

Motion

1983/84:307

Marianne Karlsson

Ökad rättssäkerhet i förvaltningsprocessen

Enligt artikel 6 av den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna föreskrivs att envar har rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade genom opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol. Som framgår av den gällande engelska och franska texten (se SÖ 1952:35), har man till och med rätt att bli hörd i ett muntligt förfarande.

Möjligtvis trodde man i Sverige, när denna konvention blev antagen och ratificerad, att med civila rättigheter och skyldigheter enbart avsågs sådant som traditionellt hör till den s.k. civilrätten och som avgörs i vanliga domstolar. Emellertid har praxis i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utvecklats på det i och för sig naturliga sättet, att man ej ansett sig kunna ta hänsyn till om en fråga av en stat internt anses vara av civil eller administrativ karaktär. En hel del av de mål och ärenden som i Sverige avgörs i administrativ ordning, har sålunda ansetts falla under de civila rättigheter och skyldigheter där den enskilde har rätt till domstolsprövning. Som ett fall av omedelbart intresse för svensk del kan exempelvis nämnas Sporrongmålet. Av intresse är också att frågan om indragning av rätten att bedriva läkaryrket anses beröra civila rättigheter (se fallet *Le Compte m. fl. v. Belgien*, 23 juni 1981).

Ehuru brister fortfarande vidlåder vårt rättssystem, när det gäller uppfyllandet av våra förpliktelser enligt konventionen, har vi ändå genom vår förvaltningsreform genomfört en kraftig förbättring, så att det nu finns väsentligt mindre att klaga på än för femton år sedan. En lovande utveckling föreligger särskilt genom det allt allmännare införandet av tvåpartsprocessen genom tillkomsten av *allmänna ombud*, som alltså har att föra det allmännas talan, t. ex. vid mål om körkortsindragning, allmän rättshjälp eller vid förhör enligt utlänningslagen. När det gäller mål om skatt eller avgift har vi ju av tradition och sedan lång tid haft ett tvåpartsförfarande.

Genom ett dylikt tvåpartsförfarande uppnås den särskilda fördelen, att rätten inte själv behöver genomföra någon egen utredning och ta fram sitt eget utredningsmaterial, varigenom garantierna för oavhängighet och opartiskhet rent praktiskt kraftigt förbättras. Det är ju ganska självfallet, att ju mer en domstol måste engagera sig i ett besvärsmål, desto större blir risken att den kan ha en förutfattad mening, när den i besvärsmålet behandlade frågan kommer under den egentliga prövningen.

Enligt förvaltningsprocesslagen 8 § gäller att rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. I den mån man vill se detta som en

uppmaning till en fast processledning från domstolens sida, kan intet invändas däremot. Emellertid är det fullt möjligt att tolka stadgandet så, att det skulle föreligga en skyldighet för rätten att inte bara förelägga parterna att genomföra vederbörlig komplettering utan att även själv bidra med egen utredning.

Särskilt vid omfattande skattemål är det vanligt att aktmaterialet är hart när oöverskådligt. Kvaliteten på materialet kan variera kraftigt. Att lägga alltihop till grund för en dom är naturligtvis ganska opraktiskt, och önskvärt vore att domstolarna oftare gjorde bruk av sin rätt att avvisa överflödigt utredning. Parterna borde också i högre grad än nu bringas att själva tala om vilket material de helst vill stödja sig på. Särskilt skatteprocessens karaktär av beloppsprocess kan eljest medföra överraskningar för parterna, när domen kommer, i det att domstolen kan ha tagit fasta på något som parterna inte gittat åberopa, kanske av den anledningen att den part, till förmån för vilken detta varit, vetat om att det var så bristfälligt att det lätt kunnat avfärdas av motparten, om denne bara gjorts uppmärksam därpå. Ett bidragande till målets koncentration genom parternas medverkan vore därför i många fall att önska.

Det förefaller sannolikt att muntlig förhandling skulle vara till fördel för målets koncentration, i rättssäkerhetens intresse. Med hänsyn till att sådan är garanterad då saken gäller civila rättigheter och skyldigheter, och anledning synes saknas att i den administrativa processen göra skillnad i förfarandet på uteslutande den grunden, bör ingen förvägras muntlig förhandling, såvitt avser första instans.

Vid den skriftliga processen inför administrativa domstolar är det brukligt att en särskild föredragande upprättar en föredragningspromemoria. Ur de rättssökandes synpunkt har denna betydelse framför allt när de vill "obducera" sina misslyckanden, eftersom den återfinns i akten. Det skulle säkert vara till förmån för rättssäkerheten, om parterna finge ta del av denna redan i förväg samt ges rätt att tillföra åtminstone en kortare kommentar. Så var förhållandet i 1734 års lag vid det skriftliga förfarandet i högsta instans (gamla rättegångsbalken från 1734, kap. 30, 13 §). Detta kan vara ett bra alternativ till en muntlig förhandling. Kanske kan enskilda parter tänkas vilja avstå från sin konventionsenliga rätt till muntlig förhandling, om de i stället bereds tillfälle att tillfoga sina kommentarer över föredragningspromemorian, som ju ändå skall upprättas, varför nästan ingen extrakostnad uppstår.

Åberopande det anförda hemställs

att riksdagen beslutar anta följande förslag till ändring i förvaltningsprocesslagen:

Häri genom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1971:291) att dess 8 och 9 §§ skall erhålla följande ändrade lydelse:

8 § Rätten — — — — — beskaffenhet.

Vid behov — — — kompletteras. Överflödigt utredning skall genom särskilt beslut avvisas.

Uppträder företrädare för det allmänna i partsställning i målet, skall denne föreläggas att jämte enskild part eller ensam komplettera utredningen. vid äventyr att målet avgöres i befintligt skick, varvid dom ej må grundas å omständighet som icke av part åberopats till grund för hans talan.

Vid enpartsmål bidrage rätten själv till utrednings frambringande.

9 § Förfarandet är skriftligt.

Part må ej förvägras muntlig förhandling inför rätten, med mindre rätten prövar det uppenbart obehövt eller skäl eljest talar emot det, stånde dock fritt för regeringsrätten att sådan vägra.

Part må efter ansökan hos rätten och under avstående av rätt till muntlig förhandling erhålla exemplar i förväg av föredragningspromemoria, varvid rätten sätte frist för ingivande av kort slutpåminnelse i anledning av vad som i föredragningspromemorian kan ha omnämnts eller därifrån uteslutits av vad handlingarna i målet innehåller.

Stockholm den 10 januari 1984

MARIANNE KARLSSON (c)