har 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. Över betänkandet har efter remiss yttranden avgivits av ett stort antal myndigheter och sammanslutningar.

I första lagutskottets utlåtande nr 20 vid 1956 års riksdag lämnas dels å s. 5—9 en sammanfattning av vissa huvudpunkter i det angivna betänkandet, däribland vissa av de sakkunniga gjorda uttalanden beträffande

frågan om domstolskontroll över förvaltningen, *dels ock* å s. 9—13 en sammanställning av de över betänkandet avgivna remissvaren.

Den 10 januari 1958 har Kungl. Maj:t i nya direktiv till de sakkunniga uppdragit åt dessa 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.

Den 16 augusti 1954 tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande sakkunniga för att utifrån en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem 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.

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, vilka antagit benämningen *kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar*, har i december 1958 avgivit betänkande om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43).

För att verkställa utredning angående *kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t och regeringsrätten* tillkallades den 25 oktober 1954 f. d. justitierådet Seve Ekberg. Utredningsuppdraget har slutförts i april 1959, därvid den sakkunnige avgivit ett betänkande angående kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959: 4).

Frågans behandling i riksdagen

För den behandling frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen erhållit vid 1954, 1956 och 1957 års riksdagar lämnas en redogörelse å s. 8—12 i sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 1 vid 1958 års A-riksdag.

Vid 1958 års A-riksdag var frågan på nytt under behandling i anledning av motioner (I: 27 och II: 32 samt II: 344). Motionerna behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagutskott, vilket i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 1) hemställde, att motionerna icke måtte föranleda någon åtgärd. I utlåtandet anförde 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 omhändertas av de allmänna domstolarna eller av särskilda förvaltningsdomstolar. I stället har de sakkunniga förordat, att rätts-säkerhetsgarantierna 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 uttalat, 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 anføres 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 här emot, 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 vägarna 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 in-

tagit 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 besvärspövning 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 alltmere tilldragit sig intresse. I den mån sådan förstärkning befinnes 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 nytillkommen 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 belänkande 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 övervägas, 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 skadeståndsansvar 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 eftersträfvade 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.

Vid utlåtandet var fogad en reservation, vari hemställdes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning av frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.

I *reservationen* anfördes — sedan däri erinrats om de av Kungl. Maj:t till besvärssakkunniga år 1958 utfärdade tilläggsdirektiven — följande:

Detta ställningstagande torde i själva verket innebära att spörsmålet 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 alltfört 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 spörsmål 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 garan-

tier 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 reformarbetet 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 tilkomsten 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 åvägabringa 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 spørsmålet 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 spørsmålet huruvida den eftersträvade domstolsprövningen bör omhändervhas 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 befinnas 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 spörsmål rörande en utbyggnad av ett system med fristående förvaltningsdomstolar. Vad sålunda anförts utgör endast en ringa antydning 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.

Frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen upptogs även vid 1959 års riksdag i anledning av motionsledes framställa yrkanden om utredning av frågan (I: 87 och II: 118). Motionerna behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagutskott, vilket i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 1) hemställde, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. I utlåtandet anförde utskottet:

Riksdagen har under senare år upprepade gånger haft att taga ställning till motionsledes väckta framställningar om utredning av frågan om att generellt möjliggöra domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen, däri inbegripet jämväl spørsmålet om inrättande av anordningar som medger sådan rättsprövning i fråga om regeringsbesluten. De krav på utredning, som sålunda framförts, har avvisats av riksdagen och så skedde senast vid 1958 års A-riksdag.

Till grund för riksdagens ståndpunktstagande ligger — såsom framgår av den föregående redogörelsen — den uppfattningen att en genomgripande principiell förändring av rättsskyddssystemet icke bör övervägas utan att

önskvärda reformer på området bör ske inom ramen för det nuvarande systemet. I vilken utsträckning rättsskyddet kan förstärkas på denna väg är möjligt att överblicka först sedan resultaten föreligger av det på olika håll redan pågående reformarbetet.

Av de utredningar, till vilka hänvisats vid 1958 års riksdagsbehandling, har en resulterat i att förslag nyligen framlagts. Sålunda har kommittén angående det allmänna skadeståndsansvar föreslagit införande av lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet, innebärande att stat eller kommun ålägges skyldighet att ersätta skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest uppkommer i vissa särskilt angivna fall. Vidare kommer såväl författningsutredningens arbete som den pågående undersökningen, vilken avser att vidga möjligheten att få rättsfrågor prövade av regeringsrätten, att fullbordas inom kort. Det återstår därefter att avvakta resultatet av besvärssakkunnigas arbete med besvärsinstitutets utbyggnad.

Utskottet, som nu har att taga ställning till det genom förevarande motioner ånyo resta kravet på utredning av de inledningsvis angivna frågorna, har icke funnit skäl föreligga till ändring i den standpunkt riksdagen förut intagit och får därför avstyrka bifall till motionärernas hemställan.

I en vid utlåtandet fogad reservation hemställdes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning av frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen. Reservanterna anförde:

Av skäl som anförts i den vid sammansatta konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 1 år 1958 fogade reservationen anser vi det alltjämt synnerligen angeläget att en utredning snarast sker rörande frågan om att möjliggöra domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen, däri inbegripet jämväl spörsmålet om inrättande av anordningar som medger sådan rättsprövning i fråga om regeringsbesluten. Det bör dock ånyo understrykas att frågan är av den vikt ur rättspolitisk synpunkt att den icke längre kan undanskjutas.

I utskottets yttrande angivet reformarbete på skilda områden lärers såsom redan tidigare framhållits icke kunna resultera i sådana förslag att det bakom kravet på införande av domstolsprövning av rättsfrågor liggande syftet i någon nämnvärd mån kan tillgodoses. Den önskvärda förstärkningen av rättsskyddet torde nämligen knappast vara möjlig att åstadkomma på annan väg än den i motionerna anvisade. Det utredningsarbete, som avser kompetensfördelningen mellan statsrådet och regeringsrätten, syftar icke till att införa generella bestämmelser om prövning i regeringsrätten av rättsfrågorna, och ej heller författningsutredningens arbete kan väntas leda till önskvärda förbättringar av rättsskyddsanordningarna i fråga om regeringsbesluten. Detta arbete kommer nämligen icke att medföra ändring i den nu rådande ordningen, som innebär att ett politiskt och för prövning av rättsfrågor föga kvalificerat organ i ett stort antal ärenden såsom sista instans får ta ställning till sådana frågor. Det nyligen framlagda förslaget till lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet, innebärande att stat eller kommun ålägges skyldighet att ersätta skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest uppkommer i vissa särskilt angivna fall, synes visserligen innebära en förstärkning av rättsskyddet för den enskilde i så måtto att han för utfående av ersättning för liden skada kan hålla sig till det allmänna. Framhållas bör emellertid att den möjlighet till rättelse som härigenom erbjödes är begränsad huvudsakligen till fall då fel eller försummelse förelupit och kunnat konstateras.

Vid 1960 års riksdag väcktes åter motioner om utredning rörande domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen (I: 212 och II: 251). Första lagutskottet hemställde i utlåtande (nr 11), vilket godkändes av riksdagen, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Härvid anförde utskottet:

Det i motionerna framförda kravet om en utredning av frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen har såsom framgår av den föregående redogörelsen under en följd av år varit föremål för riksdagens bedömande. Utredningskravet har avvisats senast vid 1959 års riksdag.

Riksdagen har intagit den ståndpunkten att några mera genomgripande principiella förändringar av rättsskyddssystemet icke bör övervägas utan att önskvärda reformer på området bör ske inom ramen för det nuvarande systemet. Vid sitt ställningstagande har riksdagen hänvisat till att det på olika håll redan pågår reformarbete, som antingen direkt syftar till en förstärkning av det administrativa rättsskyddet eller också äger nära samband med spørsmålet om rättsskyddsanordningarnas utformning. Det har också angivits att man bör avvakta resultatet av det pågående reformarbetet, som inom ramen för bestående ordning kan väntas leda till en förstärkning av det administrativa rättsskyddet.

Under år 1959 har riksdagen efter förslag av Kungl. Maj:t antagit en ny lagstiftning om förfarandet i konsumtionsskattemål, grundad på ett av besvärssakkunniga framlagt betänkande. Inom justitiedepartementet överarbetas för närvarande den under år 1959 framlagda och remissbehandlade utredningen rörande kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t och regeringsrätten. Det förslag till lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet, som avgivits av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar, är likaledes beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Inom kort torde utredningen om administrativa frihetsberövanden framlägga betänkande rörande sitt huvuduppdrag. Slutligen kan nämnas, att besvärssakkunniga beräknar avgiva betänkande med förslag till lag om förfarandeförfarandet vid slutet av år 1960 eller början av år 1961 samt att författningsutredningen avser att slutföra sitt arbete under 1961.

Utskottet har vid sin behandling av motionerna icke funnit skäl föreligga till ändring i den ståndpunkt riksdagen förut intagit och får därför avstyrka bifall till motionärernas hemställan.

Vid utlåtandet var fogad en *reservation*, vari hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning av frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen. I reservationen anfördes:

I likhet med reservanternas i den vid sammansatta konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 1 år 1959 fogade reservationen och huvudsakligen av de skäl som av dem anförts är vi av den uppfattningen att ifrågavarande utredningskrav bör bifallas.

Utskottet

Riksdagen har under en följd av år haft att taga ställning till motionsvis väckta förslag om utredning rörande domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen. De framförda utredningskraven har avvisats av riksdagen, vilket senast skedde år 1960.

Riksdagens inställning har främst betingats av uppfattningen att mera genomgripande förändringar av rättsskyddssystemet icke bör övervägas, utan önskvärda reformer på området ske inom ramen för det nuvarande systemet. I anslutning härtill har erinrats om att på olika håll redan pågår reformarbete, som antingen direkt syftar till förstärkning av det administrativa rättsskyddet eller också äger nära samband med spørsmålet om rättsskyddsanordningarnas utformning, samt angivits, att man bör avvakta resultatet av detta arbete.

Inom justitiedepartementet överarbetas för närvarande den under år 1959 framlagda och remissbehandlade utredningen rörande kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t och regeringsrätten. Det förslag till lagstiftning om skadestånd i offentlig verksamhet, som avgivits av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar, är likaledes beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Utredningen om administrativa frihetsberövanden har under år 1960 avgivit belänkande rörande sitt huvuduppdrag; betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling. Kungl. Maj:t har nyligen till lagrådet remitterat förslag till lag om försäkringsdomstol. Vidare kan nämnas, att besvärssakkunniga beräknar avgiva slutbetänkande omkring årsskiftet 1961—1962 samt att författningsutredningen avser att slutföra sitt arbete under år 1961.

Utskottet har vid sin behandling av motionerna icke funnit skäl föreligga till ändring i den ståndpunkt riksdagen förut intagit.

På grund härav får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 175 och II: 204, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 mars 1961

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist*, Branting, Per Olofsson, Ferdinand Nilsson, Gezelius, Alexanderson, Fagerström och Hilding;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herrar Landgren, Östrand, Gustafsson i Borås, Jacobsson i Sala, Fröding*, Johansson i Dockered och Martinsson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

A) av herr *Johansson* i Dockered;

B) av fru *Gärde Widemar*, herrar *Gezelius*, *Alexanderson*, *Gustafsson* i Borås, *Hilding* och *Fröding*, vilka ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Riksdagen har — — — (lika med utskottets första stycke) — — — år 1960.

Då så skett har skälet härtill varit, att riksdagens majoritet ansett att grunderna för det svenska rättsskyddssystemet icke bör ändras utan behövliga reformer ske inom ramen för gällande ordning. I detta sammanhang har man pekat på olika avslutade eller påbörjade utredningar, vilkas arbeten på ett eller annat sätt äger samband med de allmänna rättsskyddsproblemen. Såsom motionärerna påvisat, kan emellertid resultaten av dessa utredningar icke bidra till lösningen av den allmänna frågan om införande av generella möjligheter att få förvaltningsavgöranden domstolsmässigt prövade. Vad exempelvis angår författningsutredningen är tydligt att den i sitt arbete bygger på i huvudsak nuvarande ordning, såvitt avser förhållandet mellan administrativa och dömande myndigheter.

Att för närvarande överprövning i domstolsmässiga former saknas beträffande stora grupper av förvaltningsbeslut är en allvarlig brist i vår rättsordning, som snarast bör avhjälpas. Huruvida föreliggande reformbehov kan tillgodoses inom ramen för nuvarande rättsskyddssystem, är tveksamt. En utredning måste därför på ifrågavarande punkt vara förutsättningslös, så att olika tänkbara alternativ och olika organisatoriska lösningar fritt kan övervägas.

Spörsmålet om förhållandet mellan administrativa och dömande myndigheter är i och för sig av stor räckvidd och utredningsarbetet kan väntas taga avsevärd tid i anspråk. Det är därför angeläget att det så snart som möjligt igångsättes. Arbetsbelastningen å de nuvarande administrativa domstolarna är för övrigt sådan, att snara åtgärder beträffande dessa kan bli erforderliga. Det är under sådana omständigheter särskilt önskvärt, att det icke får anstå med uppdragande av de allmänna riktlinjerna för den fortsatta utvecklingen inom denna del av rättsordningen.

Enligt nuvarande praxis kan i vissa fall förvaltningsmyndigheters avgöranden dragas under prövning av allmän domstol. Omfattningen av denna prövningsmöjlighet är emellertid mycket oklar, och det är angeläget att frågan härom göres till föremål för en samlad översyn. Denna översyn synes lämpligen kunna äga rum som ett led i den förordade utredningen.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 175 och II: 204, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning av frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.»