

Nr 22

Av herr Gustafsson i Borås, om skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina avgöranden.

Genom den alltmera omfattande samhällsregleringen har området för den offentliga förvaltningen utvidgats och förvaltningsmyndigheterna erhållit allt större befogenheter. Den enskilde medborgaren kommer i allt större utsträckning i kontakt med myndigheterna; flertalet medborgare får t. ex. årligen sin inkomstskatt fastställd av taxeringsmyndigheterna. Det är härvid givetvis av största betydelse att den enskildes rättssäkerhet beaktas så långt det är möjligt. I ett hänseende brister det därvid hos förvaltningsmyndigheterna, nämligen därigenom att de i stor utsträckning icke motivera sina — för den enskilde ofta mycket viktiga och ingripande — avgöranden.

För de allmänna domstolarna finnas i rättegångsbalken bestämmelser om skyldighet att ange skäl för avgörandet. Sålunda stadgas att dom skall innehålla domskälen med uppgift å vad i målet är bevisat (RB 17 kap. 7 § och 30 kap. 5 §); i vissa fall får dock dom utfärdas i förenklad form, varvid skäl ej angivas. Slutliga beslut i mål skola ange skälen på samma sätt som dom, »om frågans beskaffenhet fordrar det» (RB 17 kap. 12 § och 30 kap. 10 §). I fråga om icke slutliga beslut i mål stadgas, att beslutet skall, i den mån det erfordras, ange de skäl, varå detsamma grundas (RB 17 kap. 13 § och 30 kap. 11 §). Beträffande s. k. domstolsärenden, dit frågor av vitt skilda slag — för övrigt ofta likartade ärenden som falla under förvaltningsmyndigheterna — hänföras, är i lagen om handläggning av domstolsärenden föreskrivet (9 §) att rättens slutliga beslut skall, i den mån det erfordras, ange de skäl, å vilka beslutet grundas. Jag vill erinra om att det anses vara av allra största betydelse såväl för den enskilde som för domstolarna själva att dessa motivera sina avgöranden.

I fråga om förvaltningsmyndigheterna — för vilka för övrigt hitintills icke finnes någon gemensam lagstiftning motsvarande rättegångsbalken för de allmänna domstolarna — saknas emellertid generella bestämmelser om skyldighet för myndigheterna att motivera sina beslut. För vissa myndigheter finnes, i speciallagstiftningen för desamma, stadgat sådan skyldighet. Dessa fall avse icke endast för den enskilde mera ingripande frågor; ofta är det fråga om ganska perifera förhållanden. I de fall motiveringsskyldighet finnes föreskriven, torde myndigheterna också i regel lämna motivering för sina avgöranden, om än icke alltid så utförligt. På

åtskilliga områden inom den offentliga förvaltningen saknas däremot föreskrifter om skyldighet att motivera meddelade beslut. Det torde icke med fog kunna hävdas att enligt gällande rätt en sådan allmän skyldighet skulle föreligga utan stöd av lag. På sistnämnda områden torde icke heller myndigheterna i allmänhet ange skälen för sina beslut, i vart fall icke på sådant sätt att därigenom kan rätt utläsas huru myndigheten kommit fram till sitt beslut.

Olägenheterna av ett sådant förfarande, främst för den enskilde som beröres av myndighetens beslut, äro uppenbara. Jag tänker härvid givetvis icke på enkla rutinärenden utan närmast på sådana — ofta viktiga — ärenden, vari beslutet går enskild person emot eller eljest rör enskilds rätt. En anledning till att myndigheterna i princip böra motivera sina beslut är att därigenom vinnes en garanti för att den fråga som beslutet avser erhåller en omsorgsfull och saklig prövning. För att den enskilde, som beröres av beslutet, skall kunna taga ståndpunkt till huruvida han skall nöja sig med beslutet eller överklaga detsamma är det nödvändigt att han får kännedom om på vad myndigheten grundat sitt beslut. För att en fast och enhetlig rättstillämpning på de olika förvaltningsområdena skall kunna uppstå är det vidare erforderligt att det av meddelade beslut — främst överinstansernas — kan utläsas vilka skäl som varit avgörande för beslutet. Då numera envar kommer i kontakt med myndigheterna är det av utomordentlig betydelse att allmänheten har förtroende för myndigheterna och för att dessa handla objektivt. Ett sådant förtroende lär icke kunna uppnås om den enskilde — till följd av avsaknad av motivering för meddelade beslut — saknar möjlighet att kunna utläsa huru myndigheten resonerat. Jag vill här erinra om att vid antagandet av 1954 års utlänningslag departementschefen framhöll att skyldigheten för myndigheterna att motivera sina beslut utgjorde en av grundvalarna för rättssäkerheten i ett demokratiskt samhälle (prop. nr 41/1954 s. 95).

Riksdagens justitieombudsman gjorde, i skrivelse till Konungen av den 23 december 1960, en framställning i saken. Efter att utförligt ha förklarat varför det borde införas en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheterna att motivera sina beslut, framhöll justitieombudsmannen att frågan var av fundamental betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt och att en sådan allmän regel borde utan dröjsmål genomföras, utan hinder av det pågående vittsyftande lagstiftningsarbetet rörande förvaltningsförfarandet. Sedan justitieombudsmannens framställning remissbehandlats under 1961 har, efter vad jag erfarit, frågan fått vila i avbidan på det väntade betänkandet från besvärssakkunniga om en allmän lagstiftning rörande förvaltningsförfarandet.

1961 väcktes en motion i saken i andra kammaren av herrar Nyberg och Braconier (nr 61). De anhöllo därvid att riksdagen skulle hos Kungl.

Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte så snart som möjligt för riksdagen framlägga förslag till lag med regler om en allmän skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina beslut. I sitt (enhälliga) utlåtande (nr 8 år 1961) förklarade sig första lagutskottet ansluta sig till uppfattningen att vissa, tungt vägande skäl talade för införande av en allmän regel om beslutsmotivering inom förvaltningen. Utskottet hemställde likväl att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. Anledningen därtill var att utskottet inhämtat att förberedelser pågingo inom justitiedepartementet för tillämnad remissbehandling av det genom justitieombudsmannens framställning väckta förslaget, varför något initiativ i saken från riksdagens sida icke syntes för det dåvarande bära ifrågakomma. Utskottets hemställan bifölls av kammaren (den 1 mars 1961, § 19).

1964 framlade besvärssakkunniga sitt slutbetänkande, Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27). Lagförslaget, som är synnerligen omfattande och som kan sägas utgöra en motsvarighet för de administrativa myndigheterna till rättegångsbalken för de allmänna domstolarna, upptager en bestämmelse om motiveringsskyldighet. I 11 kap. 5 § andra stycket föreskrives sålunda att, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt, beslut skall innehålla de skäl på vilka avgörandet grundas.

Besvärssakkunnigas betänkande, som för närvarande är föremål för remissbehandling, utgör emellertid, som nyss sagts, ett synnerligen vittomfattande lagförslag. Det torde vara klart att det kommer att dröja avsevärd tid innan en sådan lag kan antagas; förslaget berör ju alla förvaltningsmyndigheter av de mest skilda slag, och någon motsvarande lagstiftning finnes icke för närvarande. Med hänsyn till angelägenheten av att det utan dröjsmål införes en allmän bestämmelse om principiell skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina beslut bör därför denna fråga utbrytas och upptagas till särskild behandling.

Under åberopande av det anförda får jag anhålla,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t måtte skyndsamt framlägga förslag till lag om skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut ange de skäl, å vilka besluten grundas.

Stockholm den 12 januari 1966

Axel Gustafsson
i Borås