

Nr 51

Utlåtande i anledning av motion om ökad muntlighet i förvaltningsförfarandet.

I motionen II: 974 av herr *Antonsson m. fl.* hemställs »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att förslag till bestämmelser som möjliggör ökad muntlighet i förvaltningsförfarandet utarbetas och föreläggs riksdagen i samband med det förslag till lagstiftning i övrigt på området som torde vara under övervägande inom vederbörande departement».

Gällande rätt

En av de ledande principerna i *rättegångsbalken* är att rättegången vid allmän domstol skall vara muntlig. I rättegång får sålunda avgörandet i princip inte grundas på annat material än sådant som förebringats för rätten vid muntlig förhandling. För att rätten skall få en samlad överblick över vad som muntligen förebringas, skall den muntliga handläggningen koncentreras till en förhandling, huvudförhandlingen. Vissa undantag från muntlighetsprincipen finns. Detta gäller främst rättegången i hovrätt och i högsta domstolen.

För *förvaltningsförfarandet* gäller i allmänhet att ärenden i princip skall avgöras på handlingarna. Någon motsvarighet till den för rättegång gällande principen att avgörande skall ske på grundval allenast av material, som förevarit vid muntlig huvudförhandling, finns inte inom det ordinära förvaltningsförfarandet. I den mån muntlighet förekommer, är det endast fråga om ett led i förfarandet till komplettering av det skriftliga utredningsmaterialet.

I betydande omfattning förekommer muntlig kontakt mellan myndigheter och enskilda, vilken kontakt nås genom telefonsamtal (se det s. k. service-cirkuläret) och vid enskilds besök hos myndigheten liksom också vid besök av myndighets representant hos enskild. Även en allmän domstol kan i ett anhängigt mål ha informella kontakter med part, men vad därvid avhandlas utgör inte processmaterial, med mindre det upprepas vid huvudförhandlingen. Det som avhandlas vid informella muntliga kontakter i förvaltningsförfarandet behandlas däremot i regel som utredningsmaterial.

Det finns på olika håll stadganden i författningar, vilka ger enskild särskild rätt att företräda inför myndighet för att muntligen framlägga sina
1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 1 avd. Nr 51*

synpunkter. I 15 § allmänna verksstadgan, som skall tillämpas på statsmyndighet i den mån Kungl. Maj:t bestämmer, finns ett allmänt stadgande av innehåll att för chefen skall tid vara bestämd för mottagning av allmänheten. Även för annan tjänsteman får särskild mottagningstid bestämmas. Registrators- och kassakontor skall i allmänhet hållas öppna minst fem timmar varje arbetsdag. När registrators- eller kassakontor hålles öppet, skall allmänheten mottagas av myndighetens tjänstemän i den mån deras övriga göromål inte lägger hinder i vägen. Som exempel på författningsregler av angivna slag må vidare nämnas att enligt taxeringsförordningen (61 § 4 mom.) äger skattskyldig företräda inför taxeringsnämnd för att meddela upplysningar till ledning för taxering, som berör honom. På andra håll i förvaltningsrättslig lagstiftning har reglerna om muntlighet formulerats såsom bestämmelser om muntliga förhör med part och andra. Länsstyrelse äger t. ex. en allmän befogenhet att, med iakttagande i vissa fall av därom gällande särskilda bestämmelser, föranstalta om muntligt förhör inför länsstyrelsen för vinnande av utredning i där anhängigt ärende (38 § 1 mom. länsstyrelseinstruktionen). Andra stadganden om förhör finns bl. a. i nykterhetsvårdslagen, barnavårdslagen och utlänningslagen.

Motionen

Motionärerna erinrar inledningsvis om att förvaltningsförfarandet av ålder i princip äger rum i skriftlig form samt uttalar att enighet torde råda om att den skriftliga formen bör i princip bibehållas. De framhåller emellertid vidare bl. a. att det finns starka skäl som talar för att möjligheterna till muntlig kontakt mellan enskilda och förvaltningsmyndigheter bör avsevärt förbättras i förhållande till nu rådande ordning. Härefter anförts i motionen följande.

I allt större utsträckning förekommer att enskilda personer har att ansöka om rättsliga förmåner av ekonomiskt och annat slag eller att bevaka sina intressen då fråga uppkommer att begränsa eller frånta dem beviljade förmåner. I andra fall kan det gälla ärenden där anspråk reses mot enskilda i form av förelägganden eller ingrepp i hans egendomsdisposition eller personliga förhållanden i övrigt. Många människor har i sådana sammanhang betydande svårigheter att skriftligen utforma sina synpunkter på ett adekvat sätt, de känner sig ofta osäkra om vad det är för omständigheter som är av betydelse och vad som egentligen förväntas av dem i fråga om uppgifter, utredning och argumentering. Genom muntliga förhandlingsformer skulle sådana oklarheter på ett enkelt sätt kunna undanröjas och den enskilde få större möjlighet att ge klara och utförliga besked än vad som följer av ett enbart skriftligt förfarande. Det är sålunda uppenbart att en direkt förbindelse med myndigheten i muntlig ordning i många fall skulle innebära betydande lättnad för den enskilde; hans synpunkter skulle också därigenom bättre komma till sin rätt och ett säkrare beslutsunderlag erhållas. Men också för myndighetens del och med hänsyn till intresset av materiellt

riktiga beslut torde muntligt förfarande ej sällan medföra påtagliga fördelar. Därigenom kan de beslutande erhålla värdefull personkännedom, av betydelse särskilt i ärenden där den enskildes rent personliga egenskaper och förhållanden spelar en avgörande roll; de kan därigenom över huvud taget få säkrare kännedom om relevanta omständigheter och därmed också ökade möjligheter att effektivt leda utredningsarbetet och undvika onödig och utdragen skriftväxling.

I det följande redogörs för besvärssakkunnigas förslag i här aktuell del (se avsnittet Besvärssakkunniga, s. 4).

Motionärerna erinrar vidare om att i ett år 1968 framlagt förslag till förvaltningslag (SOU 1968: 27, se s. 7) uttalas att bestämmelserna om muntlighet saknar större intresse utanför domstolskretsen. I anslutning härtill fortsätter motionärerna.

De bedömningar av spørsmålet som sålunda skett synes emellertid inte tillgodose befogade reformkrav på området. Vad först angår frågan om informella muntliga kontakter torde osäkerhet råda om i vilken utsträckning det enligt gällande ordning föreligger rätt för den enskilde att påkalla personligt företräde inför myndighet för meningsfull förhandling och diskussion av upptaget ärende; att tjänstemännen, om de är tillstädes på arbetsplatsen, inte utan vidare kan vägra mottaga besök är en annan sak. Bland allmänheten torde man vara omedveten om att man skulle äga någon viss rätt härutinnan, vilket också är naturligt eftersom förvaltningsförfarandet till sin natur är skriftligt och allmänna regler om muntlighet saknas. Inte heller bland tjänstemännen torde man ha klart för sig vilka skyldigheter som egentligen föreligger när det gäller att tillmötesgå rättssökandes önskemål om muntliga diskussioner eller att av eget initiativ uppta förhandlingar i sådan ordning. Det framstår som ett angeläget krav att rådande osäkerhet på området undanröjs. Positiva regler bör därför utfärdas i ämnet.

Vad härefter angår frågan om formbundna muntliga förhandlingar i ärenden av särskilt invecklad och viktig beskaffenhet torde det ingalunda vara så, att denna fråga skulle vara av större intresse endast för förfarandet hos förvaltningsdomstolar eller hos besvärinstanser över huvud taget. Ärenden av sådan natur förekommer givetvis redan i första instans över hela förvaltningsområdet, vare sig ärendena sedan kan föras vidare till förvaltningsdomstolar eller till myndigheter av annan karaktär. Det är i hög grad angeläget att förfarandet i ärenden av angivet slag kan ske effektivt och säkert redan i första instans. Det vore uppenbarligen olyckligt om tillförlitlig utredning skulle kunna vinnas först hos förvaltningsdomstolar eller eljest i högre instans; den enskilde skall inte onödigtvis behöva vända sig till högre myndigheter för att kunna komma till sin rätt. Bestämmelser i ämnet — som också föreslagits av besvärssakkunniga — bör därför utfärdas.

Samhällsutvecklingen ställer helt allmänt ökade krav på öppenhet mellan de enskilda medborgarna och företrädare för det allmännas organ. Inte minst gäller detta i fråga om förvaltningsärendena, som på allt flera områden och på alltmer ingripande sätt berör enskildas rätt och intressen. Förfarandet i dessa ärenden präglas emellertid av en långt driven skriftlighet, en ordning som har starka traditioner från förhållandena i ett äldre samhälle. Av skäl som ovan anförts är det ur rättsskyddssynpunkt av betydande vikt att utrymmet för muntlighetsinslag i detta förfarande ökas och att regler här-
1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 1 avd. Nr 51*

om utfärdas. På grundval av det utredningsmaterial som redan föreligger i frågan torde förslag till bestämmelser kunna utarbetas och infogas i det förslag till lagstiftning om förvaltningsförfarandet som är under övervägande i justitiedepartementet.

Uttalande vid 1942 års riksdag, m. m.

På hemställan av första lagutskottet anhöll 1942 års riksdag om en utredning angående förvaltningsförfarandet (1LU 34). I utskottsutlåtandet ifrågasattes om inte bara inom rättegångsväsendet utan även inom förvaltningsförfarandet en ökad muntlighet skulle vara av värde.

Sedan en förberedande utredning verkställdes angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskilds rätt och därmed sammanhängande frågor (Förvaltningsförfarandet, SOU 1946: 69), tillkallades år 1949 besvärssakkunniga.

Besvärssakkunniga

I sitt slutbetänkande framlade besvärssakkunniga förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27). Lagförslaget innehåller 155 paragrafer om förvaltningsärendens handläggning i första instans och besvärinstans såväl hos förvaltningsmyndigheter som hos förvaltningsdomstolar. I princip skulle bestämmelserna tillämpas i varje förvaltningsärende, som rörde någon enskild. Lagen skulle gälla även inom kommunalförvaltningen. Beträffande reformkrav om införande av muntlighet i förvaltningsförfarandet anför de sakkunniga i sin sammanfattning följande.

De sakkunniga ha utgått från att det administrativa förfarandet i princip även framgent skall vara skriftligt. Att så förblir fallet är en förutsättning för att det alltfört skall kunna vara billigt och enkelt. Muntlighet erfordras emellertid för vissa situationer och föreslås skola tillämpas, då det finnes vara av vikt för utredningen. Sådan muntlig handläggning får närmast till uppgift att fullständiga en i övrigt skriftlig handläggning.

I lagförslagets åttonde kapitel, som avser ärendes utredning i första instans, upptas i 14 § följande regler om muntlig handläggning.

Finnes för utredningen av vikt, att part eller annan höres muntligen, må myndigheten förordna om muntlig handläggning. Sådan handläggning skall äga rum vid sammanträde inför myndigheten å lämplig plats.

I 15—21 §§ i nämnda kapitel upptas närmare bestämmelser om förfarandet m. m. vid sammanträde för muntlig handläggning.

I 9 kap. finns regler om särskilda utredningsmedel vid domstol, som avgör förvaltningsärende i första instans. Med domstol avses allmän eller särskild domstol eller förvaltningsdomstol. Bl. a. skall domstol, då verkligt

behov därav föreligger, handlägga ärende genom fullständig muntlig huvudförhandling alldeles som tviste- och brottmål handlägges i rättegång.

I enlighet med det anförda avser 8 och 9 kap. i lagförslaget förfarandet i första instans. På grund av bestämmelse i 15 kap. 1 § gäller, med vissa tillägg och inskränkningar, samma regler i besvärärende.

I lagmotiven anför de sakkunniga vid 8 kap. 14 § inledningsvis följande (s. 353).

I det stora flertalet förvaltningsärenden äro saksammanhangen enkla. Vidare består bevisningen till övervägande del av skriftliga handlingar. Ärendena äro i dessa fall vanligen ägnade att avgöras genom skriftlig handläggning. Behovet av ett snabbt, enkelt och billigt förfarande är också starkt uttalat i förvaltningen. Under sådana förhållanden råder ingen tvekan om att framdeles liksom hittills förvaltningsförfarandets del såsom huvudregel bör gälla, att handläggningen skall vara skriftlig och att ärendena skola avgöras på handlingarna. Lagförslaget har också främst utformats med sikte på ett skriftligt förfarande.

Den omständigheten att någon muntlighetsreform, motsvarande den som ägt rum inom rättegångsväsendet, varken är behövlig eller möjlig inom förvaltningsförfarandet innebär emellertid icke, att muntligheten får lämnas ur sikte. I den mån ett verkligt behov av muntlighet föreligger för att en tillförlitlig utredning skall vinnas och ett muntlighetsinslag kan inpassas i handläggningen utan att denna blir för tungrodd eller kostsam för myndigheterna och parterna, bör tillgång till muntlighet finnas. Självfallet blir det då regelmässigt fråga om muntliga handläggningsformer av mindre kvalificerat slag än den huvudförhandling, som de allmänna domstolarna ha att hålla. Muntlighetens ändamål blir att komplettera skriftligheten, icke att ersätta den helt. Därvid kan förfaras på skilda sätt, alltifrån informella telefonsamtal till formliga sammanträden för muntlig handläggning avseende genomgång av saksammanhang och förhör med parter och andra.

De sakkunniga behandlar i det följande först de mera *informella vägar*, på vilka utredningen kan kompletteras muntligen, för att därpå komma in på den mera *formbundna* muntliga handläggningen.

I förstnämnda avseende framhåller de sakkunniga att de i olika sammanhang i betänkandet förutsatt att muntlig kontakt skall kunna tagas mellan myndighet och part. Myndigheten bör sålunda t. ex. kunna muntligen lämna part anvisningar rörande komplettering av partens utredningsmaterial. Hinder bör inte heller möta mot att myndigheten muntligen inhämtar upplysningar från part. Det är även att räkna med, att part vid personligt besök hos myndigheten eller telefonledes lämnar upplysningar och närmare utvecklar sin talan. De sakkunniga framhåller att muntliga kontakter av nämnda och liknande slag utgör naturliga inslag i utredningen i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga håller emellertid före, att en viss återhållsamhet bör iakttagas särskilt när det gäller att uppmuntra till personliga besök hos myndigheten. I tvåpartsärenden kan det ofta vara ägnat att väcka betänkligheter, om myndigheten tager emot personligt besök av den

ena parten i den andras frånvaro. Viss risk finns även att de personliga besöken urartar till en formalitet, som part tror sig skyldig att iaktta men som blir av ringa eller ingen betydelse för utredningen. Personliga besök kan för övrigt komma att taga oproportionerligt lång tid i anspråk och bli till ett verkligt hinder för myndigheternas arbete, om de förekommer i större utsträckning. De sakkunniga finner — med hänsyn till existerande regler om myndighets mottagningstider och till andra av dem föreslagna regler, nämligen om parts rätt att utveckla talan och förebringa utredningsmaterial och om myndighetens allmänna utredningsbefogenheter — att det inte behövs några särskilda regler i förvaltningslagen vare sig om rätt för part att erhålla personligt företräde hos myndighet för att lämna upplysningar eller annan utredning eller om möjlighet för myndighet att under hand muntligen inhämta upplysningar av part. I förtydligande syfte framhöll de sakkunniga, att situationer förekommer, särskilt i enpartsärenden, där det ur utredningssynpunkt ter sig mycket ändamålsenligt att en muntlig kontakt tas på ett informellt sätt mellan myndighet och part. Sammanfattningsvis framhöll de sakkunniga, att enligt deras mening mycket står att vinna genom en förnuftig användning av möjligheten till informella muntliga kontakter mellan myndigheten samt parter och andra. På de flesta förvaltningsområden torde behov i regel inte finnas av muntlighet i andra former.

Beträffande den formbundna muntliga handläggningen anför de sakkunniga till en början följande.

Erfordras särskild stadga i förfarandet och måste stora krav ställas på tillförlitligheten av inhämtade upplysningar, torde sammanträden av formbunden karaktär inför myndigheten böra väljas framför de informella kontakterna. Stå i ett ärende två parter med motsatta intressen mot varandra, kan det som nämnts ofta vara betänkligt och ägnat att inverka menligt på förtroendet för myndigheten, om den träder i muntlig kontakt med en part utan att motparten beredes tillfälle att delta, även om anteckningar över vad som förevarit sedermera delgivas den frånvarande. De informella muntliga kontakterna böra i sådana ärenden principiellt vara uteslutna.

Vidare förekomma ärenden, som svårligen låta sig utreda på ett tillfredsställande sätt utan att ett sammanträde anordnas, vid vilket parter och andra i ett sammanhang kunna höras och få tillfälle att utveckla sina synpunkter. De sakkunniga åsyfta ärenden med mera invecklade saksammanhang, ärenden, där man för bevisningen är beroende av utsagor, t. ex. om händelseförlopp och innebörden av träffade avtal, samt ärenden, där myndigheten har att bilda sig en uppfattning om ett vårdbehov, en persons lämplighet som vårdnadshavare eller psykiska status över huvud. Framkomma motstridiga uppgifter, erfar myndigheten behov av att bilda sig en säker uppfattning om sagesmännens trovärdighet.

I ärenden, där fråga är om betydande ingrepp i personlig frihet eller i egendom, är det av rättssäkerhetsskäl angeläget att vinna den tillförlitlighet i utredningshänseende som formbunden muntlighet skänker. Det är i synnerhet i ärenden, som angå någons person, av betydelse för en säker bedömning, att myndigheten beredes tillfälle att lyssna till vederbörande själv och

bilda sig en uppfattning om honom. Är det beslutande organet kollegialt sammansatt, såsom är fallet t. ex. med kommunala nämnder, torde det därför ofta vara lämpligast att låta vederbörande företräda vid sammanträde med myndigheten.

Mot bakgrund av vad ovan sagts föreslå de sakkunniga, att i lagen upptagas regler om muntlig handläggning vid sammanträden.

Förhör med part kan avse upplysningar om fakta, eventuellt ytterligare klarläggande av sådana som parten redan meddelat skriftligen. Behov härav gör sig gällande icke minst i fall då parten svarat undvikande eller helt underlåtit att svara och fog finnes för misstanke att han har något att dölja. Förhöret kan även inriktas på att få partens yrkanden preciserade och vinna klarhet om vad som är ostridigt i ärendet. Någon gång kan det även tänkas vara av värde att genom förhör med part få en säkrare uppfattning om hans argumentering, såväl i faktiskt som rättsligt hänseende. Förhör med annan än part kan ha till syfte dels att vinna upplysningar om faktiska förhållanden, dels ock att erhålla sakkunniga omdömen.

Härefter utvecklar besvärssakkunniga utförligt sina synpunkter på frågor i anslutning till den av dem föreslagna lagtexten (se betänkandet s. 355—359). Här må endast framhållas att de sakkunniga förutsätter, att vid sidan av förvaltningslagen i specialförfattningar kan intas stadganden, enligt vilka sammanträde för muntlig handläggning är föreskrivet i större omfattning. I anslutning härtill anför de sakkunniga.

De sakkunniga vilja framhålla angelägenheten av att denna möjlighet tillvaratages i alla de fall, där sammanträden utan att alltför mycket betunga myndigheter, parter och andra, äro ägnade att göra utredningen i ärendena effektivare. Särskilt böra härvid sådana ärenden beaktas, i vilka utredningen erfarenhetsmässigt är svår att verkställa på skriftlig väg i synnerhet då tillika stora personliga och ekonomiska värden stå på spel.

1968 års förslag till förvaltningslag

Besvärssakkunnigas förslag blev föremål för en mycket omfattande remissbehandling. Mot förslagets enskildheter restes från remissinstansernas sida inte några allvarigare erinringar. Däremot gjorde många gällande, att förslaget i sin helhet syftade för långt och var alltför omfattande och detaljerat för att kunna tillämpas mera allmänt i förvaltningsverksamheten.

Med ledning av vad som sålunda kom fram har ett nytt lagförslag utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet (SOU 1968: 27). Författningsmaterialet har skurits ner radikalt så att kvar står endast en kärna av 25 paragrafer. Den nya lagen föreslås heta *förvaltningslagen*. Tanken är att den i princip skall tillämpas bara hos förvaltningsmyndigheterna, alltså främst hos länsstyrelser och centrala myndigheter med underordnade statliga och kommunala lokalorgan, men inte hos förvaltningsdomstolarna eller hos Kungl. Maj:t i statsrådet.

Den radikala nedskärningen av författningsmaterialet har inte tillåtit att

mer än de allra viktigaste frågorna angående förvaltningsförfarandet behandlas i förvaltningslagen.

Tanken är att det som nu finns föreskrivet om ärendens handläggning i olika författningar såsom i byggnadsstadgan, nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen skall gås igenom och samordnas med förvaltningslagens bestämmelser innan denna träder i kraft. Förvaltningslagens bestämmelser skall sedan gälla, om intet avvikande förekommer i en specialförfattning, utfärdad av Kungl. Maj:t.

1968 års förslag till förvaltningslag innehåller inte någon motsvarighet till reglerna om sammanträde för muntlig handläggning i 8 kap. besvärssakkunnigas förslag. Justitiedepartementets arbetsgrupp uttalar i sina allmänna överväganden (s. 50) att besvärssakkunnigas lagförslag inte bara genom specialreglerna om särskilda utredningsmedel hos domstol tagit intryck av att reglerna avsetts bli tillämpliga hos både egentliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Såsom framhållits från flera håll, anför arbetsgruppen, har detta fått en alltför vidlyftig reglering till följd. Som exempel på bestämmelser, som saknar större intresse utanför domstolskretsarna, pekar arbetsgruppen på dem om omröstning i 2 kap., *om formellt sammanträde för muntlig handläggning* i 8 kap. och om besvärsmyndighets utredningsbefogenheter i 15 kap. Sådana regler kan utan tvekan undvaras i en lag som inte skall tillämpas av förvaltningsdomstolar, anför arbetsgruppen.

Av de allmänna synpunkter som anförs av arbetsgruppen, då det gäller att ta ställning till omfattningen av en allmän förvaltningslag, må här återges även följande (s. 51).

Som en allmän synpunkt kan inför de fortsatta övervägandena i likhet med vad många remissinstanser gör framhållas vikten av att lagstiftningen blir kort, enkel och lättöverskådlig. Att så blir fallet torde utgöra förutsättning för att lagverket skall kunna bli var mans egendom på den offentliga förvaltningens alla disparata fält och hos alla dess myndigheter av skilda slag. Det gäller att i det nu aktuella lagstiftningsskedet så kort och kärnfullt som möjligt slå fast och pränta in de verkligt betydelsefulla grundsatserna för förvaltningsförfarandet och det som sammanhänger nära med dem. Sedan erfarenhet vunnits om tillämpningen av en kort förfarandelag, kan övervägas, om den bör byggas ut med ytterligare regler. Förekommande behov av allmänna anvisningar och central vägledning i andra förfarandefrågor än lagstiftningen behandlar kan under tiden i stället tillfredsställas genom administrativa föreskrifter o. d. Rättspraxis har tidigare fullgjort en viktig funktion i detta hänseende och bör givetvis också i framtiden kunna göra det.

Reformarbete beträffande förvaltningsdomstolar

Som framgår av motionens motivering avser motionärernas hemställan inte förfarandet vid förvaltningsdomstolarna. Med hänsyn till innehållet i motionen och till att — sedan motionen väcktes — beslut fattats om inrättande av nya förvaltningsdomstolar, som från förvaltningsmyndigheter skall

överta handläggningen av vissa ärenden, finns det emellertid skäl att här i korthet redovisa pågående reformarbete beträffande förvaltningsrättskipningen.

Sedan prop. 1970: 116 med förslag till ändring i regeringsformen m. m. förelagts riksdagen och till lagrådet remitterats förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar samt prop. 1970: 103 om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen förelagts riksdagen och antagits av denna, har följande riktpunkter erhållits för en reglering av förfarandet hos förvaltningsdomstol.

En förvaltningsdomstolsorganisation byggs upp med regeringsrätten som högsta instans med huvudsaklig uppgift att vara prejudikatinstans samt med två kammarrätter som mellaninstanser och med länsrätter och läns-skatteätter (jämte mellankommunala skatteätten) som underinstanser. Regeringsrättens och kammarrätternas organisation, inbegripet frågor om domared, jäv och omröstning, samt uppgifter regleras i en särskild lag, *lag om allmänna förvaltningsdomstolar* (se ovannämnda lagrådsremiss, dagtecknad den 20 mars 1970). I en annan särskild lag, *lag om skatteätt och länsrätt*, ges motsvarande bestämmelser i fråga om dessa domstolars organisation och uppgifter (stencil C 1970: 3). Till de nämnda organisationslagarna skall fogas en förfarandelag, *lag om förfarandet i förvaltningsdomstol*. Denna lag är avsedd att tillämpas vid rättskipning i mål hos såväl regeringsrätt och kammarrätt som länsrätt, läns-skatteätt och mellankommunala skatteätten, om ej annat är föreskrivet i lag. Förslag till lagen har framlagts i en PM, som upprättats inom justitiedepartementet (stencil Ju 1970: 11).

Beträffande länsrätterna och läns-skatteätterna må tilläggas följande. Vid innevarande års vårriksdag fattades, som ovan nämnts, beslut om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (prop. 1970: 103, SU 132, KU 34). Beslutet avsåg bl. a. en reform av förvaltningsrättskipningen vid länsstyrelse och prövningsnämnd. Reformen innebär i detta avseende att till en huvudenhet vid länsstyrelsen förs, jämte annat, i princip all förvaltningsrättskipning, dvs. i huvudsak handläggningen av mål och ärenden i vilka talan fullföljs från länsstyrelsen eller prövningsnämnden till förvaltningsdomstol — kammarrätten eller regeringsrätten. Till denna enhet knyts två organ, länsrätt och läns-skatteätt, vilka avses komma att handlägga, länsrätten vissa av de målgrupper som f. n. handläggs på landskansliet och läns-skatteätten i huvudsak de mål som f. n. handläggs hos prövningsnämnden.

I ovannämnda promemoria med förslag till lag om skatteätt och länsrätt (stencil C 1970: 3) behandlas utförligt frågan om domstolarnas kompetens. Som förutskickats i prop. 1970: 103 bör enligt promemorian till en början i länsrätt inte handläggas mer än i huvudsak ett begränsat antal målgrupper, nämligen mål om omhändertagande av barn för samhällsvård, om verkstäl-

lighet av dom i vårdnadsmål, om intagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare och utvisning av utlänning samt körkortsmål, målgrupper vilka samtliga f. n. handläggs av länsstyrelsen på landskansliet. Efter hand som erfarenheter vinnas av den nya ordningen och organisationen hinner byggas ut bör kompetensområdet vidgas, uttalades i propositionen. I promemorian föreslås att vissa mål, som är likartade med de uppräknade, redan från början skall föras till länsrätternas kompetensområde. Även beträffande läns-skatterätternas kompetensområde görs i promemorian en avgränsning med utgångspunkt från riksdagsbeslutet om reformen.

Då det slutligen gäller *förfarandet i förvaltningsdomstol* enligt den utarbetade lagen (stencil Ju 1970: 11) må, såvitt avser frågan om muntlighet i förfarandet, anföras följande.

I lagförslaget avser ett avsnitt (17—27 §§) muntlig förhandling och syn. Huvudbestämmelserna om muntlig förhandling har följande lydelse.

17 §.

Kan det antagas att parts eller annans personliga närvaro avsevärt skulle gagna utredningen i målet, får rätten förordna om muntlig förhandling i detta. Förhandlingen kan begränsas till den eller de frågor, varom utredningen anses bristfällig. Har enskild part begärt muntlig förhandling, skall sådan hållas, om icke processföremålets värde är ringa, förhandlingen är obehövlig eller eljest särskilda skäl talar däremot.

18 §.

Har rätten förordnat om muntlig förhandling i ett mål, får rätten, om det behövs, bestämma att målet skall beredas till sådan förhandling genom muntlig förberedelse inför rättens ordförande. Vid sådan förberedelse utrönes vad som är ostridigt och vad som är tvistigt samt vilka omständigheter och bevis som vardera parten vill åberopa till stöd för sin talan vid förhandlingen.

Beträffande övriga bestämmelser om muntlig förhandling samt motiven till de föreslagna bestämmelserna hänvisar utskottet till promemorian (s. 5 f., 76 f.). I motivavsnittet lämnas även en redogörelse för vissa tidigare förslag rörande muntligt förfarande i förvaltningsdomstol.

Utskottet

I förevarande motion yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall anhålla att förslag till bestämmelser som möjliggör ökad muntlighet i förvaltningsförfarandet utarbetas. Motionärerna vill att bestämmelserna skall föreläggas riksdagen i samband med ett väntat lagförslag rörande förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. En lagrådsremiss innehållande ett sådant förslag är för närvarande under utarbetande i Kungl. Maj:ts kansli.

För förvaltningsförfarandet gäller att ärenden i princip skall avgöras på handlingarna. Det förekommer emellertid i viss utsträckning att förfarandet även har ett muntligt inslag. Detta kan antingen ha formen av informella muntliga kontakter mellan myndigheten och den enskilde eller bestå av förhandling eller förhör i en mer eller mindre formbunden ordning.

Som motionärerna uttalar torde enighet råda om att skriftlig handläggningsform skall bibehållas som huvudregel inom förvaltningen. Att så sker är en förutsättning för att förfarandet skall kunna förbli billigt och enkelt. Det sagda hindrar emellertid inte att det kan finnas skäl att i vissa fall utvidga möjligheterna till muntlighet i förvaltningsförfarandet. Även om behovet av muntlig handläggning i administrativa ärenden varierar från ärendetyp till ärendetyp, vill utskottet ansluta sig till de tankegångar som ligger bakom motionen, nämligen att det är av värde att den handläggande personalen beaktar möjligheterna till muntligt förfarande och utnyttjar dessa då det kan vara till fördel för den enskildes möjlighet att ta till vara sin rätt eller för att eljest nå ett materiellt riktigt resultat.

Utskottet vill erinra om att sedan motionen väcktes riksdagen fattat beslut om inrättande av länsrätter och vissa andra förvaltningsdomstolar, som skall handlägga målgrupper av väsentlig betydelse för den enskilde. Avsikten är att, efter hand som erfarenheter vinnas av den nya ordningen och organisationen byggs ut, kompetensområdet skall vidgas för länsrätterna. Bland annat för de nyinrättade förvaltningsdomstolarna finns i ett nyligen utarbetat lagförslag utförliga regler om muntlig förhandling. Ett genomförande av detta förslag kommer således, då det gäller vissa för den enskilde betydelsefulla ärenden som nu handläggs av förvaltningsmyndighet, att tillgodose motionärernas önskemål om regler för formbundna muntliga förhandlingar. I denna del erfordras därför inte något riksdagens initiativ i anledning av motionen.

Beträffande motionärernas krav på regler om informella muntliga kontakter i administrativa ärenden och om formbundna muntliga förhandlingar i ärenden som inte handläggs av förvaltningsdomstol får utskottet framhålla att det förslag, som ligger till grund för det inledningsvis nämnda arbetet på en lagrådsremiss, inte innehåller några regler om muntligt förfarande. Den arbetsgrupp som utarbetat förslaget har gjort sina överväganden med utgångspunkt från att lagstiftningen bör bli kort, enkel och lättöverskådlig. Gruppen förutsätter bl. a. att, sedan erfarenhet vunnits om tillämpningen av en kort förfarandelag, det kan övervägas om lagen bör byggas ut med ytterligare regler. Utskottet kan ansluta sig till de bedömanden som arbetsgruppen sålunda givit uttryck åt och som återspeglas i lagförslaget. Icke heller i denna del bör därför motionen föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställer,

att motionen II:974 icke föranleder någon riksdagens
åtgärd.

Stockholm den 20 oktober 1970

På första lagutskottets vägnar:

ERIK SVEDBERG

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Erik Svedberg (s), Hjorth (s), Schött (m), fru Lindström (s), herrar Sörenson (fp), Larfors (s) och Ferdinand Nilsson (cp);

från andra kammaren: herrar Jönsson i Malmö (s), Börjesson i Falköping (cp), Björk i Påarp (s), Hansson i Piteå (s), Oskarson (m), Polstam (cp), fru Anér (fp) och herr Jadestig (s).