Nr 39

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motion om den enskildes rättsskydd inom förvaltningen.

Motionen

I detta betänkande behandlas motionen 1972:102 av herr Fälldin m. fl. (c).

Hemställan avser: "att riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t om en parlamentarisk utredning om åtgärder för att stärka de enskildas rättsskydd inom förvaltningen, med beaktande av vad som anförts i motionen".

I motionen redogörs inledningsvis för begreppet administrativt rättsskydd. Det hävdas, att en växande byråkrati är ägnad att försvaga detta rättsskydd, varvid särskilt framhålles det stora antalet anställda i offentlig förvaltning - för närvarande omkring 600 000 personer. Man pekar härvid på att svårigheter måste uppstå för tjänstemän, verksamma inom strängt avgränsade områden, att förvärva eller behålla en överblick över lagstiftningsmaterien i stort.

Beträffande förvaltningslagen (1971:290) gör motionärerna gällande att alla oklara frågor, som är vitala särskilt för de enskildas rättsskydd i första instans, av olika skäl lämnats utanför förvaltningslagen; frågorna om kontradiktoriskt förfarande och det allmännas besvärsrätt, om muntlig handläggning, om rättsligt biträde och kostnadsersättning, om bevisning, om rättskraft och verkställighet, om särskilda rättsmedel etc. Beträffande frågorna om en utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna och om vidgning av det allmännas besvärsrätt påminnes i motionen om att departementschefen i propositionen (1971:30) med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m. m. uttalade, 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 borde äga rum.

Motionärerna framhåller som positivt att särskilda förvaltningsdomstolar med ökat inslag av lekmannamedverkan inrättats vid länsstyrelserna. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det däremot inte något framsteg, menar motionärerna, att den enskilde genom att regeringsrättens prejudikatbildande funktion renodlats i huvudsak berövats sin rätt att gå till kungs och i stället som regel får nöja sig med kammarrätten som sista instans.

I motionen pekas vidare på behovet av en vidgad samhällsinformation och vikten av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter att hjälpa de

enskilda till rätta i förvaltningsärendena genom information och anvisningar.

Motionärerna framhåller också vikten av en effektivisering av de centrala myndigheternas tillsynsskyldighet av underordnade myndigheter och behovet av en förbättrad utbildning för förvaltningstjänstemän.

Avslutningsvis understryks det i motionen att frågorna om de enskildas behov av ett förbättrat rättsskydd inom den ständigt växande byråkratin bör skjutas i förgrunden för den rättspolitiska debatten på ett helt annat sätt än hittills. I det läge som inträder efter 1970-1972 års partiella reformer finner motionärerna det mera naturligt, att riksdagen direkt tar initiativ till en övergripande parlamentarisk utredning med uppgift att – utifrån en kartläggning av de enskildas rättsskyddsbehov och av brister i nuvarande ordning – utarbeta riktlinjer för det framtida reformarbetet. I fråga om kravet att utredningen skall vara parlamentarisk pekar motionärerna på att parlamentarisk förankring saknats i lagstiftningsarbetet om förvaltningsförfarandet, vilket enligt motionärerna synes vara en väsentlig del av förklaringen till att detta 30-åriga arbete hittills avsatt så ringa resultat.

Frågans behandling vid 1970 och 1971 års riksdagar

Vid såväl 1970 som 1971 års riksdagar väcktes motioner i samma ämne som det förevarande och med i sak väsentligen samma innehåll som i nu ifrågavarande motion.

I de likalydande motionerna 1970:I:391 och 1970:II:438 av herr Bengtson m. fl. (c) och herr Hedlund m. fl. (c) hemställdes "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". Motionerna behandlades av första lagutskottet (1LU 1970:54) som enhälligt avstyrkte bifall till desamma. Utskottets hemställan bifölls i båda kamrarna. Beträffande innehållet i utlåtandet hänvisas till detta.

I motionen 1971:532 av herr Hedlund m. fl. (c) hemställdes "att riksdagen anhåller hos regeringen att ett samlat, prioriterat handlingsprogram utarbetas för det reformarbete, som krävs för att förstärka den enskildes rättsskydd inom förvaltningen, med beaktande av vad som anförts i motionen". I sitt utlåtande över motionen redogjorde konstitutionsutskottet (KU 1971:66) under rubriken "Beslutade reformer och pågående utredningsarbeten" för den under vårriksdagen 1971 beslutade förvaltningsreformen och i samband därmed antagna lagar av central betydelse på den offentliga förvaltningens område, nämligen lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Utskottet lämnade även kortfattade redogörelser för väntade propositioner rörande dels skadeståndslag, dels rättshjälpsreform. Slutligen lämnade utskottet en

översiktlig redovisning av pågående utredningar i utbildningsfrågor med anknytning till allmänna förvaltningsuppgifter. I dessa delar hänvisas till utlåtandet.

För egen del anförde utskottet följande:

Sedan förevarande motion väcktes, har riksdagen fattat beslut om en omfattande förvaltningsrättsreform. Denna avser såväl en väsentlig omorganisation av förvaltningsrättskipningen som införande av allmänna förfaranderegler för förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. I samband med reformförslagets framläggande aviserade departementschefen ett fortsatt utredningsarbete beträffande vissa betydelsefulla förfarandefrågor, som fortfarande kvarstod som oreglerade. Under innevarande session väntas ett förslag till rättshjälpsreform komma att underställas riksdagen. Till lagrådet har tidigare i år remitterats ett förslag till skadeståndslag, som bl. a. avser att reglera frågan om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Proposition i frågan kan väntas till nästa års riksdag. Vidare pågår ett omfattande utredningsarbete som tar sikte på skilda områden av intresse i förevarande sammanhang. Bl. a. är utbildningsfrågorna föremål för betydande uppmärksamhet.

Omorganisation av förvaltningsrättskipningen har således nyligen beslutats av statsmakterna. Ytterligare reformförslag i syfte att öka den enskildes rättssäkerhet väntas komma under riksdagens prövning inom en nära framtid. I detta läge finner utskottet det inte vara påkallat med ett sådant initiativ från riksdagens sida, som begärs i motionen.

På grund av det anförda hemställde utskottet om avslag å motionen.

I särskilt yttrande förklarade sig herrarna Boo, Pettersson i Örebro och Fiskesjö (alla c) helt dela den mening som uttalats i motionen att ett samlat, prioriterat handlingsprogram bör ligga till grund för reformarbetet på det viktiga område det här gäller men ansåg sig i avvaktan på att de betydelsefulla och kostnadskrävande förslagen till skadeståndslag och rättshjälpsreform lagts fram kunna avstå från att reservera sig för en sådan framställning till regeringen som avsågs i motionen.

Riksdagen följde utskottet.

Beslutade reformer och pågående utredningsarbete m. m.

Skadeståndslagen

Den 18 maj 1972 antog riksdagen skadeståndslag (1972:207). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1972. Lagen innehåller bl. a. bestämmelser om skadestånd för det allmänna vid myndighetsutövning. Enligt huvudregeln (3 kap. 2 §) skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Med kommun avses enligt lagen även landstingskommun, kommunalförbund, församling eller kyrklig samfällighet.

Skadeståndsskyldigheten är enligt motiven till lagen ej avhängig av att fel eller försummelse konstaterats av viss tjänsteman. För skadeståndS-

ansvar krävs visserligen att culparegelns handlingsnormer ur objektiv synvinkel åsidosätts men skadestånd skall också kunna utgå på grund av anonyma eller kumulerade fel. Likaså kan skadestånd utgå när skadevållaren kan åberopa sådana subjektiva ursäkter för sitt objektiva culpösa handlingssätt som fritar honom från personligt skadeståndsansvar. I propositionen (1972:5) påpekar departementschefen att det i fråga om det allmännas skadeståndsansvar många gånger lär vara omöjligt att konstatera subjektiv culpa hos en bestämd befattningshavaren även om man kan konstatera att det brustit i en myndighets handläggning av ett visst ärende. Det allmänna bör det oaktat kunna åläggas att utge ersättning.

Förutom kravet på fel eller försummelse för skadeståndsskyldighet gäller även vissa andra begränsningar i det allmännas ansvar; så t. ex. utgår ej ersättning för skada som kunnat undvikas genom att den skadelidande fört talan om rättelse eller använt särskilt rättsmedel och han utan giltig anledning underlåtit att föra sådan talan. Ersättningstalan får heller inte föras med anledning av beslut av Konungen i statsrådet eller riksdagen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, om inte beslutet upphävts eller ändrats.

Rättshjälp

Riksdagen antog den 24 maj 1972 Kungl. Maj:ts förslag till rättshjälpslag (prop. 1972:4, JuU 1972:12, rskr 1972:205). Lagen skall träda i kraft den 1 juli 1973. Den nya lagstiftningen innebär i huvudsak följande.

Rättshjälp skall i princip kunna lämnas var och en i varje rättslig angelägenhet där behov av bistånd föreligger, oberoende av om frågan behandlas vid allmän domstol, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet eller av skiljemän. I rättshjälpslagen, som innehåller reformens grundläggande bestämmelser, skiljs härvidlag mellan allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål och rådgivning. Vissa begränsningar i tillämpningsområdet skall gälla. I fråga om den allmänna rättshjälpen föreslås sålunda att andra juridiska personer än dödsbon inte skall kunna få rättshjälp. För angelägenhet som har samband med den rättssökandes näringsverksamhet skall rättshjälp endast lämnas i undantagsfall. Begränsningar skall också gälla för den som är bosatt utomlands samt för självdeklarationer och andra liknande massärenden. Vidare skall personer i de högsta inkomstlägena vara uteslutna från allmän rättshjälp men ha möjlighet att utnyttja de allmänna advokatbyråer som enligt lagen skall inrättas.

Vid allmän rättshjälp skall staten betala kostnaderna i den rättsliga angelägenhet som rättshjälpen avser. De viktigaste ersättningsgilla kostnaderna är kostnaderna för biträde, för inställelse vid domstol eller annan myndighet och för utredning. Den rättssökande skall själv efter förmåga bidra till kostnaderna. Kostnadsbidraget beräknas i första hand efter

årsinkomst och underhållsskyldighet enligt vissa schabloner i en progressiv skala.

Beträffande organisationen gäller bl. a. att i varje län skall inrättas allmänna advokatbyråer med staten som huvudman. I första hand är meningen att rättshjälpsanstalterna skall omorganiseras till sådana byråer.

Ämbetsansvarskommitténs betänkande

Ämbetsansvarskommittén framlade i december 1971 sitt slutbetänkande Ämbetsansvaret II (SOU 1972: 1). En av målsättningarna i betänkandet har, uttalar kommittén inledningsvis, varit att söka åstadkomma ett för all offentlig verksamhet enhetligt system, där som motiv för sanktionerna uppställs medborgarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

Enligt förslaget kommer ämbetsansvaret att gälla envar verksam såväl inom traditionella myndighetsformer som i annan offentlig verksamhet, exempelvis genom privaträttsligt bildade organ. Samtidigt åsyftar förslaget en avsevärd inskränkning av området för straffbara förseelser inom offentlig verksamhet. Den nuvarande kriminaliseringen avses delvis ersättas av ett utomstraffrättsligt disciplinansvar. Förslaget syftar till att dra upp en klarare gräns än för närvarande mellan områdena för straff- respektive disciplinpåföljd. För de offentliga tjänstemännens del innebär förslaget inte endast att deras straffrättsliga särställning i det väsentliga avskaffas utan även att de i arbetsrättsligt hänseende får i princip samma ställning som arbetstagare i allmänhet. Frågan om tjänstefel föreligger blir sålunda att bedöma som en fråga om avtalsbrott. Frågan om påföljden härför skall enligt förslaget processuellt prövas enligt samma regler som gäller på den privata arbetsmarknaden.

Kommitténs förslag har remissbehandlats och proposition kan väntas föreläggas riksdagen under år 1973.

Samhällsinformation

Kungl. Maj:t har från den 1 juli 1971 inrättat en särskild nämnd för samhällsinformation. Enligt instruktionen för densamma (SFS 1971:509) åligger det nämnden bl. a. att fortlöpande hålla sig underrättad om myndigheters och andra offentliga organs informationsplaner och ta de initiativ som nämnden finner nödvändiga med hänsyn till sin samordningsuppgift. Andra uppgifter för nämnden är att insamla och bearbeta erfarenheter på samhällsinformationens område samt förmedla resultaten till dem som kan antas ha nytta av dessa. Genom Kungl. Maj:ts cirkulär (1971:507) till statsmyndigheterna om information genom dagspressannonsering har vidare föreskrivits att statlig myndighet eller annat statligt organ, som använder dagspressannonsering för sådan information rörande rättigheter och skyldigheter som är avsedd att nå alla medbor-

gare, skall annonsera i samtliga dagstidningar. För nu nämnda verksamhetsgrenar har under rubriken "Viss informationsverksamhet" för budgetåret 1972/73 anvisats ett reservationsanslag å 11 000 000 kronor (rskr 1972:83).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen (1971:56) angående förbättrad samhällsinformation anförde finansutskottet (FiU 1971:23) inledningsvis följande:

Utskottet delar den grundläggande syn på samhällsinformationen som framfördes av Informationsutredningen (SOU 1969:48) och som även departementschefen ansluter sig till. Myndigheternas informationsverksamhet skall vara ett medel att uppnå de mål som satts upp för respektive myndigheters verksamhet. Inte bara på så sätt, menar utskottet, att en informationsverksamhet är nödvändig för att myndigheterna skall nå medborgarna med sina tjänster eller anvisningar och sålunda är en förutsättning för en effektiv myndighetsutövning utan också – och framför allt – därför att medborgarna har rätt att kräva att bli informerade om lagar, förordningar, möjligheter och förmåner på rimliga villkor. Den utökade verksamheten hos stat och kommun och den enskildes ökade rörlighet i det moderna samhället medför långt fler tillfällen då medborgaren behöver vara informerad om av det allmänna påbjudna bestämmelser och erbjudna förmåner. En särskilt viktig aspekt här är som utredningen påpekar att samhällsinformationen behövs för att möjliggöra för medborgarna att hävda sina idéer och intressen i den demokratiska processen och därmed påverka samhällsutvecklingen. I vissa situationer måste samhället vidare förlita sig på en frivillig medverkan från medborgarnas sida för att klara ett tillfälligt bristläge utan alltför svåra återverkningar. Utredningen nämner t. ex. information om försämrade framkomstmöjligheter på en viss vägsträcka eller en minskning av vattentillgången. En väl utvecklad rutin för samhällsinformation krävs i sådana lägen.

Avslutningsvis underströk finansutskottet betydelsen av att man inom den offentliga förvaltningen verkligen strävade efter att ge massmedia och allmänheten en klargörande och serviceinriktad information. I längden är detta, framhöll utskottet, en av förutsättningarna för en ytterligare fördjupad demokrati i vårt alltmer komplicerade samhälle.

I sammanhanget förtjänar även nämnas, att informationsutredningen i sitt betänkande (SOU 1969:48) Vidgad samhällsinformation föreslagit dels att pressombudsmannafunktionen skulle förändras, dels att ett tiotal tjänster som pressombudsmän snarast skulle inrättas. I propositionen (1971:56) förklarade sig departementschefen visserligen finna utredningens synpunkter på pressombudsmannafunktionen beaktansvärda. Han ansåg dock, att det närmast fick ankomma på myndigheterna själva att ge pressombudsmannafunktionen det innehåll som bäst svarade mot vederbörande myndighets behov. Departementschefen fann ej heller skäl att föreslå inrättande av flera tjänster för pressombudsmän och pekade därvid bl. a. på att ett mycket stort antal myndigheter redan hade tjänster som pressombudsman eller som inbegriper pressombudsmanna-

funktionen och att utbyggnad sker kontinuerligt. Så t. ex. fanns pressombudsman eller motsvarande vid rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, riksförsäkringsverket, statistiska centralbyrån, riksskatteverket, universitetskanslersämbetet, skolöverstyrelsen, konsumentinstitutet, statens pris- och kartellnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, styrelsen för teknisk utveckling m. fl. myndigheter.

Även i nu berörda hänseende anslöt sig finansutskottet till departementschefens uppfattning. Riksdagen följde utskottet (rskr 1971:182).

Utskottet

I motionen begärs tillsättandet av en parlamentarisk utredning med uppgift att utarbeta riktlinjer för ett framtida reformarbete i syfte att skapa ett förbättrat rättsskydd för den enskilde. Motionen ansluter till motionerna 1970:I:391 och II:438 samt motionen 1971:532. Sistnämnda motion, som behandlades under höstsessionen 1971, avstyrktes av utskottet med hänvisning till bl. a. den under våren 1971 beslutade förvaltningsreformen och till att frågor av betydelse för den enskildes rättsskydd, t. ex. det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning och en rättshjälpsreform, inom kort kunde väntas underställas riksdagen.

Sedan förevarande motion väcktes, har riksdagen antagit dels skadeståndslag, dels rättshjälpslag. Skadeståndslagen innehåller bestämmelser om skadeståndsansvar vid myndighetsutövning, varom regler saknats i förut gällande rätt. Rättshjälpsreformen, som skall träda i kraft den 1 juli 1973, innebär bl. a., att rättshjälp i princip skall lämnas var och en i varje rättslig angelägenhet, där behov av bistånd föreligger. Undantagna är vissa ärendegrupper och personer med höga inkomster. Under vårriksdagen 1973 kan förslag väntas föreläggas riksdagen rörande den framtida utformningen av ämbetsansvaret. Slutbetänkande härom har under innevarande år avgivits av ämbetsmannakommittén. Denna har enligt betänkandet som en av sina målsättningar haft att söka åstadkomma ett för all offentlig verksamhet enhetligt system, där som motiv för sanktionerna uppställs medborgarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Frågor om utbildning av förvaltningstjänstemän ingår i det omfattande utredningsarbete som pågår inom utbildningsområdet. Grundlagberedningens betänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, som avgetts våren 1972, innehåller bl. a. regler, avsedda att värna om medborgerliga fri- och rättigheter, samt bestämmelser beträffande rättskipning och förvaltning. Grundlagberedningen har räknat med att förslag till ny författning skall kunna föreläggas riksdagen våren 1973.

Viktiga reformer har således nyligen beslutats och ytterligare reformförslag i syfte att öka den enskildes rättssäkerhet kan väntas föreläggas riksdagen inom en nära framtid. Först när dessa reformer varit i kraft en tid och erforderlig överblick kunnat ernås över deras effekt, kan det,

enligt utskottets mening, finnas anledning överväga behovet av en sådan utredning som den av motionärerna föreslagna. Utskottet finner därför inte nu skäl föreslå någon riksdagens åtgärd i anledning av motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1972:102.

Stockholm den 7 november 1972

På konstitutionsutskottets vägnar
GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Nelander (fp), Hernelius (m), Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Andersson, Sten, i Stockholm (s), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Gustavsson i Ängelholm (s), Molin (fp), Wictorsson (s) och Olsson i Edane (s).

Särskilt yttrande

av herrar Larsson i Luttra, Boo och Fiskesjö (alla c):

Vi delar helt den mening som uttalats i motionen om behovet av en övergripande parlamentarisk utredning med uppgift främst att utarbeta riktlinjer för det fortsatta arbetet på att skapa ett förbättrat rättsskydd för den enskilde. Innevarande år har emellertid två för den enskildes rättstrygghet väsentliga reformer genomförts – skadeståndslag och rättshjälpslag. Ytterligare reformförslag i syfte att gagna det intresse som åsyftas med motionen kan väntas föreläggas riksdagen inom en nära framtid. Vi finner oss därför f. n. kunna avstå från att reservera oss för en sådan framställning som avses i motionen.

Göteborgs Offsettryckeri AB 72 1810 S Stockholm 1972