

Nr 54

Utlåtande i anledning av motioner om åtgärder för att stärka det administrativa rättsskyddet.

I de likalydande motionerna I: 391 av herr *Bengtson m. fl.* och II: 438 av herr *Hedlund m. fl.* hemställs »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsam översyn och planläggning av åtgärder för att stärka det administrativa rättsskyddet i enlighet med vad som anges i motionen».

En redogörelse för motionsskälerna lämnas nedan.

Administrativt rättsskydd

Med administrativt rättsskydd avses vanligen den samlade effekten av en mångfald anordningar, som på olika sätt verkar för att trygga rättssäkerheten inom förvaltningen. Man brukar skilja mellan å ena sidan faktorer vilka tjänar att förebygga felaktiga avgöranden, å andra sidan anordningar, som avser att möjliggöra rättelse av beslut vilka blivit oriktiga. I det ena fallet talar man om *preventivt* och i det andra fallet om *korrektivt rättsskydd*. Beträffande det preventiva rättsskyddet spelar en mångfald faktorer in. Av vikt är den allmänna nivån inom tjänstemannakåren, vilken i sin tur är beroende av tjänstemännens utbildning, rekrytering och rättsliga ställning. Vidare är av betydelse en ändamålsenlig organisation av de enskilda förvaltningsmyndigheterna och den strukturella utformningen av förvaltningen över huvud taget. Ett väsentligt element i det preventiva rättsskyddet är också att förvaltningsmyndigheterna vid ärendenas behandling och avgörande tillämpar ett korrekt och omsorgsfullt förfarande. Principen om allmänna handlingars offentlighet är en väsentlig garanti inom det nämnda rättsskyddet. På olika sätt utövas kontroll gentemot förvaltningsmyndigheterna och deras tjänstemän. Kontrollen sker främst genom överordnade organ. Den särskilda övervakning av befattningshavare som utövas av JK och JO bör emellertid också framhållas.

De korrektiva rättsskyddsanordningarna är delvis anbragta inom administrationen själv, i regel i form av en befogenhet för den som beröres av ett förvaltningsbeslut att påkalla rättelse hos överordnat förvaltande organ. En annan del av det korrektiva rättsskyddet handhas av olika i förhållande till administrationen mera fristående organ, som utövar rättskipning på förvaltningens område. För denna förvaltningsrättskipning eller domstolsmässiga kontroll över förvaltningen har de allmänna domstolarna endast i obetydlig utsträckning tagits i anspråk. I allt väsentligt omhänderhas kontrollen i stället av särskilda förvaltningsdomstolar, såsom rege-

ringsrätten, kammarrätten och försäkringsdomstolen. I detta sammanhang bör också uppmärksammas regler om ersättning för skada vållad av en felaktig förvaltningsåtgärd.

Utredningsarbete m. m.

I detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för vissa verkställda eller pågående utredningar m. m. i frågor som är av betydelse för det administrativa rättskyddet.

Förvaltningsförfarandet

På hemställan av första lagutskottet anhöll 1942 års riksdag om en utredning angående förvaltningsförfarandet (1LU 34). Sedan en förberedande utredning verkställdts angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor (Förvaltningsförfarandet SOU 1946: 69), tillkallades år 1949 besvärssakkunniga för att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. År 1955 framlade besvärssakkunniga ett principbetänkande (Administrativt rättsskydd, SOU 1955: 19). Efter remissbehandling av betänkandet utfärdade Kungl. Maj:t nya direktiv till de sakkunniga. Dessa framlade i sitt slutbetänkande år 1964 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.

Besvärssakkunnigas förslag blev föremål för en mycket omfattande remissbehandling. 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.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats.

Beträffande förfarandet i förvaltningsdomstol hänvisar utskottet till framställningen på s. 5.

Rättshjälp i förvaltningsärenden

Besvärssakkunnigas förslag innehåller regler om kostnaden för alla slag av förvaltningsärenden. I förvaltningsdomstolskommitténs betänkande Förvaltningsrätt-

skipning (SOU 1966: 70) finns lagförslag med bestämmelser som ger möjlighet att tillerkänna part ersättning för rättegångskostnad. År 1968 tillsattes en utredning om rättshjälp i förvaltningsärenden. Utredningen skall enligt sina direktiv pröva frågorna om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden och offentligt biträde i sådana ärenden.

Sedan chefen för justitiedepartementet i årets statsverksproposition aviserat en genomgripande rättshjälpsreform har inom departementet bedrivits utredningsarbete i saken. Arbetet har utförts i samråd med utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden (se bl. a. ILU 1970:5 och 21). Arbetsgruppen för rättshjälpsreformen har under sommaren publicerat en PM angående reform av samhällets rättshjälp (Ju 1970: 14). Enligt förslaget i promemorian skall rättshjälp kunna beviljas i fråga om varje rättslig angelägenhet där behov av rättshjälp finns, oavsett om ärendet behandlas av domstol eller förvaltningsmyndighet eller gäller rådfrågning eller biträde vid förhandlingar eller liknande. Rättshjälpen i det nya systemet kommer att omfatta bl. a. förmånen av biträdeshjälp.

I den i föregående stycke nämnda promemorian anges närmare vilka frågor som kvarstår för utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden att utreda. De sålunda kvarstående frågorna är främst frågan om rätt till kostnadsersättning i vissa förvaltningsärenden samt frågan om — utöver reglerna om biträdeshjälp i det framlagda förslaget — särskilda regler om offentligt biträde behövs för vissa slag av förvaltningsärenden.

Förvaltningsrättskipningens organisation m. m.

Av de myndigheter, som har till uppgift att pröva besvär över förvaltningsmyndighets beslut är en del själva förvaltningsmyndigheter, för vilka besvärsprövningen är en uppgift bland andra i verksamheten, medan andra utgör i förhållande till förvaltningen fristående organ med besvärsprövningen som sin enda eller huvudsakliga uppgift. De senare bedriver i regel sin verksamhet i former, som i flera hänseenden liknar verksamhetsformerna hos de allmänna domstolarna, och brukar därför benämnas förvaltningsdomstolar. Typiska förvaltningsdomstolar är regeringsrätten, försäkringsdomstolen och kammarrätten. Bland det stora antalet förvaltningsmyndigheter som bland övriga uppgifter har att pröva besvär över andra myndigheters beslut märks först och främst länsstyrelserna och flertalet centrala ämbetsverk.

Förvaltningsdomstolskommittén har i betänkandet Förvaltningsrättskipning (SOU 1966: 70) lagt fram förslag till en omorganisation av förvaltningsrättskipningen hos regeringsrätten och kammarrätten. Kommittén har också gjort en översyn av reglerna om fördelning av besvärärenden mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsdomstol. Efter remissbehandling av betänkandet har Kungl. Maj:t den 20 mars i år beslutat att till lagrådet remittera ett förslag till en reform av förvaltningsrättskipningen i kammarrätten och regeringsrätten. I lagrådsremissen har föreslagits i huvudsak följande. Regeringsrätten skall omvandlas till huvudsakligen en prejudikatbildande instans. I det stora flertalet av de mål, som nu handläggs av regeringsrätten, skall besvär i stället anföras hos kammarrätten. En ny kammarrätt skall

inrättas i Göteborg. Över kammarrätts utslag skall besvär kunna anföras hos regeringsrätten, men möjligheten att få ett mål prövat av regeringsrätten beskärs starkt. Detta sker genom att — som en motsvarighet till det nuvarande systemet i högsta domstolen — prövningstillstånd skall krävas för sakprövning i regeringsrätten. Med hänsyn härtill och då endast prejudikatdispens kommer att få meddelas blir kammarrätt i realiteten högsta instans i ett mycket stort antal mål. Regeringsrättens och kammarrätts organisation och uppgifter m. m. skall regleras i en ny lag, lag om allmänna förvaltningsdomstolar (beträffande förfarandet; se nedan). I lagrådsremissen har också en översyn gjorts av gränsdragningen mellan förvaltningsdomstolarnas och konseljens kompetensområden.

Under senare årtionden har flera utredningar lagt fram förslag som rör förvaltningsrättskipning i länsstyrelsen. Några förslag är resultatet av utredningsarbete som varit direkt inriktat på länsstyrelsens verksamhet. I andra fall har det primära syftet varit att få till stånd reformer på socialvårdens område. I detta avseende må till en början nämnas socialvårdskommittén (SOU 1942: 56), 1946 års alkoholistvårdsutredning (SOU 1948: 23), 1948 års lösdriveriutredning (SOU 1949: 4), länsstyrelseutredningen (SOU 1950: 28), 1949 års utlänningskommitté (SOU 1951: 42) och barnvårdskommittén (SOU 1956: 61). Utredningen om administrativa frihetsberövanden föreslog i sitt huvudbetänkande (SOU 1960: 19) att en särskild socialdomstol skulle inrättas i varje län. Betänkandet jämte remissyttranden överlämnades sedermera till förvaltningsdomstolskommittén för beaktande.

Länsförvaltningsutredningen tillkallades år 1961 för att göra en förutsättningslös och allsidig undersökning rörande grunderna för den statliga länsförvaltningens ordnande för framtiden. På förslag av denna utredning överlämnades sedermera frågan om skatteförvaltningens organisation till landskontorsutredningen, som började sitt arbete 1964. Med länsförvaltningsutredningens betänkande »Den statliga länsförvaltningen» (SOU 1967: 20—21) och landskontorsutredningens betänkande »Skatteförvaltningen» (SOU 1967: 22) har uppdraget redovisats.

Länsförvaltningsutredningen gjorde visserligen inte något samlat bedömande av den judiciella sidan av länsstyrelsens verksamhet men kom likväl in på frågor som angår myndighetens rättskipande uppgifter och har där lagt fram en del förslag av genomgripande natur. Landskontorsutredningen föreslog att skatteförvaltningen bryts ut från länsstyrelserna och att man inrättar fristående skatteverk och ombildar prövningsnämnderna till läns-skatterätter, som också skall vara fristående från länsstyrelsen. Inom finansdepartementet har utarbetats en promemoria med förslag till lag om skatterätt (SOU 1967: 27).

I prop. 1970: 103, som bifallits av riksdagen (KU 34, SU 132), har dragits upp riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (se avsnittet Den statliga länsförvaltningen i övrigt). Beträffande förvaltningsrättskipningen har med utgångspunkt från det utredningsarbete som redovisats föreslagits vissa åtgärder. Reformen innebär i detta avseende att till en huvudenhet vid länsstyrelsen förs, jämte annat, i princip all förvaltningsrättskipning, d.v.s. i huvudsak handläggningen av mål och ärenden i vilka talan fullföljs från länsstyrelsen eller prövnings-

nämnden till förvaltningsdomstol — kammarrätten eller regeringsrätten. Till denna enhet knyts två organ, länsrätt och länsrättskatterätt, vilka avses komma att handlägga, länsrätten vissa av de målgrupper som f. n. handläggs på landskansliet och länsrättskatterätten i huvudsak de mål som f. n. handläggs hos prövningsnämnden. I en inom civildepartementet upprättad promemoria (stencil 1970: 3) har framlagts förslag till lag om skatterätt och länsrätt. I promemorian 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 verkställighet 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 länsrättskatterätternas kompetensområde görs i promemorian en avgränsning med utgångspunkt från riksdagsbeslutet om reformen.

Sammanfattningsvis innebär det ovan sagda att en förvaltningsdomstolsorganisation byggs upp med regeringsrätten som högsta instans samt med två kammarrätter som mellaninstans och med länsrätter och länsrättskatterätter (jämte mellankommunala skatterätten) som underinstans.

Till de nämnda organisationslagarna (lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och lagen om skatterätt och länsrätt) 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, länsrättskatterätt och mellankommunala skatterätten, om ej annat är föreskrivet i lag. Förslag till lagen har framlagts i en PM, som upprättats inom justitiedepartementet (stencil Ju 1970: 11).

Den statliga länsförvaltningen i övrigt

I föregående avsnitt har erinrats om bl. a. länsförvaltningsutredningens och landskontorsutredningens förslag. Även andra utredningar har under 1950-talet och 1960-talet arbetat på frågor om länsorganisationen. Länsindelningsutredningen har avgivit betänkandet »Ny länsindelning» (SOU 1967: 23). Länsdemokratiutredningen lämnade i sitt betänkande »Förvaltning och folkstyre» (SOU 1968: 47) ett principförslag som med avseende på den regionala förvaltningsorganisationen bl. a. innebär en överflyttning av uppgifter från statliga länsorgan till landstingskommunerna.

De utredningar, som i enlighet med det sagda från skilda utgångspunkter har verkställts, har ansetts böra sammanfattas och kompletteras innan de slutligt prövas av statsmakterna. Chefen för civildepartementet har tidigare i år efter Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallat en parlamentarisk beredning som skall göra en sammanfattande bedömning av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Enligt samtidigt bemyndigande har tillkallats dels en utredning för översyn

av den kommunala demokratin, dels en utredning rörande lagteknisk översyn av kommunallagarna m. m.

Det i föregående avsnitt nämnda beslutet av statsmakterna om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (prop. 1970: 103, KU 34, SU 132) bygger framför allt på länsförvaltningsutredningens och landskontorsutredningens utredningsarbete och remissyttrandena däröver. Beslutet innebär att åtgärder vidtas i syfte att få till stånd en förbättrad samordning av de statliga länsorganens planeringsarbete. Länsstyrelsen får en lekmannastyrelse. Den nya länsstyrelsen får som en huvuduppgift att leda och samordna den samhällsplanering som bedrivs inom den statliga länsförvaltningen. Länsstyrelsen övertar beslutanderätten från vissa andra länsorgan. Omorganisation av skatteförvaltningen kommer att medföra en klarare åtskillnad mellan den fiskala och den dömande verksamheten. Länsstyrelsen blir organiserad med tre huvudenheter, nämligen en för samhällsplanering i vilken också ingår en förstärkt organisation för beredningsplanläggning, en för skatteförvaltning och en för allmän förvaltning och förvaltningsrättskipning, till vilken länsrätten och länskatterätten knyts. Vidare skall finnas en enhet för administrativ service.

Slutligen må här framhållas att den beslutade reformen har utformats så att den icke skall föregripa eller avsevärt försvåra statsmakternas prövning av de frågor som i enlighet med det sagda skall göras till föremål för en samlad bedömning i en särskild utredning.

Förvaltningspersonalen

År 1966 tillkallades sakkunniga för utredning av frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst (ämbetsansvarskommittén). Kommittén har år 1969 avgivit ett delbetänkande rörande principer för utformning av ett sanktions-system avseende offentliga funktionärer (Ämbetsansvaret, SOU 1969: 20).

Fakultetsberedningen för rätts- och samhällsvetenskaperna har i en under hösten 1969 framlagd promemoria förordat en översyn av juristutbildningen. I samband härmed har beredningen inhämtat synpunkter från bl. a. de juridiska fakulteterna, vilka samtliga ansett att en utredning bör komma till stånd. Även på annat sätt har frågan om en utredning rörande juristutbildningen uppkommit.

I april 1968 tillsattes U 68. Utredningens uppdrag är att utarbeta förslag till en övergripande planering av den eftergymnasiala utbildningen i Sverige under 1970-talet. U 68 har funnit det vara värdefullt att pröva de allmänna mål och organisationsprinciper som utredningen kan vilja lägga fram förslag till genom att i några fall utarbeta konkreta förslag som avser en eller flera utbildningssektorer. Arbetet i denna del har begränsats till två sektorer — sektorerna för administrativa yrken och för vårdyrken — där behovet av en översyn av utbildningsorganisationen är omedelbart kännbart. En särskild expertgrupp har till uppgift att utarbeta konkreta förslag rörande utbildningssektorn för administrativa yrken.

Universitetskanslersämbetet konstaterar i sina petita för nästa budgetår — efter en redogörelse för frågan om en översyn av juristutbildningen — att vid en sådan

översyn aktualiseras principiella frågor som det ankommer på U 68 att överväga. UKÄ förordar att vissa ändringar av juristutbildningen inom ramen för den nuvarande organisationen torde kunna företas i avvaktan på resultatet av U 68:s arbete. UKÄ överväger att för dessa frågor tillkalla en arbetsgrupp.

För närvarande omfattar fullständig tingsmeritering en tjänstgöringstid av två och ett halvt år. Tjänstgöringen fullgörs i princip vid allmän underrätt. Sex månader av tiden kan fullgöras som utbytestjänstgöring hos vissa andra myndigheter. F. n. övervägs inom berörda departement att utvidga möjligheterna till utbytes-tjänstgöring så att sådan tjänstgöring skall kunna ske även vid t. ex. länsstyrelse. I sammanhanget övervägs också möjligheterna att medge utbytestjänstgöring hos sådan myndighet under längre tid än sex månader. Det undersöks också om det — sedan länsrätterna och länsrättskatterätterna inrättats — är möjligt att, som ett alternativ förlägga »tingsmeritering» i dess helhet till länsstyrelse.

Vissa andra utredningar

År 1967 tillkallades informationsutredningen för att utreda frågan om vidgad samhällsinformation m. m. Förra året avgav utredningen sitt huvudbetänkande »Vidgad samhällsinformation» (SOU 1969: 48).

Likaledes år 1967 tillkallades utredningen om författningspublicering m. m. Utredningen har i september 1970 framlagt ett delbetänkande med titeln »Svensk författningssamling» (SOU 1970: 48).

Den år 1961 tillkallade offentlighetskommittén har i sitt betänkande »Offentlighet och sekretess» (SOU 1966: 60) lagt fram förslag till en genomgripande revision av sekretesslagstiftningen. Sedan betänkandet remissbehandlats, har år 1969 en ny utredning i frågan tillsatts, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK).

För att utreda frågan om statens och kommunernas skadeståndsansvar tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet år 1958 en kommitté. Denna avlämnade år 1958 betänkande med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43). Följande år tillkallades särskilda sakkunniga, skadeståndskommittén, att verkställa utredning angående vissa andra skadeståndsrättsliga frågor. I sitt betänkande »Skadestånd II» (SOU 1964: 31) behandlade de sakkunniga arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar. I samband därmed behandlade de även förhållandet mellan 1958 års förslag och 1964 års förslag.

Kungl. Maj:t har tidigare i år tillkallat en sakkunnig för en översyn av lagstiftningen om ersättning med anledning av oriktiga frihetsberövanden. I utredningsdirektiven uttalas bl. a. att 1945 års lag om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. bör upphävas och ersättas av en ny lag som reglerar frågan om ersättning vid alla former av oriktiga frihetsberövanden eller andra frihetskränkande åtgärder (betr. direktiven i övrigt: se bl. a. 1LU 1970: 26).

Motionerna

Motionerna har en utförlig motivering. Inledningsvis anförs följande.

I en modern rätts- och välfärdsstat måste frågan om de enskilda medborgarnas

rättssäkerhet i förhållande till den ständigt växande myndighetsorganisationen inta en central plats inom rättspolitik. Detta har emellertid knappast varit fallet i vårt land. De reformfrågor, som anmäler sig på detta område, har visserligen delvis blivit föremål för utredningar, men genomförda reformer har haft en begränsad räckvidd och ett samlat handlingsprogram har saknats. Avsikten med denna motion är att aktualisera detta viktiga problemkomplex i hela dess vidd och få till stånd ett sådant handlingsprogram.

I det följande lämnas en översiktlig framställning rörande begreppet administrativt rättsskydd. Framställningen överensstämmer i huvudsak med vad som anförts ovan (s. 1). Härefter anför motionärerna följande i ett avsnitt rubricerat *Förvaltningens expansion ökar rättsskyddsbehovet*.

Behovet av åtgärder på de olika områden, som är av betydelse för det administrativa rättsskyddet, beror naturligtvis på arten och omfattningen av förvaltningens uppgifter. Under tiden fram till det andra världskriget var dessa uppgifter i stort sett begränsade till att trygga vissa elementära medborgerliga krav på frihet och säkerhet. Denna begränsade verksamhet hade övervägande judiciell karaktär och kunde besörjas av en relativt liten kår tjänstemän. Genom samhällsutvecklingen under de senaste decennierna har dessa förhållanden radikalt förändrats. Den offentliga sektorn har expanderat kraftigt både på bredden och på djupet. Tyngdpunkten har alltmer kommit att ligga på vad man kan kalla aktiv samhällsomdanning, planering och produktion. Denna i stegrat tempo fortgående utveckling, som syftar till att förverkliga politiska mål om trygghet och välfärd för alla, kräver omfattande regleringar, som på ett alltmer inträngande sätt berör förhållandet mellan det allmänna och de enskilda medborgarna.

Det omfattande lagstiftningsarbetet aktualiserar åtskilliga problem. Ett karakteristiskt drag är att förvaltningsverksamheten inte på samma sätt som förut ansetts kunna eller böra styras genom mera preciserade regler. I ökad utsträckning begränsar man sig i stället till att ange allmänna målsättningar och att använda rättsbegrepp av obestämt och flertydigt innehåll. Samtidigt som förvaltningsorganen ges allt större faktiska befogenheter blir de allt mindre bundna av formella regler och får friare utrymme att agera själva. Det är uppenbart att denna utveckling medför ökade risker för ojämnheter och godtycke i myndigheternas handlande.

Själva förvaltningsapparatusens ansvällning utgör det mest karakteristiska draget i den moderna utvecklingen. Den snäva traditionella myndighetsramen har för länge sedan genombrutits, och verksamheten bedrivs delvis i helt nya organisationsformer. Antalet anställda i offentlig förvaltning beräknas nu uppgå till inte mindre än 600 000. Denna växande tjänstemannabyråkrati, i förening med förvaltningsorganens nya uppgifter och karaktär, är otvivelaktigt ägnad att försvaga det administrativa rättsskyddet. Det kan vara svårt för tjänstemän, som är verksamma på strängt avgränsade områden, att förvärva eller behålla en överblick över lagstiftningsmaterian i stort, att inte tillägga fack- och effektivitetssynpunkter överdriven vikt och att över huvud på ett objektivt sätt pröva frågor som rör kollisioner mellan allmänna och enskilda intressen. I all synnerhet gäller detta om, som ibland görs gällande, tjänstemännen bör på sina verksamhetsområden så starkt engagera sig för den av en politisk majoritet utstakade kursen att de framstår som parter i målet och företräder ett aktivt samhällsintresse gentemot den enskilde. Också i andra hänseenden är ett stort förvaltningsmaskineri med en stark organisatorisk splittring ägnat att medföra olägenheter från allmänhetens synpunkt. Allt starkare krav gör sig gällande på bl. a. information om den samhälleliga verksamheten och på snabb behandling av brådskande ärenden.

De genomgripande förändringar, som skett under senare år, ställer helt andra krav än tidigare på det administrativa rättsskyddet, både det preventiva och det korrektiva. Ända sedan början av 1940-talet har också krav på förstärkning av rättsskyddet förts fram i riksdagen vid upprepade tillfällen. Praktiskt taget varje år har olika aspekter av det vittomfattande frågekomplexet tagits upp till diskussion. Under årens lopp har förbättringar genomförts på vissa punkter i lagstiftningstekniska och organisatoriska hänseenden. De allra flesta frågorna om det administrativa rättsskyddet är emellertid fortfarande olösta. Många har visserligen varit föremål för utredningar, men de förslag som framlagts har ännu ej lett till reformer. I andra fall åter har det tills vidare skjutits åt sidan eller över huvud inte aktualiserats genom reformkrav.

Den samlade bilden av vad som förekommit under det gångna kvartsseklet på det administrativa rättsskyddsområdet ger alltså vid handen att — trots det myckna arbete som nedlagts — de flesta och viktigaste frågorna ännu väntar på sin lösning. Det för äldre förhållanden avsedda rättsskyddssystemet har inte anpassats efter samhällsutvecklingen utan företer högst betydande brister. Med hänsyn till frågornas centrala betydelse för de enskilda medborgarna framstår situationen som i hög grad otillfredsställande. Det är därför angeläget att överväga vad som kan göras för att råda bot på föreliggande missförhållanden. Därvid är det nödvändigt att först göra en inventering av vad som förekommit hittills.

Motionärerna lämnar vidare en översikt av frågor rörande det administrativa rättsskyddet som varit föremål för utredning. De pekar därvid i huvudsak på de utredningar som upptagits i avsnittet *Utredningsarbete m. m.* ovan i den mån utredningarna tillsatts vid tiden för motionernas väckande.

Slutligen anför motionärerna.

Frågor som ej omfattas av det aktuella reformarbetet

Utöver de frågor, som redan är föremål för uppmärksamhet, finns det många andra som har betydelse för det administrativa rättsskyddet, men som av olika skäl ej aktualiserats eller som eljest förts åt sidan. Som redan nämnts går sålunda det aktuella förslaget till förvaltningslag inte in på flera mycket viktiga frågor, t. ex. om muntlighet, om kontradiktoriskt förfarande och om det allmännas besvärsmätt. Bland andra frågor av vikt från rättsskyddssynpunkt kan nämnas behovet av effektiviserad utbildning och forskning i förvaltningsrätt — ett ämne som f. n. upptar en halv termin av nio i juristutbildningen — av lämpligare ordning för rekrytering, tjänstgöring och karriär för jurister i allmän förvaltning och av effektivisering av den tillsyn över förvaltningen som utövas av JK och andra till den ordinarie myndighetsorganisationen hörande organ. Nu nämnda frågor torde vara av väl så stor eller kanske större betydelse för att stärka det administrativa rättsskyddet än flera av dem som för närvarande är under övervägande på olika nivåer.

Behovet av samlad översyn och ett prioriterat handlingsprogram

Den korta överblick över de administrativa rättsskyddsproblem som gjorts här har visat, att det förekommer en mångfald olösta frågor på såväl den preventiva som den korrektiva sidan. Trots att det är mer än 25 år sedan reformarbetet på området inleddes, är fortfarande de flesta och viktigaste frågorna olösta. Med hänsyn till de ökade krav på rättsskydd för medborgarna som samhällsutvecklingen medför måste arbetet bedrivas med större planmässighet och kraft än som utmärker verksamheten under den gångna tiden. Att så sker framstår som en samhällsfråga av central betydelse.

En rättspolitisk bedömning av aktuella frågor på detta vidsträckta område torde förutsätta, att en samlad översyn sker av de många invecklade och heterogena spörsmål som anmäler sig. Det gäller lagstiftningsfrågor, organisationsfrågor, utbildningsfrågor, informationsfrågor m. m. Det är knappast möjligt eller rimligt att ta ställning till frågorna var för sig. De måste sättas in i sitt större sammanhang. Särskilt måste det uppmärksammas att de olika frågorna äger nära samband med varandra. I den mån det preventiva rättsskyddet är väl utvecklat, blir behovet av ett utbyggt korrektivt rättsskydd mindre. Omvänt gäller givetvis detsamma. Och motsvarande växelverkan gör sig gällande mellan olika slag av preventivt rättsskydd liksom mellan olika korrektiva skyddsanordningar.

Vad som framför allt erfordras är en prioritering av frågorna efter angelägenhetsgrad och med hänsyn till de resurser som står till förfogande. Frågorna är uppenbarligen alltför många — delvis sannolikt rätt kostnadskrävande att lösa — för att en sådan översyn och prioritering skall kunna undvaras. Det är tydligt att man här måste gå fram med stegvisa reformer, att man måste hushålla med resurserna och koncentrera arbetet enligt en noga övervägd plan. Härvid måste det i första hand provas, om resurserna främst bör sättas in för att förbättra det preventiva eller det korrektiva rättsskyddet. En inbördes avvägning måste vidare ske mellan de olika reformbehoven och med beaktande av den växelverkan som råder mellan frågorna. En planläggning enligt sådana riktlinjer är ofrånkomlig om reformarbetet för att stärka det administrativa rättsskyddet skall kunna bedrivas på ett verkligt effektivt och ändamålsenligt sätt.

Utskottet

I utlåtandet behandlas de likalydande motionerna I: 391 och II: 438, i vilka tas upp frågan om att stärka det administrativa rättsskyddet. Detta begrepp brukar användas som en sammanfattande beteckning på effekten av de många anordningar som på olika sätt verkar för att trygga rättssäkerheten inom förvaltningen. Man brukar skilja mellan faktorer som skall förebygga felaktiga avgöranden — det preventiva rättsskyddet — och faktorer som avser att möjliggöra rättelse av beslut som av någon anledning blivit oriktiga — det korrektiva rättsskyddet. Av betydelse för det preventiva rättsskyddet är sådana omständigheter som förvaltningspersonalens utbildning, rekrytering samt rättsliga och ekonomiska ställning, förvaltningsorganisationen, förfarandet vid handläggningen av förvaltningsärenden samt insynen i och kontrollen över förvaltningsverksamheten. Till de korrektiva rättsskyddsanordningarna hör främst möjligheten att få ett beslut prövat hos en överordnad myndighet eller hos en fristående förvaltningsdomstol. Hit kan också hänföras regler om ersättning för skada som vållas av en felaktig förvaltningsåtgärd.

Motionärerna yrkar att riksdagen skall anhålla om skyndsamt översyn och planläggning av åtgärder för att stärka det administrativa rättsskyddet i enlighet med vad som anges i motionerna. Avsikten med motionerna är att få till stånd ett samlat handlingsprogram för reformer inom området för det administrativa rättsskyddet. Motionärerna pekar på att expansionen av den offentliga sektorn under de senaste decennierna inneburit att tyngdpunkten härvidlag kommit att ligga på aktiv samhällsomdaning, planering och produktion. Utvecklingen har krävt om-

fattande regleringar som på ett alltmer inträngande sätt berör förhållandet mellan det allmänna och de enskilda medborgarna. Förvaltningsverksamheten har inte på samma sätt som förut ansetts kunna eller böra styras genom mera preciserade regler. Det är uppenbart, menar motionärerna, att denna utveckling medfört ökade risker för ojämnheter och godtycke i myndigheternas handlande. Även den växande tjänstemannabyråkratin är ägnad att försvaga det administrativa rättsskyddet. Trots förbättringar både i lagstiftningstekniska och organisatoriska hänseenden är, menar motionärerna, de flesta frågor på rättsskyddsområdet fortfarande olösta. Motionärerna lämnar en översikt av frågor rörande det administrativa rättsskyddet som varit föremål för utredning och framhåller vidare att vissa väsentliga spörsmål såsom utbildnings- och rekryteringsfrågor inte omfattas av det aktuella reformarbetet. Slutligen framhålles i motionerna att en rättspolitisk bedömning av hit hörande frågor torde förutsätta, att en samlad översyn sker av de många invecklade och heterogena spörsmål som anmäler sig; det gäller lagstiftningsfrågor, organisationsfrågor, utbildningsfrågor, informationsfrågor m. m. Vad som framför allt erfordras är en prioritering av frågorna såväl efter angelägenhetsgrad som med hänsyn till de resurser som står till förfogande. Det är tydligt, menar motionärerna, att reformerna måste ske stegvis och att man måste hushålla med resurserna och koncentrera arbetet enligt en noga övervägd plan. Härvid måste det i första hand prövas, om resurserna främst bör sättas in för att förbättra det preventiva eller det korrektiva rättsskyddet.

Utskottet, som delar motionärernas uppfattning att frågan om det administrativa rättsskyddet fått en ökad betydelse i det moderna samhället, vill till en början erinra om att en mycket stor del av det utredningsarbete som bedrivits under de senaste årtiondena avsett frågor som direkt eller indirekt är av betydelse för detta rättsskydd. Utredningsarbetet har i många fall lett till lagstiftning eller till andra beslut av statsmakterna, exempelvis av organisatorisk art, som är ägnade att stärka rättsskyddet på förvaltningsområdet. Som motionärerna framhåller har emellertid på vissa områden förekommit ett djupgående och långvarigt utredningsarbete som inte lett till något slutligt ställningstagande från statsmakternas sida. Detta gäller de omfattande och svårlösta frågorna om hur förvaltningsförfarandet skall gestaltas och förvaltningsrättskipningen organiseras. Sedan motionerna väcktes har det emellertid fattats vissa principbeslut och aviserats lagstiftningsåtgärder som innebär att dessa frågor nu står inför sin lösning. Som framgår av den ovan lämnade redogörelsen har ett förslag till en förvaltningslag remissbehandlats. Utskottet har inhämtat att en lagrådsremiss kommer att avlämnas under hösten med sikte på en proposition till 1971 års vårriksdag. Nästa års riksdag kommer också att få ta ställning till en proposition om förbättrad rättshjälp vari även frågan om rättshjälp inom förvaltningen kommer att behandlas. Innevarande års riksdag har fattat principbeslut om en omorganisation av länsstyrelserna, vilken innebär bl. a. att länsrätter och länskatterätter inrättas. Vidare har under våren till lagrådet remitterats ett förslag till en reform av förvaltningsrättskipningen i de båda högsta instanserna. Nu anförda förhållanden innebär att arbetet på att skapa en ny och

enhetlig förvaltningsdomstolsorganisation, som är avsedd att i princip vara uppbyggd vid årsskiftet 1971—1972, är i sitt slutskede. Nära sin lösning är också den för det korrektiva rättsskyddet betydelsefulla frågan om statens och kommunernas skadeståndsansvar. Detta spörsmål har varit föremål för utredning under lång tid, och en lagrådsremiss är att vänta inom kort.

Under den tid som gått sedan motionerna väcktes har det sålunda blivit klart att flera av de mest betydelsefulla frågorna på området för det administrativa rättsskyddet kommer att bli föremål för riksdagens prövning inom en nära framtid. Som framgår av vad ovan anförts pågår också åtskilliga utredningar av betydelse för rättsskyddet. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening inte påkallat att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en särskild översyn av det administrativa rättsskyddet för att få till stånd en plan med angelägenhetsgradering av de reformer som bör företas.

I enlighet med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 391 och II: 438 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 oktober 1970

På första lagutskottets vägnar:

ERIK SVEDBERG

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Erik Svedberg (s), Hjorth (s), Schött (m), fru Lindström (s), herrar Sörenson (fp), Larfors (s) och Ferdinand Nilsson (cp);

från a n d r a 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 Jadedtig (s).