

Nr 63**Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av en motion om partsrepresentation för det allmänna i förvaltningsärenden.****Motionen**

I motionen 1974:917 av herr Antonsson m. fl. (c) hemställs "att riksdagen anholder hos Kungl. Maj:t om skyndsamt utredning rörande frågorna om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentation för det allmänna samt om vidgning av det allmännas besvärsmätt i förvaltningsärenden".

I motionen anförts bl. a. följande.

Till skillnad från vad som gäller i mål vid allmän domstol förekommer i förvaltningsärenden endast undantagsvis att två parter med motsatta intressen möts inför den beslutande centrala myndigheten. Det utmärkande för förvaltningsförfarandet är i stället att det oftast endast finns en enda part – den enskilde – som berörs av ärendet. Den beslutande myndigheten har i dessa fall till uppgift såväl att själv tillvarata och skydda det allmänna intresset som att objektivt skilja mellan detta intresse och den enskildes intresse. Myndigheten skall således samtidigt fungera som både åklagare och domare. Denna ställning kan särskilt i ärenden där motsatsförhållandet mellan det allmänna och det enskilda intresset skarpt framträder inverka menligt på myndigheternas möjlighet och förmåga till objektiv bedömning. Det är därjämte ägnat att hos allmänheten minska förtroendet för myndigheternas opartiskhet. Frågan om ett kontradiktoriskt förfarande i förvaltningsärenden har nära samband med rätten för det allmänna att anförda besvär över beslut, där det allmännas intresse på något sätt åsidosatts. Dessa möjligheter är enligt nuvarande ordning starkt begränsade. Båda de ifrågavarande spörsmålen är av stor principiell betydelse från administrativ rättsskyddssynpunkt. I samband med förvaltningsrättsreformen 1971 utfäste justitieministern att frågorna skulle bli upptagna till prövning i annat sammanhang. Detta har emellertid ännu inte inträffat.

Gällande ordning

Som anförts i motionen finns inga generella stadganden om partsorgan för det allmänna eller det allmännas rätt att anförda besvär när exempelvis ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt. Inom vissa förvaltningsorgan har dock särskilda partsorgan tillskapats. I det följande anges några sådana fall.

Justitiekanslern (JK) skall enligt 3 § i den för honom gällande instruktionen (1965:629) under Kungl. Maj:t bevaka statens rätt. I mål som rör statens rätt skall han, om det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra statens talan och enligt särskilda föreskrifter besluta om fullföljd av talan. Om denna uppgift att vara kronjurist anförs i direktiven till de sakkunniga i den nyligen tillsatta *utredningen angående justitiekanslerns uppgifter m. m.* följande:

Såsom *kronjurist* avger JK remissyttranden och andra juridiska utlåtanden till regeringen eller statsråd, ibland även till domstolar och andra myndigheter. De vanligaste ärendena i denna grupp är de som avser lagförslag.

JK:s uppgift att vara kronans ombudsman går ut på att tillvarata statens intressen i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta. Från uppgiften att bevaka statens enskilda rätt bör i princip skiljas uppgiften att, vid förvaltningsmyndigheter eller domstolar, tillvarata offentligrättsliga intressen. Numera utgör skadeståndsmålen den klart dominerande gruppen mål där JK för statens civila talan. Detta beror framför allt på de bestämmelser om de statliga myndigheternas skadereglering som infördes i samband med skadeståndslagens (1972:207) ikraftträdande den 1 juli 1972. Bestämmelserna är upptagna i kungörelsen (1972:416, senast ändrad 1974:517) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. De innebär att anspråk på ersättning för skada som grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut (s. k. beslutsskada) framställs hos och prövas av JK, medan handläggningen av anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund är fördelad mellan JK och berörd central förvaltningsmyndighet. Också anspråk på ersättning enligt den nyligen beslutade lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning skall prövas av JK.

I fråga om JK:s uppgift i övrigt att företräda kronan vill jag peka på att han enligt sin instruktion (3 §) skall föra eller låta föra statens talan endast om det inte ankommer på annan myndighet. Undantaget syftar på fall där myndighet i instruktion eller annan ordning har ålagts att inför domstol föra statens talan. Sådana bestämmelser är vanliga men är av skiftande innehåll. En särställning när det gäller behörighet att företräda staten intar kammarkollegiet. Enligt 2 och 3 §§ i kollegiets instruktion (1972:643) har kollegiet bl. a. till uppgift att i vissa ärenden bevaka statens rätt. Kollegiet är sålunda bl. a. bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen (1965:921) och företräder på grund därav staten i ett stort antal skiftande ärenden av ekonomisk natur.

JK har också på senare tid tillagts uppgiften att företräda det allmänna i mera vidsträckt bemärkelse. Således äger JK enligt 25 § datalagen (1973:289) anföra besvär över datainspektionens beslut för att tillvarata allmänna intressen. Motsvarande rätt föreligger enligt 23 § kreditupplysningslagen (1973:1173) och 19 § inkassolagen (1974:182).

Även annan tjänsteman än JK har i vissa fall ålagts att såsom partsorgan för det allmänna föra talan inför förvaltningsmyndighet. Fiskerintendent har således enligt fiskeristadgan (1954:607) tillerkänts vissa befogenheter i detta hänseende. Vid förhör enligt utlänningslagen (1954:193) äger förhørsmyndighet uppdraga åt polismyndighet eller särskilt utsedd person att vara allmänt ombud. Uppgiften att inför viss myndighet företräda ett allmänt

intresse har ibland tillagts en myndighet som sådan och inte ett särskilt inrättat partsorgan. Enligt nykterhetsvårdslagen (1954:579) görs sålunda ansökan om tvångsintagning hos länsrätten av nykterhetsnämnden eller av polismyndigheten i orten.

Det särskilda partsorganet för det allmänna har i flertalet fall inte partsställning hos den myndighet som först meddelar beslut i ärendet. Däremot har partsorganet besvärsmätt och blir därigenom part hos besvärsmyndigheten. I taxeringsprocessen t. ex. företräds det allmänna av taxeringsintendenten. Denne är dock inte den skattskyldiges motpart i taxeringsnämnden. I sammanhanget kan också nämnas, att i uppbördsförordningen finns regler om att talan i uppbördsfall i vissa fall kan föras av ett allmänt ombud.

Kommunal myndighet anses äga besvärsmätt när ett av myndigheten meddelat förpliktande beslut ändrats men äger inte motsvarande rätt vid gynnande beslut. Kommunal styrelse och kommunala organ för specialreglerad förvaltning anses äga rätt föra talan mot beslut av statsmyndighet eller annan kommunal myndighet; om beslutet kan anses åsidosätta sådant allmänt intresse som organet är satt att bevaka.

Frågans tidigare behandling

I anledning av en motion (c) till 1970 års riksdag med samma syfte som den förevarande anförde första lagutskottet (1LU 1970:52):

I både civil- och brottmål vid allmän domstol är förfarandet ordnat som en förhandling mellan två parter. Parterna får i betydande utsträckning svara för den utredning, på vilken domstolen skall grunda sitt avgörande. Den utredning, som den ena parten lägger fram, får motparten yttra sig över. Man säger att det föreligger ett kontradiktoriskt förhållande i målen. I ett förvaltningsärende finns det däremot i allmänhet inte mer än en part. Detta medför att myndigheten på en gång skall tillvarata det allmännas intresse gentemot den enskilde och opartiskt tillämpa gällande rättsregler. De svårigheter, som kan föreligga att genomföra denna dubbelroll, har man försökt motverka genom att inom vissa förvaltningsområden inrätta särskilda organ, allmänna ombud, med uppgift att inför den beslutande myndigheten bevaka det allmännas intresse gentemot den enskilde. Därigenom har det blivit möjligt att på samma sätt som vid allmän domstol ordna förfarandet inför myndigheten som ett tvåpartsförfarande. Som framgår av framställningen ovan förekommer skilda lösningar både då det gäller valet av partsorgan och de uppgifter som tillagts sådant organ. Tvåpartssituationen kan därför vara mer eller mindre utvecklad.

Den nu behandlade frågan har nära samband med frågan om möjligheterna för det allmänna att anföra besvär över beslut, varigenom ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som eljest från allmän synpunkt anses ogrundat eller olämpligt. Varken för statliga eller kommunala myndigheter finns några generella regler om besvärsmätt. Statlig myndighet anses i regel ej behörf att föra talan mot ett beslut om inte besvärsmätt genom uttrycklig författningsföreskrift tillagts myndigheten. På de förvaltningsområden där allmänt ombud finns har dock ombudet i många fall kunnat tilläggas rätt att föra besvärstalan för det allmännas räkning.

I motionen hemställs om skyndsamt utredning rörande frågorna om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna samt om vidgning av det allmännas besvärsmålsrätt i förvaltningsärenden. Motionärerna framhåller att dessa frågor är av stor principiell betydelse från administrativ rättsskyddssynpunkt. Enligt motionärernas mening kan en ändamålsenlig lösning av frågorna inte ske inom ramen för en mycket omfattande och splittrad speciallagstiftning utan en gemensam översyn måste ske av hela rättsområdet i en särskild utredning.

Under det arbete på en reform av förvaltningsförfarandet som pågått under lång tid har de av motionärerna upptagna frågorna rönt en icke obetydlig uppmärksamhet. Bland annat har, som framgår av redogörelsen ovan, JO framhållit att inte bara det kontradiktoriska förfarandet utan även förekomsten av besvärsmålsrätt för det allmänna är av betydelse för att förbättra den enskildes rättsställning. Det är därför självfallet av vikt att frågorna ägnas uppmärksamhet vid det fortsatta lagstiftningsarbetet inom förvaltningsrätten.

Inom Kungl. Maj:ts kansli förbereds för närvarande en lagrådsremiss rörande en förvaltningslag, som är avsedd att reglera vissa centrala frågor inom förvaltningsförfarandet. I det förslag till sådan lag, som utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet, har den av motionärerna upptagna frågan om det allmännas besvärsmålsrätt fått en begränsad lösning genom att gruppen föreslagit en vidgning av kommunal myndighets besvärsmålsrätt. I samband med behandlingen av besvärsmålsrätten har arbetsgruppen uttalat att den vittsyftande frågan om allmänna ombud m. m. uppenbarligen inte kan lösas inom ramen för den aktuella lagstiftningen. I stället får man enligt arbetsgruppen gå fram område för område. Ett steg i denna riktning har nyligen tagits genom inrättande av allmänna ombud inom uppbördsförvaltningen. I anslutning här till kan erinras om att riksdagen år 1965 uttalat sig för en utredning av frågan om inrättandet av allmänt ombud i socialförsäkringsprocessen.

Av det anförda framgår att de i motionerna upptagna spörsmålen på olika sätt har aktualiserats i Kungl. Maj:ts kansli. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra om de fortsatta övervägandena skall ske inom en utredning som avser hela förvaltningen eller om spörsmålen bör lösas genom successiva reformer. Med hänsyn till det anförda är något riksdagens initiativ i anledning av motionen inte påkallat.

Som anfördes i första lagutskottets ovan återgivna yttrande hade den arbetsgrupp inom justitiedepartementet som utarbetade förslag till förvaltningslag förordat en vidgning av kommunal myndighets besvärsmålsrätt. Departementschefen anförde i anledning av gruppens förslag följande:

I 20 § andra punkten arbetsgruppens lagförslag upptas en bestämmelse om kommunal myndighets besvärsmålsrätt, vilken innebär viss utvidgning av den klagorätt som f. n. anses tillkomma sådan myndighet. Även om vissa skäl kan anföras för att ta med en bestämmelse i ämnet i förvaltningslagen, anser jag dock inte att den berörda frågan bör tas upp i förevarande sammanhang. Frågan har nära samband med spörsmålen om det allmännas möjligheter att anföra besvär över beslut, varigenom ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som eljest kan anses förfördela ett offentligt intresse, och om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna i förvaltningsärenden. Dessa spörsmål, vilka nyligen aktualiserats i riksdagen (motion 1970:II:975 och 1LU 52),

har också behandlats av Svea hovrätt i dess remissyttrande över arbetsgruppens förslag och av flera remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian. Enligt min mening bör spörsmålen bli föremål för en samlad bedömning. Jag avser att senare ta ställning till de former i vilken en sådan bedömning bör äga rum.

Vid riksdagsbehandlingen godtogs propositionens förslag i förevarande hänseende (KU 1971:36, rskr 1971:222).

Pågående lagstiftningsarbete

I förenämnda direktiv till utredningen angående JK:s uppgifter m. m. berörs frågan om partsrepresentation m. m. för det allmänna. Direktiven har i denna del följande lydelse:

Hittills har jag syftat på situationer där statens enskilda rätt berörs. Också frågorna om det allmännas möjligheter att anföra besvär över förvaltningsbeslut, som inte rör statens enskilda rätt, och om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentation för det allmänna i förvaltningsärenden kan, som jag i annat sammanhang (prop. 1971:30 s. 399) har uttalat, behöva undersökas särskilt. Denna uppgift bör emellertid i princip falla utanför de sakkunnigas uppdrag. Detta hindrar givetvis inte att de sakkunniga på särskilda punkter tar ställning till frågan huruvida JK skall ta till vara vad som brukar kallas allmänna intressen, t. ex. i de tidigare omnämnda fallen enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen.

Beträffande *körkortsärenden* föreslog trafikmålskommittén i sitt 1972 avlämnade betänkande Rätten till rätten (SOU 1972:70), att prövningen av körkortsindragning till följd av trafikbrott skulle ske i brottmålsprocessen. En konsekvens härav skulle bli, att det allmänna även i körkortsfrågor kom att företrädas av åklagaren. Frågan om körkortsindragning i andra fall skulle enligt förslaget även fortsättningsvis prövas av länsrätt. Beträffande dessa ärenden föreslår kommittén (s. 148) att det allmännas kontroll av länsrättens avgörande sätts in först sedan beslut meddelats och att trafiksäkerhetsverket ges uppgiften att pröva beslutet samt föra talan i kammarrätt och regeringsrätt.

Frågan om den framtida utformningen av körkortsprocessen är f. n. under behandling i kommunikationsdepartementet, och proposition i ämnet kan väntas till 1975 års riksdag.

Genom beslut den 18 januari 1974 tillkallade socialministern sakkunniga med uppdrag att företa en utredning rörande besvärorganisationen inom *socialförsäkringen m. m.* Enligt direktiven (S. 1974:03) bör frågan om införande av allmänt ombud i besvärsförfarandet ingående prövas av utredningsmannen. Härvid anförs i direktiven följande:

De frågor utredningsmannen främst har att överväga gäller som framgår av det föregående dimensioneringen av besvärorganisationen och därmed sammanhängande spörsmål. Även utformningen av besvärsförfarandet bör

emellertid uppmärksammas mot bakgrund av de erfarenheter som hittills vunnits och den utformning av den framtida organisationen som utredningen stannar för. I samband med 1961 års beslut diskuterades ingående om besvärsförfarandet borde utformas som ett tvåpartsförfarande med en särskild motpart till den enskilde sökanden som företrädare för det allmännas intresse i ärendet, ett s. k. allmänt ombud. I avvaktan på att närmare erfarenheter vanns av besvärprocessens funktion inom socialförsäkringen valdes dock i stället att ge socialförsäkringsorganen möjlighet att självmant underställa sina avgöranden prövning av högre instans när prejudikatsintresset eller annan särskild omständighet gör det påkallat. När försäkringskassas beslut fattats i pensionsdelegation och ordföranden eller föredraganden varit skiljaktig är underställning obligatorisk. Riksförsäkringsverket har dessutom befogenhet att självmant ta upp till prövning ett ärende där försäkringskassa beslutat. Såväl riksförsäkringsverket som arbetsmarknadsstyrelsen har möjlighet att underställa sina avgöranden försäkringsdomstolens prövning.

JO Wennergren har i ett år 1972 avgjort ärende diskuterat riksförsäkringsverkets befogenhet att efter besvär av en enskild försäkrad över försäkringskassas beslut självmant ta upp fråga om ändring i överklagade beslutet till den enskilde klagandens nackdel och därvid anlagt synpunkter på de här återgivna bestämmelserna.

Medan JO i sitt beslut har diskuterat frågan om ett allmänt ombud som bevakare av det allmännas intresse i socialförsäkringsärenden, har inrättandet av ett sådant ombud också upprepade gånger diskuterats från synpunkten att därmed bättre tillgodose den enskildes intresse. I en motion (1973:1143) till 1973 års riksdag har frågan tagits upp närmast med åberopande av intresset av en enhetlig rättstillämpning. Motionärerna anför bl. a. att det föreligger skillnader i ärendebedömningen mellan olika försäkringskassor och föreslår inrättandet av ett allmänt ombud knutet till försäkringsdomstolen. Riksdagen har – utan att ta ställning till den i motionen anvisade metoden – begärt att möjligheterna att stärka den enskildes rättssäkerhet i socialförsäkringsärenden tas upp till prövning i samband med den här förordade utredningen (SfU 1973:12, rskr 1973:99).

Det frågekomplex som dessa uttalanden av JO och riksdagen tar sikte på gäller de centrala reglerna om besvärsförfarandet och bör ingående prövas av utredningsmannen. Jag vill i detta sammanhang framhålla att ett syfte med utredningen är att stärka framför allt försäkringsdomstolens ställning som prejudikatbildande instans. Därav bör följa att förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning i de lägre instanserna förbättras, vilket inte minst är i den försäkrades intresse. Jag har vidare pekat på möjligheterna att lägga besvärsprövningen i mellaninstansen hos ett eller flera från riksförsäkringsverket fristående organ. En sådan ändring skulle bl. a. innebära att riksförsäkringsverkets verksamhet i fortsättningen ännu mer än nu får sin tyngdpunkt i lednings- och tillsynsfunktionerna. De principer för förfarandet som nyss berörts kan därför behöva tas upp till prövning från nya utgångspunkter. JO:s beslut och riksdagens framställning bör överlämnas till utredningsmannen.

Utskottet

Motionen tar upp frågan om införande av partsrepresentation och vidgad besvärsmätt för det allmänna i förvaltningsärenden.

I förvaltningsärenden finns till skillnad från vad som gäller i mål vid allmän domstol i allmänhet endast en part – den enskilde. Det allmänna företräds i dessa ärenden regelmässigt av den beslutande myndigheten. Ett sådant system innebär vissa svårigheter därigenom att myndigheten samtidigt skall tillvarata det allmännas intresse gentemot den enskilde och opartiskt tillämpa gällande rättsregler. Olägenheterna härmed har man inom vissa förvaltningsområden sökt motverka genom att inrätta särskilda organ – allmänna ombud – med uppgift att inför den beslutande myndigheten bevaka det allmännas intresse gentemot den enskilde.

Frågan om partsrepresentation för det allmänna har nära samband med frågan om möjligheten för det allmänna att anföra besvär över beslut, vari ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som eljest från allmän synpunkt anses ogrundat eller olämpligt. Generella regler om sådan besvärsmätt för myndighet saknas. På de förvaltningsområden där allmänt ombud finns har dock ombudet i många fall tillagts rätt att anföra besvär för det allmännas räkning.

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det inom vissa förvaltningsområden ter sig såväl ur allmän som enskild synpunkt angeläget med ett tvåpartsförhållande. Som redovisats i det föregående förekommer detta för närvarande endast i begränsad utsträckning. Pågående lagstiftningsarbete visar emellertid att frågan delvis är föremål för statsmakternas uppmärksamhet. Inom ett så väsentligt förvaltningsområde som socialförsäkringens har således den i år tillsatta utredningen rörande besvärsorganisationen inom socialförsäkringen enligt utredningsdirektiven att ingående pröva frågan om företrädare för det allmänna i besvärsförfarandet. Inom ett annat betydelsefullt område – körkortprocessen – föreligger ett utredningsförslag om införande i viktiga hänseenden av ett tvåpartsförhållande. Även den pågående JK-utredningen kan väntas komma in på hithörande spörsmål. Utskottet förutsätter att de även fortsättningsvis uppmärksammas i samband med lagstiftning inom de särskilda rättsområdena.

Enligt utskottet är de i motionen aktualiserade frågorna av stor betydelse, och det är av vikt att de bringas till sin lösning. Med hänvisning till vad utskottet i det föregående anført anser sig utskottet inte nu berett att tillstyrka ett initiativ av den innebörd som föreslås i motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motionen 1974:917 besvarad med vad utskottet anført.

Stockholm den 26 november 1974

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), fru Thunvall* (s), herrar Mossberg (s), Pettersson i Örebro* (c), Sten Andersson i Stockholm (s), Ahlmark (fp), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Olsson i Edane (s), Nordin (c), fru Jacobsson (m) och herr Berndtson* (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.