

Nr 53

Utlåtande i anledning av motion om skyldighet för myndighet att motivera beslut.

I motionen II: 977 av herr Börjesson i Falköping hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t uttalar, att beslut av myndigheter i princip alltid skall åtföljas av motivering, då berörda parter underrättas, i enlighet med vad som anförts i motionen.»

Motionen

I motionen anføres följande.

Nästan alla beslut, som fattas på administrativ väg och som berör en enskild person, har stor betydelse för denne personligen. Även utgången av ett ärende, som vid första påseende kan förefalla bagatellartat, kan direkt eller indirekt på ett avgörande sätt förändra en persons livssituation.

Det är ur denna synpunkt ytterst otillfredsställande, att många myndigheter inte offentligt motiverar sina beslut och underrättar berörda parter om motiven för besluten. I många fall lämnas inte ens uppgift om möjligheterna att ta upp ärendet igen i högre instans inom samma myndighet eller hos annan myndighet.

Detta förfaringssätt kan utan tvekan i många fall undergräva enskilda medborgares tilltro till myndigheternas avgöranden i frågor av allmän eller enskild karaktär. Det bör vara en självklar strävan från samhällets sida, att ge utförlig information om hur olika ärenden behandlas och offentligt meddela motiveringar för sina beslut. Om så sker kommer kontakterna mellan enskilda medborgare och olika myndigheter att främjas. Det merarbete som myndigheterna förorsakas skulle antagligen till stor del kompenseras av att antalet överklaganden skulle minska och myndigheterna slippa att efteråt under hand informera de berörda om sakläget och motiveringarna för beslutet.

Gällande bestämmelser

Till skillnad från vad som gäller för de allmänna domstolarna saknas beträffande förvaltningsmyndigheterna gemensamma bestämmelser rörande motivering av beslut.

För vissa av förvaltningsdomstolarna finns bestämmelser om beslutsmotivering. I 28 § andra stycket stadgan för kammarrätten stadgas att kammarrättens utslag och slutliga beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörelsen
Bihang till riksdagens protokoll 1970. 9 saml. 1 avd. Nr 53

randet grundas, och i 13 § lagen om försäkringsdomstolen föreskrivs att beslut, varigenom domstolen skiljer målet från sig, om det ej befinnes obehövt skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundats. Övriga förvaltningsdomstolar torde genom analogisk tillämpning av rättegångsbalkens regler om motivering av domar och slutliga beslut i princip anse sig skyldiga att motivera sina avgöranden.

När det gäller förvaltningsmyndigheterna i övrigt, saknas vanligen i specialförfattningarna bestämmelser om skyldighet att motivera avgörandena. På några håll finns emellertid föreskrifter i ämnet. Beträffande barnavårdsnämnds och länsstyrelses beslut i barnavårdsärende har t. ex. i 21 och 75 §§ barnavårdslagen stadgats, att det, i den mån så icke befinnes obehövt, skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

På spridda ställen i specialförfattningarna återfinns vidare bestämmelser om motivering av beslut, som är förpliktande för enskild eller eljest går denne emot. Ej sällan föreskrivs sålunda motivering av beslut som innebär ingrepp i enskilds personliga integritet eller ekonomiska ställning. I detta hänseende kan hänvisas till 21, 25 och 33 §§ utlänningslagen angående beslut om avvising, förpassning och utvisning samt 69 § 1 mom. taxeringsförordningen angående underrättelse om avvikelse från självdeklaration.

Tämligen vanligt är att krav i specialförfattningarna uppställs på motivering av beslut, varigenom någon erhållit avslag helt eller delvis på en ansökan om statligt bidrag eller annan liknande förmån. Vidare föreskrives ej sällan motivering av beslut, som innebär att någon erhållit avslag på ansökan i ett tillståndsärende.

Saknas föreskrift om motivering torde myndigheterna i viss utsträckning anse sig äga frihet att utforma sina beslut så, att därav intet annat än själva utgången kan utläsas. Har förvaltningsförfarandet karaktär av rättstillämpande verksamhet, torde emellertid därav i allmänhet anses följa, att icke blott förvaltningsdomstolarna utan även andra förvaltningsmyndigheter i betydande utsträckning skall motivera sina beslut i förfarandet i fråga. Praxis torde emellertid vara mycket oenhetlig och kunna växla inte bara mellan olika myndigheter utan även inom en och samma myndighet.

Frågans tidigare behandling

JO-framställning

Justitieombudsmannen har i skrivelse till Konungen den 23 december 1960 (1961 års ämbetsberättelse s. 448 f.) framfört förslag till partiell reform inom ramen för gällande förvaltningsförfarande i syfte att vinna ökat administrativt rättsskydd genom införande av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut angiva de

skäl, å vilka besluten grundas. Förslaget går ut på att föreskrift skall meddelas om att förvaltningsmyndighets beslut, om frågans beskaffenhet fordrar det, skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas. Möjligen skulle kunna tillfogas, sägs det i framställningen, att uppgift därvid skall lämnas om vad myndigheten funnit utrett i fråga om omtvistade faktiska förhållanden.

Motioner år 1961

Vid 1961 års riksdag väcktes en motion i samma ämne som det här aktuella. I motionen, vari hävdades att riksdagen hos Kungl. Maj:t borde understödja justitieombudsmannens framställning, hemställdes att riksdagen skulle anhålla att Kungl. Maj:t så snart som möjligt framlade förslag till lag om allmän skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina beslut. Motionen behandlades av första lagutskottet, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande, nr 8, hemställde att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottet uttalade i utlåtandet bl. a. följande.

Utskottet ansluter sig i princip till justitieombudsmannens uppfattning att vissa, tungt vägande skäl talar för införande av en allmän regel om beslutsmotivering inom förvaltningen. Emellertid har utskottet i justitiedepartementet inhämtat, att förberedelser pågår för tillämnad remissbehandling av det genom justitieombudsmannens ifrågavarande framställning väckta förslaget. Med hänsyn härtill synes något initiativ från riksdagens sida i det med framställningen och motionen avsedda spörsmålet icke för närvarande böra ifrågakomma.

Remissyttrandena över JO:s framställning

Över JO:s framställning gav *besvärssakkunniga* på ett tidigt stadium in yttrande. I sakfrågan instämde de sakkunniga i allt väsentligt i JO:s uttalande. De sakkunniga ansåg emellertid att en allmän reglering i lag med föreskrifter om beslutsmotivering inte borde komma till stånd utan samband med att lagbestämda garantier skapades för att kommunikationskravet iakttas. Beträffande innehållet i en allmän regel om beslutsmotivering förklarade besvärssakkunniga sig föredra en föreskrift om att myndighets beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, i den mån det inte av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt.

JO:s framställning med därtill fogat yttrande från besvärssakkunniga remitterades till 126 myndigheter och institutioner. Dessutom bereddes regeringsrättens ledamöter och 24 organisationer tillfälle att yttra sig.

Åtskilliga av de hörda myndigheterna tillstyrkte oförbehållsamt under hänvisning till att de redan motiverade sina beslut, där det kan och bör ske. Majoriteten av yttrandena i övrigt gick också i tillstyrkande riktning men med förbehåll för olika begränsningar eller under erinran om att förstärkning av personalresurserna kunde bli nödvändig för intentionernas förverkligande.

Besvärssakkunnigas slutliga förslag

I besvärssakkunnigas slutbetänkande (1964: 27) med förslag till lag om förvaltningsförfarandet föreslogs en lagregel av följande lydelse (11 kap. 5 §).

Beslut skall vara så avfattat, att avgörandets innebörd tydligt framgår.

I den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt, skall beslut innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

De sålunda återgivna bestämmelserna skulle gälla både beslut i första instans och — på grund av hänvisning i 17 kap. 1 § nämnda förslag — beslut hos besvärsmyndighet.

En sammanfattning av besvärssakkunnigas motiv (a. a. s. 440 f., 598 f., 711) finns i SOU 1968: 27 (s. 181).

Remissyttrandena över besvärssakkunnigas förslag

Tanken att en lag om förvaltningsförfarandet skall innehålla en allmän regel om *beslutsmotivering* fick ett i huvudsak positivt mottagande från remissinstansernas sida.

Enighet råder i stort sett om att principen om motiveringsskyldighet utgör en hörnsten i rättsskyddssystemet. Från åtskilliga håll — inte minst från kommunala instanser — uttalas emellertid farhågor för att tillräckliga organisatoriska och personella förutsättningar saknas för genomförandet i praktiken av en sådan regel om beslutsmotiveringen som föreslagits. Andra remissinstanser förordar begränsningar av skyldigheten att motivera beslut under hänvisning till förvaltningsbeslutens starkt skiftande karaktär och betydelse.

Motioner år 1966

Frågan om införande av lagstadgad allmän skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina avgöranden aktualiserades även vid 1966 års riksdag genom två skilda motioner i ämnet. I sitt av riksdagen godkända utlåtande över motionerna uttalade första lagutskottet (nr 17).

Den av motionärerna uttalade oron för den nuvarande ordningen på ifrågavarande område finner utskottet befogad. Utskottet ansluter sig därför principiellt till uppfattningen att en allmän regel om motiveringsskyldighet bör föreskrivas och skulle med tillfredsställelse se att denna kunde införas utan tidsutdräkt. Frågan bör emellertid enligt utskottets mening ej ses isolerad utan lösas i ett större sammanhang. Att, såsom motionärerna föreslagit, göra en partiell reform avseende endast motiveringsskyldigheten kan utskottet därför icke tillstyrka.

Lämpligheten av att dröja med frågans lösning i avvaktan på att det pågående lagstiftningsarbetet avslutas har inom utskottet blivit ifrågasatt med hänsyn till ovissheten om när detta kan ske. En möjlighet till provisorisk lösning av förevarande problem vore, såsom bl. a. besvärssakkunniga anfört, att i cirkulär till myndigheterna giva erforderliga rekommendationer i äm-

net. Detta tillvägagångssätt bör emellertid enligt utskottets mening tillgripas endast om frågan icke inom rimlig tid kan lösas lagstiftningsvägen.

Utskottet förväntar, att Kungl. Maj:t under det pågående lagstiftningsarbetet på området beaktar de synpunkter utskottet ovan anfört.

1968 års förslag till förvaltningslag

På grundval av besvärssakkunnigas förslag och remissyttrandena däröver 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 §. Den nya lagen föreslås heta förvaltningslagen. Tanken är att den skall tillämpas bara hos förvaltningsmyndigheterna, alltså främst hos länsstyrelser och centrala myndigheter med underordnade statliga och kommunala lokalorgan, men i princip inte hos förvaltningsdomstolarna. Det skall inte göra någon skillnad om ärendet är ett förstainstansärende eller ett besvärärende. Arbetsgruppen har föreslagit att 16 § i förvaltningslagen skall ha följande lydelse.

Om slutligt beslut går part emot, skall det innehålla motivering, som upplyser om de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången.

Motivering får dock begränsas eller utelämnas, om det av särskild anledning är nödvändigt. Motivering behöver ej lämnas, om beslutet angår tjänstetillsättning, antagning för utbildning, betygsättning, forskningsbidrag eller därmed jämförbar sak. Detsamma gäller om intet väsentligt partsintresse eftersättes genom att beslutet ej innehåller motivering.

Har myndighet utelämnat motivering på grund som anges i andra stycket, bör myndigheten i efterhand på parts begäran upplysa om vad som bestämt utgången.

Arbetsgruppen anför att i en förvaltningslag, som har till huvudsyfte att stärka det administrativa rättsskyddet, utgör en regel om beslutsmotivering ett omistligt element. Arbetsgruppen hänvisar till att den i annat sammanhang framhållit hur det tillsammans med kommunikation och besvär utgör själva grundvalen för rättssäkerheten i förfarandet och hur de tre rättssäkerhetsgarantierna hänger samman och övar inbördes inflytande.

Med hänsyn till att i motionsskälerna även tas upp frågan om meddelande av besvärshänvisning må här även återgivas 17 § i arbetsgruppens förslag. Nämnade paragraf har följande lydelse.

Är det ej obehövt, skall beslut bringas till parts kännedom genom delgivning av en expedition, som fullständigt återger beslutet jämte skiljaktig mening, om sådan antecknats. Expeditionen skall innehålla besvärshänvisning, om beslutet går parten emot och han får klaga över det genom besvär.

Vad som föreskrives i första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär en expedition.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats.

Förfarandet i förvaltningsdomstol

I en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ju 1970: 11) av ställföreträdande JO Bertil Wennergren har lagts fram förslag till lag om förfarandet i förvaltningsdomstol. Lagen är avsedd att tillämpas vid rättsskipning i mål hos regeringsrätten, kammarrätt, länsrätt, länsskatterätt och mellankommunala skatterätten. I 30 § i lagförslaget stadgas att förvaltningsdomstols avgörande grundas på det som handlingarna innehåller och som förekommit i övrigt i målet samt att skälen för avgörandet skall framgå av beslutet.

Utskottet

I den motion, som behandlas i detta utlåtande, framhålls att det är ytterst otillfredsställande att i ärenden, där det finns enskild part, många förvaltningsmyndigheter inte lämnar någon motivering för sina beslut och inte underrättar parterna om motiveringen. Vidare anför motionären att besvärshänvisning ofta inte lämnas. Motionären framhåller, att denna praxis utan tvekan i många fall kan undergräva enskilda medborgares tilltro till myndigheternas avgöranden. Det merarbete, som myndigheterna skulle förorsakas om de generellt motiverade sina beslut, skulle enligt motionären sannolikt uppvägas av att antalet överklaganden skulle minska och att myndigheterna skulle slippa att efteråt under hand lämna beslutsmotivering. Motionären hemställer, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall uttala, att i enlighet med det anförda beslut av myndigheter, som tillställs part, i princip alltid skall åtföljas av motivering.

Frågan om skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut ange de skäl på vilka besluten grundas har i olika sammanhang varit aktuell. Då frågan senast behandlades i riksdagen, år 1966, anslöt sig utskottet principiellt till uppfattningen att en allmän regel om motiveringsskyldighet borde föreskrivas. Frågan borde emellertid, anförde utskottet, inte ses isolerad utan lösas i ett större sammanhang.

Sedan länge pågår arbete på att lösa frågan om en lagreglering av förfarandet inom förvaltningen. Ett av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet år 1968 framlagt förslag till förvaltningslag har varit föremål för remissbehandling och kommer, enligt vad utskottet inhämtat, att remitteras till lagrådet innevarande höst med sikte på att en proposition skall föreläggas 1971 års vårriksdag. Den av arbetsgruppen föreslagna förvaltningslagen upptar en bestämmelse att slutligt beslut som går part emot skall innehålla motivering, som upplyser om de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången. Vissa undantag från denna huvudregel föreslås. Vidare innehåller förslaget bl. a. en regel om att beslut som expedieras till part skall åtföljas av besvärshänvisning, om beslutet går parten emot och denne har klagorätt.

Av det anförda framgår att riksdagen inom en nära framtid torde komma att få ta ställning till en proposition där de i motionen upptagna frågorna behandlas och som, om arbetsgruppens förslag följs, väsentligen tillgodoser motionens syfte. Med hänsyn härtill är någon riksdagens åtgärd i anledning av motionen inte erforderlig.

Utskottet hemställer,

att motionen II:977 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).