

Nr 52

Utlåtande i anledning av motion om vidgad tillämpning av kontradiktoriskt förfarande i förvaltningsärenden, m. m.

I motionen II: 975 av herr *Antonsson m. fl.* hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning rörande frågorna om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna samt om vidgning av det allmännas besvärsmått i förvaltningsärenden».

Nuvarande förhållanden

Allmänt

Det tvåpartsförhållande, som är konstitutivt för civil- och straffprocessen vid allmän domstol, föreligger sällan i förvaltningsmål. I ett förvaltningsärende finns det i allmänhet inte mer än en enskild part. Detta medför att myndigheten i viss mån kommer att spela en dubbel roll. Myndigheten skall på en gång tillvarata det allmännas intressen gentemot den enskilde och opartiskt tillämpa gällande rättsregler; myndigheten skall, som motionärerna anför, så att säga fungera både som domare och åklagare på en gång. Det har, bl. a. i den rättsvetenskapliga litteraturen, hävdats att denna dubbelroll kan vara svår att genomföra. Å ena sidan ligger nära till hands, har det anförts, att myndigheten alltför starkt hävdar det allmännas intresse på bekostnad av den enskildes. Å andra sidan kan myndigheten frestas att ge vika för den enskildes krav i medvetenhet om att det inte finns något annat organ, som bevakar det allmännas intresse (Strömberg: Allmän förvaltningsrätt, tredje upplagan, s. 96). Man har inom vissa förvaltningsområden sökt motverka olägenheterna genom att inrätta särskilda organ med uppgift att inför den beslutande myndigheten bevaka det allmännas intresse gentemot den enskilde. Härigenom har man i allmänhet velat tillgodose två syften, nämligen dels att stärka den beslutande myndighetens opartiska ställning genom att befria den från uppgiften att aktivt hävda det allmänna intresset, dels att åstadkomma en effektivare bevakning av det allmännas intresse gentemot den enskilde.

Är ett tvåpartsförhållande, där motsatta intressen gör sig gällande, för handen i ärenden inom ett förvaltningsområde, har förfarandet ofta ordnats såsom en — vanligen skriftlig — förhandling mellan parterna. Detta gäller *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 1 avd. Nr 52*

bl. a. det fall, att ett särskilt partsorgan för det allmänna inrättats. Den omständigheten att förfarandet fått formen av förhandling mellan parter är emellertid inte i och för sig avgörande för fördelningen av ansvaret mellan parterna och myndigheten i fråga om den utredning som bör ske i ärendet innan detta företas till slutligt avgörande. Ett betydande ansvar för utredningen kan åvila den beslutande myndigheten även i ett ärende, där handläggningen har formen av förhandling mellan parter. I enpartsärenden, där motpart saknas, vilken kompletterar utredningsmaterialet på de punkter, där parten iakttagit tystnad eller ensidigt andragit omständigheter till stöd för sin talan, blir emellertid myndighetens ansvar för utredningen, i den mån allmänt intresse berörs, särskilt påtaglig.

Den i det föregående behandlade frågan — tillämpning av kontradiktoriskt förfarande — har, som motionärerna också framhåller, nära samband med frågan om möjligheterna för det allmänna att anföra besvär över beslut, varigenom ett i det aktuella ärendet föreliggande allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som eljest ur allmän synpunkt anses ogrundat eller olämpligt.

Beträffande *statliga myndigheters besvärsmätt* må anföras följande. I vissa författningar har statliga myndigheter angivits såsom besvärberättigade. Då sådan myndighet tillagts besvärsmätt har det uppenbarligen skett i syfte att myndigheten skall tillvarata de allmänna intressen, som myndigheten representerar, i ärendena i fråga. I den mån en myndighet sålunda inte uttryckligen tillagts besvärsmätt anses myndigheten i regel inte behörig att föra talan inför besvärsmätt.

Har statlig myndighet intagit partställning hos annan statlig myndighet, måste, om annat ej stadgas, även besvärsmätt anses tillkomma myndigheten.

Det förtjänar särskilt nämnas att justitiekanslern, vilken enligt 2 § i den för honom gällande instruktionen har att i mål, som rör kronans rätt, där det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra Kungl. Maj:ts talan samt, på sätt därom är stadgat, besluta om fullföljande av talan i sådana mål. Vad som skall förstås med kronans rätt är dock ej fullt klart. Begreppet torde få uppfattas ganska vidsträckt. Det är å ena sidan tydligt att därmed icke avses allmänna intressen över huvud taget. Ett ärende om återkallelse av körkort torde t. ex. icke röra kronans rätt. Däremot torde under kronans rätt inbegripas statens ekonomiska intressen och möjligen även intresset av statens säkerhet.

Å statlig myndighet kan ankomma att tillvarata sådana privaträttsliga intressen som kronans intressen såsom fastighetsägare eller statens affärsintressen. I den mån så är fallet, blir spørsmålet om myndighetens saklegitimation att bedöma efter i princip samma regler som de, vilka tillämpas å enskilda rättssubjekt.

Vad angår inbördes överordnade och underordnade myndigheter gäller, att besvärsmätt ej föreligger för underordnad myndighet beträffande beslut

av överordnad myndighet. Det är sålunda fast praxis, att lägre statlig myndighet ej äger överklaga överordnad myndighets beslut i besvärssärende avseende ett dess eget avgörande. Den omständigheten att besvärsmyndigheten icke representerar andra allmänna intressen än den myndighet, vilken meddelat det beslut, om vars överklagande fråga är, anses utesluta besvärsrätt för den underordnade myndigheten.

Kommunal myndighet anses äga besvärsrätt väl när ett av densamma meddelat förpliktande beslut ändrats men ej när ett dess gynnande beslut ändrats. Vidare anses kommunal styrelse och kommunala organ för specialreglerad förvaltning äga föra talan mot beslut av statsmyndighet eller annan kommunal myndighet, vilka anses förfördela sådant allmänt intresse, som organet är satt att bevaka (se främst SOU 1964: 27 s. 520, 540 f., SOU 1968: 27 s. 234).

Ytterligare ang. partsorgan för det allmänna

Det system med partsorgan för det allmänna, som i enlighet med det anförda tillskapats inom vissa förvaltningsområden, är inte enhetligt. Tvärtom har vitt skilda lösningar valts både då det gäller valet av partsorgan och uppgifter som tillagts sådant organ. Här må i korthet nämnas vissa exempel som belyser de variationer som förekommer i förevarande hänseende.

I en del fall har viss tjänsteman ålagts att såsom partsorgan för det allmänna föra talan inför förvaltningsmyndighet. Fiskeriintendenten äger sålunda enligt fiskeristadgan hos länsstyrelse göra framställning om särskilda bestämmelser rörande fiskets vård och bedrivande. Vid förhör enligt utlänningslagen äger förhörsmyndighet, då det finnes erforderligt, uppdraga åt polismyndighet eller särskilt utsedd person att vara allmänt ombud. Uppgiften att inför viss myndighet företräda ett allmänt intresse har inte alltid anförtrots ett för ändamålet skapat partsorgan utan tillagts en myndighet såsom särskilt åliggande vid sidan av dess övriga förvaltningsuppgifter. Enligt nykterhetsvårdslagen göres sålunda ansökan om tvångsintagning av den, som är hemfallen åt alkoholmissbruk, hos länsstyrelsen av den kommunala nykterhetsnämnden, av länsnykterhetsnämnden eller av polismyndigheten i orten.

Sistnämnda fall har åberopats som exempel på ett fullt utvecklat tvåpartsförfarande; en representant för det allmänna intresset anhängiggör ärendet hos myndigheten, för talan mot den enskilde inför myndigheten och äger överklaga myndighetens beslut, i den mån klagan är tillåten (se dock SOU 1960: 19). Som jämförelse kan nämnas att allmänt ombud enligt utlänningslagen saknar besvärsrätt.

I flertalet av de fall, där särskilt partsorgan för det allmänna finns, har detta inte partsställning hos den myndighet som först meddelar slutligt beslut i ärendet, beslutsmyndigheten. I åsyftade fall har organet däremot besvärsrätt och blir därmed också part hos besvärsmyndigheten. I besvärss-

processen företräds det allmänna av taxeringsintendenten. Taxeringsintendenten är däremot inte motpart till den skattskyldige vid taxeringsförfarandet inför taxeringsnämnden. Här må även nämnas att år 1967 infördes regler om allmänt ombud som skall föra det allmännas talan i uppbringningsmål (se SOU 1965: 23, prop. 1967: 130, BeU 53).

Motionen

I motionen uttalas inledningsvis — i anknytning till en kortfattad redogörelse för gällande rätt — att den dubbelställning som myndighet intar i ett förvaltningsärende, där den enskilde inte har någon motpart som företrädare för det allmänna, uppenbarligen i princip är mindre tillfredsställande; särskilt i ärenden, där motsatsförhållandet mellan det allmänna och det enskilda intresset skarpt framträder, har förhållandet menlig inverkan på myndigheternas möjlighet och förmåga till objektiv bedömning och är därjämte ägnat att hos allmänheten minska förtroendet för myndigheternas opartiskhet.

Beträffande besvärsinstitutet framhålls att detta institut i det stora flertalet förvaltningsärenden endast kan begagnas av enskilda parter och avse beslut som gått enskilda — men ej allmänna — intressen emot. Det kan förefalla, anför motionärerna, som om en sådan ordning endast skulle vara gynnsam för den enskilde och ägnad att stärka hans rättsskydd. Att enligt motionärernas mening så inte är fallet utvecklas härefter i enlighet med den uppfattning som JO givit uttryck åt i sitt yttrande över besvärssakkunnigas betänkande (se nedan).

Motionärerna hänvisar i det följande till besvärssakkunnigas slutbetänkande i här aktuell del, till riksdagens ställningstagande år 1965 beträffande allmänt ombud vid försäkringsdomstolen, till JO:s, regeringsrättens och JK:s remissyttranden över besvärssakkunnigas förslag samt till 1968 års förslag till förvaltningslag. Härefter anföras i motionen.

Frågan om kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna liksom den därmed nära sammanhängande frågan om det allmännas besvärsrätt är av stor principiell betydelse ur administrativ rättsskyddssynpunkt. Nuvarande ordning i dessa hänseenden framstår av förut anförda skäl som otillfredsställande. I likhet med vad som framhållits av flera rättsinstanser med speciell tyngd anser vi att tvåpartsförfarande bör införas i ökad utsträckning och att besvärsrätten bör vidgas. En ändamålsenlig lösning av dessa frågor kan uppenbarligen inte ske inom ramen för en mycket omfattande och splittrad speciallagstiftning. En gemensam översyn måste ske över hela rättsområdet. I vilken utsträckning och på vad sätt reformer i angivet syfte lämpligen kan genomföras bör bli föremål för särskild utredning. Med hänsyn till frågornas vikt ur rättsskyddssynpunkt bör utredningen bedrivas skyndsamt.

Besvärssakkunnigas förslag m. m.

I sitt huvudbetänkande, lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27), föreslår besvärssakkunniga inte några ändringar i fråga om statliga organs besvärsrätt (s. 539). De sakkunniga understryker emellertid vikten av att särskilda partsrepresentanter för allmänna intressen i möjligaste mån införas på sådana områden, där erfarenhetsmässigt behov gör sig gällande av möjlighet att på initiativ av det allmänna få en sak prövad i högre instans. De sakkunniga anser det t. ex. inte tillfredsställande att i uppbörds- och debiteringsmål ingen särskild partsrepresentant fanns för det allmänna utan att JK måste förordna sådan för varje särskilt tillfälle (betr. nuvarande förhållanden: se föregående avsnitt).

På anförda skäl föreslår de sakkunniga att — med ändring av vad som nu anses gälla — kommunal myndighet generellt skall äga rätt att klaga när dess eget beslut ändrats.

I remissyttrandena över de sakkunnigas förslag be-tecknar *regeringsrättens ledamöter*, JK och JO det som angeläget att tvåpartsförhållande åstadkoms i ökad utsträckning i förvaltningsförfarandet genom att särskilda ställföreträdare utsågs som ägde föra talan för det allmänna.

Regeringsrättens ledamöter framhåller bl. a. att någon svårighet att till-skapa ett allmänt ombud på uppbördsområdet inte torde finnas (så-dant ombud har enligt det ovan sagda införts 1967). Vidare anför nämnda leda-möter, att ett annat område, där behov av ett allmänt ombud torde före-ligga, är socialförsäkringsprocessen (beträffande denna process: se nedan s. 9).

JO anför för sin del bl. a.

Den omständigheten att ett beslut ej kan överklagas från det allmännas sida innebär otvivelaktigt en psykologisk press på beslutsmyndigheten att i fall, där utrymme för tvekan föreligger, inta en restriktiv hållning och låta beslutet utfalla till den enskildes nackdel; endast därigenom kan ju saken föras vidare till högre instans. Att endast den enskilde parten utrus-tats med besvärsrätt är alltså ägnat att — i strid med besvärsinstitutets syfte — leda till en försämring i den enskildes rättsläge. Jag har i min verksamhet sett åtskilliga exempel härpå.

Men även ur en annan synpunkt framstår frånvaron av besvärsrätt för det allmänna som otillfredsställande. Bland den stora mängd förvaltnings-avgöranden som träffas förekomma naturligtvis fall, i vilka myndighet på grund av ofullständig utredning, felbedömning av fakta eller feltolkning av författningsbestämmelser meddelar beslut, varigenom viss enskild person obehörigen gynnas på bekostnad av allmänna intressen. Det kan t. ex. gälla felaktigt meddelande av tillstånd, licenser o. d. eller underlåtenhet att på adekvat sätt ingripa mot enskild. Genom sådana beslut kunna viktiga all-männa intressen åsidosättas utan att möjlighet föreligger att efter besvär få beslutet rättade.

Med hänsyn till nu antydda olägenheter måste ifrågasättas om icke be-svärsrätten för statliga organ bör väsentligt vidgas. Någon ändring i fråga

om det i praxis tillämpade betraktelsesättet rörande statlig myndighets besvärsmålsrätt ha de sakkunniga emellertid icke ansett sig böra föreslå. Nuvarande ordning — enligt vilken myndighet i regel ej anses behörig föra talan, om icke besvärsmålsrätt genom uttrycklig författningsföreskrift tillagts myndigheten — har syntts de sakkunniga ändamålsenlig. Däremot ha de sakkunniga, i anslutning till vad de här om anfört i principbetänkandet, understrukit vikten av att särskilda partsrepresentanter för allmänna intressen »i möjligaste mån» införas på sådana områden, där erfarenhetsmässigt behov gör sig gällande av möjlighet att på initiativ av det allmänna få en sak prövad i högre instans. Frågan här om skulle alltså regleras i speciallagstiftningen.

För min del tror jag knappast att de sakkunnigas ståndpunkt i denna del är ägnad att medföra en ändamålsenlig lösning av föreliggande spørsmål. Av skäl som jag förut angivit torde behov av besvärsmålsrätt för det allmänna föreligga inom praktiskt taget alla områden av förvaltningen, låt vara att detta behov typiskt sett kan le sig mera framträdande inom vissa områden än andra. Att i någon större utsträckning utbygga organisationen med särskilda partsrepresentanter torde emellertid icke låta sig göra eller ens vara lämpligt. Olika skäl synas kunna anföras för att ett sådant utpräglat tvåpartsförhållande inför förvaltningsmyndighet i stället bör förbehållas vissa strängt begränsade typer av ärenden. I vilket fall som helst är det tydligt, att man med de sakkunnigas linje icke kan lösa problemet om det allmännas besvärsmålsrätt annat än för en förhållandevis liten del av förvaltningen.

Detta viktiga spørsmål synes därför böra bli föremål för ytterligare överväganden. Det ligger måhända härvid närmast till hands, att man — med frångående av den ståndpunkt som uppbär rådande praxis — anser att besvärsmålsrätt för det allmännas del i princip bör tillkomma de myndigheter, som representera allmänna intressen av det slag, varom i ärendena är fråga. Det skulle således här närmast gälla att utvidga partsbegreppet. Även en beslutsmyndighet synes härvid böra kunna tillerkännas besvärsmålsrätt lika väl som kommunal myndighet, vars beslut ändrats eller upphävts. Andra metoder för att åstadkomma en generell vidgning av det allmännas besvärsmålsrätt kunna naturligtvis också ifrågakomma. Utan att för egen del närmare ingå på olika möjligheter att lösa frågan eller på de komplikationer som här säkerligen möta, vill jag som min uppfattning framhålla att förevarande spørsmål bör upplagas till förnyad, noggrann skärskådan. Möjligen erfordras härför utredning i särskild ordning.

I anledning av förslaget om *utvidgad besvärsmålsrätt för kommunal myndighet* yttrar *regeringsrättens ledamöter* bl. a.

Egentligen borde väl ifrågavarande kommunala myndighet, lika litet som statlig myndighet, äga överklaga besvärsmyndighets ändringsbeslut. Att så likväl medges, synes kunna förklaras av bristen på särskild företrädare för det allmänna och en viss påverkan därav, att kommunen äger besvärsmålsrätt inom den oreglerade kommunala förvaltningen. Då kommunal myndighet med statliga uppgifter icke äger besvärsmålsrätt i fall, där gynnande beslut ändrats, lär detta bero på att man ansett, att det bör ankomma på den sålunda missgynnade enskilde att själv avgöra, om han skall föra talan.

Vi vilja understryka, att även inom den här berörda reglerade förvaltningen, så vitt möjligt är, ett allmänt ombud bör tillskapas för att föra det allmännas talan. Härigenom vinnes bl. a. den betydande fördelen, att myndigheten befrias från att föra talan för det allmänna och över huvud företräda

dess intressen. Det är icke lämpligt, att myndigheten intager en dubbelställning så till vida, att den dels skall vara objektivt avgörande och dels samtidigt skall bevaka det allmänna intresset. Det torde väl icke vara möjligt att genomgående på detta förvaltningsområde införa ett system med allmänt ombud, men inom åtskilliga förvaltningsgrenar synes det kunna ske. Det torde sålunda icke möta större svårigheter att t. ex. på hälsovårdens och byggnadsväsendets områden förordna befattningshavare inom hithörande sektioner hos länsstyrelsen att företräda det allmänna.

Vad angår den utvidgning av besvärsrätten, som de sakkunniga föreslå, kan visserligen invändas, att en besvärsrätt, som från principiell synpunkt kan kritiserats, icke bör ytterligare utsträckas. Å andra sidan må framhållas, att man å sina håll haft svårt att förstå, varför man i berörda hänseende skulle göra skillnad mellan gynnande och icke gynnande beslut. Vidare kan sägas, att om besvärsrätten utvidgas så, som de sakkunniga förordat, detta kan ha en gynnsam verkan så till vida, att då myndigheten äger föra talan även till den enskildes förmån allmänhetens tilltro till myndighetens objektivitet härigenom ökar. Vi vilja därför icke motsätta oss den föreslagna utvidgningen av besvärsrätten för de myndigheter, vilka i brist på särskilt allmänt ombud alltjämt anses böra äga besvärsrätt.

1968 års förslag till förvaltningslag

På grundval av besvärssakkunnigas betänkande och de remissyttranden som avgetts över detta har en arbetsgrupp inom justitiedepartementet utarbetat ett nytt lagförslag, som omfattar endast en kärna av 25 paragrafer (SOU 1968: 27). Den nya lagen föreslås heta förvaltningslagen. Flertalet bestämmelser i lagen är inte avsedda att tillämpas vid förvaltningsdomstolarna. Arbetsgruppen uttalar i samband med behandlingen av frågan om besvärsrätt att den vittsyftande frågan om allmänna ombud m. m. uppenbarligen inte kan lösas inom ramen för förevarande lagstiftning. I stället får man gå fram områdesvis och, såsom senast skett inom uppbördsförvaltningen, inrätta allmänna ombud.

Här må också nämnas, att arbetsgruppen uttalar sig för att besvärssakkunnigas förslag om utvidgad besvärsrätt för kommunal myndighet bör bibehållas.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats.

Förslag om socialdomstol och länsrätt m. m.

Socialdomstol

Utredningen om administrativa frihetsberövanden föreslog i sitt huvudbetänkande (SOU 1960: 19) att en särskild socialdomstol skulle inrättas i varje län. Av de uppgifter, som f. n. ankommer på länsstyrelsen, skulle socialdomstol pröva mål om omhändertagande för samhällsvård enligt barna-

vårdslagen och mål om intagning på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare enligt lagen om nykterhetsvård. Även annat frihetsberövande eller frihetsinskränkande ingripande kunde emellertid med stöd av särskilt stadgande komma under domstolsprövning. I avsikt att ge domstolen en opartisk ställning föreslog utredningen ett kontradiktoriskt förfarande. Det allmännas talan skulle föras av den myndighet inom vars arbetsområde ingripande var ifrågasatt.

Beträffande utredningens förslag om ett kontradiktoriskt förfarande i socialdomstol förelåg mycket delade meningar hos remissinstanserna. Många instanser hävdade att själva den kontradiktoriska principen var främmande för socialvården, att de motsättningar som ett sådant förfarande kunde ge upphov till blev till men för vårdarbetet samt att svårigheter kunde uppstå för olika vårdorgan att ta på sig uppgiften att föra partstalan. Ungefär lika många instanser tillstyrkte förslaget såsom ägnat att betona domstolens oberoende ställning.

Sedermera överlämnades betänkandet jämte remissyttrande till *förvaltningsdomstolskommittén* för att beaktas vid fullgörande av kommitténs uppdrag.

Länsrätt m. m.

Beträffande pågående reformverksamhet rörande förvaltningsrättskipningen hänvisar utskottet till en utförlig framställning i utskottets utlåtande 1970:51. I den promemoria rörande förfarandet i förvaltningsdomstol som utarbetats har upptagits förslag till lag om förfarandet i sådan domstol (stencil Ju 1970:11). Denna lag är avsedd att tillämpas vid rättskipning i mål hos såväl regeringsrätt och kammarrätt som länsrätt, länskatte rätt och mellankommunala skatterätten, om ej annat är föreskrivet i lag. Vid länsrätt skall handläggas bl. a. mål om omhändertagande av barn för samhällsvård, om intagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare och utvisning av utlänning.

I nämnda promemoria rörande förfarandet erinras om den av utredningen om administrativa frihetsberövanden framförda tanken att det i mål som socialdomstol skulle handlägga alltid skulle finnas en offentlig motpart till den enskilda parten. I promemorian uttalas att tanken med hänsyn till det blandade mottagandet av remissinstanserna inte ansetts böra förverkligas. Vidare anförs i promemorian att även vid andra av förvaltningsdomstolarna kommer i många fall inte någon offentlig motpart till den enskilde att finnas. Även om processen sålunda inte kan följa ett kontradiktoriskt mönster i alla mål hos förvaltningsdomstol, anförs det, är det av sådan betydelse att den gör det, så snart förutsättningar finns, att grundläggande regler om detta mönster bör skrivas in i lagen.

Beträffande det närmare innehållet i de föreslagna bestämmelserna hänvisar utskottet till promemorian.

Socialförsäkringsprocessen

I riksdagen har frågan om ett allmänt ombud tilldragit sig intresse främst då det gäller socialförsäkringsprocessen.

1961 års riksdag beslöt att en enhetlig organisation av socialförsäkringen skulle genomföras (prop. 1961: 45, 2LU 45). I samband därmed inrättades försäkringsdomstolen som en högsta instans i socialförsäkringsmål. Fullföljd av talan sker från riksförsäkringsverket till försäkringsdomstolen. När det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att en fråga prövas av försäkringsdomstolen eller eljest särskilda skäl förefinnes för en sådan prövning, kan riksförsäkringsverket underställa sitt beslut domstolens prövning.

Socialförsäkringens administrationsnämnd, vars förslag (SOU 1960: 35) ligger till grund för nämnda omorganisation behandlade bl. a. spørsmålet om besvärsmålsrätt för andra än enskilda parter och diskuterade i detta sammanhang huruvida det borde finnas ett allmänt ombud, som i egenskap av representant för försäkringen kunde överklaga avgöranden i dessa ärenden. Nämnden anförde som sin åsikt att behovet av ett allmänt ombud för tillvaratagande av det allmännas intresse minskade i den mån de beslutande organen besatt erforderlig sakkunskap. Om vidare besvärsmålsrätt tillerkändes dessa organ, ansåg nämnden att behovet av allmänna ombud blev än mindre.

Vid remissbehandlingen av administrationsnämndens förslag framhöll besvärssakkunniga, att enligt nämndens förslag, besvärsförfarandet väsentligen skulle få karaktär av ett enpartsförfarande. Erfarenheten gav emellertid vid handen, att utredningen av ett besvärsmål blev mera allsidig och fullständig och garantierna för riktiga avgöranden därmed större i ett förfarande mellan två motstående parter. Besvärssakkunniga ansåg det därför böra tillskapas ett institut med allmänt ombud, som skulle ha till uppgift att inträda som enskilds motpart i besvärsmål och att överklaga första instansens beslut. I fråga om avgörandena i första instans framhöll besvärssakkunniga att det självfallet inte kunde bli tal om en allmän eftergranskning men att besvärsmålsrätt för det allmänna erfordrades för tillvaratagande av statens intressen på detta stora och ur ekonomisk synpunkt synnerligen betydelsefulla område och för vinnande av enhetlig rättstillämpning. Behovet av ett allmänt ombud framstod för besvärssakkunniga som än mer påtagligt vad avser centralmyndighetens beslut i besvärsmål. Enligt besvärssakkunnigas mening framstod det som klart otillfredsställande att i en så kvalificerad instans som den planerade socialförsäkringsdomstolen inte ha ett tvåpartsförfarande. Även *uppbördsutredningen* ifrågasatte om inte behov förelåg av ett allmänt ombud.

Vid remiss till lagrådet uttalade föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson, bl. a. under hänvisning till besvärssakkunnigas remissyttrande, att starka skäl talade för att processen i socialförsäkringsmål borde till-

föras, åtminstone i högsta instans, en särskild representant för det allmänna. Departementschefen var emellertid inte då beredd att föreslå införandet av sådan representant. Frågan borde lämpligen tagas upp vid ett senare tillfälle sedan större erfarenhet angående besvär förfarandets funktion inom det nya socialförsäkringssystemet vunnits. Föredragande departementschefen fann sig dock böra föreslå mindre ingripande åtgärder som var ägnade att till en del fylla samma syfte som en partsrepresentation. I detta avseende föreslog han bl. a. det underställningsförfarande som enligt det inledningsvis sagda fortfarande finns.

Lagrådet ansåg att de fördelar, som skulle vara att vinna om en särskild partsrepresentation för det allmänna tillskapades, vara så betydande att man borde söka genomföra en dylik ordning redan i det då aktuella lagstiftningsärendet. Endast om avsevärda svårigheter av organisatorisk art skulle lägga hinder i vägen, borde frågan uppskjutas.

Vid propositionens avgivande till riksdagen vidhöll emellertid departementschefen sitt förslag rörande förfarandet i försäkringsdomstolen.

Andra lagutskottet, som behandlade propositionen och därvid hade att behandla bl. a. motionsyrkanden av innebörd att det allmännas talan vid försäkringsdomstolen skulle föras av en särskild representant, delade uppfattningen att det kan vara förenat med vissa fördelar, om det allmännas intressen i socialförsäkringsprocessen tillvaratogs genom en särskild partsrepresentation. Utskottet utvecklade denna synpunkt ytterligare. Utskottet ansåg emellertid i likhet med departementschefen att lösningen av frågan om en särskild partsrepresentation borde kunna anstå (2LU 1961:45). Riksdagen delade denna uppfattning.

Även vid 1962, 1963 och 1964 års riksdagar behandlas frågan om allmänt ombud i socialförsäkringsprocessen (se 2LU 1962:27, 1963:14 och 1964:25). Motioner i ämnet avslogs.

Vid 1965 års riksdag yrkades i motioner att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t »anhålla om prövning och förslag rörande inrättande av allmänt ombud eller annan instans, med uppgift att vid försäkringsdomstolen tillvarata främst de enskildas rätt». Motionärerna ville vidare att i samband därmed skulle företagas en översyn av besvär- och underställningsförfarandet i övrigt vid socialförsäkringsdomstolen.

Med hänsyn till innehållet i motionsyrkandet må det här inskjutas, att även i motioner, som väckts före 1965 synes motionärerna ha avsett att ett allmänt ombud skulle vara något slags företrädare främst för de försäkrade. Ett sådant ombud skulle således inte — som tanken var vid diskussionen i samband med 1961 års lagstiftning — ha till huvuduppgift att tillvarata det allmännas intresse mot de försäkrade. I sammanhanget bör dock framhållas att lagrådet i samband med tillkomsten av lagen om allmän försäkring uttalade, att det är självfallet, att det skulle åligga allmänt ombud icke blott att bevaka det allmännas rätt utan även att övervaka att gällande be-

stämmelser tillämpades riktigt, varvid ombudet skulle tillse att jämväl försäkrads intresse blev tillgodosett.

Andra lagutskottet ansåg i sitt av riksdagen godkända utlåtande (2LU 1965:55) att det var befogat att närmare granska de frågor som aktualiserats och förordade att problemkomplexet i sin helhet blev föremål för en förutsättningslös utredning. Därvid hänvisades till ett yttrande av försäkringsdomstolen, som innehöll bl. a., att sådana erfarenheter vunnits under domstolens verksamhetstid, att frågan om vidtagande av åtgärder i syfte att förbättra tillvaratagandet av såväl det allmännas som de enskildas intresse kunde prövas. Riksdagen gav Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört.

Även vid 1969 års riksdag väcktes motioner »om inrättandet av ett allmänt ombud eller annan instans med uppgift att vid försäkringsdomstolen tillvarata främst den enskildes rätt». Motionärerna ville att riksdagen ånyo skulle göra en framställning till Kungl. Maj:t i frågan.

Andra lagutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 22) följande.

Förra året tillsattes en utredning om rättshjälp i förvaltningsärenden. Utredningen skall bl. a. undersöka möjligheterna att införa någon motsvarighet till den fria rättegången vid allmän domstol och att förordna offentligt biträde åt den som är part i ett förvaltningsärende. Resultatet av utredningens arbete kan väntas bli av väsentlig betydelse för att bevaka den enskildes rätt i socialförsäkringsmål. Utskottet förutsätter, att frågan om tillvaratagandet av det allmännas rätt i sådana mål och andra därmed sammanhängande problem — som har visst samband med den fråga som berörs av utredningen — tas upp av Kungl. Maj:t när utredningsresultatet föreligger. Enligt utskottets mening är inte något förnyat initiativ från riksdagens sida i anledning av motionerna påkallat.

Med hänsyn till innehållet i andra lagutskottets yttrande må erinras om att innevarande år har av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet — på grundval av tidigare utredningsarbete — verkställts en utredning rörande en reform av rättshjälpen. Arbetet har bedrivits i samråd med utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden. Enligt arbetsgruppens förslag till rättshjälpslag skall — med vissa undantag — rättshjälp åt annan än misstänkt i brottmål få beviljas i fråga om varje rättslig angelägenhet där behov av rättshjälp föreligger.

Arbetsgruppens förslag — PM angående en reform av samhällets rättshjälp (JU 1970:14) — är föremål för remissbehandling.

Utskottet

I förevarande utlåtande behandlas vissa frågor om förfarandet i förvaltningsärenden.

I både civil- och brottmål vid allmän domstol är förfarandet ordnat som en förhandling mellan två parter. Parterna får i betydande utsträckning svara för den utredning, på vilken domstolen skall grunda sitt avgörande. Den utredning, som den ena parten lägger fram, får motparten yttra sig över. Man säger att det föreligger ett kontradiktoriskt förhållande i målen. I ett förvaltningsärende finns det däremot i allmänhet inte mer än en part. Detta medför att myndigheten på en gång skall tillvarata det allmännas intresse gentemot den enskilde och opartiskt tillämpa gällande rättsregler. De svårigheter, som kan föreligga att genomföra denna dubbelroll, har man försökt motverka genom att inom vissa förvaltningsområden inrätta särskilda organ, allmänna ombud, med uppgift att inför den beslutande myndigheten bevaka det allmännas intresse gentemot den enskilde. Därigenom har det blivit möjligt att på samma sätt som vid allmän domstol ordna förfarandet inför myndigheten som ett tvåpartsförfarande. Som framgår av framställningen ovan förekommer skilda lösningar både då det gäller valet av partsorgan och de uppgifter som tillagts sådant organ. Tvåpartssituationen kan därför vara mer eller mindre utvecklad.

Den nu behandlade frågan har nära samband med frågan om möjligheterna för det allmänna att anföra besvär över beslut, varigenom ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som eljest från allmän synpunkt anses ogrundat eller olämpligt. Varken för statliga eller kommunala myndigheter finns några generella regler om besvärsrätt. Statlig myndighet anses i regel ej behörig att föra talan mot ett beslut om inte besvärsrätt genom uttrycklig författningsföreskrift tillagts myndigheten. På de förvaltningsområden där allmänt ombud finns har dock ombudet i många fall kunnat tilläggas rätt att föra besvärstalan för det allmännas räkning.

I motionen hemställs om skyndsamt utredning rörande frågorna om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna samt om vidgning av det allmännas besvärsrätt i förvaltningsärenden. Motionärerna framhåller att dessa frågor är av stor principiell betydelse från administrativ rättsskyddssynpunkt. Enligt motionärernas mening kan en ändamålsenlig lösning av frågorna inte ske inom ramen för en mycket omfattande och splittrad speciallagstiftning utan en gemensam översyn måste ske av hela rättsområdet i en särskild utredning.

Under det arbete på en reform av förvaltningsförfarandet som pågått under lång tid har de av motionärerna upptagna frågorna rönt en icke obetydlig uppmärksamhet. Bland annat har, som framgår av redogörelsen ovan, JO framhållit att inte bara det kontradiktoriska förfarandet utan även förekomsten av besvärsrätt för det allmänna är av betydelse för att förbättra

den enskildes rättsställning. Det är därför självfallet av vikt att frågorna ägnas uppmärksamhet vid det fortsatta lagstiftningsarbetet inom förvaltningsrätten.

Inom Kungl. Maj:ts kansli förbereds för närvarande en lagrådsremiss rörande en förvaltningslag, som är avsedd att reglera vissa centrala frågor inom förvaltningsförfarandet. I det förslag till sådan lag, som utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet, har den av motionärerna upptagna frågan om det allmännas besvärsrätt fått en begränsad lösning genom att gruppen föreslagit en vidgning av kommunal myndighets besvärsrätt. I samband med behandlingen av besvärsrätten har arbetsgruppen uttalat att den vittsyftande frågan om allmänna ombud m. m. uppenbarligen inte kan lösas inom ramen för den aktuella lagstiftningen. I stället får man enligt arbetsgruppen gå fram område för område. Ett steg i denna riktning har nyligen tagits genom inrättande av allmänna ombud inom uppborðsförvaltningen. I anslutning härtill kan erinras om att riksdagen år 1965 uttalat sig för en utredning av frågan om inrättandet av allmänt ombud i socialförsäkringsprocessen.

Av det anförda framgår att de i motionerna upptagna spörsmålen på olika sätt har aktualiserats i Kungl. Maj:ts kansli. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra om de fortsatta övervägandena skall ske inom en utredning som avser hela förvaltningen eller om spörsmålen bör lösas genom successiva reformer. Med hänsyn till det anförda är något riksdagens initiativ i anledning av motionen inte påkallat.

Utskottet hemställer,

att motionen II: 975 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 Falcköping (cp), Björk i Påarp (s), Hansson i Piteå (s), Oskarson (m), Polstam (cp), fru Anér (fp) och herr Jadestig (s).