

Nr 29

Utlåtande i anledning av väckta motioner om rättslig prövning av administrativa beslut.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 290 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 360 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* I motionerna, vilka är likalydande, hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t, efter företagen utredning, ville förelägga riksdagen en principplan för den administrativa rättskipningens allmänna organisation så utformad att en allmän rättslig prövning av administrativa beslut blir möjlig».

Beträffande skälen för motionärernas yrkande får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas här nedan, hänvisa till motionen II: 360.

Gällande rätt m. m.

Riksdagen har under flera år haft att taga ställning till motionsvis väckta förslag om utredning rörande domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen. Senast har motioner rörande detta problem behandlats av första lagutskottet i utlåtande nr 22 år 1961. I detta utlåtande redogöres för gällande rätt, vissa aktuella utredningar samt den behandling frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen erhållit vid tidigare riksdagar. Utskottet får i dessa delar hänvisa till sitt tidigare utlåtande.

Motionerna

I motionerna erinras om att den administrativa rättskipningens utformning i vårt land varit föremål för en fortgående diskussion under det senaste årtiondet samt att alla avgöranden ställts på framtiden med hänsyn till att ett flertal spörsmål av betydelse i sammanhanget befunnit sig under utredning. Sedan nu åtskilliga av dessa undersökningar slutförts och fråga uppkommit om utredningsresultatens förverkligande, finns anledning att taga upp problemet i hela dess vidd. Det är enligt motionärerna knappast möjligt att genomföra ens partiella reformer av någon betydelse, därest icke de nuvarande formerna för den administrativa rättskipningen i grundreorganiseras. Den gällande organisationen är helt otillräcklig. Regeringsrätten utgör på många administrativa områden den enda domstolsinstansen

Bihang till riksdagens protokoll 1962. 9 saml. 1 avd. Nr 29

och har nödgats tjänstgöra på en gång som instans för överprövning av hundratals löpande rutinbetonade ärenden och som slutlig prejudikatinstans i principiellt viktiga fall. Behovet av en mellaninstans, hos vilken rutinärenden kunde stanna, har efter hand kommit att framstå som alltmera trängande. Numera torde en allmän enighet vara på väg om nödvändigheten av organisatoriska reformer på förevarande område. Innan klarhet nåtts om hur organisationen skall vara utformad i sina huvuddrag, torde det ej vara möjligt att åstadkomma de förstärkningar av det administrativa rättsskyddet ens på punkter, beträffande vilka ett allmänt erkänt behov föreligger. En ingående utredning över hela fältet är angelägen. Gången torde lämpligen kunna bli att riksdagen — sedan en utredning verkställts — får taga ställning till frågan om vilken principiell lösning som bör väljas. Sedan så skett, torde det icke bereda alltför stora svårigheter att inordna de olika delreformer, som kan behövas, inom den sålunda fastlagda ramen. Motionärerna påyrkar, att målsättningen för utredningsarbetet blir att skapa organisatoriska möjligheter att realisera önskemålet om att i princip alla administrativa avgöranden skall kunna underkastas rättslig prövning. Vidare måste eftersträvas, att prövningen kan åstadkommas på ett praktiskt och enkelt sätt, som ej vållar omgång men samtidigt skapar erforderlig rättslig trygghet.

Beslutad utredning

Enligt protokollet över justitiedepartementensärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 2 mars 1962, har chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, bemyndigats att tillkalla högst åtta sakkunniga för utredning av frågan om den administrativa rättskipningens omfattning och organisation. Departementschefen har därefter den 14 mars 1962 tillkallat åtta sakkunniga för att verkställa nämnda utredning.

I samband med att detta bemyndigande utverkades anförde departementschefen bl. a. följande.

Sedan gammalt har det administrativa rättsskyddet hos oss ansetts i allmänhet fylla högt ställda krav. Detta gäller både till den del skyddet åsyftar att förebygga felaktiga avgöranden och i vad det avser att möjliggöra rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut. Den snabba utveckling, som på skilda områden av samhällslivet ägt rum under efterkrigstiden, har emellertid inneburit, att de förvaltande myndigheternas befogenheter efter hand vidgats och att deras avgöranden i motsvarande mån kommit att spela en större roll än tidigare. Även om rättssäkerheten inom svensk förvaltning alltjämt kan sägas på det hela taget icke stå något annat lands efter, är det naturligt, att denna utveckling aktualiserat frågan om det administrativa rättsskyddets utformning. Vad som i den offentliga debatten på senare tid framför allt tilldragit sig intresse inom det synnerligen vittomfattande ämnesområde, som det administrativa rättsskyddet utgör, är spörsmålet, hur den domstolsmässiga överprövningen av förvaltande myndigheters beslut bör vara beskaffad. Enighet har rått om att möjlighet till domstolskontroll bör före-

ligga i åtskilliga förvaltningsärenden. Däremot har meningarna varit delade i frågan hur vidsträckt denna kontroll bör vara och hur den i organisatoriskt hänseende bör vara uppbyggd. En meningsriktning har hävdad, att kontrollen å ena sidan bör utsträckas att i princip omfatta alla administrativa avgöranden och å andra sidan åtminstone på många områden begränsas till en prövning av avgörandets rättsenlighet. Företrädare för denna meningsriktning synes tillika ha hyst sympatier för tanken, att den sålunda beskaffade kontrollen bör anförtros de allmänna domstolarna. En annan meningsriktning har gjort gällande, att en så genomgripande omvandling av vårt rättssystem icke är påkallad av något verkligt behov. Anhängarna av denna ståndpunkt har även hävdad, att önskvärda förbättringar på ifrågasvarande område i stället bör åvägabringas inom ramen för vårt nuvarande system med en av förvaltningsdomstolar utövad, i princip allsidig kontroll av vissa slags administrativa avgöranden. Den senare uppfattningen ligger till grund för de tilläggsdirektiv, som Kungl. Maj:t den 10 januari 1958 utfärdad för besvärssakkunniga. Jämväl riksdagen har uttalat sig i samma riktning, senast i anledning av motioner vid 1961 års riksdag. De motsättningar, som sålunda har kommit till uttryck i denna fråga, synes emellertid nu vara på väg att utjämnas. Tidpunkten torde därför vara inne att till närmare utredning upptaga spørsmålet om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation.

Härför talar även andra skäl. Sedan ett tiotal år tillbaka har på skilda områden av förvaltningens och förvaltningsrättsskipningens vidsträckta fält pågått ett omfattande reformarbete, som antingen direkt syftat till att förstärka rättsskyddet för den enskilde eller också ägt nära samband med frågan om det administrativa rättsskyddets utformning. I en del fall har reformarbetet hunnit dithän, att utarbetade förslag framlagts. Jag vill i detta hänseende erinra om betänkandet med förslag till kompetensfördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959: 4) och betänkandet med förslag till lag om socialdomstol (SOU 1960: 19). Justitieombudsmannen har vidare gjort framställning om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut ange de skäl, varpå besluten grundas (JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 448). Dessa förslag är efter omfattande remissbehandling beroende på Kungl. Maj:ts prövning. I åtskilliga andra fall väntas under den närmaste tiden delvis genomgripande förslag på förvaltningsrättsskipningens område. Sålunda torde besvärssakkunniga komma att under senare halvåret 1962 framlägga förslag rörande själva förfarandet inför administrativa myndigheter och förvaltningsdomstolar. Under innevarande år är vidare förslag att förvänta från författningsutredningen, 1957 års trafiknykterhetskommitté, som bl. a. har att pröva frågan om körkortsmålens handläggning, och sinnessjuklagstiftningskommittén. Den inom inrikesdepartementet pågående översynen av lösdruvarlagstiftningen väntas också inom kort vara slutförd. Andra utredningar av betydelse i detta sammanhang har nyligen igångsatts, bl. a. länsförvaltningsutredningen.

De förslag, som sålunda framlagts eller inom kort väntas och som var för sig rör begränsade avsnitt av det administrativa rättsskyddssystemet, ger uppenbarligen anledning till frågan, vilka resurser som samhället i organisatoriskt hänseende bör ställa till förfogande på ifrågasvarande område och hur dessa resurser bäst skall utnyttjas. Detta spørsmål berör i och för sig både förvaltningens och den administrativa rättsskipningens organisation.

Men det torde i första hand komma att få aktualitet för förvaltningsrättsskipningens del, eftersom vissa förvaltningsdomstolar redan med nuvarande arbetsuppgifter visat påtagliga tecken på överbelastning. I särskilt hög grad gäller detta regeringsrätten. — — —

Vad jag sålunda anfört torde ådagalägga behovet av en utredning rörande den administrativa rättsskipningens omfattning och uppbyggnad och jag förordar, att sakkunniga nu tillkallas för att verkställa en sådan utredning.

Vid denna utredning möter till en början problemet om den administrativa jurisdiktionens räckvidd. Problemet har både en kvantitativ och en kvalitativ sida. I kvantitativt hänseende gäller problemet vilka grupper av förvaltningsärenden som bör hänföras till domstolsmässig kontroll. Det torde härvid vara klart, att det icke annat än i rena undantagsfall bör ifrågakomma att avlyfta den judiciella kontrollen i de förvaltningsärenden, där sådan kontroll nu är anordnad. Vid utredningen bör å andra sidan icke upptagas till övervägande att införa generell möjlighet till domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden. Vilka ärendegrupper, som bör vara hänfödda till den judiciella kontrollen, får avgöras genom en avvägning mellan den enskildes rättsskyddsbehov och det allmännas intresse av att de administrativa organen äger den rörelsefrihet, som fordras för att förvaltningen skall kunna fungera snabbt, effektivt och ändamålsenligt. Vid behandlingen av denna fråga kan ledning hämtas i de förslag, som framlagts i det förut omnämnda betänkandet rörande kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, samt de över betänkandet avgivna remissvaren. I kvalitativt hänseende gäller problemet, huruvida den judiciella kontrollen i de därunder inbegripna ärendegrupperna bör begränsas till förvaltningsavgörandenas rättssenslighet eller — bortsett från s. k. kommunalbesvär — jämväl avse deras ändamålsenlighet. Såsom riksdagen vid ställningstagande till motionsledes framförda yrkanden rörande det administrativa rättsskyddet upprepade gånger understrukt, möter uppenbara svårigheter att beträffande förvaltningsavgöranden av statlig natur uppdraga en för rättstillämpningen praktikabel gränslinje mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Det måste också vara förenat med åtskilliga praktiska olägenheter att låta skilda sidoordnade myndigheter ur olika synpunkter överpröva ett och samma beslut. Med hänsyn härtill torde som ett riktmärke för utredningen böra uppställas, att den judiciella kontrollen över förvaltning av statlig natur i enlighet med den hos oss hävdvunna ordningen bör vara allsidig i de ärenden, där den skall förekomma.

Vad härefter angår den administrativa rättsskipningens organisation har riksdagen vid flerfaldiga tillfällen som sin uppfattning tillkännagivit, att några mera genomgripande principiella förändringar av rättsskyddssystemet icke bör övervägas utan att önskvärda reformer på det administrativa rättsskyddets område så långt möjligt bör åvägbringas inom det nuvarande systemets ram. I överensstämmelse härmed bör utredningen utgå ifrån att någon förskjutning av gränslinjen mellan de allmänna domstolarnas kompetensområde, å ena, samt de administrativa myndigheternas och domstolarnas behörighet, å andra sidan, icke skall åvägbringas.

En viktig organisatorisk fråga utgör spörsmålet om den högsta förvaltningsdomstolens ställning och arbetsuppgifter. För närvarande företer regeringsrättens arbetsuppgifter stora kvalitativa variationer. På dess handläggning ankommer icke blott mål, vars avgörande är av betydelse för en-

hetlig lagtolkning och rättstillämpning eller som eljest är av kvalificerad natur, utan även numerärt betydande grupper av enklare mål. En sådan ordning är tvivelsutan ägnad att medföra olägenheter i skilda hänseenden. De högt kvalificerade domarkrafter, varav en domstol med prejudikatbildande funktion måste bestå, kommer med denna ordning lätt att alltför mycket tagas i anspråk för mera rutinbetonade göromål. Vid starkare anhopning av enklare mål löper arbetet med dessa risk att inkräkta på domstolens möjligheter att genom omsorgsfull prejudikatbildning vägleda rättstillämpningen och sörja för enhetlighet och fasthet i lagtolkningen. Med hänsyn härtill bör en huvudlinje i utredningens arbete vara att söka åvaga-bringande en sådan förändring av regeringsrättens ställning, att dess prejudikatbildande funktion kommer att framstå såsom domstolens dominerande uppgift. Om detta mål skall kunna vinnas, är det ofrånkomligt att minska regeringsrättens arbetsvolym. Detta är för övrigt påkallat även av det skälet, att regeringsrätten nu besväras av en avsevärd arbetsbalans med betydande försening med vissa måls avgörande som följd. Detta förhållande kan visserligen i och för sig avhjälpas genom en ytterligare utökning av regeringsrättens ledamotsantal. Såsom från vissa håll påpekats under remissbehandlingen av betänkandet rörande kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, är emellertid en sådan åtgärd ägnad att reducera domstolens förmåga att svara för enhet och konsekvens i rättstillämpningen. En sådan åtgärd är därför föga förenlig med målsättningen för den nu förordade utredningen.

När det gäller att finna vägar att nedbringa regeringsrättens arbetsbörda, har utredningen att pröva olika till buds stående metoder. — — — Härvid måste dock uppmärksammas, att regeringsrätten på åtskilliga områden fungerar som enda domstolsinstans. I den mån nämnda utväg finnes böra utnyttjas på sådant område, kan det med hänsyn härtill ifrågakomma att där tillskapa en domstolsinstans på lägre nivå. Detta kan ske antingen i den formen, att domstolsorgan, som nu i huvudsak fullgör uppgiften såsom mellaninstans under regeringsrätten, efter erforderlig utbyggnad tilldelas motsvarande uppgift på nya förvaltningsområden eller på så sätt att nya domstolsorgan inrättas på mellaninstansplanet eller att myndighet som nu fullgör förvaltande uppgifter, vid handläggning av vissa grupper av ärenden organiseras i sådana former, att den kommer att intaga ställning av förvaltningsdomstol. Det sagda må vara tillräckligt för att ge en antydning om att en avlastning av regeringsrättens arbetsbörda kan över hela fältet aktualisera frågan, hur domstolsorganisationen på den administrativa rättskipningens område bör vara beskaffad, och utredningen bör därför vara oförhindrad att granska detta spörsmål i hela dess vidd.

Vid utredningen bör vidare övervägas i vad mån den administrativa rättskipningens organisation kan komma att påverkas av sådana reformer eller reformförslag, som från rättsskyddssynpunkt syftar till ändringar i själva förvaltningsförvarandet. Hit hör exempelvis frågor om ökad muntlig handläggning i förvaltningsprocessen och om bevisupptagning samt andra spörsmål, som omfattas av besvärssakkunnigas uppdrag. Däremot bör vid utredningen icke upptagas spörsmålet, hur myndigheter i sin förvaltande funktion bör vara organiserade. — — —

Utskottet

I förevarande motioner framföres önskemål om att Kungl. Maj:t efter företagen utredning ville förelägga riksdagen en principplan för den administrativa rättskipningens allmänna organisation så utformad att en allmän rättslig prövning av administrativa beslut blir möjlig.

Av förestående redogörelse framgår, att den 14 mars 1962 tillkallats åtta sakkunniga för att utreda frågan om den administrativa rättskipningens omfattning och organisation. Genom beslutet om denna utredning torde motionärernas önskemål i allt väsentligt ha blivit tillgodosedda. Med hänsyn härtill synes något initiativ från riksdagens sida i den genom motionerna väckta frågan icke böra ifrågakomma. Utskottet får därför hemställa, att förevarande motioner, I: 290 och II: 360, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 mars 1962

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Nyström, Arvidson, Ferdinand Nilsson, Alexanderson, Hilding och Wikner;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Landgren, fru Johansson, herrar Östrand, Svensson i Vä, Keijer och Fröding samt fröken Bergegren.

Särskilt yttrande

av herrar *Alexanderson* och *Fröding*:

Genom den av Kungl. Maj:t tillsatta utredningen torde förutsättningarna för att i vårt land skapa ett tillfredsställande rättsskydd på det administrativa området komma att väsentligt förbättras. Det finnes anledning att i detta sammanhang uttrycka tillfredsställelse med att de under ett flertal år från oppositionspartiernas sida motionsvis framförda önskemålen sålunda lett till resultat. Emellertid innehålla utredningsdirektiven vissa begränsningar, som från utredningsarbetet avföra vissa alternativ, som enligt de nu och tidigare väckta motionerna ansetts böra komma under övervägande till lösning av de föreliggande problemen. Sålunda har i direktiven uttalats bl. a. dels, att det icke bör upptagas till övervägande att införa generell möjlighet till domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden, och dels att utredningen bör utgå från att någon förskjutning

av gränslinjen mellan de allmänna domstolarnas kompetensområde, å ena, samt de administrativa myndigheternas och domstolarnas behörighet, å andra sidan, icke skall åvägabringas. Enligt vår mening borde utredningen ha fått frihet att förutsättningslöst pröva alla tänkbara lösningar och som sitt förslag framföra den, som befinnes mest ändamålsenlig. Då emellertid den tillsatta utredningen oavsett de i viss mån begränsade direktiven kan väntas komma att belysa hela problemkomplexet på ett värdefullt sätt och leda till viktiga förbättringar av rättsskyddet på det administrativa området ha vi ansett oss ej böra påyrka något uttalande från riksdagens sida i anledning av de nu föreliggande motionerna.