

Konstitutionsutskottets betänkande

1976/77: 15

med anledning av motioner om den enskildes rättssäkerhet i förvaltningen m. m.

Motionerna

I motionen 1975/76:893 av herr Fälldin m. fl. (c) hemställs "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".

Följdmotionen 1975/76:2554, likaså av herr Fälldin m. fl. (c), till prop. 1975/76:209 om fri- och rättigheter i grundlag innehåller i p. 3 samma yrkande, nämligen "att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen om en skyndsamt utredning angående åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd i enlighet med vad som anförts i motionen". (Motionen i övrigt har behandlats i anslutning till propositionen – se KU 1975/76:56.)

I motionen 1975/76:879 av fru Kristensson (m) och fru af Ugglas (m) hemställs "att riksdagen anhåller hos regeringen om en översyn av statsförvaltningens arbetsformer och verksamhet för att genomföra de i motionen föreslagna förändringarna i syfte att uppnå förbättrad service åt allmänheten".

I motionen 1975/76:891 av herr Boo (c) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning och förslag om ett enkelt sätt att snabbt lösa kompetensfrågor avseende konkurrerande domstolars befogenhet att behandla ett visst mål".

I motionen 1975/76:909 av herr Petersson i Gäddvik m. fl. (m) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär översyn av bestämmelserna om besvärstid m. m. med inriktning på att besvärstiden kommer att förlängas till sex veckor".

Motionerna 893 och 2554

Enligt vad som anförts i motionen 893, till vilken motionen 2554 hänvisar, har den växande byråkratin i förening med förvaltningsorganens nya uppgifter och karaktär varit ägnad att försvaga det administrativa rättsskyddet. Reformverksamheten under senare år – t. ex. förvaltningsrättsskipningens omorganisation, tillkomsten av förvaltningslagen och den nya skadeståndslagen samt utbyggnaden av samhällets rättshjälp – är betydelsefulla men inte tillräckliga för att fullt ut tillgodose den enskildes rättssäkerhetskrav. Mot bakgrund av det nyligen av riksdagen beslutade utvidgade grundlagskyddet för mänskliga fri- och rättigheter bör man enligt motionen nu inrikta sig på att vidareutveckla 1971 års förvaltningsrätts- och länsstyrelser reformer

i syfte att stärka den enskildes rättsskydd i förvaltningen. Ett sådant reformarbete bör bedrivas genom en parlamentarisk utredning men kan, anfördes det, lämpligen förberedas av en arbetsgrupp på expertplanet. De frågor som utredningen i första hand bör inrikta sig på är enligt motionen följande:

förvaltningslagen med sikte i första hand på att angripa regler som är oprecisa, t. ex. frågan om tvåpartsförfarande och det allmännas besvärsmätt, om muntlig handläggning, om rättskraft och verkställighet och om särskilda rättsmedel,

förvaltningsrättsskipningen i högre instans, särskilt de ständigt svällande målbanserna vid kammarrätterna och därav följande långa handläggningstider,

förvaltningsrättsskipningen på regional nivå med sikte på att frigöra förvaltningsdomstolarna från länsstyrelserna,

förhållandet mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol för att utreda möjligheterna att göra processformerna i de olika domstolarna mera likartade och

specialdomstolarna, på vars område en genomtänkt grundsyn saknas. Inriktningen bör enligt motionen vara att i möjligaste mån undvika specialdomstolar.

Motioner om åtgärder för att förstärka den enskildes rättssäkerhet inom förvaltningen har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Motionerna har avslagits bl. a. under hänvisning till att förvaltningslagen ännu inte varit i kraft tillräckligt lång tid för att motivera en allmän översyn. Senast erinrade utskottet (KU 1974:62) om det reformarbete som sedan länge pågick rörande den enskildes rättsskydd inom förvaltningen och som resulterat i en rad åtgärder, syftande till att förbättra detta skydd. Något särskilt initiativ från riksdagens sida syntes därför inte erforderligt. I en reservation (c) yrkades bifall till motionen. (Se också KU 1972:12 och 39 samt 1973:9.)

Regeringen tillsatte i augusti 1976 en arbetsgrupp för en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Efter regeringsskiftet är de i motionerna aktualiserade rättssäkerhetsfrågorna föremål för förnyade överväganden inom kommun- och justitiedepartementen. Enligt vad statssekreteraren i kommundepartementet uppgivit kan beslut om hur det fortsatta utredningsarbetet i flertalet av dessa frågor skall bedrivas väntas före årsskiftet.

Kammarrättsorganisationen behandlades i riksdagen så sent som våren 1976 i anledning av en proposition (1975/76:100) om inrättandet av en kammarrätt i Jönköping. Justitieukskottet (JuU 1975/76:35) anförde härvid bl. a. att det för den rättssökande allmänheten är till väsentlig olägenhet om dom-

stolsväsendet inte fungerar så att målen blir avgjorda inom rimlig tid; de nuvarande långa väntetiderna i kammarrätterna – i skattemål ofta två till tre år – kan inte accepteras. Utskottet ansåg att frågan borde ses i ett längre perspektiv och anförde i anslutning härtill följande:

Mot bakgrund av vad utskottet ovan framhållit om den framtida måltillströmningen torde på sikt enligt utskottets mening en fortsatt utbyggnad av kammarrättsorganisationen knappast kunna undvikas. En sådan utbyggnad bör enligt utskottets mening övervägas och förberedas i god tid före genomförandet. Här för talar inte minst hänsyn till berörd personal. Önskemål om någon form av besked om planerna vad gäller en framtida utbyggnad av organisationen har också till utskottet framförts av företrädare för de lokala personalorganisationerna.

Utskottet är självfallet medvetet om svårigheterna att med någon större grad av säkerhet bedöma den framtida måltillströmningen och andra faktorer som kan påverka utbyggnadsbehovet. Det bör dock vara möjligt att närmare analysera det statistiska material som föreligger och göra en prognos som kan ligga till grund för en utbyggnadsplan i stora drag. En sådan plan bör syfta till att nedbringa den nuvarande målbalansen till en acceptabel nivå men också allmänt sett medverka till att förvaltningsrättskipningen kan svara mot allmänhetens krav att rättskipningen skall vara snabb, säker och billig.

I enlighet med det anförda förordar utskottet att regeringen låter utarbeta en plan för den fortsatta utbyggnaden av kammarrättsorganisationen. Vid planens utarbetande bör enligt utskottets mening särskild uppmärksamhet ägnas åt behovet och lämpligheten av att inrätta ytterligare en kammarrätt i södra Sverige. Planen bör redovisas för riksdagen utan onödigt dröjsmål. Vad utskottet sålunda anförd bör ges regeringen till känna.

Det anförda gav riksdagen regeringen till känna.

Enligt vad utskottet erfarit kommer frågorna att tas upp i budgetpropositionen.

Motionen 879

I motionen framläggas förslag till åtgärder för att tillvarata den enskildes intressen i den ökande byråkratin. Sålunda bör enligt motionen varje myndighet tillsätta en servicegrupp som verkar för att underlätta allmänhetens kontakter med myndigheter. Större myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten bör åläggas att utge en servicekatalog, vari anges vilka avdelningar och befattningshavare som handlägger olika ärenden. Vidare bör införas regler om att den som skriver till myndighet inom viss angiven tid skall få besked om vem som handlägger ärendet. En annan idé som framförs i motionen är att större myndigheter skall utse särskilda befattningshavare att besvara telefonförfrågningar eller på annat sätt hjälpa allmänheten till rätta. För att förkorta handläggningstiderna anser motionärerna att en ökad delegation av beslutanderätten hos myndigheterna bör övervägas.

Motionen 891

De under senare år i ökad utsträckning tillskapade specialdomstolarna har, anfördes det i motionen, medfört att ovisshet ibland kan råda om vilken domstol som är behörig. Det är enligt motionen angeläget för allmänheten att inte behöva sväva i ovisshet om rätt forum. Som ett sätt att lösa problem av ifrågavarande art pekas i motionen på att man i andra länder tillskapat särskilda organ för att lösa kompetenskonflikter mellan domstolar. Som en lösning för Sveriges del pekas i motionen på möjligheten att inrätta en nämnd bestående av de två äldsta ledamöterna i högsta domstolen och i regeringsrätten samt den i utnämningsordning äldste av cheferna för specialdomstolarna. Till ett sådant organ skulle enligt motionen domstol kunna, antingen på eget initiativ eller på yrkande av part, hänskjuta kompetensvister mellan domstolar för slutligt avgörande.

Motionen 909

I motionen pekas på att fullföljdstiden för besvär över domstols eller förvaltningsmyndighets beslut i allmänhet inte är längre än tre veckor, ibland t. o. m. kortare. Enligt motionen är besvärstiderna för korta med hänsyn till de ställningstaganden som måste föregå ett överklagande. Det framhålls därför som önskvärt med en förlängning av den nuvarande treveckorstiden till sex veckor.

Utskottet

I samtliga motioner framställs utredningskrav i syfte att förstärka den enskildes möjligheter att tillvarata sina rättigheter i samhället. Motionerna 893, 2554 och 879 tar sikte på allmänna förvaltningsrättsliga problem, medan de båda övriga behandlar några specialfrågor – motionen 891 kompetensfrågor avseende olika domstolars befogenheter och motionen 909 besvärstiderna.

Rättssäkerheten i svensk förvaltning uppfyller i och för sig högt ställda krav. Regelsystemet i vårt samhälle har emellertid byggts ut i snabb takt och därmed försvårat allmänhetens möjligheter till insyn och överblick. Även för de anställda i offentlig tjänst har situationen komplicerats. Den i olika sammanhang förekommande debatten om den växande byråkratin visar att människorna kan känna oro för sin rättstrygghet.

Många reformer har under senare år kommit till stånd för att förbättra den enskildes rättsskydd. Här kan nämnas den nya skadeståndslagen med ett utbyggt skadeståndsansvar för det allmänna, den utvidgning av samhällets rättshjälp som den nya rättshjälpslagen innebär och 1971 års förvaltningsreform. Betydelsefull i sammanhanget är vidare den nyligen genomförda reformen på fri- och rättighetsområdet, varigenom den enskildes

rättigheter i förhållande till det allmänna fått en väsentligt utvidgad förankring i grundlagen. Ytterligare förstärkningar av det legala och materiella rättsskyddet i grundlagen kan väntas till följd av de önskemål riksdagen uttalat i detta hänseende (KU 1975/76:56). Inom justitiedepartementet övervägs till följd härav f. n. olika utredningar.

Enligt utskottets mening är det angeläget att nu fullfölja de reformer som redan beslutats genom att angripa sådana rättssäkerhetsfrågor som direkt knyter an till den statliga förvaltningen. Den av den förra regeringen i augusti 1976 tillsatta arbetsgruppen för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan var enligt utskottet ett steg i den riktningen. Man kan dock ställa sig något tveksam till uppläggningsen. Det är därför naturligt, om den nya regeringen vill pröva hur utredningsarbetet i fortsättningen skall bedrivas. Särskilt angeläget är enligt utskottets mening att förvaltningslagen, som nu varit i kraft i fem år, blir föremål för översyn liksom förvaltningsrättsskipningen på olika nivåer. Utskottet får i detta sammanhang hänvisa till vad riksdagen i våras gav regeringen till känna om en fortsatt utbyggnad av kammarrättsorganisationen (JuU 1975/76:35). Utskottet anser vidare att förhållandet mellan olika domstolstyper bör ses över bl. a. i syfte att minska gränsdragningsproblemen beträffande olika domstolars kompetens.

Enligt vad utskottet erfarit kommer rättssäkerhetsfrågorna att aktualiseras inom regeringen inom den närmaste tiden. Mot bakgrund härav anser utskottet det inte påkallat med någon särskild åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionerna 879, 891, 893 och 2554.

Beträffande motionen 909 är utskottet medvetet om att besvärstiderna ofta kan uppfattas som alltför snäva med hänsyn till det arbete som måste föregå ett överklagande. Mot detta måste emellertid vägas intresset av att handläggningstiderna inte blir för långa. Utskottet utgår också från att myndigheter i allmänhet är generösa med att ge den enskilde klaganden erforderligt anstånd med att utveckla sin besvärstalan. Utskottet avstyrker således motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. förklarar motionerna 1975/76:879, 891, 893 och 2554 besvarade med vad utskottet anför,
2. avslår motionen 1975/76:909.

Stockholm den 2 december 1976

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Björck i Nässjö* (m), Mossberg (s), Fiskesjö (c), Lindahl i Hamburgsund (fp), Svensson i Eskilstuna (s), Nordin (c), Karlsson i Malung (s), Gustafsson i Ronneby (s), Kindbom (c), Nyquist (s), fru Hammarbacken (c), fru Cederqvist (s) och herr Unckel (m).

*Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Johansson i Trollhättan, Mossberg, Svensson i Eskilstuna, Karlsson i Malung, Gustafsson i Ronneby, Nyquist och fru Cederqvist (samtliga s), vilka ansett att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

I samtliga motioner framställs utredningskrav i syfte att förstärka den enskildes möjligheter att tillvarata sina rättigheter i samhället. Motionerna 1975/76:893, 2554 och 879 tar sikte på allmänna förvaltningsrättsliga problem medan de båda övriga behandlar några specialfrågor – motionen 1975/76:891 kompetensfrågor avscende olika domstolars befogenheter och motionen 1975/76:909 besvärstiderna.

Rättssäkerheten inom förvaltningen är en mycket viktig fråga. I svensk förvaltning uppfyller den högt ställda krav. Den kräver emellertid fortgående uppmärksamhet. Den offentliga sektorns tillväxt kan inte ses som en byråkratisering, vilket hävdas i motionerna 879 och 893. Den har väsentligen bestått i att antalet daghemsplatser ökat, sjukförsäkringen förstärkts, åldersvården byggts ut, sjukvården blivit mer omfattande osv. De nya tjänsterna har till väsentlig del avsett omsorg och omvårdnad. Olika förstärkningar i den offentliga verksamheten har förbättrat de enskildas service-möjligheter. Därmed griper också samhällsorganens åtgärder och beslut in i medborgarnas liv på ett annat sätt än tidigare. Det är därför viktigt att underlätta för medborgarna att utnyttja sina rättigheter och samhällets tjänster på olika områden. Det finns ett naturligt och berättigat krav att alla skall få en rättvis behandling av olika myndigheter och att rättssäkerheten upprätthålls. Den enskilde har också ett berättigat krav på insyn och överblick när det gäller den offentliga förvaltningen.

Många reformer har under senare år kommit till stånd för att förbättra den enskildes rättsskydd. Här kan nämnas den nya skadeståndslagen med ett utbyggt skadeståndsansvar för det allmänna, den utvidgning av samhällets rättshjälp som den nya rättshjälpslagen innebär och 1971 års förvaltningsreform. Betydelsefull i sammanhanget är vidare den nyligen genomförda reformen på fri- och rättighetsområdet, varigenom den enskildes rättigheter gentemot statsmakterna fått en väsentligt utvidgad förankring i grundlagen. Ytterligare förstärkningar av det legala och materiella rättsskyddet i grundlagen kan väntas till följd av de önskemål riksdagen uttalat i detta hänseende (KU 1975/76:56). Inom justitiedepartementet övervägs till följd härav f. n. olika utredningar.

I en dekomokrati är den självklara utgångspunkten för diskussionen om förvaltningen att myndigheternas viktigaste uppgift är att tjäna medborgarna. Det skall finnas goda kontakter mellan allmänheten och myndigheterna. Det är därför tillfredsställande att den förra regeringen i augusti 1976 tillsatte en arbetsgrupp för att företa en översyn av förhållandena mellan allmänheten och myndigheterna. Enligt direktiven har gruppen att fullgöra bl. a. följande arbetsuppgifter:

1. Utvärdera tillämpningen av de bestämmelser i förvaltningslagen som har intresse ur den enskildes synpunkt.

2. Att framlägga förslag om vad samhället kan göra för att bistå de medborgare som behöver hjälp i besvärfrågor.

3. Att undersöka om rättshjälpsreformen är tillräckligt omfattande och känd för den breda allmänheten.

4. Att i samråd med nämnden för samhällsinformation studera de åtgärder som i dag vidtas från samhällsorganens sida i informationsfrågor och överväga de fortsatta insatserna.

5. Att pröva om inte principerna i det s. k. servicecirkuläret för statsmyndigheterna bör göras tillämpliga även på den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

Den nuvarande regeringen prövar f. n. hur utredningsarbetet i fortsättningen skall bedrivas. Det är emellertid angeläget att den förra regeringens direktiv får vara vägledande för arbetet även i fortsättningen. Det är för tidigt att företa en allmän översyn av förvaltningslagen och förvaltningsrättsskipningen på olika områden. Utskottet vidhåller sålunda på denna punkt den år 1974 av riksdagen godtagna uppfattningen. Däremot bör enskilda bestämmelser i förvaltningslagen prövas mot bakgrunden av de tidigare angivna utgångspunkterna. I detta sammanhang vill utskottet även hänvisa till vad riksdagen i våras gav regeringen till känna om en fortsatt utveckling av kammarrättsorganisationen. Utskottet anser vidare att gränsdragningsproblemen mellan olika domstolars kompetens bör uppmärksammas så att riskerna för kompetensvister minskar. Mot bakgrund av vad utskottet anfört anses det inte påkallat med någon särskild åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionerna 879, 891, 893 och 2554.

Beträffande motionen 909 är utskottet medvetet om att besvärstiderna ofta kan uppfattas som alltför snäva med hänsyn till det arbete som måste föregå ett överklagande. Mot detta måste emellertid vägas intresset av att handläggningstiderna inte blir för långa. Utskottet utgår också från att myndigheter i allmänhet är generösa med att ge den enskilde klaganden erforderligt anstånd med att utveckla sin besvärstalan. Utskottet avstyrker således motionen.