

Motion

1975/76: 893

av herr Fälldin m. fl.

om den enskildes rättssäkerhet i förvaltningen

Den offentliga förvaltningens kraftiga expansion har på ett djupgående sätt ändrat den enskilda människans situation. Ett vittförgrenat komplex av rättigheter och skyldigheter för de enskilda har utbildats. Medborgarna ställer i dag större anspråk på det allmänna liksom det allmänna ställer större krav på medborgarna än tidigare. Genom denna utveckling har nya rättssäkerhetsproblem uppkommit samtidigt som välfärden ökat. Detta är en följd av den enskilda människans bristande förmåga att hävda sin ställning i det svåröverskådliga komplexet av regleringar och myndigheter liksom också av samhällets växande svårigheter att på ett fullt tillfredsställande sätt fylla alla de funktioner som behövs.

Rättssäkerheten inom förvaltningen är det samlade resultatet av alla de faktorer som inom olika områden av samhällsorganisationen verkar för att skydda medborgarna mot fel och misstag från myndigheternas sida. En lång rad sinsemellan olikartade ämnen och frågor kommer in i bilden. En viktig sida av problematiken är att samhället måste vidta åtgärder för att *förebygga* felaktigheter i myndighetsutövning och rättsförluster för den enskilde ("det preventiva rättsskyddet"). Här möter t. ex. frågor om förvaltningspersonalens utbildning, rekrytering och rättsliga ställning, förvaltningsorganisationens uppbyggnad och utformning samt handläggningsförfarandet hos myndigheterna. Som element i rättsskyddet ingår också utformningen av de materiella reglerna, författningsmaterialets tillgänglighet för allmänheten, principen om allmänna handlingars offentlighet samt kontrollen över myndigheterna. En annan sida av problematiken är att samhället måste ställa effektiva rättsmedel till de enskildas förfogande för att *rätta* de felaktigheter som aldrig går att undvika ("det korrekta rättsskyddet"). Av central betydelse är möjligheterna att genom besvär få beslut överprövade. Här möter bl. a. frågor om domstolsprövning av förvaltningsbeslut och om förvaltningsrättskipningens organisation. Hit hör vidare bl. a. frågan om rätt för enskild att få skadestånd i anledning av fel eller förbiseende inom offentlig verksamhet.

Med förvaltningens expansion växer behovet av åtgärder på de olika områden som är av betydelse för de enskildas rättsskydd. Redan 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 förvaltnings-

organen ges allt större faktiska befogenheter blir de 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 i helt nya organisationsformer. Det är obestridligt att vi fått ett alltmer byråkratiskt samhälle. Denna växande byråkrati, 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 lagstiftningsmaterien 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. 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 bl. a. på 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 rättsskydd som måste ges de enskilda. Ända sedan början av 1940-talet har krav på förstärkning av rättsskyddet förts fram i riksdagen vid upprepade tillfällen. En lång rad utredningar har också under årens lopp tagit upp olika delar av det vittomfattande frågekomplexet. Något samlat grepp har emellertid aldrig tagits på problemen. I stor utsträckning har inte heller de utredningar som verkställts avsatt några resultat. Först under de senaste åren har vissa reformer av mera generell räckvidd genomförts eller förutskickats. Under de senaste åren har sålunda förvaltningsrättskipningen omorganiserats, en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet införts, en utbyggnad av samhällets rättshjälp beslutats samt en skadeståndslag antagits, med bestämmelser bl. a. om skadeståndsskyldighet för det allmänna vid oriktig myndighetsutövning.

Från den synpunkt som vi vill framhålla här – *den enskilda människans behov av förbättrat rättsskydd inom förvaltningen* – har emellertid de beslutande reformerna varit otillräckliga. Viktigast är rättshjälpsreformen, som utan tvivel måste anses som i hög grad värdefull. På förvaltningens område kommer den emellertid endast att få begränsad betydelse. Omorganisationen av förvaltningsrättskipningen motiverades främst av andra synpunkter än den här aktuella. Syftet var i första hand att förbättra regeringsrättens arbetsförhållanden. Från den enskildes synpunkt medförde reformerna förbättringar närmast på länsplanet och även där endast i begränsad utsträckning. Skadeståndslagens tillkomst innebär givetvis ett visst framsteg. Den förfarandelagstiftning som genomförts har däremot knappast tillfört något nytt. Det finns många för den enskilde väsentliga frågor som ännu inte

är lösta.

Att problemen om den enskildes rättsskydd mot den offentliga makten upplevs som angelägna av människorna har inte minst visats av debatten om grundlagsskyddet för medborgerliga fri- och rättigheter. Centerpartiet har sett det som en viktig uppgift att driva på detta arbete och verka för konkreta resultat. Det får därför hälsas med tillfredsställelse att denna fråga nu torde kunna föras framåt genom arbetet inom 1973 års fri- och rättighetsutredning. I ett särskilt yttrande till utredningens betänkande har centerpartiets representant betonat att han inte ser arbetet på detta område som avslutat med att utredningens förslag genomförs utan att det är angeläget att ta upp andra frågor utöver de mera formella grundlagsfrågorna. Vi måste, framhålls det i det särskilda yttrandet, åstadkomma reformer som på ett praktiskt plan stärker medborgarnas rättssäkerhet i samhället, inte minst gentemot den offentliga myndighetsförvaltningen. Frågor om den materiella lagstiftningens utformning, om process- och förfaranderegler, om domstols- och myndighetsorganisationens utformning och integritet, om den demokratiska beslutsprocessens förbättring etc. bör ägnas förtjänt uppmärksamhet. Centerpartiet ansluter sig helt till dessa synpunkter.

Centerpartiet har vid flera riksdagar under senare år genom partimotioner tagit upp problemen om de enskildas rättsskydd inom förvaltningen. I dessa motioner har framför allt krävts att statsmakterna skall ta ett samlat grepp på dessa angelägna problem och att reformarbetet skall bedrivas med större kraft och planmässighet. Riksdagen och vederbörande utskott har emellertid nöjt sig med att hänvisa till de utredningar och det reformarbete som pågår på olika delområden och har avslagit motionerna utan att ta något eget initiativ. Endast centerpartiets egna representanter har reserverat sig till förmån för ett sådant initiativ (senast KU 1974:62).

Då centerpartiet nu åter aktualiserar dessa problem är det mot den angivna bakgrunden viktigt att slå fast *en grundläggande skillnad i infallsvinkel och synsätt* mellan centerpartiets motionskrav och de synpunkter som anlagts av riksdagsmajoriteten. Det är i och för sig riktigt att en del utredningar verkställts och att vissa reformer genomförts. Motiven har emellertid nästan genomgående varit juridiskt-tekniska eller sammanhängt med administrativa effektivitetssynpunkter av olika slag. Utan att underkänna dessa motiv – effektivitet är t. ex. självfallet ett angeläget mål – vill centerpartiet sätta *de enskilda människorna i centrum*. Det behövs en utvärdering av rådande system med hänsyn till dess betydelse för de enskilda. Det behövs reformer som stärker de enskildas ställning. Då det gäller t. ex. domstolsorganisationens utformning får det inte bara bli en diskussion om målbalanser och liknande, utan man måste också, i första hand, göra en bedömning av vad som är bäst för de enskilda rättssökande. Denna synpunkt har alltför mycket kommit i bakgrunden.

Det är av flera skäl lämpligt att ta ett initiativ i dessa frågor just nu. Flera utredningar har nu slutfört sitt arbete och olika delreformer har genom-

förts. Man kan nu se fältet klarare än tidigare och mera konkret utstaka färdriktningen för fortsatt reformarbete. En viktig omständighet är att *1973 års fri- och rättighetsutredning* avslutat sitt arbete. Centerpartiet finner både naturligt och angeläget att nu – i anslutning till det nyssnämnda särskilda yttrandet till utredningens betänkande – ta upp praktiska frågor om de enskildas rättsskydd i samhället. Även *länsberedningen* har slutfört sitt arbete. I ett särskilt yttrande till dess betänkande (SOU 1974:84 s. 163) aktualiserades frågan om förvaltningsrättskipningen på regional nivå. Den frågan kan nu föras vidare. Som ett resultat av beredningens arbete har också *decentraliseringsutredningen* tillsatts för att pröva frågor om decentralisering av beslutsområde från central nivå till regional eller lokal nivå. Därigenom har ett gammalt motionskrav av centerpartiet tillgodosetts, och dessa frågor kan föras ut ur bilden i detta sammanhang. På samma sätt kan utbildningsfrågorna nu hållas utanför diskussionen, sedan *1968 års utbildningsutredning* lagt fram ett betänkande om högskoleutbildningen på juristlinje, förvaltningslinje och social linje (SOU 1973:59). *Utredningen om förvaltningspublicering m. m.* har lagt fram ett betänkande om bättre överblick över lagar och andra bestämmelser (SOU 1973:23) som torde komma att ligga till grund för en proposition till riksdagen detta år. Även det ämnet kan sålunda nu föras åt sidan. Genom den nya *rättshjälpsutredningen*, som tillsattes förra året, finns redan ett forum för behandling av dessa viktiga frågor, låt vara att direktiven inte går närmare in på förvaltningsområdet. Slutligen – och viktigast – har vi nu flera års erfarenhet av *1971 års förvaltningsrättsreform* som kan bilda utgångspunkten för ett fortsatt reformarbete.

Den gjorda överblicken har bl. a. tjänat syftena att klarlägga dagsläget och att ge underlag för bestämningen av det fortsatta reformarbetets inriktning. Sammanfattningsvis kan sägas följande. Centerpartiet ser det avslutade arbetet inom *1973 års fri- och rättighetsutredning* som den naturliga utgångspunkten för nya reformsträvanden i syfte att stärka de enskildas människors rättsställning i samhället. Till följd av andra utredningar och reformer kan stora delar av det administrativa rättsskyddets vidsträckta område föras i bakgrunden. Vad man nu i första hand bör inrikta sig på är att *föra vidare 1971 års förvaltningsrätts- och länsstyrelse-reformer*. Dessa reformer får, som understrukits i tidigare partimotioner av centerpartiet, ses som ett första steg i en vidare utveckling och som förestavade främst av andra skäl än det som här står i förgrunden, de enskildas rättsskydd inom förvaltningen.

Reformarbetet bör bedrivas genom en parlamentarisk utredning. Möjligen kan det dock vara lämpligt att först göra visst förarbete genom en arbetsgrupp på expertplanet. Nödväntigt är i vart fall att reformarbetet tar sin början med en allmän kartläggning av problemen och en utvärdering av brister och förtjänster i nuvarande ordning. Härvid bör problematiken belysas i hela sin vidd, även om flera delkomplex kan ges en lägre prioritet i det fortsatta arbetet till följd av redan beslutade utredningar och reformer.

enligt vad som nämnts i det föregående.

Övergripande målsättningar på detta område måste vara att motverka byråkrati, arbeta för decentralisering samt att på en gång verka för ökad effektivitet och bättre rättssäkerhet för de enskilda människorna.

Vid en närmare diskussion om reformarbetets inriktning är det lämpligt att för sig behandla frågorna om förfarandet i första instans och om förvaltningsrättskipningen i högre instans.

Den *förvaltningslag* som beslöts av riksdagen 1971 hade föregåtts av jämnt tre decenniers utredningsarbete. Detta avsatte två lagprodukter, nämligen – förutom den antagna lagen – besvärssakkunnigas förslag 1964. Dessa markerade helt skilda ambitionsnivåer. Detta framgår redan av antalet paragrafer: mot besvärssakunnigas 155 står förvaltningslagens 20. De sakkunnigas syfte var att få till stånd ett slags motsvarighet till rättegångsbalken på förvaltningens område. Att de sköt över målet är otvivelaktigt, om man beaktar att det gällde ett första steg på en tidigare i stort sett obruten mark. Lika klart är emellertid att den antagna lagen inte utgör ett rimligt slutresultat av 30 års utredningsarbete. Som påpekades bl. a. i regeringsrättens remissyttrande över det sista betänkandet innebär lagen väsentligen en kodifiering av redan tillämpad praxis. Alla oklara frågor, som är vitala särskilt för de enskildas rättsskydd i första instans, har av olika skäl lämnats utanför: frågorna om tvåpartsförfarande och det allmännas besvärsrätt, om muntlig handläggning, om rättskraft och verkställighet, om särskilda rättsmedel etc. Reglerna har också en mycket allmän och oprecis avfattning, som ställer låga krav på myndigheterna.

Flera av de frågor som nämnts här har under senare år tagits upp i motioner från centerhåll. Bl. a. förtjänar nämnas en motion 1970 om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna och om vidgning av det allmännas besvärsrätt i förvaltningsärenden. I propositionen 1971:30 uttalade departementschefen (del II s. 399) att dessa frågor bör bli föremål för en samlad bedömning och att han avsåg att senare ta ställning till de former i vilka en sådan bedömning bör äga rum. En ny centermotion 1974 aktualiserade åter dessa frågor och påpekade att något sådant initiativ, som syntes förutskickat i 1971 års proposition, ännu inte tagits. Motionen ledde inte till någon riksdagens åtgärd.

Sedan förvaltningslagen nu varit i tillämpning under flera år, är tiden inne att ta upp och gripa sig an de frågor som lämnades olösta vid dess tillkomst. Ambitionsnivån måste i dag sättas väsentligt högre än 1971, särskilt som utredningsarbetet kan kräva rätt lång tid.

I fråga om *förvaltningsrättskipningen i högre instans* innebar 1971 års reform att regeringsrätten blev väsentligen en prejudikatinstans och att kammarrätten blev en allmän förvaltningsdomstol med i huvudsak samma behörighetsområde som regeringsrätten. Huvudmotivet var att nedbringa regeringsrättens alltför tyngande arbetsbörda och renodla dess prejudikatbildande funktion. För de enskilda parterna innebar reformen, som framhållits i ti-

digare centermottioner, knappast någon vinning. Fördelarna låg på domstolssidan, inte på rättssökandesidan. De enskilda blev i huvudsak fräntagna rätten att "gå till kungs" och får nu i stället som regel nöja sig med prövning i lägre instans.

Före 1972, då denna reform genomfördes, hade vi en regeringsrätt med 22 ledamöter och en kammarrätt med nio avdelningar. En ny kammarrätt inrättades då i Göteborg, och två avdelningar utlokaliserades från Stockholm till Sundsvall. Organisationen har sedermera byggts ut. Vi fick en särskild kammarrätt i Sundsvall 1974. I årets budgetproposition föreslås en fjärde kammarrätt i Jönköping. Om man räknar med även övriga förstärkningar – de är enligt centerpartiets mening nödvändiga, även om man bör överväga formerna för dem – kan man konstatera att kammarrättsorganisationen på fem år kommer att ha byggts ut från nio avdelningar till tjugo. Antalet ledamöter i regeringsrätten har inte minskat. Stigande målbalanser i kammarrätterna har blivit ett alltmer besvärande problem. Årets budgetproposition upplyser att balanserna, trots ökad avverkningstakt och insatta förstärkningsåtgärder, stigit från ca 19 000 mål vid utgången av 1972 till ca 25 000 mål vid utgången av 1975. Det framhålls också att det inte finns någon anledning att anta att måltillströmningen kommer att minska.

Det är uppenbart att den utredning, som förordas i denna motion, måste behandla förvaltningsrättskipningen i högre instans. Utvecklingen måste analyseras och 1971 års reform utvärderas. Från de enskildas synpunkt är det en högst otillfredsställande utsikt, att resultatet kan bli en ständigt sväljande domstolsorganisation med allt längre handläggningstider. Att den hittillsvarande utvecklingen varit oförutsedd och okontrollerad synes uppenbart. Det kan t. ex. erinras om att justitieministerns tal vid invigningen av kammarrätten i Sundsvall den 24 september 1975 allmänt uppfattades som ett besked, att någon ytterligare överrätt inte skulle inrättas, men att departementet föga mer än två månader senare informerade den berörda personalen om beslutet att föreslå en ny kammarrätt i Jönköping.

Beträffande *förvaltningsrättskipningen på regional nivå* innebar 1971 års länsstyrelsereform främst att skatteförvaltningen och rättskipningen åtskildes på olika avdelningar samt att länsrätten inrättades och länsskatterätter ersatte de gamla prövningsnämnderna. Det står klart att dessa reformer innebar vissa framsteg även från de enskildas synpunkt, främst genom det ökade inslaget av lekmannamedverkan och genom den bättre boskillnaden mellan rättskipning och förvaltning.

Starka skäl talar för att man nu går ett steg vidare i den riktning som utstakades vid 1971 års reform. Man bör helt frigöra förvaltningsrättskipningen på regional nivå från länsstyrelserna. Önskemål härom framfördes, som förut nämnts, i ett särskilt yttrande till länsberedningens betänkande och har också i flera sammanhang framkommit i yttranden från domstolshåll. Genom en sådan reform skulle man uppnå, förutom en önskvärd separation av rättskipning och förvaltning, ett slags motsvarighet till organisationen

av de allmänna domstolarna. Denna är anordnad i tre led – högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna – vilket bl. a. innebär väsentliga fördelar för domarutbildningen, ett i sig både aktuellt och angeläget ämne. På förvaltningssidan saknar man en verklig motsvarighet till tingsrätterna, vilket måste bli en alltmer kännbar brist ju mera kammarrättsorganisationen expanderar.

I anslutning till det sist sagda finns det anledning att ytterligare något diskutera frågor om *allmän domstol och förvaltningsdomstol*. Vi har i dag två skilda processformer. Utan att ingå på någon närmare analys noterar vi endast som grundläggande skillnad att förfarandet vid allmän domstol bygger på en långt driven muntlighetsprincip medan skriftligt förfarande helt dominerar vid förvaltningsdomstolarna. Frågan om tvåpartsförfarande på förvaltningssidan har berörts i det föregående. Man kan fråga sig om inte ett riktigt mål på sikt är att närma processformerna till varandra. Det torde råda allmän enighet om att domstolsprocessen enligt rättegångsbalken är väl omständlig i vissa fall – åtskilliga reformer har frammanats härav – men att förvaltningsprocessen i stället har ett alltför ringa inslag av muntlighet och omedelbarhet.

En annan fråga som kräver närmare överväganden gäller *specialdomstolar*. Utvecklingen har varit oenhetlig härvidlag. Å ena sidan har en huvudlinje varit att motverka specialisering, något som bäst kommit till uttryck i fråga om kammarrätterna. Å andra sidan har vi också under senare år fått flera specialdomstolar, såsom marknadsdomstolen och bostadsdomstolen. Man saknar en genomtänkt grundsyn i denna viktiga principfråga, som är av vital betydelse för de enskildas rättsskydd. Såvitt möjligt måste specialdomstolar undvikas.

Det står klart att det blir fråga om svåra avvägningar mellan intressen, då det gäller att utforma en ändamålsenlig domstolsorganisation och processordning. Ett huvudkrav från de enskilda rättssökandes sida, som måste tillgodoses, är att få ned handläggningstiderna. Vitala intressen för de enskilda parterna är emellertid också ett ökat inslag av muntlighet och lekmanamedverkan i förvaltningsrättskipningen, och sådana reformer kan verka i motsatt riktning. Problemet att sammanjämka sådana motstående intressen underlättas emellertid av att vi, som utvecklats i det föregående, måste utgå från att förvaltningsrättskipningen som en följd av 1971 års reformer i allt fall får en omfattande organisation.

Övergripande frågor om förvaltningsförfarande, domstolsorganisation och processformer av den typ som tagits upp här är otvivelaktigt svåra och kräver åtskillig tid för sin lösning. Just därför är det angeläget att i tid ta ett ordentligt, samlat grepp och se frågorna i ett långt perspektiv och ge dem en allsidig belysning. Av grundläggande vikt är därvid att utgå från det som är huvudtanken med denna motion: vi måste ställa de enskilda rättssökandena i centrum. Vi måste undvika alltför starka hänsynstaganden till myndighetsintressen, som präglade den slutliga utformningen av för-

valtningslagen, och vi måste också undvika improvisationer och bristande förutseende, som synes ha karakteriserat utvecklingen av förvaltningsrättsskipningen i högre instans.

Enligt centerpartiets mening är tiden nu inne för att ta initiativ till en samlad översyn i syfte att stärka de enskildas rättsskydd inom förvaltningen. En sådan bör utgå från en allmän översyn och utvärdering av rådande system. För det vidare reformarbetet har pekats på 1971 års reformer beträffande förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess som en naturlig utgångspunkt. Angeläget är emellertid att statsmakterna tar ett samlat grepp om problemen och förutsättningslöst kartlägger reformbehovet. Även andra frågor bör sålunda tas upp än de som direkt angetts i denna motion. Angelägna ämnen är t. ex. också vidgad rättshjälp i förvaltningsärenden och effektiviserad tillsyn över förvaltningen från både rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter.

Med hänvisning till anförda hemställer vi

att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen om en allmän översyn av möjliga åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd inom förvaltningen, med beaktande av vad som anförts i motionen.

Stockholm den 27 januari 1976

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

JOHANNES ANTONSSON (c)

NILS G. ÅSLING (c)

TORSTEN BENGTSO (c)
i Jönköping

MAJ PEHRSSON (c)

THORSTEN LARSSON (c)
i Staffanstor

BERTIL JONASSON (c)

JAN-IVAN NILSSON (c)
i Tvärålund

KARIN SÖDER (c)

CLAES ELMSTEDT (c)

RUNE GUSTAVSSON (c)
i Alvesta

SONJA FREDGARDH (c)

EINAR LARSSON (c)
i Borrb

IVAN SVANSTRÖM (c)

ANNA-LISA NILSSON (c)
i Kristianstad