

Nr 521

Av herr Hedlund m. fl., angående översynen av den administrativa rättskipningen.

(Lika lydande med motion nr 432 i Första kammaren)

Samhällsutvecklingen i vårt land har under de senaste decennierna i hög grad präglats av det allmännas alltmer ökade inflytande. Samhällsmakten, som i olika reglerande syften ingriper i medborgarnas tillvaro, vidgas för varje år. Reglerna och maskineriet för administrationen ter sig också alltmer invecklade och svåröverskådliga för den enskilde, vars frihet i många olika avseenden och syften kringskäres av samhället, av staten och andra kollektiv.

Det är uppenbart att denna utveckling kommit att innebära ett starkt ökat behov av rättsskydd för den enskilde. Samhällets uppgift är att tillgodose detta behov. Sådana kontrollorgan måste finnas, som ser till att förvaltningsmyndigheterna håller sig inom den ram som lagstiftningen drar upp för dem och som gör det möjligt för varje enskild medborgare att påtala och få beivrade mot honom begångna felaktigheter.

Medvetna övergrepp mot den enskilde från myndigheternas sida är säkerligen sällsynta företeelser i vår demokrati. Men det måste likväl konstateras att vårt nuvarande administrativa rättsskyddssystem har sin grund i helt andra samhällsförhållanden än våra dagars vidsträckta offentliga maktutövning. Rättsskyddet för den enskilde i förhållande till myndigheterna har inte tillfredsställande anpassats efter det allmännas snabbt ökade inflytande under främst de senaste decennierna. Att åstadkomma en sådan anpassning och avlägsna bristerna i den enskildes administrativa rättsskydd har på rättsvetenskapligt håll (professor Ole Westerberg) betecknats som »ett av de viktigaste rättsliga problemen i vår tid».

För den enskilde medborgaren har det blivit allt svårare att finna sig till rätta i myllret av nya administrativa bestämmelser och växlande besvärsvägar — i det »halvdunkel», som råder på området, för att citera en annan rättsvetenskapsman (docent Gustaf Petré). Den enskilde förlorar lätt sikten på det förvaltningsrättsliga fältet, där rättskipningens organisation och former växlar starkt. Det framstår som alltmer otillfredsställande att icke i princip alla administrativa avgöranden i sista instans skall kunna underkastas rättslig prövning. Strävanden att rätta till detta missförhållande genom mera betydande överföring av mål från Kungl. Maj:t

har hittills strandat på organisatoriska svårigheter, främst arbetsbelastningen i regeringsrätten. I och för sig kan det tänkas att mera avsevärt undvika överbelastning av högsta förvaltningsdomstolen genom inrättande av specialdomstolar — såsom socialförsäkringsdomstolen år 1961 — med uppgift att döma i sista instans. En nackdel med en dylik utveckling är dock att rättsenheten riskeras, om ett flertal domstolar av denna typ fungerar jämsides och oberoende av varandra.

En stark överbelastning har också länge kännetecknat riksdagens organ för kontroll av förvaltningen. 1957 års omorganisation av JO-ämbetet har i praktiken främst genom den stora ansvällningen av mål ej medfört den intensifierade tillsyn, som riksdagen önskat. Det är från rättskyddssynpunkt ytterst angeläget att den allmänna översyn av JO-ämbetets organisation och kompetensområde som riksdagen enades om i fjol snabbt kan avlägsna nu rådande brister i denna förvaltningskontroll. Härvid är det inte minst viktigt att stärka den enskildes rättsskydd i skatteärenden bl. a. genom förbättrad kontroll av taxeringsverksamheten.

En annan brist när det gäller det administrativa rättsskyddet är avsaknaden av allmänna bestämmelser rörande procedurfrågorna vid förvaltningsmyndigheternas handläggning. På detta område behövs enligt vår mening en administrativ rättegångsbalk, som skapar ordning och reda samt enhetlighet i förvaltningsprocessen. Vi vill i detta sammanhang särskilt framhålla vikten av att besvärsinstitutet moderniseras så att den enskildes rimliga krav på en någorlunda snabb behandling och på beslutsmotivering tillgodoses. Här kan erinras om JO:s framställning den 23 december 1960 om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att ange de skäl, på vilka besluten grundas. För den rättssökande enskilde, som kanske lagt ner mycket arbete och stora kostnader på sin sak, är det ej tillfredsställande att blott erhålla det nakna beskedet: »Föranleder ingen åtgärd.» Det är ej heller till gagn för rättsutvecklingen. Då det gäller tidsfaktorn är det väl känt, att rådande förhållanden många gånger för den enskilde ej utan fog framstår som upprörande. Särskilt känsliga är de långa väntetiderna i fråga om sinnesundersökningsmålen, men även dröjsmål i årtal med t. ex. beslut i skattemål, hyresmål och byggnadsmål kan vara mycket svåra för den enskilde. Det långsamma förfarandet beror sannolikt ej endast på personalbrist utan också på formerna, bl. a. ett onödigt omständligt remissförfarande. I den rättspolitiska debatten har pekats på t. ex. ett bagatellärende, som underkastades 11 remisser, dvs. 44 passeringar ut och in hos olika myndigheter och ett otal tjänstemän.

Vidare är det angeläget att från rättsskyddssynpunkt ökad uppmärksamhet ägnas åt den växande floran hos myndigheterna av inofficiella, av dem själva upprättade promemorior till ledning för deras rättskipning, då de materiella författningsbestämmelserna är vagt och allmänt avfattade, och åt de egenhändiga tillämpningsföreskrifter till allmänna författnings-

ar, som framför allt en del centrala ämbetsverk bemyndigats att utfärda. Avsaknaden av kontroll från rättslig synpunkt av detta inofficiella underlag för rättstillämpningen är långt ifrån tillfredsställande från den enskildes rättsskyddssynpunkt.

Ett flertal administrativrättsliga frågor har nu under en lång följd av år varit under utredning.

För en del år sedan framlades förslag (SOU 1959:4) om en icke o betydlig ändring av kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, men man fann då förslagen, som i och för sig syntes befogade från allmän förvaltningsrättslig synpunkt, omöjliga att genomföra av praktiska skäl. Regeringsrättens arbetsbelastning var redan då så stor, att en utvidgning av dess kompetens tedde sig praktiskt illusorisk.

År 1960 kom utredningen om administrativa frihetsberövanden med förslag (SOU 1960:19) om inrättande av en social domstolsorganisation med särskilda organ vid länsstyrelserna för behandling i första instans av ärenden om administrativa frihetsberövanden. Inte heller denna utredning har lett till några åtgärder. Förhållandet innebär naturligtvis inte att rättsskyddet i fråga om administrativa frihetsberövanden därmed ansetts tillfredsställande.

En annan viktig utredning i detta sammanhang har gällt det allmännas skadeståndsansvar (SOU 1958:43), dvs. spörsmålet om de ekonomiska konsekvenserna av felaktiga förvaltningsbeslut. Resultatet av denna utredning kan bl. a. sägas ha belyst kravet på en omprövning av frågan om relationerna mellan förvaltningen och domstolsväsendet.

Besvärsinstitutet har varit föremål för konstant utredning under de senaste tjugo åren utan att några avgörande resultat nåtts. År 1944 inleddes en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt m. m., men dess betänkande »Förvaltningsförfarandet» (SOU 1946:69) har inte lämnat några praktiska spår efter sig i den administrativa processen. År 1949 påbörjades fortsatt utredning i vad avser det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. Utredningen, som framför allt fann det angeläget att förbereda en lagstiftning rörande det administrativa besvärsinstitutet, framlade ett betänkande om »Administrativt rättsskydd» år 1955. Men inte heller detta de besvärssakkunnigas förslag har lämnat några egentliga spår i vår förvaltningsprocess.

Till dessa avslutade eller sedan lång tid pågående utredningar kommer så den s. k. länsförvaltningsutredningen för översyn av länsstyrelsernas organisation, bl. a. förutsättningarna för ett mera domstolsmässigt förfarande vid handläggningen av vissa ärenden, samt den s. k. förvaltningsdomstolsutredningen, som skall verkställa utredning om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation.

I samband med behandlingen av tidigare utredningars förslag och under

arbetet i de pågående — så ock vid förvaltningsdomstolsutredningens tillkomst — förutsattes att författningsutredningen skulle upptaga även de administrativa rättsskyddsproblemen och förvaltningsprocessens principiella utformning. Så har emellertid inte blivit fallet, vilket från vissa synpunkter kan beklagas. Författningsutredningen har gått förbi hela den förvaltningsrättsliga problematiken och inskränkt sig till att föreslå en ändrad benämning av regeringsrätten och en ändrad sammansättning av riks-rätten. Vad som avses med »förvaltningsmål» (regeringsformsförslaget 5:2), dvs. sådana mål, där »högsta förvaltningsdomstolen» har högsta domsrätten, har författningsutredningen inte gett besked om.

Den rättspolitiska situation som här skisserats, med svåröverskådliga och heterogena förvaltningsrättsliga förhållanden och med den splittrade utredningsbilden av ett betydande antal framlagda förslag och pågående utredningsarbeten med ofta sinsemellan nära ämnesanknytning, motiverar i och för sig ett önskemål om en samlad översyn av såväl förfarande som organisation då det gäller förvaltningsrättskipningen i vårt land, i syfte att skapa redigare förhållanden och erforderlig rättslig trygghet för den enskilde medborgaren. Önskemålet framstår som speciellt naturligt, då författningsutredningen förbigått dessa funktionsproblem i vår demokrati och den pågående författningsdebatten så gott som helt kommit att gälla det parlamentariska systemets framtida utformning.

En samlad förvaltningsrättslig översyn av denna räckvidd skulle emellertid sannolikt kräva så lång tid, att akuta rättsskyddsfrågor alltför länge skulle få vänta på sin lösning. Vi vill därför inskränka oss till att rikta uppmärksamheten på en central fråga, som aktualiserats genom att den påräknade behandlingen i författningsutredningen uteblivit, nämligen det principiella spørsmålet om förvaltningsmålens avgörande i domstolsform resp. genom politisk myndighet. Det har tidigare framhållits, att det från rättsskyddssynpunkt bör vara en strävan att även administrativa rättsfrågor i ökad utsträckning i sista hand får avgöras av en rättslig instans. Det synes angeläget att en precisering av begreppet »förvaltningsmål» snarast kommer till stånd och att avvägningen mellan Kungl. Maj:t och högsta förvaltningsdomstolen i fråga om dylika mål blir föremål för en snar principiell utredning.

Förvaltningsdomstolsutredningen, som nu sysslar med frågan om den administrativa rättskipningens omfattning och organisation, synes emellertid ha alltför snäva direktiv för att gå in för en principutredning av dylikt slag. Det heter sålunda 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» (sid. 8). Ett studium av tilläggsdirektiven av den 10 januari 1958 för besvärssakkunniga styrker uppfattningen att

nyssnämnda formulering får tolkas så att den utgör en principiell restriktion för förvaltningsdomstolsutredningen.

Enligt vår mening kan en dylik begränsning icke vara lycklig. Förvaltningsdomstolsutredningens viktiga översyn bör gälla det administrativa rättsskyddets organisation i dess helhet och sålunda även avse principiella avvägningsfrågor, såsom spørsmålet om den successivt framvuxna avvägning vi nu har av slutliga avgöranden av administrativa mål mellan förvaltningsdomstolar och politiska myndigheter är riktig och bör konserveras på längre sikt eller om reformer är befogade från rättsskyddssynpunkt. Det är ganska självklart att den framtida utformningen av förvaltningsdomstolarnas organisation i hög grad bör bero av svaret på ett sådant spørgsmål.

Det administrativa rättsskyddet framstår alltmer som en av våra centrala samhällsfrågor. Strävandena att förbättra rättsskyddet för den enskilde får icke begränsas av en konservativ inställning till rättsskyddssystemet av i dag.

Med stöd av det anförda får vi hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om sådana ytterligare direktiv till 1963 års förvaltningsdomstolsutredning, att dess översyn av den administrativa rättsskipningen även kommer att innefatta det principiella spørsmålet om förvaltningsmålens avgörande i domstolsform resp. genom politisk myndighet samt prövning av möjligheterna i övrigt till sådana ändringar i nu rådande rättsskyddssystem, vilka kan vara ägnade att förbättra den enskildes rättsliga skydd.

Stockholm den 25 januari 1964

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson

Nils G. Hansson

i Sundborn

i Skegrie

S. G. W. Wahlund

Sven Vigelsbo

Per Svensson

i Stenkyrka

Gustaf Svensson

Harald Larsson

Gunnar Larsson

i Vä

i Hedenäset

i Luttra