

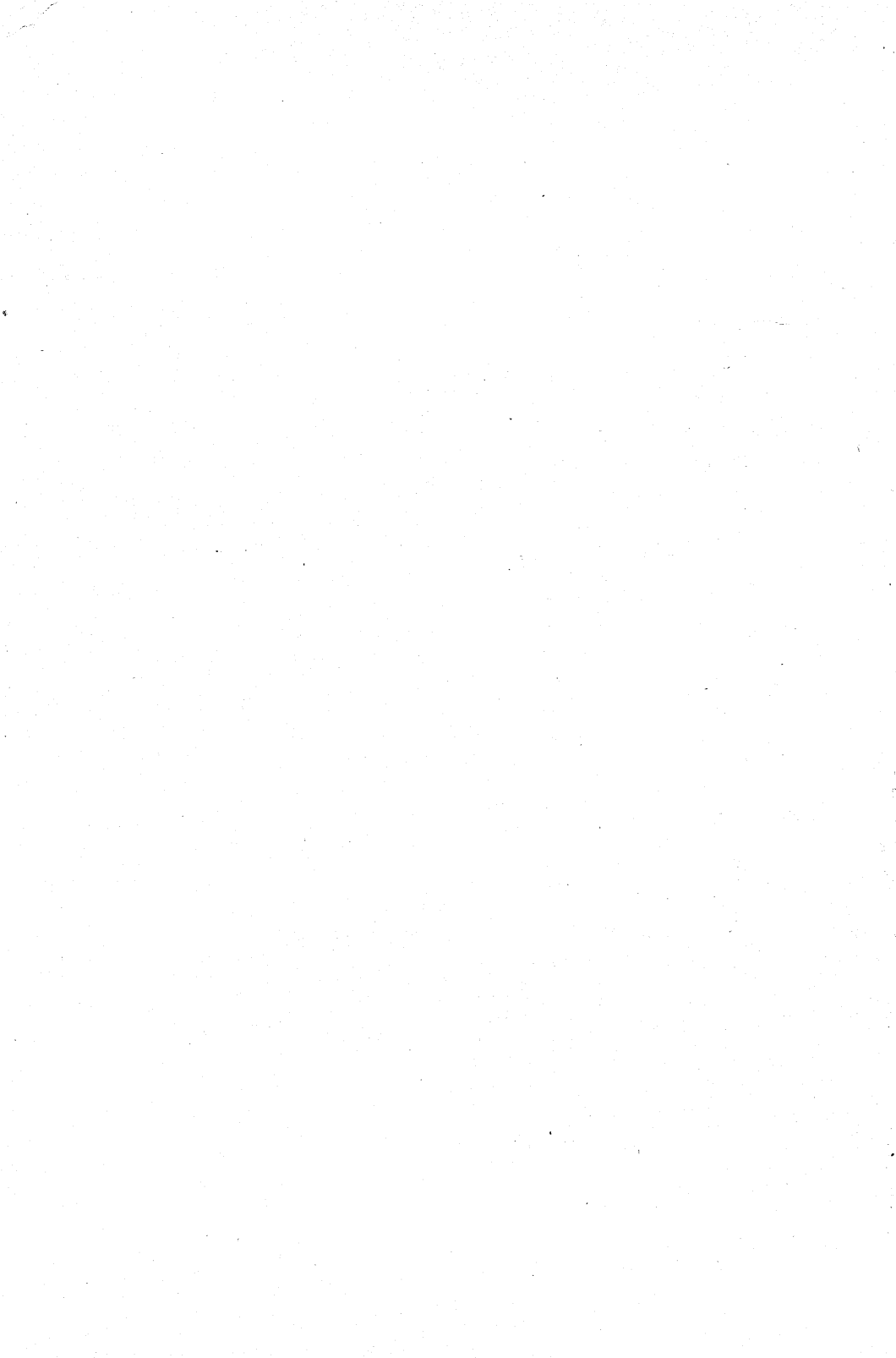
INSTITUTET  
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[LXII]

OLE WESTERBERG

ALLMÄN  
FÖRVALTNINGSRÄTT

STOCKHOLM 1978



# Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från [juridikbok.se](http://juridikbok.se).

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>





*OLE WESTERBERG*

ALLMÄN  
FÖRVALTNINGSRÄTT

EX 1

INSTITUTET  
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[LXII]

ALLMÄN  
FÖRVALTNINGSRÄTT

OLE WESTERBERG

Tredje upplagan



AB NORDISKA BOKHANDELN

STOCKHOLM

JUR  
Förvaltn  
Bearb

[Odb-c]

ISBN 91-970000-0-0

© Ole Westerberg 1978  
Kungl. Boktryckeriet P A Norstedt och Söner  
Stockholm 1978

## FÖRORD

I denna bok behandlas i huvudsak förfarandet hos statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt rättsskipningen hos förvaltningsdomstolar. Dessutom behandlas allmän domstols kontrollmöjlighet rörande förvaltningen samt slutligen — i ett för denna upplaga nytt kapitel — stats och kommuns skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

Boken bygger på min lärobok *Förfarandet i förvaltningen*, med väsentliga utvidgningar och ändringar. Dessa omarbetningar är främst föranledda av den nya, allmänna förfarandelagstiftningen av år 1971. Vid sidan av denna lagstiftning har vi emellertid alltså en stor mängd författningsbestämmelser för speciella områden. Dessa bestämmelser endast exemplifieras i korthet i denna bok. Tyngdpunkten ligger i stället på vad som gäller då uttryckliga bestämmelser saknas, eller då givna allmänna bestämmelser icke lämnar något klarare besked. I syfte att så levande som möjligt belysa de ofta vaga och varierande principerna i förvaltningen har ett ganska stort rättsfallsmaterial införts i boken. Endast sådana rättsfall har bibehållits i denna upplaga, vilka fortfarande har principiellt intresse, låt vara att de vid tiden för rättsfallet gällande författningarna sedan kan ha ändrats.

Enär de nya förfarandelagarna lämnar åtskilliga frågor oreglerade, kan denna lärobok icke lämpligen skrivas som en kommentar till dessa lagar, utan framställningen får ges en bredare ram. Ej heller kan områdena för förvaltningslagen och för förvaltningsprocesslagen här lämpligen behandlas klart åtskilda, enär många problem är mer eller mindre likartade inom båda lagarnas tillämpningsområden, såsom frågan om besvärsmått, för att blott nämna ett viktigt exempel.

Djursholm i november 1977.

*Ole Westerberg*

# INNEHÅLL

Allmän litteratur .....	10
<b>Inledning</b> .....	11
Förvaltningslagen, s. 11.	
Förvaltningsprocesslagen, s. 13.	
Avvikande bestämmelser, s. 14.	
<b>Kap. I. Anhängiggörande av talan</b> .....	15
Part, s. 15.	
Materiell och formell anhängighet, s. 15. Beslut i sak, s. 15.	
Avvisning, s. 15. Avskrivning, s. 16.	
Rättssubjektivitet, s. 16. Saklegitimation, s. 16. Ansökan, s. 17.	
Anmälan, s. 17.	
Processbehörighet, s. 18. Ställföreträdare, s. 18. Ombud, s. 18.	
Biträde, s. 20.	
Skriftlighet, s. 20. Egenhändigt undertecknande, s. 20. Ofullständig, s. 20.	
Felinkommen inläga, s. 20. Försutten tid, s. 21. Återkallelse, s. 22.	
Partssuccessor, s. 22. Officialprövning, s. 22.	
<b>Kap. II. Utredningen</b> .....	24
Undersökningsprincipen, s. 24.	
Skriftlighet, s. 25. Aktinsyn, s. 26.	
Kommunikation, s. 27.	
Upplyningsplikt för part, s. 29. Syn, s. 30. Vittnesbevis, s. 30.	
Tolk, s. 30.	
<b>Kap. III. Avgörandet</b> .....	32
Tidsfaktorn, s. 32.	
Jäv, s. 32. Jävsgrunder, s. 34. Verkan av jäv, s. 40. Beslut i jävsfråga, s. 41.	
Officialprincipen, s. 41.	
Fri bevisprövning, s. 41.	
Den rättsliga prövningen, s. 43.	
Byråkratisk beslutandeform, s. 45. Kollegial beslutandeform, s. 45, beslutförhet, s. 46, omröstning, s. 46.	
Olika slag av beslut, s. 49.	
Motivering av beslut, s. 50. Bifall, s. 51, beslut som går parten emot, s. 51. I besvärsmål, s. 56.	
Underrättelseplikt, s. 56.	
Besvärshänvisning, s. 57.	
Delgivning, s. 57.	
Verkställbarhet, s. 58.	

<b>Kap. IV. Tvångsmedel</b> .....	63
Direkta och indirekta tvångsmedel, s. 63.	
Straff, s. 65.	
Vitesföreläggande, s. 65. Utdömande av vite, s. 67.	
Utförande på den förpliktades bekostnad, s. 68.	
Våld mot person eller egendom, s. 69. Omhändertagande, s. 71.	
Hämtning, s. 72. Inspektioner, s. 72. Förstöring, s. 73.	
<b>Kap. V. Rättskraft</b> .....	75
Positiv och negativ rättskraft, s. 75.	
Interna beslut, s. 75.	
Ändring före avkunnande eller expedition, s. 76.	
Skrivfel eller misräkning, s. 76.	
Ändring av gynnande beslut, s. 77.	
Förpliktande beslut, s. 81.	
Avslagsbeslut, s. 82.	
Beslut mellan tvenne parter, s. 82.	
<b>Kap. VI. Besluts överklagbarhet</b> .....	84
Skriftliga beslut, s. 84. Underlåtenhet att besluta, s. 84.	
Författningsbestämmelser och e contrario-tolkning, s. 84.	
Huvudprincip, s. 86. Slutliga beslut, s. 87. Bindande beslut, s. 87.	
<b>Kap. VII. Klagandens besvär rätt</b> .....	91
Författningsbestämmelser, s. 91.	
Beslutets verkningar, s. 93.	
Officialprövning, s. 94. Relevant tidpunkt, s. 94. Fullföljd, s. 94.	
Den förpliktades besvär rätt, s. 95.	
Sökandens besvär rätt, s. 97.	
Grannes besvär rätt, s. 100. Konkurrents besvär rätt, s. 101.	
Annan tredjemans besvär rätt, s. 102.	
Delägares eller medlems besvär rätt, s. 103.	
Avtalspartners besvär rätt, s. 103.	
Släktings eller annan närståendes besvär rätt, s. 105.	
Förenings besvär rätt, s. 106. Beslut som rör medlem personligen s. 106, fackförening, s. 106, ideell förening, s. 107. Beslut som rör medlemmarna i allmänhet, s. 107, fackförening, s. 107, ideell förening, s. 109. Regeringen (KM:t i statsråd), s. 109.	
Myndighets besvär rätt, s. 110. Lägre myndighet vars beslut ändrats, s. 111. Myndighet som skall tillvarataga visst intresse, s. 113. Myndighet som framställt yrkande, s. 115. Regeringen, s. 117.	
<b>Kap. VIII. Ordningen för anförande av besvär</b> .....	119
Instansordningen, s. 119. Länsstyrelse, s. 120. Centrala ämbetsverk, s. 121. Förvaltningsdomstolar: Regeringsrätten, s. 122,	

kammarrätten, s. 124, försäkringsdomstolen, s. 125. Regeringen, s. 125.	
Besvärsgivande, s. 126.	
Besvärstid, s. 127.	
Besvärns form och innehåll, s. 129.	
<b>Kap. IX. Utredningen i besvärsmål</b> .....	132
Utredningsbefogenhet och prövningsrätt, s. 132.	
Skriftlighet, s. 133.	
Remiss till beslutsmyndigheten, s. 134.	
Kommunikation, s. 135.	
Bevismedel, s. 135.	
Påminnelser från klaganden, s. 137.	
Motpart till klaganden, s. 137.	
<b>Kap. X. Avgörandet av besvärsmål</b> .....	139
Saklig prövning eller avvísning, s. 139.	
Jäv, s. 140.	
Prövning av saken i dess helhet, s. 140. Nytt beslut i sak, s. 141.	
Inhibition, s. 141. Förordnande om omedelbar tillämpning, s. 141.	
Återförvisning, s. 142.	
Felaktighet i form eller innehåll, s. 142.	
Omröstning, s. 142.	
S. k. lokutioner, s. 142.	
Motivering, s. 143.	
Underrättelse och besvärshänvisning, s. 143.	
<b>Kap. XI. Resning</b> .....	145
Prövningskompetens, s. 145. Ansökan om resning, s. 146. Ny sakprövning, s. 146. Vilka organs beslut, s. 146. Vilka slags beslut, s. 147.	
Laga kraft, s. 147. Materiell rättskraft, s. 147. Beslutet redan verkställt, s. 148.	
Resningsgrunder, s. 148.	
<b>Kap. XII. Återställande av försutten tid</b> .....	150
Ansökan om återställande, s. 150. Ny talefrist, s. 150.	
Vilka förvaltningsområden, s. 150. Vilka fatalitetider, s. 151.	
Laga förfall, s. 152.	
<b>Kap. XIII. Nullitetsbesvär</b> .....	153
Mot lagakraftvunnet beslut, s. 153. Efter besvärstids utgång, s. 153.	
Instansordning, s. 153.	
Grunder för nullitetsbesvär, s. 154.	
<b>Kap. XIV. Allmän domstols prövning av administrativa beslut</b> .....	155
Regeringsformen, s. 155.	
Lagstiftning i övrigt, s. 155.	



- Särskilt om gamla rättegångsbalken 10:26, s. 156. Vilka ärenden, s. 156. "Särskilda stadgar", s. 160. "Pröves och dömes", s. 162. Skönsbedömning, s. 165.  
 Ändra, upphäva eller ogiltigförklara, s. 165.  
 Fastställelsetalan och skadeståndstalan, s. 166.  
 Återblick rörande prövningsrätt, s. 168.  
 - Art eller grad av felaktighet för åsidosättande, s. 169.  
 De lege ferenda, s. 170.

<b>Kap. XV. Stats och kommuns skadeståndsansvar vid myndighets- utövning</b> .....	173
Rättsläget före skadeståndslagen, s. 173.	
Allmän motivering för den nya lagen, s. 174.	
"Myndighetsutövning", s. 176. "Vid" myndighetsutövning, s. 177.	
Endast stat eller kommun, s. 178.	
"Fel eller försummelse", s. 179. Standardregeln, s. 180.	
Passivitetsregeln, s. 183.	
Skälighetsbedömning, s. 187.	
Jämkning, s. 188.	
Undantagsregeln för de högsta statsorganen, s. 189.	
Sammanfattning, s. 191.	
Förkortningar .....	194
Sakregister .....	195
Rättsfallsregister .....	197

# ALLMÄN LITTERATUR

Särskild litteratur angives i slutet av varje kapitel.

- Andrén, m. fl., Svensk statsförvaltning i omdaning, 1968.  
Benno, Förvaltningslagen och dess förarbeten, 1972.  
Bertman-Ryman, Beredning, föredragning, sammanträde, 1969.  
Groll, Om processen i hyresnämnd och hyresråd, FT 1965 s. 167.  
Heckscher, Svensk statsförvaltning i arbete, 1958.  
Hellners, Förvaltningslagen, 1975.  
Herlitz, Administrativt rättsskydd, FT 1958 s. 1.  
Herlitz, Nordisk offentlig rätt III, Regeringsmakt och förvaltningsorganisation, 1963.  
Jägerskiöld, Offentlig rätt, 1973.  
Jägerskiöld, Om allmän förvaltningsrätt, 1958.  
Petré, Nya rättegångsbalken och förvaltningsförfarandet, FT 1950 s. 361.  
Ragnemalm, Administrativ rättspraxis (1972—1974), FT 1975 s. 155 och 215, samt (1975), FT 1976 s. 199.  
Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 1976.  
Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, 1955.  
Sundberg, Rättssäkerheten i förvaltningen, StatsvT 1957 s. 1.  
Wennergren, Förvaltningsprocess, 1977.  
Westerberg, Debatten om rättssäkerheten i förvaltningen, Minnesskrift utgiven av Juridiska fakulteten i Stockholm, 1957 s. 241.  
Vinde, Hur Sverige styres, 1968.
- Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm, 1952 s. 218, bil. VI.  
SOU 1946: 69, Förvaltningsförfarandet (Herlitz).  
SOU 1955: 19, Administrativt rättsskydd (Principbetänkande avgivet av besvärssakkunniga).  
SOU 1964: 27, Lag om förvaltningsförfarandet (Besvärssakkunnigas slutbetänkande).  
SOU 1968: 27, Förvaltningslag (Förslag utarbetat inom justitiedepartementet).
- KPr 1971: 30 Förvaltningsrättsreform (Omorganisation av förvaltningsrättsskipningen, Förvaltningslag, Förvaltningsprocesslag, m. m.).
- Andersen, Dansk forvaltningsret, 1963.  
Frihagen, Forvaltningsloven, 1967.  
Frihagen, (Laerebok i) Forvaltningsrett I, II, III (1968, 1975, 1972).  
Merikoski, Grunddragen av Finlands offentliga rätt II, 1963.

## INLEDNING

Det mångåriga utredningsarbete angående rättssäkerheten inom det moderna förvaltningsförfarandet, vars första betydelsefulla produkt var Nils Herlitz' enmansbetänkande SOU 1946: 69, har nu givit resultat främst i en förvaltningslag och en förvaltningsprocesslag, båda av 1971. Dessa lagar reglerar dock icke förvaltningsförfarandet i alla dess olika delar, utan lagarna behandlar ett ganska begränsat urval av förfarandefrågor. Åtskilliga frågor lämnas helt olösta.

Mot bakgrund av det sagda kan en skildring av förvaltningsförfarandet i denna bok icke utformas som en kommentar i traditionell mening till dessa lagar. De båda lagarnas bestämmelser kommer i stället att ingripa mer eller mindre djupgående i en bredare lagd skildring av förvaltningsförfarandet.

Emellertid skall redan inledningsvis lagarnas *tillämpningsområden* klargöras,<sup>1</sup> enär frågan därom blir av betydelse vid behandlingen av delproblemen i det följande.

*Förvaltningslagen* gäller handläggning av "ärende" hos "förvaltningsmyndighet", § 1. Genom begränsningen till ärenden faller myndigheternas s. k. faktiska handlande utanför lagens tillämpningsområde. Var gränsen går mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande får avgöras från område till område. Exempelvis kan hållandet av en lektion i en skola eller utförandet av en operation på ett sjukhus ej betecknas som handläggning av ett ärende. Uppkommer däremot fråga om disciplinär bestraffning av en skolelev eller om en patients debitering för sjukhusvård föreligger ett ärende.

Vad åter beträffar lagens begränsning till förvaltningsmyndighet, åsyftas därmed främst organ som ingår som självständiga enheter i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen, t. ex. centrala förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser och lokala myndigheter. Även sådana myndigheter, vilkas närmare klassificering kan vara tveksam, t. ex. allmänna försäkringskassor och skogsvårdsstyrelser, faller under lagen. Däremot avses icke t. ex. statliga och kommunala bolag, stiftelser och andra lik-

<sup>1</sup> KPr 1971: 30 s. 315 ff.

nande rättssubjekt som handhar offentlig förvaltning. I begränsningen till myndighet ligger ock, att förvaltningslagen icke är tillämplig på rättsskipningen hos förvaltningsdomstol; därvid gäller i stället förvaltningsprocesslagen (nedan).

Däremot är förvaltningslagen tillämplig på förfarandet hos förvaltningsmyndighet såväl i första instans som i besvärinstans.<sup>2</sup> Sälunda skall de besvärsprovande förvaltningsmyndigheterna tillämpa samma förfaranderegler som förvaltningsmyndigheterna i första instans, medan vissa förvaltningsdomstolar tillämpar de utförligare bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

Icke alla myndigheter är emellertid underkastade förvaltningslagen, utan för vissa särskilda myndigheter göres undantag. Främst bör nämnas att lagen över huvud icke är tillämplig på regeringen, § 2 p. 1. Föredragande departementschefen utgår dock från att handläggningen av ärenden hos regeringen i tillämpliga delar kommer att följa samma principer som enligt lagen skall gälla för underordnade myndigheter.<sup>3</sup> Däremot är förvaltningslagen direkt tillämplig när departementschef fungerar som förvaltningsmyndighet med självständig beslutanderätt, t. ex. i personalärenden och ärenden om utlämnande av allmän handling.

Från lagens tillämplighet undantages ock kommunal myndighet, d. v. s. nämnd eller styrelse, om ärendet avgöres genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd, § 2 p. 2. I stort sett undantages därigenom den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen. Undantaget avser endast handläggningen hos den kommunala instansen. Om den kommunala myndighetens beslut överklagas hos t. ex. länsstyrelsen genom kommunalbesvär, blir i princip förvaltningslagens regler normerande för handläggningen i länsstyrelsen.

Ytterligare en viktig begränsning har gjorts beträffande förvaltningslagens tillämpningsområde. De s. k. särskilda bestämmelserna i lagen — d. v. s. §§ 14—20, avseende aktinsyn, kommunikation, beslutsmotivering, delgivning av beslut, rättelse av förbiseendefel i beslut samt rätt att lämna muntlig uppgift till myndighet — gäller endast i den mån fråga är om myndighetsutövning mot enskild, eller såsom lagtexten säger: utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande, § 3 st. 1. Det är således två moment, som är avgörande

<sup>2</sup> KPr 1971: 30 s. 282.

<sup>3</sup> KPr 1971: 30 s. 319.

för de särskilda bestämmelsernas tillämplighet: ärendet skall innefatta myndighetsutövning, och denna skall utövas i förhållande till enskild.

Avtal eller överenskommelse med enskild faller alltså utanför de särskilda bestämmelsernas tillämpningsområde, så t. ex. stats och kommuns upphandling och affärsverksamhet. Däremot är även vid sådan verksamhet de allmänna bestämmelserna i lagen tillämpliga, så t. ex. §§ 4 och 5 om jäv. Genom begreppet myndighetsutövning avskiljes ock ärende som innefattar lämnande av råd eller upplysningar eller andra oförbindande besked, t. ex. remissyttranden i allmänhet. Vad som innefattas är i stället ärenden som utmynnar i bindande beslut, vare sig myndigheten därigenom skiljer ärendet från sig genom prövning i sak eller ärendet avskrivs eller eljest inte prövas i sak. Myndighetsutövningen kan omfatta såväl individuella beslut som normbeslut, dock att normbeslut i första instans eller efter underställning undantages från de särskilda bestämmelsernas tillämplighet, § 3 st. 2.

Vad åter beträffar begränsningen till myndighetsutövning mot "enskild", avskiljes därigenom fall där myndighet i denna sin egenskap uppträder som part i ett ärende. När myndighet intar samma ställning som en privat person, t. ex. när stat eller kommun äger fastighet, får myndigheten anses uppträda som enskild, varför fråga kan bli om myndighetsutövning mot denne "enskilde".

*Förvaltningsprocesslagen* gäller rättsskipningen hos regeringsrätten, kammarrätt, skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, § 1. Denna lags tillämpningsområde är således, i motsats till förvaltningslagens, exakt bestämt.

Förvaltningsprocesslagen är inte tillämplig å t. ex. försäkringsdomstolen — för vilken gäller den särskilda lagen om försäkringsdomstol — eller försäkringsrådet. Dessa båda organ faller således icke under någon av de nya förfarandelagarna. Det kan påpekas, att de fem slag av förvaltningsdomstolar, som enligt § 1 faller under förvaltningsprocesslagen, icke uttömmet begreppet förvaltningsdomstol, utan att man, såsom av det nyss sagda framgått, erkänner ytterligare slag av förvaltningsdomstolar.

Slutligen må framhållas ytterligare en väsentlig begränsning av båda de nämnda lagarnas tillämpningsområden: Har i lag eller

författning, som beslutats av regering eller riksdag, meddelats bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, resp. förvaltningsprocesslagen, gäller *den avvikande bestämmelsen*, förvaltningslagen § 1 och förvaltningsprocesslagen § 2. På vissa förvaltningsområden finns redan ganska utförliga förfaranderegler. I sådana fall kommer t. ex. förvaltningslagen att tillhandahålla basregler, som byggs ut med speciella regler anpassade direkt för det förvaltningsområde, varom är fråga. Förvaltningslagen representerar sålunda en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Det framtida målet för lagstiftningen är att en reglering, som avviker från den i förvaltningslagen föreskrivna, bör godtas bara i den mån särskilda förhållanden skapar behov av en avvikande ordning. En sådan harmonisering kan inte åstadkommas utan att ändringar sker i ett stort antal specialförfattningar. Vid ikraftträdandet av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, d. 1.1.1972, torde en genomgång ha skett av flertalet viktigare specialförfattningar, som berörs av den nya förfarandelagstiftningen.

En avvikande specialbestämmelse kan föreligga icke bara i lag utan även i annan författning, och den kan beslutas icke bara av regeringen utan även av riksdagen.

Tolkningssvårigheter kan naturligtvis uppkomma när det gäller räckvidden av avvikande specialbestämmelser i förhållande till de allmänna bestämmelserna. Några speciella riktlinjer kan dock knappast ges för dessa tolkningsproblem. Huruvida en förfarandebestämmelse i en specialförfattning skall anses exklusivt reglera en fråga, som också behandlas i den nya förfarandelagstiftningen, får avgöras enligt sedvanliga tolkningsregler.

## KAP. I.

# ANHÄNGIGGÖRANDE AV TALAN

I förvaltningsförfarandet finnes i allmänhet endast *en* enskild *part*. Det är då fråga om vad han begär av det allmänna eller det allmänna av honom. Hans rättsliga situation såsom t. ex. sökande eller förklarande kan vara mycket varierande. Något enhetligt partsbegrepp har över huvud ej utbildats i förvaltningen.

På vissa områden förekommer ett motsatsförhållande mellan *två* enskilda, ett egentligt tvåpartsförhållande. Som exempel kan nämnas hyresregleringsmål med fastighetsägare och hyresgäster som motparter. Ett tvåpartsförhållande föreligger i vissa fall även på det sättet, att en offentlig tjänsteman fått i uppgift att såsom den enskildes motpart föra det allmännas talan inför en myndighet, t. ex. taxeringsintendent i skattemål, revisor i anmärkningsmål eller näringsfrihetsombudsmannen eller konsumentombudsmannen inför marknadsdomstolen. När offentliga organ för en sådan talan, är detta naturligtvis något annat än när en myndighet i egenskap av t. ex. fastighetsägare eller affärsdrivande verk för talan hos annan myndighet, ty då gäller i princip detsamma som för enskild parts talan.

Anhängiggörande av ett ärende kan ske antingen genom åtgärd av offentlig myndighet, publikt anhängiggörande, eller genom framställning av enskild, privat anhängiggörande.

Under vilka förutsättningar blir en talan anhängig? Därvid bör skiljas mellan förutsättningarna för *materiell* anhängighet, vilket betyder att myndigheten är skyldig att pröva och avgöra ärendet i sak, och *formell* anhängighet, som endast betyder att ärendet har inkommit till myndigheten. Ett tredje alternativ är att en framställning såsom t. ex. alltför obestämd ej ens mottages av myndigheten, t. ex. att den ej införes i diariet, och den medför då ej ens formell anhängighet.

Det väsentliga intresset knyter sig till förutsättningarna för materiell anhängighet. Vid sådan anhängighet meddelas som sagt ett *beslut i sak*. Uppkommer ej materiell anhängighet utan blott formell, *avvisas* talan utan sakprövning. Detta sker vanligen ge-

nom ett formellt beslut, men det händer att det sker formlost, t. ex. att en ansökan avvisas genom att sökandens inlägga återställes till honom. Om framställningen ej ens anses böra medföra formell anhängighet, föreligger också ett formlost avvisande, ev. genom att myndigheten över huvud icke svarar. Man kan alltså skilja mellan två avvisningsformer: med och utan formligt beslut. Skillnaden dem emellan kan få betydelse därigenom, att ett uttryckligt beslut om avvisning kan överklagas.

Förutom avgörande i sak och avvisning förekommer *avskrivning* av ett ärende. Avskrivning är ett beslut av myndigheten i ett redan anhängigt ärende, vilket ifrågakommer därest t. ex. parten återkallar sin talan, avlider eller ärendet eljest förlorar sin aktualitet.

I det följande gäller det särskilt att angiva, under vilka förutsättningar materiell anhängighet uppkommer, så att myndigheten blir skyldig att meddela ett beslut i sak. I flera hänseenden saknas lagregler därom, och man får bl. a. hålla sig till praxis. Olika förvaltningsområden kan därvidlag icke alltid behandlas på samma sätt. Väsentliga brister i en framställning, vilka inom ett område hör föranleda avvisning, bör måhända inom t. ex. socialförvaltningen botas genom en större aktivitet från myndighetens sida. Principiellt torde dessutom gälla att avvisning icke får ske, förrän parten själv beretts tillfälle att bota bristerna — om detta är möjligt — men underlåtit att göra det, t. ex. socialhjälpslagen § 28. Alla slag av brister i prövningsförutsättningar skall ej behandlas här, t. ex. ej lis pendens och rättskraft vilka lämpligen behandlas i annat sammanhang. Ofta är det svårt att utläsa ur praxis om en talan avvisats eller ogillats, t. ex. då sådana beslutformer användas som att en talan lämnas »utan avseende» eller »ej föranleder åtgärd». Ehuru den, vars talan avvisas, ju icke blir part beträffande själva saken, blir han givetvis part — med en sådans rättigheter i utredningshänseende — beträffande den processuella frågan om avvisning av hans talan.

För att kunna materiellt anhängiggöra ett ärende, eller över huvud vara part i en sak, krävs i princip *rättssubjektivitet*.<sup>1</sup> Där emot torde medborgarskapet i princip sakna betydelse för partsbehörigheten.<sup>2</sup> En andra förutsättning för rätt att föra talan är *saklegitimation*, d. v. s. en viss närmare relation mellan saken och den som för talan däri. Det kan vara svårt att bedöma om

<sup>1</sup> T. ex. RÅ 1927 ref. 14, KÅ 1937 II ref. 31. FörsäkrD 1968 ref. 28 (Kocklag ej part).

<sup>2</sup> RÅ 1916 E 110.



en person bör anses saklegitimerad. Men oftast framgår det av syftet med reglerna på området.

I det vanliga fallet, att *ansökan* om en förmån för egen del göres med stöd av författning eller åtminstone faller inom myndighetens beslutskompetens, inträder i enlighet med lagstiftningens syfte materiell anhängighetsverkan. Men om en sökande begär en förmån, som är okänd för lagstiftningen, får det bero på de närmare omständigheterna om ansökan bör prövas i sak eller avvisas, eventuellt i egendomliga fall rentav avvisas formlost genom att ej ens besvaras. Sålunda sätter myndighetens kompetens en gräns för rätten att föra talan. I t. ex. taxeringsförfarandet avvisas en talan som syftar till erhållande av besked om ett förhållande, som blir av betydelse först för kommande taxeringar.<sup>3</sup>

I allmänhet kan ett beslut, som innefattar en förmån, endast meddelas på ansökan av vederbörande själv. Ofta framgår klart av lagstiftningen att sådan ansökan förutsättes. En ansökan från *en* person rörande en annan medför därför vanligen icke materiell anhängighet, för såvida icke ställföreträderskap föreligger. En sådan ansökan kan alltså avvisas, i särskilt opåkallade fall rentav formlost. På det sociala området kan det dock stundom vara motiverat att göra undantag från denna princip, åtminstone på det sättet att myndigheten kan sakpröva en utomstående framställning om den finner skäl därtill. Dessutom finns för vissa fall uttryckliga bestämmelser om anhängiggörande utifrån. Sådana bestämmelser, t. ex. rörande ansökan från nykterhetsnämnd eller polismyndighet om intagning på alkoholistanstalt, är i regel avsedda att uttömmande ange formen för anhängiggörandet.

Skillnaden mellan en ansökan och en *anmälan* — i betydelsen av ett tillkännagivande av ett visst sakförhållande — kan i ett enskilt fall te sig allenast som en skrivfråga. Men typologiskt sett synes det klagörande att särskilja de två framställningsformerna. En anmälan som rör vederbörande själv medför materiell anhängighet, om anmälan göres med stöd av författning, såsom t. ex. anmälan till vissa register. Men en anmälan, som rör annan person och som göres utan stöd av vederbörande författning, har enligt författningens syfte i regel blott upplysningskaraktär och medför då icke materiell anhängighet. Exempelvis kan nämnas framställning om myndighets ingripande mot annan. Vid t. ex. anmälan mot tjänsteman för tjänstefel är myndigheten icke gent-

<sup>3</sup> RA 1959 Fi 1714. Vidare RA 1975 ref. 99 (byggnadslovsansökan).

emot anmälaren skyldig att ingå på sakprövning utan detta beror helt på myndighetens eget bedömande. Om myndigheten tager upp ärendet till saklig prövning, handlar myndigheten formellt sett *ex officio*. Upptages icke ärendet, kan anmälan utan särskilt beslut helt enkelt läggas till handlingarna. Man kan uttrycka det så, att anmälaren i sådana fall icke blir part. Även om anmälan rörande annan person göres med särskilt stöd av författning, kan syftet med denna konstruktion vara att anmälan blott skall ha upplysningskaraktär.

Allmänna regler om *processbehörighet* — t. ex. i fråga om sinnessjuka eller omyndigs möjlighet att själv föra sin talan i förvaltningsförfarandet — finns icke. I avsaknad av sådana bestämmelser får man söka ledning av reglerna om civilrättslig handlingsförmåga och därtill knuten allmän processbehörighet. En klart sinnessjuk person torde i allmänhet sakna processbehörighet.<sup>4</sup> I t. ex. mål om administrativt frihetsberövande, vilket ligger straffprocessen nära, torde emellertid en sinnessjuk om möjligt böra få föra talan jämte sin ställföreträdare. Ej heller den som är omyndig kan i allmänhet själv utföra sin talan. I ärende om omyndigs egendom torde han sakna talerätt i den mån han saknar civilrättslig handlingsförmåga beträffande egendomen. Gäller ärendet den omyndiges person, t. ex. frihetsberövande eller annat ingrepp i den personliga friheten, beror talerätten enligt praxis av den omyndiges ålder och mognad samt ärendets natur. Lagstiftningen har härvid stundom uttryckligen tillerkänt den omyndige yttranderätt. Från praxis kan nämnas att omyndig tillåtits att själv föra talan om administrativt frihetsberövande<sup>5</sup>, om sterilisering<sup>6</sup> och i körkortsärende.<sup>7</sup> När parten själv saknar talerätt, föres hans talan av en *ställföreträdare*. Förmyndare är ställföreträdare beträffande omyndigs ekonomiska förhållanden samt vårdnadshavaren beträffande hans personliga förhållanden.<sup>8</sup> Ställföreträdaren skall, om myndigheten fordrar det, styrka ställföreträdarskapet.

I princip må parts talan föras genom *ombud*, i den mån partens personliga medverkan icke kan anses föreskriven, såsom t. ex. i taxeringslagen § 23 eller barnavårdslagen § 20, eller också

<sup>4</sup> RÅ 1922 E 230. Allmänt JO 1974 s. 21.

<sup>5</sup> RÅ 1941 S 128, 1944 ref. 36.

<sup>6</sup> RÅ 1952 S 215.

<sup>7</sup> RÅ 1957 K 607. Jfr RRR K74 2: 12.

<sup>8</sup> RÅ 1940 ref. 40, 1951 S 96, 1960 S 189.

följer av sakens natur. I förvaltningslagen föreskrives uttryckligen, att den som för talan i ärende får anlita ombud, dock att den som har ombud skall medverka personligen, om myndigheten begär det, § 6 st. 1. På grund av sistnämnda tillägg torde knappast behöva befaras att myndigheternas kontakter med enskilda, t. ex. i ärenden om socialhjälp, skall försvåras.

Allmänna regler om behörighet att vara ombud saknas. I förvaltningslagen föreskrives emellertid, att om ombud visar oskicklighet eller oförstånd eller eljest är olämplig, myndigheten får avvisa honom som ombud i ärendet, § 6 st. 2. Denna befogenhet kan tänkas komma till användning särskilt i ärenden av större ekonomisk eller personlig betydelse.

I allmänhet får antagas att ombudet uppfyller rimliga krav på lämplighet. Omyndig torde i princip anses sakna behörighet att vara ombud, men så ej den som är i konkurstillstånd. Juridisk person har ej godkänts som parts rättegångsombud.<sup>9</sup> Allmänna regler om ombudsmannajäv eller om andra speciella obehörighetsgrunder finnas icke. Rättegångsbalkens jävsregler i 12: 4 torde i viss mån tillämpas analogiskt. Därutöver torde gälla att tjänstemän hos en myndighet — bortsett från kommissionärer och liknande — i princip icke får uppträda som ombud hos samma myndighet. Fullmakt för ombud torde i allmänhet ej krävas i mindre betydelsefulla ärenden, men däremot i ärenden av större vikt. Förvaltningsdomstolar kräver att ombud företer fullmakt.<sup>10</sup> När omständigheterna så medger kan fullmakt vara muntlig. Skriftlig fullmakt skall egenhändigt undertecknas av parten.<sup>11</sup> Om ombud avvisas av myndigheten på grund av bristande behörighet, bör avvisningsbeslutet i princip ej verka retroaktivt, utan handlingar som ombudet eventuellt företagit före avvisningen bör gälla i förhållande till parten. Omfattningen av ombudets behörighet att företräda parten beror i första hand av fullmaktens utformning. Om inga begränsningar gjorts, äger ombudet företaga alla handlingar som erfordras i ärendet, d. v. s. hans behörighet är i princip obegränsad.<sup>12</sup> Återkallelse av fullmakten kan företagas när som helst av parten. Såsom en återkallelse kan i princip icke betraktas den omständigheten, att en ny fullmakt utfärdas för annat ombud. Om parten dör, upphör fullmakten ej därmed att gälla.

<sup>9</sup> RÅ 1963 ref. 37 (plenum), jfr dock SOU 1968: 27 s. 106.

<sup>10</sup> RÅ 1950 ref. 30 (plenum), jfr 1945.S 282. RÅ 1975 ref. 59.

<sup>11</sup> RÅ 1933 Fi 837.

<sup>12</sup> RÅ 1962 ref. 62.

Vid skriftligt förfarande äger part givetvis använda *biträde* för utformning av handlingar, som parten själv skriver under. Biträdet utför, i motsats till ombudet, aldrig partens talan. Vid muntlig förhandling är partens faktiska möjlighet att anlita biträde mera begränsad. Men parten äger använda biträde även vid muntlig förhandling, förvaltningslagen § 6. Olämpligt biträde må avvisas av myndigheten.

Ofta innehåller författningarna krav på att anhängiggörandet sker *skriftligen*. Även eljest är sådan form den vanliga. Muntligt anhängiggörande bör emellertid godtagas, förutom givetvis i de fall där förfarandet i övrigt är muntligt, i åtskilliga sociala ärenden och i bagatellärenden. Anhängigheten inträder då den skriftliga framställningen om ärendets upptagande avlämnats till myndigheten eller då den muntliga framställningen gjorts.

Som regel fordras *egenhändigt undertecknande* vid anhängiggörande av talan. Namnunderskrift genom annan torde dock godtagas, om det framgår att undertecknandet skett i samförstånd med parten. Undertecknande med allenast maskinskrift eller namnstämpel torde icke vara tillräckligt, men vederbörande bör beredas tillfälle att behörigen underteckna inlagan.<sup>13</sup> Detsamma gäller därest inlagan ej alls är undertecknad, men det framgår från vem den härrör.<sup>14</sup> Framgår ej det sistnämnda, medför inlagan ej anhängighet.<sup>15</sup> Avvisning av talan kan även ske vid sådan ofullständighet i övrigt i det framlagda materialet, att en saklig prövning icke rimligen kan göras.

I förvaltningslagen föreskrives, att om handling från någon som saken angår är *ofullständig* och bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt, myndigheten skall vägleda honom, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt, § 8. Sådana kompletteringsåtgärder kan avse, förutom egenhändigt undertecknande, även t. ex. meritförteckning, fullmakt, intyg, bevis o. s. v.

Om en inlaga ingivits till *fel myndighet*, torde den vanligen av denna myndighet vidarebefordras till rätt myndighet. Särskilt gäller detta när den först mottagande myndigheten är överordnad den rätta. I princip är det dock möjligt att även en sådan framställning avvisas. Att en inlaga ställts till fel myndighet, anses vanligen icke medföra hinder för rätt myndighet att be-

<sup>13</sup> RÅ 1943 ref. 33, 1952 ref. 3 (plenum). Jfr även JO 1967 s. 187, 1968 s. 491.

<sup>14</sup> RÅ 1954 K 452.

<sup>15</sup> RÅ 1952 I 43.

handla saken.<sup>16</sup> Om inlägan ingivits till fel myndighet och ställts till denna felaktiga myndighet, torde avvísning vara vanlig.

Ofta är i författning föreskrivet att en ansökan skall ha inkommit *inom viss tid*. Försittes tiden, kan i princip ansökan icke prövas, annat än om myndigheten äger dispensera från tidsbestämmelsen. I lag om offentlig anställning föreskrives att om särskilda skäl föreligger må även för sent inkommen tjänsteansökan prövas, kap. 4 § 4. Det krav i tidshänseende, som gäller för själva ansökan, gäller i princip även annat sådant material som enligt författningarna skall ingå i ansökningen. Komplettering av ansökningen efter tidens utgång blir då i princip icke tillåten. I praxis förekommer dock att tjänsteansökningar genom telegram före ansökningstidens utgång godtages, fastän handlingarna i övrigt inkommer först efter tidens utgång, ehuru givetvis före beslut i saken.

Den praktiskt viktiga frågan om när en handling skall anses ha inkommit, löses i förvaltningslagen så, att handling anses ha kommit in till myndighet den dag, då handlingen eller avi om betald postförsändelse, i vilken handlingen är innesluten, anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman till handa, § 7 st. 1. Vem som i det enskilda fallet skall räknas som behörig tjänsteman, får liksom f. n. avgöras enligt bl. a. arbetsordning för myndigheten. En särskild fråga gäller det fall, då handling — även t. ex. telegram — anlänt viss dag efter expeditionstidens slut. Tidigare gällde enligt praxis att handlingen skulle ha ingivits före expeditionstidens slut sista dagen. Men registratorn var oförhindrad att taga emot handlingen senare samma dag.<sup>17</sup> Det samma gällde annan tjänsteman, som var behörig att företräda myndigheten.<sup>18</sup> Numera föreskrives i förvaltningslagen, att om det kan antagas att handlingen eller avi om denna viss dag avlämnats i myndighetens lokal eller funnits tillgänglig för myndigheten på postanstalt, den anses ha kommit in den dagen, om den kommit behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag, § 7 st. 2. Genom denna bestämmelse avser man att undvika att enskilds rätt går förlorad, därför att myndighet t. ex. dröjer med att på postanstalt hämta alla de försändelser till myndigheten som anlänt viss dag. Någon vidlyftig utredning om huruvida handlingen faktiskt funnits i myndighetens lokal före kl.

<sup>16</sup> RÅ 1955 E 1.

<sup>17</sup> RÅ 1941 ref. 7.

<sup>18</sup> Jfr även RÅ 1957 ref. 46 (mottagande i bostaden).

24 viss dag, resp. funnits tillgänglig på postanstalten, skall inte behöva företagas. Det bör normalt räcka med att det inte framstår som osannolikt att så varit förhållandet.

Insändes ansökan med posten, står avsändaren risken för att den försenas på vägen. Laga förfall torde emellertid beaktas vid av myndighet bestämda frister, även utan författningsstöd, och kan leda till motsvarande förlängning av tiden. En försutten ansökningsfrist kan icke återställas enligt regeringsformen kap. 11 § 11, när detta lagrum blott gäller processuella frister.

Sådan *återkallelse* av talan, som inkommer från part sedan protokoll i ärendet utlämnats för expediering — låt vara innan beslutet verkligen expedierats — bör knappast föranleda någon åtgärd.<sup>19</sup> Ty genom protokollets utlämnande för expediering har myndigheten normalt skilt sig från beslutet. Ej heller må återkallelse ske sedan beslut i ärendet avkunnats, d. v. s. muntligen upplästs, eller t. ex. anslagits. Däremot är återkallelse tänkbar före ett besluts utlämnande för expediering eller före dess avkunnande, även om beslutet redan skulle ha justerats, jämför även tryckfrihetsförordningen 2:7 om den sena tidpunkten för offentlighetens inträde.<sup>20</sup> Är det åter fråga om ett beslut, som ej skall expedieras eller avkunnas, torde återkallelse i princip ej böra medgivas sedan beslutet eller protokollet däröver justerats, ty därmed har myndigheten normalt avslutat handläggningen. Om en återkallelse är gjord i rätt tid, kan den leda till att ärendet »avskrives», såsom tidigare nämnts. Men ett ärende kan också vara av sådan art, att myndigheten oavsett den behöriga återkallelsen har möjlighet eller skyldighet att handla *ex officio*, och då behöver återkallelsen ej leda till ärendets avskrivning. Om parten önskar återkalla sin återkallelse, blir detta i princip att bedöma som ett nytt *anhängiggörande*.<sup>21</sup> En vanligen okomplicerad form av återkallelse föreligger därest ett ärende, som myndigheten själv *anhängiggjort*, nedlägges av densamma med eller utan *formligt beslut*, därest allmänna intressen visar sig ej kräva ärendets fullföljande.

*Partssuccessor* inträder i partens rättigheter och skyldigheter.<sup>22</sup>

I princip åligger det myndigheten att *ex officio* — alltså oberoende av invändning — pröva att förutsättningar föreligger för materiell *anhängighet*, d. v. s. för saklig prövning. Detta torde

<sup>19</sup> Jfr även RA 1941 ref. 8.

<sup>20</sup> RA 1938 K 115.

<sup>21</sup> RA 1928 ref. 50.

<sup>22</sup> RA 1957 K 955.

gälla även i tvister mellan parter. En annan sak är, att om anledning ej föreligger att antaga att någon formell förutsättning brister, myndigheten ej utför någon särskild undersökning därav.

#### **Särskild litteratur**

Holmgren, Om fatalitetens slutpunkt, FT 1946 s. 345.

Nordström, Servicecirkuläret, FT 1947 s. 181.

## KAP. II.

# UTREDNINGEN

Att ombesörja utredningen åvilar vanligen såväl myndighet som part, med tyngdpunkten liggande än på den ene och än på den andre alltefter förhållandena. I den mån ett allmänt intresse beröres, t. ex. i fråga om ett ingripande till skydd för allmän ordning och säkerhet, blir myndigheten starkare ansvarig för utredningen. Gäller det i stället t. ex. en ansökan från enskild om en ekonomisk förmån, kan myndigheten med fog förhålla sig mera passiv, såvitt gäller omständigheter till sökandens förmån. Lika så i tvister mellan parter, därvid samma princip som i civilprocessen blir naturlig. När man vanligen säger att *undersökningsprincipen* gäller i förvaltningen — d. v. s. att det är myndighetens uppgift att sörja för erforderlig utredning — är detta således en ganska grov generalisering. Frågan om fördelningen av utredningsplikten utmynnar ibland i frågan, om myndigheten äger övervältra utredningen på parten, t. ex. genom förfrågningar hos honom. Viss hänsyn får härvid tagas till om parten har väsentligt lättare än myndigheten att prestera utredningen.<sup>22 a</sup>

Undersökningsprincipen leder till att myndigheten ofta fyller funktionen av både domare och den enskildes motpart och sålunda får spela en dubbel roll. Det händer därvid stundom att myndigheten alltför ensidigt insamlar fakta och synpunkter som är till den enskildes nackdel. Det kan också hända att myndigheten tvärtom alltför lätt böjer sig för den enskildes önskan i medvetande om att någon verklig motpart icke finnes. I princip har myndigheten givetvis att förutsättningslöst utröna vilka fakta och synpunkter som bör tillmätas relevans. En sådan verkligt objektiv inställning är lättare att uppnå i de fall, där det tillskapats särskilda representanter för det allmänna.

I förvaltningsförfarandet upprätthålles i stort sett icke några krav på koncentration av utredningen. Över huvud har förvaltningsförfarandet icke någon motsvarighet till rättegångens princip att bevisen upptages inför rätta i särskild ordning. Myndigheten är ej heller, i motsats till domstolen, förhindrad att vid utredningen begagna den kännedom om fakta, som den förvärvat

<sup>22 a</sup> Jfr RA 1974 ref. 29.



i andra ärenden. Nu nämnda principlöshet gör utredningen i förvaltningen ganska flytande.

Förfarandet är i huvudsak *skriftligt*, ärendena avgöres främst på handlingarna. Vissa specialbestämmelser om muntlighet finns emellertid, såsom taxeringslagen § 61. Det kan vara tveksamt om part äger göra anspråk på muntlig handläggning. I den mån muntlighet förekommer, vare sig med stöd av författningsbestämmelse eller utan, är vanligen endast fråga om komplettering av det material, som framkommit under den skriftliga utredningen. När det vid muntlig förhandling lämnas uppgift av betydelse för ett ärendes avgörande, vare sig uppgiften kommer från enskild eller från tjänsteman, bör uppgiften nedtecknas i handlingarna.<sup>23</sup> Även det som framkommer vid mera informella muntliga kontakter behandlas vanligen som utredningsmaterial. Huruvida en muntlig förhandling skall vara offentlig kan vara tveksamt. Vissa bestämmelser om offentlighet finns, t. ex. nykterhetsvårdslagen § 28, men i princip torde gälla att en utomstående icke äger kräva att få närvara.

De lege ferenda har frågan om ökad muntlighet ofta diskuterats. I stort sett måste nog, särskilt med hänsyn till kravet på billighet, gälla att förfarandet förblir skriftligt. Men med hänsyn till att muntlighet ökar möjligheten att verkligen uppfylla principen att ingen skall dömas ohörd, torde ökad muntlighet böra införas i vissa ärenden, där fråga är om betydande ingrepp i personlig frihet eller egendom.

Förvaltningslagen innehåller visserligen icke någon allmän regel om muntlig handläggning vid sammanträde inför förvaltningsmyndighet; förekommande behov av sådana regler får beaktas i specialförfattningarna. Men förvaltningslagen innehåller dock en bestämmelse om rätt att lämna muntlig uppgift: vill part muntligen lämna uppgift i ärendet, skall tillfälle beredas honom att göra det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång, § 16 p. 1. Denna bestämmelse ger inte parten någon rätt att kräva att myndigheten föranstaltar om ett formligt sammanträde. Bestämmelsen ger honom heller inte någon rätt att avhandla sitt ärende med just den eller de tjänstemän som har att besluta i ärendet, utan det står myndigheten fritt att hänvisa honom till annan tjänsteman. Enligt § 16 skall emellertid muntlig

<sup>23</sup> FLU 1948. 1 s. 6 (JO), KPr 1948: 230 s. 128 (JK).

uppgift antecknas genom myndighetens försorg i den utsträckning som det behövs, p. 2. Ty om det i ärendet finns t. ex. motpart, som inte är närvarande då uppgiften lämnas, bör denna dokumenteras med tanke på myndighetens kommunikationsplikt i förhållande till den frånvarande parten. Avslutningsvis bör tilläggas, att om ett ärende handläggs helt muntligt, är lagens olika förfarandebestämmelser i princip tillämpliga, liksom naturligtvis då ärendet handläggs skriftligen.

Sådana allmänna handlingar, som är offentliga för envar, är därmed också offentliga för parten. Men därutöver måste parten för att kunna utföra sin talan ofta få tillgång till sekretessbelagda allmänna handlingar. En sådan partsoffentlighet stadgas i sekretesslagen § 39 st. 1. Frågan om vem som skall anses intaga partsställning kan härvid bli aktuell.<sup>24</sup> Partsoffentligheten är emellertid underkastad en ganska betydande begränsning genom § 39 st. 2, vari stadgas att utlämnande av hemlig handling till part kan vägras, om det anses vara »av synnerlig vikt» att handlingens innehåll icke uppenbaras; detta undantag gäller dock icke dom eller beslut. Vägran att utlämna handling till parten har betydelse särskilt inom sjukvården och socialvården, t. ex. beträffande journaler om mentalsjukvård eller anmälningar om alkoholmissbruk, när risk finns för hämndaktion från parten mot anmälaren.<sup>25</sup>

Partens ovan angivna rätt till s. k. *aktinsyn* fastslås i förvaltningslagen § 14. Insynsrätten gäller enligt st. 1 "det som tillförts ärendet" och omfattar sålunda även annat material än allmänna handlingar, nämligen även handlingar som inte (ännu) är allmänna, t. ex. minnesanteckningar, vidare andra föremål, iakttagelser vid syn, muntliga upplysningar o. s. v. Det ligger principiellt i myndighetens hand att avgöra om visst material skall tillföras ärendet eller inte. I § 14 st. 2 ges myndighet rätt att av sekretesskäl vägra att lämna ut annat material än allmän handling under samma förutsättningar som enligt sekretesslagen § 39 st. 2 gäller beträffande allmän handling.

Om myndigheten vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts ärendet, så ålägges myndigheten i stället en viss upplysningsplikt. Myndigheten ålägges att på annat sätt upplysa parten om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att han skall

<sup>24</sup> RÅ 1960 ref. 45.

<sup>25</sup> Jfr vidare RÅ 1958 Ju 193, 1961 I 18.

kunna ta till vara sin rätt samt det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran att lämna ut materialet, § 14 st. 3. Denna upplysningsplikt kan fullgöras såväl muntligen som skriftligen. Med hänsyn till nyss angivna formulering av st. 3 torde t. ex. i nykterhetsärende anmälares eller annan uppgiftslämnarens identitet icke behöva röjas. Beträffande avvägningen mellan sekretessintresset och partens intresse av att få kännedom om och kunna bemöta det material som åberopas mot honom i ett ärende, bör det i de allra flesta fall vara möjligt att åtminstone upplysa parten om förekomsten av visst hemligt material. Så långt möjligt bör givetvis undvikas att myndighets avgörande grundas på material, vars existens parten saknar all kännedom om. Ibland kan det visa sig lämpligt att lämna ut hemligt material till parts ombud eller ställföreträdare i stället för till parten personligen.

*Kommunikationsprincipen*, som innebär att ingen skall dömas ohörd, har ansetts böra tillämpas i förvaltningen även utan lagstöd.<sup>26</sup> I förvaltningslagen fastslås numera uttryckligen: Ärende får ej avgöras utan att parten underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det, § 15. Myndigheten skall sålunda icke allenast underrätta parten om hans rätt att ta del av utredningsmaterialet — något som blott skulle innebära en erinran om parts rätt till aktinsyn enligt förvaltningslagen § 14 — utan parten skall i princip få del av det som tillförts ärendet. Kommunikationsprincipen innebär icke något krav på att full bevisning alltid måste föreligga om att underrättelsen om utredningsmaterialet verkligen kommit parten till handa. Myndigheten måste i förhållandevis stor utsträckning vara berättigad att utgå från att parten nåtts av försändelse som tillställts honom med posten i vanligt brev. I § 15 st. 2 har tagits in ett bemyndigande för myndigheten att använda sig av de delgivningssätt, som delgivningslagen erbjuder, vilket bl. a. kan innebära s. k. surrogat- eller kungörelsedelgivning. Kommunikation från myndighetens sida kan ske såväl skriftligen som muntligen, och part kan avge sitt yttrande muntligen om myndigheten inte föreskrivit annat.

Kommunikationsplikten är icke avsedd att inkräkta på myndighetens rätt att utan redovisningsskyldighet i förhållande till parten utnyttja sin allmänna sakkunskap och erfarenhet. Vad

<sup>26</sup> JO 1962 s. 339 ff. RÅ 1965 Fi 1211, 1970 ref. 23. JO 1973 s. 422.

som t. ex. muntligen upplyses av någon som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende eller m. a. o. i samband med själva beslutsfattandet omfattas ej av förvaltningslagens krav på kommunikation.

Vissa direkta undantag från kommunikationsplikten stadgas i § 15, nämligen för följande fall: 1. Då åtgärderna är uppenbart obehövliga. Så t. ex. då det ifrågavarande materialet enbart består av uppgifter om sådana faktiska förhållanden som parten redan har kännedom om, eller då det avsedda beslutet går i gynnande riktning för parten. Den omständigheten att ärendet rör en sak av ringa värde faller däremot ej in under ifrågavarande undantagsregel. 2. Då ärendet rör tjänstetillsättning, utfärdande av betyg eller jämförbar sak, och fråga är om handläggning i första instans. Det är bl. a. den stora frekvensen av nyssnämnda ärenden, som har motiverat denna undantagsregel. Den omständigheten att myndighet vid viss tidpunkt är särskilt arbetstyngd räknas emellertid eljest icke enligt förvaltningslagen som giltigt skäl att underlåta kommunikation. Så ej heller det förhållandet att myndighet har en stor mängd ärenden av samma slag (massärenden) att handlägga. 3. Då det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet skulle avsevärt försvåras efter kommunikation. Så t. ex. kan ett förbud att lämna landet, ett beslag eller en inspektion bli ett slag i luften om det blir känt i förväg att åtgärden övervägs. 4. Slutligen då ärendets avgörande ej kan uppskjutas, d. v. s. då tidsmarginalen är för knapp för att medge kommunikation, t. ex. i vissa ärenden rörande ordning och säkerhet.

Vid genomförandet av kommunikationsprincipen kan ett flertal frågor uppkomma, i första hand rörande vilka personer som skall erhålla kommunikation. Särskilt den som skulle träffas av ett oförmånligt beslut, t. ex. ett förpliktande eller ett avslag helt eller delvis, bör höras. Därutöver kan även en tredje man, vars rätt kan beröras av t. ex. ett tillstånd för annan, böra erhålla kommunikation. I gränsfall blir det en omdömesfråga hur långt kommunikationen bör utsträckas. Tveksamt kan det också vara vilket material som bör kommuniceras. Dit hör sådant material som kan lända till partens nackdel. Icke blott material, som kommer från remissmyndighet eller enskild, utan även utredning som gjorts inom beslutsmyndigheten bör kommuniceras, och detta väl även i ett tvåpartensärende där myndigheten eljest har en mera passiv roll. När en enskilds utsaga kommuniceras kan det bli

nödvändigt att utelämna vissa uppgifter för att undvika eventuell hämndaktion, t. ex. mot uppgiftslämnaren i ett alkoholistärende.<sup>27</sup> Irrelevant material bör givetvis ej kommuniceras. I svårbedömda ärenden kan det vara önskvärt att kommunikation sker både två och tre gånger. Särskilt kan detta bli nödvändigt i anledning av nytt material som inkommer från annan än parten. En anhållan från denne om att få yttra sig på nytt bör i tveksamma fall beaktas, men en sådan anhållan kan givetvis ej alltid få föranleda att beslutet uppskjutes, t. ex. om snabbhet behövs. Parten bör om möjligt få behålla materialet under någon tid och ej blott läsa handlingarna medan delgivaren väntar.<sup>28</sup> Det kan tänkas att parten icke begagnar sitt tillfälle att yttra sig, eller att han försummar värdefulla upplysningar. Även om det är önskvärt att parten bidrager med sådan utredning, som det är lättare för honom än för myndigheten att åstadkomma, bör en försummelse därutinnan från partens sida icke befria myndigheten från utredningsplikten, om denna principiellt åligger myndigheten.<sup>28A</sup>

Vissa stadganden förekommer som ger myndighet rätt att bl. a. genom vite framtinga upplysningar eller handlingar. En allmän *upplysningsplikt* för part finns icke. Ej heller är vissa stadganden, som t. ex. möjliggör tillfälligt frihetsberövande i syfte att framtinga upplysningar, uttryck för en allmän princip. En tolkning av speciella bestämmelser, t. ex. om polisorganens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, kan emellertid leda till en viss rätt för myndigheten att tilltvinga sig upplysningar och annat material. Även när egentliga sanktioner mot den enskilde saknas, kan underlåtenhet från hans sida att bidra till utredningen medföra att saken ändå avgöres. Myndigheten torde däremot icke, om t. ex. en sökande vägrar sin fortsatta medverkan, äga skilja sig från ett anhängigt ärende utan sakprövning.<sup>29</sup> Vissa garantier för sanningsenligheten i de uppgifter, som parten lämnar, finns i form av stadganden om ansvar, återbetalningsskyldighet eller skadeståndsskyldighet, t. ex. i skattelagstiftningen. Men i regel är parten icke underkastad någon sådan sanningsplikt. Någon allmän, sanktionerad sanningsplikt finns sålunda icke, även om parten får anses ha en allmän medborgerlig »skyldighet» att lämna sanningsenliga och till-

<sup>27</sup> JO 1962 s. 270.

<sup>28</sup> Jfr JO 1939 s. 187.

<sup>28A</sup> JO 1968 s. 235.

<sup>29</sup> Jfr även RÅ 1962 ref. 52.

fyllestgörande uppgifter. Någon allmän regel om rätt att höra part under sanningsförsäkran finns ej.

Ett utredningsmedel som har ganska stor praktisk betydelse i förvaltningen är *syn*. En mångfald specialbestämmelser finns om syn av fastighet, handlingar o. s. v. Däremot finns icke någon allmän regel om befogenhet att föranstalta om syn. En sådan befogenhet kan emellertid ingå t. ex. i en myndighets tillsyns-befogenhet.

I motsats till syn spelar *vittnesbeviset* en långt mindre roll i förvaltningen än i rättegång. Detta bottnar i att de omständigheter, vilka är av relevans i förvaltningen, i stort sett kan klarläggas på annat sätt än genom utomstående personers medverkan. Endast undantagsvis har förvaltningsmyndighet uttryckligen erhållit befogenhet att själv höra vittnen under ed. Regelmässigt saknar de sådan befogenhet. Icke ens en mera formlös uppgiftsskyldighet för tredje man föreligger annat än då så är särskilt föreskrivet, och föreskrifter därom förekommer i mycket olika utsträckning inom olika förvaltningsgrenar. Givetvis finns då ej heller någon principiell närvaroskyldighet för tredje man. Någon ersättning kan den enskilde, då han medverkar, normalt icke räkna med. Såvitt åter gäller vittnesförhör inför allmän domstol, äger förvaltningsmyndighet enligt åtskilliga författningar föranstalta därom och även verkställa annan utredning. Men även utan stöd av uttryckliga bestämmelser torde myndighet kunna låta höra vittnen vid domstol.

I förvaltningsförfarandet, liksom i rättegång, förutsättes principiellt att myndigheternas kontakter med de enskilda äger rum på svenska språket och att de enskilda förstår detta språk. Något allmänt stadgande därom finns ej. Allt oftare får emellertid myndighet att göra med någon som ej väl förstår svenska språket. Med avseende å sådana fall, liksom fall av hörsel- eller tal-skada, stadgas i förvaltningslagen, att myndigheten vid behov får anlita *tolk*, § 9. Detta är ett bemyndigande för myndigheten, icke en skyldighet. Stadgandet avser inte bara muntliga mellanhanden utan gäller även mottagande av handlingar eller utsändande av handlingar. Vid bedömning av behovet av översättning måste hänsyn tas bl. a. till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av materialet. Även förvaltningsprocesslagen §§ 50—52 reglerar anlitande av tolk.

**Särskild litteratur**

Groll, Parts rätt att ta del av utredningsmaterial, FT 1968 s. 294.

Lavin, Några problem rörande parts tillgång till hemliga handlingar, FT 1975 s. 1.

Wennergren, Förvaltningsförfarandets påföljder, då ansöknings- eller besvärshandlingar är ofullständiga, FT 1962 s. 216.

Wennergren, Till frågan om handlingars partsoffentlighet i förvaltningsförfarandet, FT 1959 s. 139.

SOU 1966: 60, Offentlighet och sekretess.

### KAP. III.

## AVGÖRANDET

Ett *snabbt* avgörande av ett anhängigt ärende är ofta av stor betydelse både för rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen. Föreskrifter om den tid, inom vilken ett ärende skall avgöras, förekommer emellertid endast i ringa utsträckning. Ett exempel är tryckfrihetsförordningen 2: 15 angående skyndsam behandling av ärende om utlämnande av allmän handling. Även vissa andra ärenden avgöres med förtursrätt. Men icke sällan kan den anmärkningen riktas mot förvaltningen, att avgörandet låter vänta på sig mycket länge. Det kan diskuteras om någon form av inaktivitetsbesvär borde införas i förvaltningen.

Förvaltningslagen §§ 4 och 5 innehåller förhållandevis utförliga regler om *jäv*, d. v. s. om sådana omständigheter som är ägnade att rubba förtroendet till tjänstemans opartiskhet vid handläggningen av ett ärende, så att han icke bör deltaga däri. Dessa jävsregler behandlas närmare i det följande. Men först må påpekas att ifrågavarande jävsregler icke blir tillämpliga å alla slag av myndigheter.

För vissa myndigheter har getts mera speciella jävsregler, som avviker från förvaltningslagen. Störst räckvidd bland dessa särregler har kommunallagen kap. 3 § 9, vari föreskrives att ledamot i styrelsen och annan som har att handlägga ärende hos styrelsen ej må deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående. Jävsgrunderna har alltså här begränsats till sakägare- och släktskapsförhållanden. Uppräkningen är uttömmande. Genom hänvisning i § 13 blir förevarande snäva jävsregel tillämplig på kommunens fakultativa, enbart på kommunallagsgrund tillsatta nämnder. Någon ändring däri var ej avsedd genom förvaltningslagen, ty genom



dess § 2 p. 2 lämnas, såsom tidigare angivits, den oreglerade kommunalförvaltningen helt utanför förvaltningslagens tillämpningsområde. Varken ledamot av eller tjänsteman vid organ, som hör till den oreglerade kommunalförvaltningen, blir underkastad förvaltningslagens jävsregler. Vad åter beträffar specialreglerade nämnder, som t. ex. social-, barnavårds-, nykterhets-, hälsovårds- och byggnadsnämnd, har dessa tidigare varit underkastade allenast kommunallagens snäva jävsregel, något som kritiserats ur rättssäkerhetssynpunkt. Dessa nämnder har emellertid, såväl beträffande ledamöter som tjänstemän, underkastats förvaltningslagens utförligare jävsregler. Dessa kategorier är alltså i jävshänseende likställda med företrädare för statlig myndighet, därest annat icke är särskilt föreskrivet.<sup>1</sup>

Vid tolkning av de stundom knappa jävsreglerna gör sig vissa huvudsynpunkter gällande. Å ena sidan kan, för det första, ett jävsförhållande ganska lätt rubba tjänstemannens opartiskhet i det konkreta ärendet, om ock omedvetet för honom själv. För det andra är det väsentligt att generellt stärka förtroendet för myndigheterna, något som med dessas växande befogenheter av icke minst skönsmässig art blir ett allt viktigare ändamål. Å andra sidan får jävsreglerna icke göras så stränga, att myndigheternas effektivitet i en given situation alltför mycket hämmas genom att deras verksamhet uppehålls eller försvåras. Bedömningen av dessa intressen blir stundom ganska fri, såsom följande framställning torde visa.

Dessförinnan bör påpekas, att man i syfte att motverka redan uppkomsten av jävssituationer utfärdat åtskilliga förbud för tjänstemän att åtaga sig *bisysslor*, enskilda uppdrag m. m. Särskilt bör nämnas lag om offentlig anställning kap. 6 § 1, vari arbetstagare förbjöds att åtaga sig uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans opartiskhet i tjänstutövningen. Emellertid är bestämmelser av detta slag givetvis icke tillfyllest. I sista hand erfordras jävsbestämmelser i syfte att garantera en opartisk handläggning.

Det bör även påpekas att jämväl *andra omständigheter* än så-

<sup>1</sup> Det kan emellertid påpekas att det gamla 1752 års Kbrev om jäv i alla »hushållningsmål» på grund av skyldskap, del i saken och synnerlig nytta eller skada formellt upphävts först 1971; i praxis har det återopats av t. ex. JK i skriv. 5 mars 1949 till Solna barnavårdsnämnd och av KU-LU I 1954. 5 s. 4 och 15.

dana, som utgör jäv, kan obehörigen påverka tjänstemännens handlande, t. ex. partitillhörighet, chefs eller kollegas önskemål, ett särskilt statsintresse, t. ex. ett fiskaliskt intresse, o. s. v. Det är i allmänhet svårt att påvisa förhandenvaron av ett dylikt tryck på tjänstemannen, därest det förekommer, och det är svårt att avskaffa trycket. Man kommer här in på frågan om illojal maktanvändning (*détournement de pouvoir*). Det tryck åter, som jävsförhållanden i traditionell mening utöva, är i allmänhet lättare att påvisa, nämligen genom den formella relationen till parten eller saken. Detta tryck är också i allmänhet lättare att avskaffa, nämligen genom uppställande av jävsregler.

Efterföljande framställning avser främst att ange vad som kan ifrågasättas gälla enligt förvaltningslagen §§ 4 och 5.

I fråga om den *krets av personer* som kan träffas av jäv, bör först nämnas den som beslutar i ärendet, ensam eller tillsammans med andra. Även den som deltagar i ärendets utredning, är föredragande eller eljest medverkar vid överläggningen — d. v. s. den som kan tänkas påverka ärendets utgång — bör kunna träffas av jäv.<sup>2</sup> Detta kan sammanfattas så, att jäv kan gälla för envar som deltagar i handläggningen. Jäv bör ej gälla mot den, som blott ombesörjer expeditionella åtgärder, t. ex. renskriver, kollationerar eller expedierar handlingar.

Såvitt gäller de *slag av ärenden*, vari jäv bör beaktas, märkes både ärenden som utmynnar i ett bindande avgörande för enskild och ärenden som avser ett oförbindande yttrande, t. ex. ett remissyttrande. Även ett oförbindande yttrande kan vara av stor vikt och förtjäna att omges med garantier för opartiskhet. Vidare synes jäv böra beaktas icke blott vid beslutsfattande i vanlig ordning utan även vid t. ex. val såsom beslutsform i förvaltande verksamhet. Exempelvis synes tjänstetillsättning genom val böra omges med dessa garantier för opartiskhet lika väl som tjänstetillsättning genom vanligt omröstningsförfarande.

I fråga om *jävsgrunderna* må först nämnas *parts- och intressejäv*, d. v. s. att tjänsteman är jävig om saken rör honom själv, eller om dess utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom. Med att saken »rör» tjänstemannen avses att denne är part eller skulle kunna uppträda som part.<sup>3</sup> »Synnerlig

<sup>2</sup> Jfr även RA 1942 ref. 50 (deltagande i överläggning, men ej i omröstning). RA 1969 ref. 7 (föredragande hos byggnadsnämnd jävig).

<sup>3</sup> RA 1929 S 344.

nytta eller skada» för tjänstemannen kan föreligga, om han t. ex. är större delägare i ett aktiebolag som är part. Avgörande för jävsfrågan torde därvid vara, hur omfattande tjänstemannens engagemang i den juridiska personen är och hur stor betydelse saken har för denna. I praxis har ledamot av brandstyrelse icke ansetts förhindrad att delta i handläggning hos styrelsen av ett ärende, som gällde inköp av chassi till en brandbil, ehuru ledamoten intog ledande befattning inom företag som lämnat offert; det bör märkas att allenast de snäva kommunala jävsreglerna var tillämpliga.<sup>4</sup>

Att saken är av intresse för tjänstemannen såsom samhällsmedlem eller såsom medlem av en grupp inom samhället bör ej i och för sig medföra jäv. Tveksamhet kan emellertid stundom uppkomma, huruvida saken rör tjänstemannen såsom gruppmedlem eller även personligen, liksom huruvida hans intresse som gruppmedlem är så starkt att jäv undantagsvis bör anses föreligga; jämför generalklausulen (nedan). Ej heller bör jäv gälla mot den, som i egenskap av särskilt utsedd representant för visst intresse deltagit i handläggningen hos en myndighet av ett ärende, som rör detta intresse. Hos åtskilliga myndigheter har sådana intresserepresentanter tillskapats, t. ex. fastighetsägare- och hyresgästrepresentanter i hyresnämnd.

*Släktskapsjäv* — d. v. s. att tjänsteman är jävig om saken rör en närmare släkting till tjänstemannen, eller om sakens utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för släktingen — torde i allmänhet iakttagas i förvaltningen, dock ej alltid. Exempelvis har folkskollärare enligt gammal praxis ansetts äga utexaminera eget barn, väl huvudsakligen på grund av svårigheten att skaffa ersättare för läraren. JO har emellertid förklarat att rektor vid allmänt läroverk bort vara förhindrad att taga befattning med fråga om sin sons intagning i läroverket.<sup>5</sup> Likaså har JO ansett jäv föreligga, då rektor för en kommunal realskola deltagit i skolstyrelsesammanträde, vid vilket rektorns hustru och äldsta dotter förordnats till lärare, samt då en yngre dotter till rektor undervisats och betygsatts i sex ämnen av sin far, sin mor och sin äldre syster.<sup>6</sup> Från något äldre praxis må nämnas, att marinförvaltningen ansett hinder ej föreligga för en broder till en person, som förorsakat skada å kronans egendom,

<sup>4</sup> RÅ 1957 I 224.

<sup>5</sup> JO 1961 s. 349.

<sup>6</sup> JO 1966 s. 406. Vidare RÅ 1968 ref. 6.

att besluta i ärende angående avskrivning av kostnad för skadan.<sup>7</sup> Ledamot av ett akademiskt kollegium har ansett sig oförhindrad att delta i behandlingen av ett befordringsärende, i vilket en nära släkting var sökande.<sup>8</sup>

Måhända är nu nämnda exempel undantagsfall. Icke desto mindre har det förelegat visst behov av en fastare princip om släktskapsjäv i förvaltningen. Om man emellertid överför domarjävsreglerna obeskurta till förvaltningen, kommer släktskapsjävet att sträcka sig alltför långt, t. ex. till svägerlaget mellan en tjänsteman och hans förutvarande svägerskas barn eller barnbarn. En modernare avgränsning utav släktskapsjävet innehöll t. ex. taxeringsförordningen § 62. I anslutning därtill har förvaltningslagen begränsat släktskapsjävet till fall då saken angår tjänstemannens make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående, § 4 p. 1. Bedömningen av vem som skall räknas som "närstående" kan utfalla olika i olika fall allt efter omständigheterna. Begreppet "närstående" kan täcka situationer, då någon av annan anledning än släktskap är att karakterisera som närstående, t. ex. när någon stadigvarande sammanbor med tjänstemannen.

*Ställföreträdarjäv* — d. v. s. att tjänsteman är jävig om saken rör en person för vilken tjänstemannen eller en hans närmare släkting är ställföreträdare, eller om sakens utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för en sådan person — torde i allmänhet iakttagas i fråga om ställföreträdarskap för fysiska personer. Såvitt gäller ställföreträdarskap för juridiska personer, torde visserligen den som t. ex. är verkställande direktör i ett bolag eller verkställande ledamot i en stiftelses styrelse anses jävig i ett ärende, som rör bolaget resp. stiftelsen. Men den omständigheten att generaldirektören i bostadsstyrelsen var medlem i HSB:s förtroenderåd har av JO icke ansetts medföra jäv för honom vid behandling av visst ärende, vari HSB var part.<sup>9</sup> Över huvud förekommer i förvaltningen, att myndigheter är representerade i bolags, stiftelsers och förenings styrelser i syfte att möjliggöra en bättre sakkännedom och ett säkrare bedömande hos myndigheten av ärenden, som rör dessa företag.

Där ett sådant särskilt, samordnande syfte saknas, synes emellertid jäv böra föreligga för ledamot i bolagsstyrelse eller

<sup>7</sup> KU-LU I 1954. 5 s. 10.

<sup>8</sup> A. a. s. 12.

<sup>9</sup> JO 1952 s. 195. Vidare JO 1975/76 s. 100.

i t. ex. kommunal nämnd, då denna är part. Kritisk måste man sålunda ställa sig, då den omständigheten att ordförande i byggnadsnämnd tillika var ledamot i en av kommun tillsatt byggnadskommitté, som gjort framställning om byggnadslov, icke ansetts medföra jäv för ordföranden att handlägga ärendet om byggnadslov.<sup>10</sup> Ett sådant arrangemang är givetvis ägnat att allvarligt rubba förtroendet hos byggnadskommitténs motpart, grannen, för en förutsättningslös prövning hos byggnadsnämnden. Senare har emellertid nämnda praxis underkänts genom förvaltningslagen vilken, såsom tidigare nämnts, gjorts tillämplig å specialreglerade kommunala nämnder. Denna reglering är tillfredsställande, enär byggnadsnämnd — liksom t. ex. barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd — kan fatta mera ingripande beslut gentemot enskilda än många statliga organ. Förvaltningslagen fastslår att ställföreträdarjäv i princip skall tillämpas, § 4 p. 2. Om tjänstemannen icke är behörig att företräda parten — och situationen därför faller utanför p. 2 — men tjänstemannen dock är t. ex. styrelsemedlem i bolag eller inrättning, som är part, får situationen närmare bedömas enligt generalklausulen om jäv (nedan).

*Tvåinstansjäv* — d. v. s. att tjänsteman är jävig om han hos annan myndighet tagit befattning med saken — har tillämpats i förvaltningen, när en sak avgjorts av viss instans och därefter blir föremål för omprövning i överordnad instans, vare sig efter besvär eller underställning eller vid utövande av tillsynsbefogenhet.<sup>11</sup> Jäv bör därvid gälla mot den, som är ledamot eller föredragande hos den högre instansen. Ur rättspraxis kan nämnas ett mål, vari besvär anfördes över beslut av länsstyrelse att fastställa ett av en byggnadsnämnd antaget tomtindelningsförslag. Länsstyrelsens beslut hade på länsstyrelsens vägnar underskrivits av tjänsteman, som tidigare även skrivit under ett yttrande över förslaget på länsarkitektens vägnar. KM:t (i statsråd) undanröjde länsstyrelsens beslut, enär det meddelats av tjänsteman som hos annan myndighet tagit befattning med frågan om förslagets fastställelse.<sup>12</sup>

Däremot behöver jäv knappast gälla mot den, som först tagit befattning med saken i lägre instans och därefter — utan att vara ledamot eller föredragande hos den högre instansen — vill

<sup>10</sup> RA 1958 ref. 6, jfr däremot RA 1915 ref. 98.

<sup>11</sup> T. ex. RA 1934 K 23. Jfr däremot RA 1938 S 334.

<sup>12</sup> KRes 9 juni 1967 (kommunikationsdep. nr 41). Även KRes 23 juli 1971, i FT 1971 s. 276.

avge t. ex. ett yttrande till denna högre instans. Exempelvis må nämnas att en länsläkare eller länsarkitekt må avge yttrande till länsstyrelsen om en sak, varmed han tagit befattning på det kommunala planet.

Hittills nämnda fall har gällt omprövning vid t. ex. besvär till högre instans. Tvåinstansjäv är icke lika motiverat i fall som ej gäller sådan överprövning inom en instansordning.<sup>13</sup> Exempelvis kan nämnas frågan, om en tjänsteman må medverka inom två myndigheter vid avgivande av remissvar över ett och samma betänkande. Stundom kan en sådan samordning av arbetet vara önskvärd. Dock kan situationer förekomma, när jäv bör beaktas, ehuru det ej gäller överprövning inom en instansordning. Exempelvis kan nämnas frågan, huruvida en kommittéledamot må delta i beslut om remissvar över det egna betänkandet, eller huruvida den som utfört en inspektion må delta i beslut i anledning av inspektionen.

Förvaltningslagen föreskriver — med en viss begränsning av tvåinstansjävet — att den som har att handlägga ärende är jävig, om ärendet blivit anhängigt hos myndigheten efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över annan myndighet, och han tidigare hos den underordnade myndigheten deltagit i den "slutliga" handläggningen av ärende, som rör saken, § 4 p. 3. Att vederbörande i något avseende tagit befattning med saken hos lägre instans, utan att där ha deltagit i den slutliga handläggningen, skall ej generellt medföra jäv. Men i särskilda fall kan tillämpning av generalklausulen om jäv ifrågakomma.

*Ombudsjäv* — d. v. s. att tjänsteman är jävig om han fört talan i saken såsom ombud eller biträdd part — torde i allmänhet iakttagas i förvaltningen, såvitt gäller biträdesförhållanden dock allenast vid biträde mot ersättning eller vid biträde som eljest gjort tjänstemannen särskilt engagerad i saken. Detta jäv kan träffa t. ex. arkitekter i byggnadsstyrelsen om de har privat konsulterande verksamhet. JO har ansett att hinder bort föreligga för stadsarkitekt, som på privat uppdrag uppgjort ritningar för byggnadsföretag, att biträda byggnadsnämnd vid dess befattning med ärendet.<sup>14</sup> Statens hyresråd har ansett, att om en hyresnämndsledamot såsom sakkunnig eller eljest biträdd part i ett ärende som sedan kommer under hyresnämndens prövning, jäv

<sup>13</sup> JO 1965 s. 316. Jfr dock RRK K76 2: 19. JO 1975/76 s. 353.

<sup>14</sup> JO 1966 s. 462. Jfr även JO 1967 s. 329: fråga huruvida det är lämpligt att den, som sysslar med tomtexploateringsverksamhet inom en kommun, är ledamot av kommunens byggnadsnämnd.

bör föreligga.<sup>15</sup> Emellertid kan, som sagt, icke varje form av biträde medföra jävighet. Tvärtom är det i allmänhet önskvärt att tjänsteman biträder part på olika sätt utan särskild ersättning.

Den praxis som sålunda utbildat sig har legaliserats i förvaltningslagen, som stadgar att tjänsteman är jävig om han i saken fört talan såsom ombud eller mot ersättning biträtt någon, § 4 p. 4.

En *generalklausul* om jäv — d. v. s. att tjänsteman är jävig om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet — anses gälla även i förvaltningen. En sådan generalklausul är av särskild vikt i förvaltningen med dess högst varierande situationer, som icke alla kan omfattas utav speciella jävsgrunder. Enligt generalklausulen får bedömas t. ex. sådana fall, där tjänstemannen är uppenbar vän eller ovän med parten, är ekonomiskt eller personligt beroende av parten, står i lydnadsförhållande till parten eller till någon honom närstående. Exempelvis har JO ansett att tingsnotarie, som förordnats att tjänstgöra som ordförande i hyresnämnd, varit jävig att handlägga hyresmål, vari häradshövdingen var part.<sup>16</sup> Enligt generalklausulen får vidare bedömas det speciella fallet, att tjänstemannen innehar uppdrag inom facklig organisation, som är part.

Att bedöma enligt generalklausulen är även det fall, att tjänstemannen är parts vederdeloman, d. v. s. ligger i en oavgjord process med parten. Exempelvis kan nämnas att en hyresnämndsledamot deltagit i handläggning av ett hyresregleringsmål, där såsom part uppträtt en fastighetsägare, som i ett ännu ej avgjort besvärsmål överklagat nämndledamotens val under förebärande att denne icke vore behörig att i nämnden företräda fastighetsägarna.<sup>17</sup> Ytterligare exempel: sedan en av fakultet tillsatt betygsnämnd avgivit förslag till betyg å en avhandling, som försvarats vid disputation, samt två av nämndens ledamöter hos JK hemställt om åtal mot ansvarige utgivaren för en tidning för angrepp, som i tidningen riktats mot dem för deras bedömning av avhandlingen, uppkom fråga huruvida denna omständighet

<sup>15</sup> KU-LU I 1954. 5 s. 11.

<sup>16</sup> JO 1959 s. 357; enligt lag 1973 om arrendenämnder och hyresnämnder § 28 är domarjävsreglerna tillämpliga. Ytterligare JO 1970 s. 465, 1972 s. 284.

<sup>17</sup> KU-LU I a. st.

grundade jäv för dem att delta i fakultetens slutliga betyg-sättning av avhandlingen.<sup>18</sup>

Även denna generalklausul om jäv, som enligt vad ovan an-förts åtminstone i princip redan ansetts gälla i praxis, har stad-fästs i förvaltningslagen § 4 p. 5: Tjänsteman är jävig om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtro-endet till hans opartiskhet i ärendet.

När jäv anses föreligga enligt generalklausulen benämnes detta stundom »grannlagenhetsjäv». Det kanske bör påpekas, att det här egentligen icke allenast är fråga om grannlagenhet.

De jävsgrunder som ovan behandlats behöver icke alltid ha en *diskvalificerande verkan*. Ty i många ärenden saknar frågan om opartiskhet betydelse. Exempelvis må nämnas vissa registre-ringsärenden, där fråga blott är om att fastställa förhandenvaron av objektiva kriterier. Det förekommer givetvis också många andra ärenden där varje valmöjlighet saknas, t. ex. vissa verk-ställighetsärenden. I sådana fall — t. ex. i allmänhet då en tjäns-teman beslutar om löneutbetalning till sig själv, eller då en präst viger sin dotter — äger man bortse från jävsgrunderna, såsom ock förvaltningslagen § 4 sista st. föreskriver. Men om någon tvekan skulle kunna föreligga huruvida jävet saknar betydelse — t. ex. om tvekan skulle kunna föreligga rörande ett besluts in-nehåll — bör jäv beaktas.

När jäv skall iakttagas, sker detta genom att den jävige ej deltagar i handläggningen av ärendet. I princip bör den jävige eller myndigheten försöka skaffa en ersättare, om myndigheten ej är beslutför utan hans medverkan. Emellertid kan kravet på effektivitet i vissa ärenden, t. ex. i fråga om allmän ordning och säkerhet, motivera att den jävige får vidtaga sådana åtgärder, som icke utan klart olägligt uppskov kan ombesörjas av annan, förvaltningslagen § 5 st. 1. En sådan brådskande åtgärd kan be-stå icke blott i en utredningsåtgärd utan även i ett avgörande av ärendet.

Tjänsteman skall självmant tillkännage omständighet, som kan antagas utgöra jäv mot honom, om han känner till den. En sådan *officialplikt* är erforderlig i förvaltningen, t. ex. i ärenden om beviljande av tillstånd, där den gynnade knappast gör jävs-invändning och någon motpart icke finnes. Denna officialplikt fastslås i förvaltningslagen § 5 st. 2.

<sup>18</sup> JO 1965 s. 327. JO 1969 s. 343.



Sedan jävsfrågan väckts, skall myndigheten så snart ske kan meddela *beslut* i frågan, därest ej handläggningen av huvudärendet *formlöst* överlämnas av den jävige till annan tjänsteman. Myndigheten behöver i sistnämnda fall, som torde vara det normala, icke taga ställning till jävsfrågan. Ett sådant *formlöst* förfarande torde vara fördelaktigt bl. a. därigenom, att det i gränsfall som icke direkt kan hänföras under jävsgrunderna underlättar att s. k. grannlagenhetsjäv beaktas. Det sagda betyder bl. a. att om tjänstemannen själv anser sig jävig, det torde få förbli därvid. Annan bör knappast genom att underkänna jävet tvinga tjänstemannen att delta i handläggningen. Emellertid kan ett formellt beslut av myndigheten erfordras i jävsfrågan, t. ex. om part gjort jävsinvändning men tjänstemannen icke anser sig jävig. I ett sådant formellt beslut får den, mot vilken jäv ifrågasatts, icke delta, annat än om myndigheten ej är beslutför utan honom och annan ej kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov, förvaltningslagen § 5 st. 3.

Prövningens ram bestämmas givetvis av myndigheten själv i de ärenden, som myndigheten upptagit *ex officio*. Även i andra ärenden kan myndigheten ofta enligt sin allmänna uppgift vidga prövningens ram utöver parts yrkande. Inom den av parten angivna ramen begränsas prövningen icke heller till de omständigheter som part åberopat eller till måttet av hans yrkande. Enligt *officialprincipen* prövas »saken» sålunda i hela dess vidd. Denna princip är emellertid underkastad vissa begränsningar. Särskilt i ansökningsärenden går myndigheten i princip icke utöver parts yrkande.

För prövningen av fakta har av ålder inom förvaltningen gällt principen om *fri bevisprövning*. Myndigheten får i princip använda vilka bevis som helst och fritt bedöma deras bärkraft. Denna princip är dock icke utan undantag. I specialförfattningarna finns ibland regler om att viss form av bevisning verkar som en *presumption* av större eller mindre styrka. Olika slag av legala bevispresumtioner inverkar sålunda vid bevisprövningen.

Vilken grad av sannolikhet som i olika fall bör uppnås vid prövningen, växlar alltefter ärendets art och vikt, behovet av snabbhet samt andra omständigheter. Något för hela förvaltningen gällande riktmärke kan icke uppställas. Man kan i stort sett skilja mellan dels full bevisning om relevanta fakta, dels en till visshet gränsande sannolikhet, vilken normalt får anses tillfyl-

est, och dels en allenast övervägande sannolikhet, vilken ofta får anses tillräcklig i ärenden som fordrar snabba avgöranden, t. ex. i fråga om allmän ordning och säkerhet. Ju allvarligare ingripandet är och ju svårare en återgång av verkställigheten är, desto större krav måste ställas på bevisningen.

Notoriska fakta behöver ej bli föremål för bevisning. Ej heller kräver allmänna erfarenhetssatser bevisning, därvid det emellertid beror av myndighetens bedömning när sådana erfarenhetspresumtioner föreligger. Ej heller i fråga om rättsreglernas innehåll fordras partsbevisning, utan myndigheten är skyldig att själv utreda lagens innebörd, även utländsk lags.

Liksom beträffande anhängiggörandet kan även beträffande bevisningen vara föreskrivet, att den skall ha inkommit inom viss tid. Komplettering av bevisningen efter tidens utgång är då i princip ej tillåten, men stundom medgives sådan, därest tidsbestämmelsen enligt sitt syfte mera har karaktär av ordningsföreskrift än av bevisningsregel. Ett likartat resonemang får föras beträffande frågan, om visst i författning angivet slag av bevisning är det enda tillåtna.<sup>19</sup> Därest en sådan bestämmelse till sitt syfte huvudsakligen är en praktisk ordningsregel, torde svaret böra bli nekande.

Värdering av parts utsaga får principiellt ske med hänsyn till föreliggande omständigheter, såsom partens trovärdighet, sakkunskap, intresse i saken m. m. Vitsordar parten visst faktum, utgör detta i fall där undersökningsprincipen råder endast en utsaga som skall prövas liksom andra, men det blir därvid ofta naturligt att vitsordet godtages. Underlåter part helt att medverka, torde detta gärna få betydelse vid bevisprövningen. Där emot bör underlåtenhet från parts sida att bestrida på viss punkt ej tillmätas betydelse, därest det är möjligt att parten icke förstått just denna punkts relevans. Annan myndighets uttalande tillmätes i allmänhet en särskild betydelse, men en kritisk prövning är påkallad särskilt om nämnda myndighet har speciella intressen i saken eller rentav intager en partsliknande ställning.<sup>20</sup> Utsaga från tredje man, t. ex. en sakkunnig, får värderas med hänsyn till alla föreliggande omständigheter.

Även om prövningen av bevisningen icke lämnar erforderlig visshet, måste myndigheten fatta beslut i det anhängiga ärendet.

<sup>19</sup> RA 1931 ref. 23.

<sup>20</sup> JO 1945 s. 108 ff.

Beslutet får icke utmyнна i ett »non liquet». Då inställer sig frågan om — vad man brukar kalla — bevisbördan. Den som har bevisbördan måste framlägga tillräcklig bevisning om den ifrågasvarande omständigheten, vid äventyr att hans påstående därom eljest icke godtages eller att han mera allmänt får bära nackdelen av den bristande utredningen. Frågan om bevisbördan får emellertid i förvaltningen minskad betydelse på grund av den där ofta rådande undersökningsprincipen, officialprincipen och den fria bevisprövningens princip. Generellt för förvaltningen kan bevisbördans fördelning ej angivas. Fördelningen beror först och främst på ärendets art, t. ex. om det är fråga om en sökt förmån eller om ett förpliktande. I det förstnämnda fallet torde bevisbördan i princip åvila den enskilde sökande. Det är rimligt att han får stå för den kostnad och det besvär som det kräver att understödja hans ansökan. I fråga om ett förpliktande kan bevisbördan principiellt sägas åvila det allmänna. Vid t. ex. administrativa bestraffningar och frihetsberövanden ligger straffprocessens bevisbörderegler nära till hands. Om därvid ett visst faktum icke blir bevisat, kan något beslut till den enskildes nackdel icke fattas. Emellertid kan även i sådana ärenden bevisbördans närmare fördelning bero av vad som förekommer i saken. Om t. ex. rekvisiten för ett förpliktande synes uppfyllda, men den enskilde av ett särskilt skäl bestrider ett sådant beslut, bör han styrka denna invändning. Och när ett administrativt frihetsberövande ifrågakommer, icke på grund av begångna brottsliga gärningar, utan på grund av renare sociala bedömanden, bör kraven på bevisningen icke ställas lika högt som i ett brottmål. I sådana tvistemål slutligen, där det finns två motstående parter, är det naturligt att följa civilprocessens bevisbörderegler.

I anslutning till bevisprövningen, som huvudsakligen gäller faktamaterialet, vidtager den *rättsliga* prövningen. Av vikt är särskilt att understryka, att varje ingrepp från KM:ts eller annan myndighets sida i enskilds frihet och egendom kräver stöd i en allmän författning enligt *legalitetsprincipen*, som särskilt grundar sig på regeringsformen kap. 2. Vissa författningar ger noggranna gränser för myndigheternas maktbefogenheter, andra författningar är så utformade att myndigheterna får stor frihet inom en ganska obestämd ram, såsom enligt polisinstruktionen § 31 om länsstyrelsens uppgift att vidtaga erforderliga åtgärder till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Krav på författningsstöd gäller i allmänhet även om den enskilde *samtycker* till myndighets åtgärd. Undantagsvis är dock samtycke av enskild relevant enligt särskild författningsbestämmelse. Även utan författningsbestämmelse är samtycke vanligen relevant såvitt gäller t. ex. återkallelse av gynnande beslut; därvid är nämligen i allmänhet blott den gynnades eget intresse engagerat och däröver bör han äga disponera. När samtycke sålunda är av betydelse bör krävas att samtycket är klart, frivilligt och tillkommet under tillräcklig insikt om förhållandena.

Den frihet som författningarna ofta lämnar myndigheterna rörande beslutens förutsättningar och innehåll, är betingad av förvaltningens nära kontakt med den ständigt pågående samhällsutvecklingen. Graden av frihet — och därmed av utrymmet för lämplighetsprövning, även kallad skönsmässig prövning — är mycket olika inom olika förvaltningsområden. Även där friheten formellt sett är mycket stor gäller emellertid Hj. Hammar-skjolds ord, att »för en ämbetsåtgärd måste föreligga skäl, som äro objektiva och allmängiltiga, även om de äro svåra eller omöjliga att i detalj framställa.» *Objektivitetsprincipen* skall gälla i all offentlig förvaltning. »Fritt» skön innefattar sålunda icke tillstånd till godtycke vid tillämpningen. Myndigheten har att tillvarataga just de intressen som ligger till grund för vederbörande författning, icke några andra allmänna eller privata intressen. Om myndigheten använder sin maktbefogenhet formellt inom rättsreglernas ram men i ett annat syfte än reglerna avser — t. ex. för att gynna en släkting eller en partimedlem eller för att tillgodose statens ekonomiska intresse i ett fall, där så ej är avsett — föreligger en form av godtycke, som benämnes illojal maktanvändning (*détournement de pouvoir*). Sådan illojal maktanvändning är enligt sakens natur svår att leda i bevis men utgör i och för sig en grov felaktighet i beslutet.<sup>21</sup> Såvitt åter gäller normala fall, i vilka myndigheten tillvaratager behöriga intressen, må tilläggas att myndighetens maktutövning även till sin styrka skall begränsas till vad som är erforderligt, *proportionalitetsprincipen*.

Omfattningen av myndighetens fria skön är av betydelse för möjligheten av *villkor* och andra bibestämmelser i beslutet. Sådana bibestämmelser kan gälla beslutets giltighetstid — t. ex. i form av återkallelseförbehåll — eller sättet för beslutets utnyttjande, eller de kan föreskriva att viss motprestation skall lämnas, o. s. v. Ofta framgår möjligheten av bibestämmelser av veder-

<sup>21</sup> RÅ 1933 ref. 2, 1940 ref. 4, 1959 ref. 17, JO 1970 s. 446, 1975 s. 464, 1977/78 s. 371.

börande författning, direkt eller e contrario, t. ex. av utlänningslagen § 16. I den mån så ej är fallet, och i den mån myndigheten ej heller enligt författningen är skyldig att fatta ifrågavarande beslut utan äger ett fritt skön därvidlag, torde i princip villkor och bibestämmelser kunna fogas till beslutet.<sup>22</sup> Givetvis måste dessa villkor avse ändamål, som myndigheten äger främja i förevarande slag av ärende. Eljest föreligger illojal maktanvändning. Om ett använt villkor är otillåtet enligt lag eller ärendets natur, torde i första hand — om så är möjligt — en begränsning av villkorets innehåll höra inträda till vad som utgör ett tillåtet villkor. Är en sådan begränsning omöjlig, torde villkoret böra betraktas som ogiltigt utan att medföra ogiltighet hos huvudbeslutet.

Såvitt gäller myndigheters *sammansättning* och *beslutförhet* m. m., finns vanligen bestämmelser i instruktioner eller specialförfattningar, så t. ex. i taxeringslagen §§ 6 och 63, nykterhetsvårdslagen § 5. I princip förekommer tvenne huvudtyper av beslutsfattande, den äldre, kollegiala formen, och den yngre, byråkratiska formen, jämte mellanformer.

Den *byråkratiska* formen, som numera är den vanligaste i verken, kännetecknas av att chefen ensam är beslutande. I allmänhet är emellertid beslutanderätten i vissa grupper av ärenden delegerad till annan högre tjänsteman. Beslut fattas vanligen efter föredragning av lägre tjänsteman. Stundom skall även annan tjänsteman deltaga i handläggningen, ehuru ej i beslutet, vilket avses öka säkerheten i bedömningen. Föredraganden och annan tjänsteman som deltagar i ärendets slutliga handläggning är i allmänhet skyldig att, om det fattade beslutet avviker från hans mening, låta anteckna densamma till protokollet, t. ex. enligt länsstyrelseinstruktionen § 36. Den som ej reserverar sig blir jämte den beslutande ansvarig för beslutet. Föredraganden äger ensam fatta sådana beslut som faller inom beredningen, t. ex. att infordra yttranden av enskilda och av andra myndigheter.

Den *kollegiala* beslutsformen innebär att ett kollegium av ledamöter beslutar. Denna beslutsform är den allena rådande i förvaltningsdomstolar och är vidare vanlig i statsorgan med lekmanaledamöter, liksom i andra verk i viktigare ärenden, t. ex. disciplinärenden och besvärärenden, samt i kommunala nämnder. Beslutsfattande förutsätter vid sådan kollegial organisation, att ett

<sup>22</sup> Jfr RÅ 1953 ref. 22, 1970 ref. 28.

visst minimiantal ledamöter är närvarande, s. k. quorum eller beslutförhet. Vilket detta minimiantal är, framgår vanligen av myndighetens instruktion eller av specialförfattning. Stundom är föreskrivet att handläggningen skall ske i plenum.

Om skiljaktiga meningar yppas vid överläggning till beslut hos statligt förvaltningsorgan, skall *omröstning* ske, därvid rättegångsbalkens omröstningsregler i kap. 16 tillämpas i stor utsträckning. Större eller mindre inflytande från rättegångsbalken kan spåras i flera författningar, t. ex. i högskoleförordningen kap. 10 § 9. Åtskilliga andra myndigheter använder — när specialbestämmelse för myndigheten saknas — rättegångsbalken i tillämpliga delar.

I princip torde, såvitt angår *turordningen* för rösternas avgivande, gälla att den yngste medlemmen skall yttra sig först och sedan var efter annan, såsom de har säte i myndigheten. Har ärendet beretts av viss medlem, bör denne säga sin mening först. I myndigheter med både ämbetsmän och lekmän brukar emellertid ämbetsmännen votera först; i hyresrådet röstade enligt praxis tvärtom partsrepresentanterna först. Stundom förekommer i myndighet med lekmanaledamöter att ordföranden säger sin mening först. Ledamot äger icke undandraga sig sin uppgift i kollegiet genom att avstå från att uttala sin mening. Votum skall innehålla de skäl, varpå det grundas.

I ärenden som innehåller flera frågor är det av vikt huru *uppdelningen av omröstningen* göres, enär utgången av hela ärendet kan bero därav. Omröstningen bör i princip utformas så, att det beslut som framkommer blir representativt för myndighetens uppfattning. Frågor som hör till förfarandet, t. ex. rörande forum, jäv, utredningens bedrivande<sup>23</sup> eller besvärshäns<sup>24</sup>, avgöres först, varje fråga för sig. Även i själva saken kan givetvis flera olika frågor förekomma. Dessa frågor kan befinna sig i en naturlig ordningsföljd och de bör då avgöras var för sig i denna följd, t. ex. först en fråga om beviljande av dispens och därefter en fråga om dispensens giltighetstid. Det kan rentav vara en principfråga, som bör avgöras innan principen tillämpas på en konkret fråga. Sakfrågorna kan emellertid också vara sidoordnade. Är dessa sidoordnade frågor fristående från varandra, bör särskild omröstning ske om varje fråga.<sup>25</sup> Det får bedömas från fall

<sup>23</sup> RA 1956 I 126.

<sup>24</sup> RA 1951 Fi 1278.

<sup>25</sup> RA 1951 I 110.

till fall, om frågorna är inbördes fristående, eller om de i stället har ett sådant samband att de bör avgöras gemensamt.

Ett intressant specialfall kan uppkomma rörande omröstning om motivering till ett beslut.<sup>26</sup> Om t. ex. tre olika meningar föreligger rörande grunderna för ett och samma slut och om dessa grunder icke griper in i varandra, bör varje grund med åtföljande slut såsom en fristående fråga bli föremål för särskild omröstning. Ty för ett beslut bör om möjligt krävas att majoritet föreligger även beträffande grunden. Det är vid en sådan omröstning möjligt att envar av de tre nyssnämnda grunderna får emot sig en majoritet, och att det ifrågasatta slutet sålunda faller. Om emellertid grunderna icke är oavhängiga av varandra, kan och bör uppdelning av omröstningen ej ske. Ytterligare exempel på frågor, som bör avgöras genom särskild omröstning, är verkställighetsfrågor, t. ex. rörande omedelbar verkställighet, eller kostnadsfrågor.

Givetvis är den ledamot, som vid omröstning i viss fråga kommit i minoritet, skyldig att vid omröstning i annan fråga i ärendet utgå från det delbeslut, myndigheten redan fattat, och deltaga i den nya omröstningen.

Vid *sammanräkning av rösterna* gäller i första hand majoritetsprincipen, d. v. s. att om någon mening erhållit mer än hälften av rösterna, denna mening skall gälla såsom myndighetens beslut, s. k. absolut majoritet. I myndigheters instruktioner uttryckes krav på absolut majoritet stundom något otydligt på det sättet, att den mening skall gälla »varom de flesta förena sig». Vid lika röstetal skall, då blott två meningar yppats, den mening gälla som biträdades av ordföranden. Dock bör vid lika röstetal, när fråga är om administrativ bestraffning<sup>27</sup> eller påföljd, t. ex. utdömande av vite, utgången bestämmas efter vad som är lindrigast för den enskilde parten, »in dubio mitius», i analogi med vad som gäller vid omröstning i brottmål.<sup>28</sup> Om emellertid röstningen i ett dylikt ärende gäller t. ex. en förfarandefråga, bör vid lika röstetal ordföranderegeln tillämpas.

Då flera än två meningar yppats, men ingen av dem vunnit absolut majoritet, bör i frågor av kvantitativ art en sammanläggning av röster företagas. Denna sammanläggning bör ske enligt principen, att en längre gående mening innefattar en annan mening

<sup>26</sup> RA 1959 Fi 385.

<sup>27</sup> RA 1960 ref. 10.

<sup>28</sup> Jfr även RA 1966 ref. 41.

som ligger inom dess ram, »maius includit minus». Sammanläggningen bör fortgå intill dess absolut majoritet uppkommer. Som exempel kan nämnas, att den som röstar för ett högre understöd anses rösta även för ett mindre, i första hand för det närmast mindre understödet. Såsom kvantitetsspörsmål bör betraktas t. ex. frågor om understöd<sup>29</sup>, beskattning, ansvar, påföljd<sup>30</sup> eller frihetsberövande, allt i den mån en kvantitativ gradering av de yppade meningarna låter sig göra, varom givetvis tveksamhet kan föreligga.

Om de skilda meningarna — vilka fortfarande tänkes vara tre eller flera, varav ingen vunnit absolut majoritet — icke låter sig kvantitativt graderas, kan sammanläggningsmetoden ej användas. I ett sådant läge synes den mening böra gälla, för vilken rösterna är flera än för någon annan mening, s. k. enkel röstövertikt, relativ majoritet.<sup>31</sup> Vid lika röstetal segrar den av dessa meningar, som biträdes av den främste ledamoten.

Emellertid är det möjligt att en myndighet, när sammanläggningsmetoden ej låter sig användas, förfar på ett annat sätt än nyss nämnts. Antingen förfar myndigheten så, att ledamöter som ej röstat på någon av de meningar, som fått flest röster, subsidiärt får rösta på någon av dessa meningar. Eller också söker myndigheten enligt den parlamentariska omröstningsmetoden genom förberedande voteringar om kontrapositioner få fram allenast två meningar, mellan vilka slutvotering sker. Det kan, när uttryckliga omröstningsbestämmelser saknas, knappast sägas att någon av dessa sistnämnda metoder är direkt oriktig.

Om majoritet i slutomgången föreligger för visst slut men motiveringarna härför är olika — och omröstningen alltså icke kunnat uppdelas så, att vissa av grunderna slagits ut, enligt vad tidigare anförts — bör den av de ifrågavarande motiveringarna, som vilar på flest röster, förklaras vara myndighetens motivering.

Är det stridigt, huru omröstning skall ske eller vilken mening som efter verkställd omröstning skall gälla, får sådan tvist avgöras genom särskild omröstning.

I det föregående har den kollegiala omröstningsmetoden be-

<sup>29</sup> RÅ 1956 Jo 5. Jfr dock KÅ II 1946 ref. 7 (plenum), principfråga, ej be-  
loppsfråga.

<sup>30</sup> RÅ 1955 K 411.

<sup>31</sup> KRes 26 juli 1974; i FT 1974 s. 152.



handlats. Avvikande därifrån i väsentliga hänseenden är den *parlamentariska*, även kallad den *kollektiva* omröstningsmetoden, vars former är hämtade från riksdags- och kommunalrätten. I statsförvaltningen användes denna metod sällan. I kommunalförvaltningen är den emellertid tillämplig, förutom å fullmäktige, även å nämnder och styrelser, t. ex. byggnadsnämnd, barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd enligt uttryckliga bestämmelser därom.

Endast några av denna omröstningsmetods kännetecken må här nämnas. Ledamot äger i allmänhet avstå från att rösta. Ordförande har att framställa proposition på varje mening, som yppats under överläggningen, därvid propositionen skall avfattas så att den kan besvaras med ja eller nej. Ledamöterna skall alltså icke såsom vid den kollegiala metoden i tur och ordning säga sin mening. Föreligger vid parlamentarisk omröstning fler än två förslag, anordnas votering om vilket förslag som skall bli kontra-proposition, till dess endast två förslag återstår mellan vilka slutvotering sker. Utgången bestämmes genom enkel pluralitet av de avgivna rösterna.

Bland särskilda slag av myndighets *beslut* — tidigare har beslut om avvissning och avskrivning berörts — bör här nämnas interimistiskt beslut i huvudsaken. Sådant beslut, som gäller tills vidare i avvaktan på slutligt beslut, torde myndighet ej äga meddela utan stöd i lag, såsom t. ex. enl. körkortskungörelsen § 54 angående återkallelse av körkort. Det positivrättsliga stödet kan emellertid även ligga i en generell kompetensbestämmelse, såsom t. ex. i polismyndighets uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, varvid vissa provisoriska ingrepp torde kunna vidtagas. Ett annat särskilt slag av beslut är bindande förhandsbesked, som enligt uttryckliga bestämmelser kan givas av t. ex. riksskatteverket och generaltullstyrelsen. Andra förhandsbesked om vars bindande kraft man måste vara tveksam har på senare tid lämnats utan särskilt stöd i lag, men stundom med stöd i en allmän instruktionsbestämmelse om rätt att meddela anvisningar.<sup>31 a</sup>

Slutliga och huvudsakliga kallas de beslut, varigenom myndigheten skiljer sig från ärendet genom ett avgörande av sakfrågan. Beträffande formuleringen av dylika beslut kan generellt påpekas

<sup>31 a</sup> Jfr RRR K72 2: 6, K73 2: 27.

att de ofta förekommande, kortare formerna för avslag kan giva mera upplysning än det först förefaller. Om myndigheten »ej finner skäl» bifalla en ansökan, har det vanligen icke förelegat ett klart lagligt hinder, såsom däremot är fallet när myndigheten finner ansökningen »ej kunna bifallas». Om ansökningen åter förklaras »ej förtjäna» avseende, ligger däri ofta ett klander mot sökanden som helt i onödan besvärat myndigheten — något som även kan ligga i den vanligare lokutionen »lämna utan avseende». Uttryck sådana som att framställningen »ej föranleder någon (vidare) åtgärd», eller »något yttrande», kan närmare besett ha flera olika betydelser, bland vilka parten har svårt att utvälja den rätta. Sådana beslutformuleringar som nu nämnts är i många lägen ej tillräckligt tydliga. Den till vilken beslutet riktar sig bör förstå vari det brustit.

Den nu berörda frågan om beslutskläm sammanhänger med den omdiskuterade frågan om *beslutsmotivering*. Enär denna fråga är en av de viktigare allmänna rättssäkerhetsfrågorna, skall den behandlas mera ingående.<sup>32</sup>

Besvärssakkunniga föreslog 1964 följande bestämmelse, avseende såväl förfarandet i första instans som besvär förfarandet, kap. 11:5 och 17:1, men däremot ej gällande för normbeslut: »I den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt, skall beslut innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.» Ganska allmänt avfattad var även den regel som justitieombudsmannen föreslog 1961. Enligt denna regel skall skyldighet föreligga för förvaltningsmyndighet att, »om ärendets beskaffenhet fordrar det, i beslutet ange de skäl å vilka avgörandet grundas.» Möjligen skulle kunna tillfogas, säges det, att uppgift skall lämnas om vad myndigheten funnit utrett i fråga om omtvistade faktiska förhållanden.<sup>33</sup> Mellan de två förslagen föreligger i huvudsak den skillnaden, att besvärssakkunnigas förslag kräver särskild anledning för rätt att *utelämna* motivering, medan justitieombudsmannens förslag kräver särskild grund för plikt att *meddela* motivering. Besvärssakkunnigas förslag kan sålunda sägas till sin avfattning gå längst i fråga om krav på motivering. Förvaltningslagen åter upptager följande bestämmelse: Beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt

<sup>32</sup> Jag tog upp diskussionen om beslutsmotivering i Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm 1957 s. 272 ff. I det följande bygger jag även på NAT 1964 s. 413 ff. Ur rättspraxis RRR K76 1: 59. JO 1977/78 s. 158.

<sup>33</sup> JO 1961 s. 488.

eller delvis: 1. Om beslutet icke går part emot eller det eljest är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. 2. Om beslutet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak. 3. Om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd, enskilds behöriga ekonomiska intresse eller jämförbart förhållande. 4. Om ärendet är så brådskande att det ej finns tid att utforma skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand, § 17.

Som synes har förvaltningslagen valt att principiellt stadga motiveringsplikt för slutliga beslut — alltså för avgörande i sak eller avvisning eller avskrivning, men däremot icke för beslut under förfarandet — samt att därefter förse denna huvudregel med vissa undantag. Ett av dessa undantag har en mera generell innebörd, nämligen undantaget för beslut som icke går part emot, p. 1. I den mån partens framställning *bifalles*, saknas ock i allmänhet behov av motivering. Det bör emellertid kunna förutsättas att myndighet — utan att vara skyldig därtill — vid behov motiverar även gynnande beslut, t. ex. med hänsyn till vikten av ett vägledande uttalande för framtiden, vare sig i syfte att vägleda andra myndigheter eller enskilda, eller i syfte att underlätta en konsekvent egen praxis, eller i syfte att myndigheten icke skall känna sig bunden av ett tidigare bifall som grundats på speciella omständigheter. Men det är givetvis riktigt att den egentliga motiveringsskyldigheten knytes till beslut som *går parten emot*. I det följande skall diskussionen på detta område ventileras, därvid innebörden i de undantag från motiveringsskyldighet, som förvaltningslagen gör, kan belysas.

Det rättspolitiska läget synes vara sådant, att man är mera överens om de skäl som talar *för* beslutsmotivering än om de som talar *emot*. Det får därför här beträffande de förstnämnda skälen vara tillräckligt med en kortfattad uppräknig: 1) det allmänt demokratiska draget i en princip om motiveringsskyldighet, 2) författandet av motiveringen såsom en kontroll av huruvida utredningen i saken är tillfyllest — vilket kanske är det viktigaste skälet av alla, 3) motiveringens betydelse för förtroendet för myndigheten och allmänt såsom upplysning om myndighetens verkliga ståndpunkt, 4) motiveringens betydelse vid partens prövning av om besvär bör anföras, i vilket syfte meddelande av motivering först i remissvar till besvärinstansen är otillfreds-

ställande, 5) motiveringens betydelse som serviceåtgärd med flera olika funktioner.

I fråga om de skäl som kan anföras *emot* en mera preciserad regel om beslutsmotivering är en närmare diskussion påkallad. Man har framhållit, 1) att det med hänsyn till behovet av motivering föreligger en väsentlig skillnad mellan enkla rutinbeslut och kvalificerade beslut i ärenden av för den enskilde största personliga eller ekonomiska vikt. Vidare har man framhållit 2) olikheten mellan beslut i kontroversiella ärenden och beslut i ärenden, där full enighet råder mellan part och myndighet om utgången. Den först nämnda synpunkten rörande ärendets vikt synes böra komma till sin rätt när det gäller motiveringens utförlighet och innehåll i övrigt. Enklare rutinbeslut kan ges en enklare motivering. Men man får vara uppmärksam på att vad som för myndigheten framstår som ett rutinbeslut ofta är av vikt för den enskilde. Vad åter beträffar skillnaden mellan kontroversiella ärenden och andra, får man i princip utgå ifrån att beslut, som går den enskilde emot, är »kontroversiella». Det har ofta befunnits vara ett önsketänkande från myndighetens sida, att dess beslut till nackdel för en enskild förstås och godtages av denne. Vidare har såsom skäl emot motiveringsskyldighet anförts, 3) att man även måste taga hänsyn till att den enskilde mången gång under utredningen får förhandsinformationer angående beslutsmyndighetens sätt att bedöma ärendet. När den enskilde får taga del av myndighetens utredning, har detta också ansetts kunna ge upplysningar om motiven till det blivande beslutet. Därtill är att säga att förhandsinformationer i allmänhet icke ges och att den gjorda utredningen i allmänhet icke heller delges. Dessutom är det osäkert, om motiven kan framkomma med klarhet på den sistnämnda vägen.

Av principiellt intresse i detta sammanhang är också den synpunkten, 4) att även då delade meningar råder mellan part och myndighet, motivering stundom utan olägenhet kan avvaras, om myndighetens ståndpunktstagande bygger på en fast, allmänt känd praxis eller den enskilde eljest må antagas kunna utan svårighet på egen hand finna ut de grunder å vilka myndigheten byggt sitt avgörande. Enligt min erfarenhet kan man endast sällan räkna med att myndighetens praxis är så känd för den enskilde, att motivering för den skull är obehövlig. Och att den enskilde på egen hand skall finna ut myndighetens motiv i ett kontroversiellt ärende, torde ofta vara att gå över ån efter vatten.

Mot bakgrund av de synpunkter, som ovan anförts (1—4), synes undantaget från motiveringsskyldighet för det fall, att det »är uppenbart obehövt att upplysa om skälen», § 17 p. 1, böra tillämpas med stor försiktighet, såsom ock ordalagen i regeln antyder.

Vid vissa typer av beslut kan det vara ett rent värdeomdöme, som är utslagsgivande. Den subjektiva värdering, som då träder till när de rent objektiva kriterierna är uttömda, går inte alltid att motivera rationellt. För den skull undantages beslut om tjänstetillsättning, utfärdande av betyg m. m. i förvaltningslagen § 17 p. 2. Hänsyn till partens person kan ock i dylika fall tala emot motiveringsskyldighet. Det kan påpekas, att beslut om skiljande från tjänsten inte — annat än på parts begäran — är undantaget från motiveringsskyldighet.

Icke sällan är det av sekretessskäl olämpligt att meddela en motivering. Detta kan gälla t. ex. beslut i utlänningsärenden, beslut som rör yrkes- och affärshemligheter o. s. v. Undantag för sådana fall göres i förvaltningslagen § 17 p. 3.

En synpunkt som mycket diskuterats i samband med motiveringsskyldighet, är att myndighetens arbetsbörda ökas genom motiveringsplikt. Man måste emellertid komma ihåg att ökningen av arbetsbördan först och främst blir en följd av den större grundlighet i utredning och bedömning, som skyldighet att motivera nödvändiggör. Samtidig motivering bör kunna underlätas, därest arbetsmängden är till hinder för motivering; som exempel kan nämnas ingripanden i epidemitillfällen och andra krissituationer. Här avses fall, då det krävs ett snabbt ingripande av myndigheten och tiden icke medger utarbetande av motivering. Förvaltningslagen gör i § 17 p. 4 undantag för sådana brådskande ärenden. Däremot får enligt förarbetena myndighetens arbetsbörda som sådan icke tas i beaktande vid prövningen av om motivering skall utelämnas eller ej.

Beträffande motiveringens *inhåll* synes det icke föreligga alltför starkt divergerande åsikter. Man är överens om att en motivering av typen »med hänsyn till omständigheterna i ärendet» är otillfredsställande. Det gäller att så motivera beslutet att parten förstår hur myndigheten resonerat. Parten bör t. ex. kunna förstå om han åberopat irrelevanta fakta eller brustit i bevisningen. Man är också överens om att motiveringen bör klargöra den eller de springande punkterna i ärendet men icke behöver ge någon detaljerad bild av myndighetens uppfattning. Den

springande punkten hänför sig ofta till en bevisfråga, såsom t. ex. vid administrativa frihetsberövanden; det är märkligt att frihetsberövanden ej sällan beslutats utan motivering, även då det faktiska grundlaget är omstritt. Den springande punkten kan också utgöras av en fråga om lagtolkning, om tillämpning ex analogia eller e contrario, om tillämpning någon gång i strid mot en lagregel, eller i strid mot ett uttalande i förarbeten, emot tidigare praxis eller emot en allmän uppfattning i doktrinen. På sådana punkter som till dels icke förekommer ofta är en klargörande motivering av intresse. Däremot säger det icke mycket, om myndigheten vid t. ex. en analogisk tillämpning hänvisar till »grunderna» för lagrummet. När visst lagrum direkt tillämpas, synes detsamma böra anges, vilket för närvarande långt ifrån alltid sker.

På ytterligare en väsentlig punkt synes man numera vara ganska ense, nämligen att motiveringen bör ange vilken eller vilka huvudsynpunkter myndigheten har anlagt vid utövändet av sitt skön. Där friheten för myndigheten är störst, d. v. s. i skönsfrågor, föreligger ett särskilt behov av att kunna kontrollera att denna frihet brukas inom dess gränser och på ett likformigt sätt. Detta gäller både när skönsanvändningen kan underkastas högre instans prövning genom besvär och när så icke kan ske. Det kan emellertid i regel icke begäras, att detaljerna i en lämplighetsuppfattning skall angivas. Ofta torde ett skönsmässigt avgörande icke heller grundas på ett flertal detaljsynpunkter utan på en eller ett par viktigare synpunkter, som kan klargöras. I såväl svensk som annan nordisk praxis synes motiv av skönsmässig art redovisas särskilt sparsamt. En förändring därvidlag torde vara det viktigaste såvitt gäller motiveringarnas innehåll. En vidgad skyldighet att motivera skulle väl också medföra att det blev mindre vanligt att en myndighet framställer ett beslut, som till väsentlig del vilar på en ändamålsbedömning, såsom grundat enbart på lag.

De synpunkter, som ovan anförts om att »de springande punkterna» av faktisk och rättslig art skall komma fram i motiveringen, ligger i förvaltningslagens formulering att beslutet skall innehålla »de skäl som bestämt utgången», § 17 st. 1.

Givetvis bör så enkla och arbetsbesparande *former* som möjligt användas för motiveringens meddelande, dock med fasthållande av kravet på tydlighet, så att parten förstår hur myndigheten resonerat. Det kan t. ex. vid en ofullständig ansökan vara

tillräckligt att ange just den passus i en lagbestämmelse som icke uppfyllts. I ärenden av en typ som oftare återkommer kan standardiserade motiveringar utarbetas och användas, såsom redan sker på sina håll. Blanketter och stämplor med färdiga motiveringar eller med utrymme för kortare motiveringar kan användas i enkla fall. I vissa andra ärenden kan myndigheten tillkännage de generella riktlinjer, som myndigheten tills vidare följer och till vilka en hänvisning kan ges i beslutet. O. s. v.

Är det tillräckligt att myndigheten meddelar motivering allenast i efterhand, om parten begär motivering? Man har hos oss i princip icke velat gå denna väg. Otvivelaktigt har också ifrågasvarande anordning flera nackdelar, bl. a. den att motiveringen lätt blir en efterhandskonstruktion och att besvärstiden knappast kan löpa förrän från tidpunkten för motiveringens meddelande. Vad som åberopats till fördel för en efterhandsmotivering är främst, att förvaltningens arbetsbörda icke ökar så mycket, om motivering ges endast då den uttryckligen begäres. Emellertid får man väl antaga att den enskilde, som t. ex. erhåller avslag på en ansökan, i allmänhet önskar en motivering, med undantag kanske för ett uppenbart fall, där det icke heller vållar någon svårighet att ge motivering. Den arbetsbesparing, som skulle följa av anordningen med efterhandsmotivering, skulle huvudsakligen ske på bekostnad av dem, som önskar en motivering men icke vill eller känner till att de kan besvära myndigheten med begäran om en sådan. De enskildas enträgenhet snarare än deras saks beskaffenhet skulle vara avgörande. Vid en anordning med efterföljande motivering borde myndigheten därför måhända meddela i det huvudsakliga beslutet, att parten inom viss tid äger begära motivering. Då skulle följderna emellertid knappast bli någon arbetsbesparing. Och även utan ett sådant meddelande i beslutet torde den åsyftade arbetsbesparingen minska väsentligt av att myndigheten i åtskilliga fall finge det extra besväret att studera ett avgjort fall på nytt.

Förvaltningslagen har funnit en lämplig medelväg mellan ovan nämnda synpunkter. I princip skall motivering ges i själva beslutet, men om motivering utelämnats med stöd av någon av de fyra undantagsklausulerna, »bör myndigheten på begäran av part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand», § 17 sista st. Någon ovillkorlig skyldighet därtill finns sålunda icke. Kan upplysning om skälen av någon anledning inte lämnas i efterhand, t. ex. därför att parts begäran därom framställts så sent

att det icke längre är möjligt att fullt klart ange vilka skäl som bestämt utgången i ärendet, föreligger ingen skyldighet för myndigheten att söka rekonstruera motiven till beslutet.

Några ord må särskilt sägas om motivering i *besvärsmål*. I praxis har motivering ganska ofta utelämnats, icke blott i mindre viktiga mål utan även i svåra och ingripande avgöranden. Icke minst påtagligt är detta vid besvärslutslag från Kungl. Maj:t i statsrådet eller regeringen. Icke heller regeringsrättens årsbok är i detta hänseende utan sina luckor.

Vilka allmänna synpunkter kan åberopas till stöd för en regel om motivering i *besvärsmål*? Om besvären helt eller delvis ogillas, synes det — med hänsyn till att besvärprocessen utbildats för att åstadkomma en omsorgsfull prövning och för att bereda rättsskydd — rimligt att klaganden erhåller en motivering. Ofta torde motiveringen kunna ges i den enkla formen att lägre instans' motivering helt eller delvis fastställs. Kan denna icke fastställas, ehuru slutsatsen godtages, är det synbarligen behov av att den nya motiveringen klargöres. Om besvären å andra sidan helt bifalles, kan ifrågasättas om icke besvärinstansen bör visa den lägre instansen sådan hänsyn att motivering ges till att dess beslut upphävs. Därtill kommer i många fall det allmänna behovet av en klar vägledning för framtiden. Utredningen i *besvärsmål* är också vanligen så omsorgsfull, att en motivering bör kunna ges utan alltför stort arbete. De högre organens befattningshavare kan också ofta övervinna de stilistiska svårigheterna lättare än andra mindre kvalificerade tjänstemän. Förvaltningsprocesslagen § 30 ger för sitt område en särskild bestämmelse, varom senare.

En allmän regel om skyldighet för myndighet att *underrätta part* om innehållet i beslut, varigenom myndighet avgör ärende, om det ej är uppenbart obehövt, har införts i förvaltningslagen § 18 p. 1. En sådan generell bestämmelse har tidigare ej funnits, ehuru naturligen specialförfattningar ofta innehållit bestämmelser om delgivning inom sina områden, samt det s. k. servicecirkuläret rekommenderat åtgärder i detta avseende. Den nya regeln avser, som synes av formuleringen, ej beslut under förfarandet. Underrättelseskyldigheten innefattar ej heller att det alltid krävs en formlig expedition rörande beslutet, utan blott att parten skall få del av innehållet i beslutet. Detta kan även ske muntligen vid sammanträde, då parten är närvarande. Det anges ej i förvalt-



ningslagen på vad sätt underrättelsen skall ske, utan det får i princip ankomma på myndigheten att avgöra vad som i olika fall kan vara lämpligast.

I anslutning till nyssnämnda regel om underrättelseskyldighet ges även en föreskrift om *besvärshänvisning*: är det uppenbart att beslut, varigenom myndighet avgör ärende, går part emot, skall han underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling, förvaltningslagen § 18 p. 2. Även av denna regels formulering framgår att den inte äger tillämpning på beslut under förfarandet. Underrättelsen kan lämnas såväl skriftligen som muntligen, allt efter vad som är lämpligast. Vad som skall medtagas i besvärshänvisningen varierar efter omständigheterna. Uppgift bör vanligen lämnas om till vilken myndighet besvären skall ställas eller ingivas, besvärstid, eventuellt krav på fullföljds-tillstånd och övriga villkor för överklagande.

Den som följer en besvärshänvisning har sin rätt bevarad även om besvärshänvisningen är felaktig.<sup>34</sup> Denna princip gäller även i den mån hänvisningen är oklar.<sup>35</sup> Att klagandens rätt bevaras innebär å andra sidan att en felaktig besvärshänvisning icke kan ge honom en klagorätt som han icke äger.<sup>36</sup> Om besvärshänvisning ej lämnats i fall, då sådan är påbjuden i författning, torde en klagande i princip vara bibehållen vid sin rätt även om han klagat felaktigt.<sup>36 a</sup> Om myndighet eljest vägrar att lämna besvärshänvisning, påverkas icke frågan om besvärmöjlighet därav.

Sådan underrättelse om beslutets innehåll och om besvärmöjlighet, som nyss nämnts, får enligt förvaltningslagen ske genom »delgivning», § 18 p. 3. Detta är m. a. o. ett bemyndigande för myndigheten att använda sig av de delgivningssätt, som delgivningslagen erbjuder för att överbringa underrättelse.<sup>37</sup> I delgivningslagen, vars tillämpning är beroende av att avvikande föreskrift icke meddelats i specialförfattning, regleras bl. a. ordinär delgivning, då handlingen sändes med posten eller med bud mot mottagningsbevis, vidare stämmningsmannadelgivning och kungörelsedelgivning.<sup>38</sup> Vid delgivning överbringas handlingen i hu-

<sup>34</sup> T. ex. RÅ 1947 E 83. RRK K73 1: 8.

<sup>35</sup> RÅ 1946 ref. 47, 1951 ref. 46, 1958 ref. 46.

<sup>36</sup> RÅ 1938 ref. 37.

<sup>36 a</sup> RÅ 1973 ref. 59 (återställande av försutten tid). Jfr även RRK K73 2: 10.

<sup>37</sup> Motsvarande gäller enligt § 15 st. 2 vid kommunikation.

<sup>38</sup> Närmare bestämmelser i delgivningskungörelsen.

vidskrift eller styrkt avskrift, om handlingen ej är av vidlyftig beskaffenhet, då den i stället kan hållas tillgänglig hos myndigheten. Delgivning anses ha skett genom att den som sökes för delgivning har mottagit handlingen, oavsett på vilket sätt den kommit honom till handa.<sup>39</sup> I vissa lägen får underrättelse överbringas till ställföreträdare eller ombud för part.<sup>40</sup> Behörig delgivning med myndighet har skett med dess sekreterare.<sup>41</sup> Förekommer vid särskild postdelgivning eller stämmningsmannadelgivning att den som sökes för delgivning vägrar att taga emot handlingen, anses delgivning ändå ha skett.<sup>42</sup> Det ligger i sakens natur att delgivning enligt denna lag inte bör användas i andra fall, än då det krävs att beslutet bevisligen kommer adressaten till handa, eller då det eljest framstår som ändamålsenligt att tillämpa någon av de delgivningsformer, som delgivningslagen erbjuder, t. ex. kungörelsedelgivning. Detaljerad redogörelse för hur delgivning tillgår, skall ej lämnas här.

Ganska omdebatterad är frågan om besluts *verkställbarhet*, varmed här avses både att ett beslut kan eller skall verkställas genom myndighets försorg och att ett beslut på annat sätt träder i kraft, vilket kan vara fallet med t. ex. ett förbud eller ett tillstånd. Olika tidpunkter för verkställbarhetens inträde är tänkbara: t. ex. vid beslutets meddelande, dess delgivning, dess laga kraftvinnande, dess godkännande efter underställning eller över huvud vid viss i beslutet självt angiven tidpunkt. Huvudfrågan gäller huruvida verkställbarheten är beroende av laga kraft eller ej. Laga kraft föreligger som bekant, när möjlighet att söka ändring genom besvär ej längre finnes; i de många fall, då ett beslut icke får överklagas, vinner det laga kraft, redan när det föreligger i färdigt skick.

Några allmänna författningsbestämmelser rörande verkställbarhetens beroende av laga kraft finns ej. Men i specialförfattningarna finns dels ett mindre antal bestämmelser som förklarar att ett beslut länder till efterrättelse först sedan det vunnit laga kraft — den sparsamma förekomsten av sådana bestämmelser torde förklaras av att de ofta ansetts överflödiga — dels ett flertal bestämmelser som går ut på motsatsen, d. v. s. på att ett beslut länder till omedelbar efterrättelse, så t. ex. socialhjälpslagen

<sup>39</sup> RA 1929 ref. 59, KA II 1964 ref. 15.

<sup>40</sup> RA 1954 ref. 50.

<sup>41</sup> RA 1960 ref. 46.

<sup>42</sup> RA 1966 ref. 12.

§ 58, utlänningslagen § 57, nykterhetsvårdslagen § 15.<sup>43</sup> Sådana föreskrifter om omedelbar verkställbarhet kan gälla mycket skilda slag av beslut, t. ex. beviljande av socialt bidrag, politimässigt ingrepp i personlig frihet, ingrepp i egendom, återkallelse av gynnande beslut o. s. v. Dels finns för det tredje bestämmelser som överlämnar till myndighet att i varje särskilt fall ta ståndpunkt till verkställighetsfrågan. Därvid kan föreskrivas att den beslutande myndigheten äger förordna att dess beslut skall lända till efterrättelse, t. ex. hälsovårdsstadgan § 86, eller ock kan tvärtom föreskrivas att den beslutande myndigheten eller besvärsmyndigheten äger förordna om uppskov med verkställigheten, t. ex. nykterhetsvårdslagen § 33, allmänna ordningsstadgan § 27.

Det har ofta förekommit att man i litteraturen sökt draga slutsatser analogivis eller motsättningsvis ur dessa spridda specialbestämmelser i syfte att uppställa allmänna principer för verkställbarheten. Emellertid torde det i allmänhet ha varit oklart även för lagstiftaren om viss verkställighetsbestämmelse egentligen är deklarativ eller konstitutiv. Frågan om verkställbarheten måste, när vederbörande författning ej ger besked, prövas från fall till fall huvudsakligen med användning av vissa praktiska synpunkter.

Ett starkt skäl för att avvakta laga kraftens inträde föreligger om beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet eller egendom. Detta skäl väger tyngre i den mån verkställighet skulle innebära att en besvärsmöjlighet blir utan värde på den grund att skedd verkställighet ej kan återgå, t. ex. vid beslut om vaccination eller rivning av byggnad. I viss mån bör hänsyn också tagas till om osäkerhet föreligger rörande beslutets fastställelse i händelse av besvär. Å andra sidan kan jämte nämnda skäl eller ensamma finnas andra skäl som talar för omedelbar verkställbarhet. Många beslut rörande allmän ordning och säkerhet måste för att fylla sin uppgift lända till omedelbar efterrättelse, t. ex. många beslut av polismyndighet och andra politimyndigheter. Liknande skäl talar för omedelbart ikraftträdande av interimistiska beslut. Vid beslut om tillstånd och andra förmåner kan hänsyn till mottagaren tala för omedelbar giltighet, och något som helst skäl i motsatt riktning föreligger ofta ej. När ett beslut kan överklagas utan tidsbegränsning, t. ex. på den grund att delgiv-

<sup>43</sup> Jfr KPr 1956:137 s. 35.

ning med alla besvärberättigade ej sker, och beslutet sålunda kanske aldrig vinner laga kraft, måste det enligt sakens natur kunna verkställas oberoende därav.

Om man söker tillämpa nyssnämnda synpunkter på olika slag av beslut, torde i stort sett kunna sägas att t. ex. gynnande beslut in dubio länder till omedelbar efterrättelse. Ett sådant beslut kan avse t. ex. ett tillstånd, ett ekonomiskt bidrag eller en återkallelse av ett förpliktande beslut.<sup>44</sup> Ofta kan ett gynnande beslut rentav få träda i kraft före delgivningen; i andra fall kan frågan därom vara tveksam. Om emellertid det gynnande beslutet meddelas efter konkurrens mellan flera sökande, t. ex. om ett ekonomiskt bidrag, bör beslutet knappast verkställas förrän det vunnit laga kraft. Denna princip tillämpas dock i allmänhet ej beträffande tjänstetillsättningar. Vid förpliktande beslut är verkställbarheten i hög grad beroende av beslutets närmare art. Man torde kunna säga att påbud in dubio ej länder till efterrättelse förrän laga kraft inträtt, så t. ex. vid inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter. Undantag från denna princip får göras främst för beslut som påkallas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet; även om därvid laga kraft ej kräves, förutsätter verkställbarheten dock i regel delgivning med adressaten. Beslut om disciplinstraff samt vite bör för sin verkställbarhet avvakta laga kraftens inträde. Förbud åter torde, i motsats till påbud, i allmänhet lända till omedelbar efterrättelse, när de eljest ej skulle kunna fylla sin uppgift.<sup>45</sup> Delgivning med adressaten kräves emellertid i princip före rättsverkans inträde. Beslut som avser ett tålande från enskilds sida torde stundom bli rättsligt verksamt före delgivningen. Återkallelse av gynnande beslut påkallas stundom av säkerhetsskäl, och omedelbar verkställbarhet kan då ock vara påkallad. Även återkallelse av beslut om bidrag torde böra träda i kraft omedelbart, när fortsättningsvis utbetalade medel eljest måste återkrävas. Beslut av allenast konstaterande art, vilka skall ligga till grund för andra, senare åtgärder, torde icke lända till efterrättelse förrän de vunnit laga kraft, om ej förvaltningsverksamheten nödvändiggör annat. Normmässiga beslut, som ej angiver särskild dag för ikraftträdandet, länder vanligen till omedelbar efterrättelse.

Av det sagda synes framgå att när man i litteraturen som

<sup>44</sup> RA 1955 S 43. Jfr RRK K72 2: 9.

<sup>45</sup> RA 1968 ref. 28. FT 1974 s. 48 (körkortsåterkallelse).

huvudregel hävdad å ena sidan att laga kraft krävs, å andra sidan att det ej krävs, har man från båda hållen schematiserat grovt.

Ovisshet föreligger ofta huruvida laga kraft inträtt eller ej, beroende t. ex. på oklarhet om delgivning skett på rätt sätt.<sup>46</sup> Besvärstalan på ett klart obehörigt sätt, t. ex. av en klart obehörig person, bör ej uppskjuta verkställbarheten.

Beslut som fordrar underställning hos högre myndighet länder in dubio ej till efterrättelse utan vederbörlig fastställelse. Omedelbar verkställighet får dock i princip anses möjlig när politiskäl så kräver, jfr även t. ex. barnavårdslagen § 22. Därest fastställelsebeslut skall avvaktas, får frågan om verkställbarhetens beroende av detta senare besluts laga kraft bedömas enligt tidigare angivna synpunkter. Medgivande av den enskilde till beslutets verkställande, s. k. nöjdförklaring, tillägges verkan enligt vissa författningar, t. ex. utlänningslagen § 48. Men eljest torde en sådan förklaring icke i och för sig möjliggöra verkställighet oberoende av laga kraft eller fastställelse. Enligt vissa bestämmelser kvarstår verkställbarheten blott en viss tid, inom vilken verkställigheten måste påbörjas, t. ex. nykterhetsvårdslagen § 39, byggnadsstadgan § 59. Utan författningsstöd inträder emellertid ej en sådan fixerad verkställighetspreskription.

### Särskild litteratur

Adolphson, Protokoll, protokollföring och protokolljustering, FT 1977 s. 1.

Andersson, Bindande förhandsbesked i skattefrågor och andra förvaltningsfrågor, NAT 1973 s. 261.

Bramstång, Illojal maktanvändning inom socialförvaltningsrätten, FT 1966 s. 195.

Centerwall, Några reflexioner beträffande tjänstemännens ansvar för förvaltningsmyndighetens beslut, FT 1953 s. 201.

Eek, Détournement de pouvoir, FT 1944 s. 65.

Fahlbeck, Om formerna för offentligrättsligt tillkännagivande, Förvaltningsrättsliga studier I, 1938 s. 175.

Folkesson, Kritik av ett JO-uttalande till frågan om verkställighet av icke laga kraftvunnet beslut inom förvaltningsrätten, FT 1975 s. 77.

Groll, Motivering av konseljbeslut, FT 1968 s. 296.

Holmgren, Om förenkling av delgivningsbestyren i förvaltningen, FT 1943 s. 329.

Hirschfeldt, Ett JO-uttalande till frågan om verkställighet av icke laga kraftvunnet beslut inom förvaltningsrätten, FT 1974 s. 48.

<sup>46</sup> RÅ 1929 ref. 59.

- Jägerskiöld, Om motivering av förvaltningsbeslut, FT 1961 s. 305.
- Kajser, Om kommunalt jäv, Sv. StadsFT 1956 s. 459, 1960 s. 562, 650.
- Lidberg, Till frågan om motivering av förvaltningsbeslut, FT 1962 s. 5.
- Molin, Analys av administrativa beslut, StatsvT 1967 s. 37.
- Munktell, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen, 1936.
- Nordström, Servicecirkuläret, FT 1947 s. 181.
- Paulsson, Om jäv för kommunala tjänstemän, FT 1969 s. 117.
- Petrén, Den inbördes relationen mellan protokoll och expedition, Festskrift till Agge, 1970 s. 193.
- Rietz, Jävsbestämmelserna i taxeringsförordningen, Sv. SkatteT 1959 s. 342.
- Strömberg, Förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet, FT 1961 s. 245.
- Strömberg, Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, 1959 s. 369.
- Strömberg, Ett JO-fall om beslutsmotivering och remiss i besvärsmål, FT 1976 s. 150.
- Wennergren, Föredragandes och annan närvarandes beslutsansvar, SvJT 1976 s. 66, jfr s. 382.
- Werner, Delgivning, 1972.
- Westerberg, Jäv i förvaltningen, NAT 1955 s. 350, 1964 s. 407.
- Westerberg, Motivering av förvaltningsbeslut, NAT 1964 s. 413, samt i Minnesskrift 1957 s. 272.
- Westerberg, Priskontroll vid byggnadstillstånd — en fråga om illojal maktanvändning, FT 1977 s. 214.
- Victorin, Illojal maktanvändning, FT 1956 s. 29.
- Skrivanvisningar för statsdepartementen, 1968 (Motivering av regeringsbeslut).

## KAP. IV.

### TVÅNGSMEDEL

Frågan om tvångsmedel avser huvudsakligen frågan vilka medel som garanterar individuella administrativa besluts förverkligande. Givetvis kräver icke alla slag av beslut särskild verkställighet genom myndighet eller i vart fall kräver de icke att maktmedel användes vid verkställigheten. Exempelvis kan nämnas avslag och tillstånd, som ianspråkades genom tillståndshavarens egna åtgärder, samt beslut om penningbidrag, som realiseras genom utbetalning från myndigheten. Behov av tvångsmedel kan däremot föreligga vid förpliktande beslut, eller vid beslut som åtminstone innehåller något förpliktande moment, t. ex. beslut om vård på anstalt. Även utan att beslut i vanlig mening fattats, såsom t. ex. vid polisens tillsägelser för ordningens upprätthållande, kan tvångsmedel erfordras. Och även då den enskildes skyldighet mera direkt grundar sig på en allmän föreskrift kan administrativa tvångsmedel — i stället för de allmänna processuella medlen — ibland ifrågakomma.

När det, såsom vanligen är fallet, gäller beslut i särskilda ärenden, kan tvångsmedel stundom ifrågakomma på ett tidigare stadium av förfarandet, t. ex. hämtning till förhör, beslag av egendom. Men vanligen avser tvångsmedlen det slutliga beslutets verkställande. Ett beslut och dess verkställande kan i allmänhet särskiljas som två skilda stadier, men det kan stundom vara tveksamt om ett beslut under verkställigheten bör betraktas allenast som en verkställighetsåtgärd eller dessutom som ett självständigt beslut, något som får konsekvenser i vissa hänseenden.

Man brukar skilja mellan *direkta* och *indirekta* tvångsmedel. De direkta tvångsmedlen karakteriseras som fysiska medel, varigenom myndighetens beslut i sista hand sättes i verket genom det allmännas försorg med våld, t. ex. hämtning eller omhändertagande. De indirekta tvångsmedlen däremot består av psykisk påverkan på den förpliktade genom hot om vissa påföljder, t. ex. straff eller vite, vilka icke i och för sig innebär att det med förpliktelsen åsyftade förhållandet förverkligas. Detta indirekta tvång har två stadier, dels framställes ett hot, dels inträder vid

ohörsamhet en påföljd såsom vedergällning. Den nu angivna distinktionen mellan direkt och indirekt tvång är emellertid icke särskilt klar. När våld tillgripes vid direkt tvång förverkligas egentligen icke vad den ursprungliga förpliktelsen innehåller. Även det direkta tvånget är sålunda, i högre eller mindre grad vid olika slag av tvång, ett surrogat. Dessutom är det direkta tvånget i allmänhet, liksom det indirekta, verksamt redan i form av ett hot. Våldet behövs i allmänhet icke, enär redan hotet där- om vanligen är tillräckligt. Myndigheten kan genom anmaningar, tillsägelser o.s.v. mer eller mindre uttryckligt hota med tvångs- verkställighet. Detta »indirekta» tvång som föregår det direkta tvånget, kräver dock icke någon särskild undersökning.

Myndighetens befogenhet att genom anvisningar och tillsägelser påpeka den enskildes skyldighet får i princip anses ligga i myndighetens sakliga uppgift på området. Om påföljden för ohörsamhet ej är författningsbestämd bör myndigheten klargöra vad påföljden kan bli. Även då påföljden är författningsreglerad, kräves enligt vissa bestämmelser att en erinran om påföljden lämnas av myndigheten.<sup>1</sup> Det är naturligtvis av vikt att myndigheten icke i någon form hotar med åtgärder som den ej förfogar över.<sup>2</sup> Även utan särskilt hot från myndighetens sida är redan den enskildes medvetande om myndighetens tvångsmedel oftast nog för att framtvunga efterlydnad. Frivilligheten i den enskildes lydnad är så till vida skenbar.

Jämväl andra maktmedel än vad som i allmänhet kallas tvångs- medel kan verka såsom indirekt tvång, så t. ex. möjligheterna att återkalla ett tillstånd eller att utvidga ett åläggande. Den enskilde kan överhuvud, med eller utan fog, tro sig utsatt för ett hot om oförmånlig behandling vid bristande uppfyllelse av ett primärt åläggande. Frågan om sådana maktmedels användbarhet är emellertid närmast en fråga om de materiella förutsättningarna för dessa åtgärder.

Enär den sedvanliga distinktionen mellan direkt och indirekt tvång varken är skarp eller av egentligt värde, skall den icke användas i det följande. Den vanliga, kompletterande indelningen av direkta tvångsmedel i åtgärder riktade mot saker och åtgärder riktade mot personer synes vara än mindre givande. Samma legala grund kan uppbära åtgärder av båda slagen. En och samma åtgärd kan dessutom rikta sig mot både sak och person.

<sup>1</sup> RÅ 1943 ref. 62.

<sup>2</sup> JO 1946 s. 152.



Dessa åtgärder kan vara av många olika slag och de är icke uttömmande reglerade, t. ex. polisinstruktionen § 2.

*Straffhotet* har stor betydelse som förvaltningsrättsligt tvångsmedel. Författningar stadgar i stor utsträckning straff för överträdelse av förvaltningsrättsliga normer och, i mindre utsträckning, för åsidosättande av individuella förbud och påbud. Straffbeläggningen sker tyvärr i ökad omfattning genom s. k. blankettstraffbud, vilkas skyddsobjekt preciseras först genom senare utfärdade normer av lägre valör eller genom individuella beslut, t. ex. allmänna ordningsstadgan § 28.

Förvaltningsmyndigheterna äger ej själva utan uttryckligt bemyndigande utdöma straff, utan detta ankommer som bekant på allmän domstol. Traditionellt behandlas detta tvångsmedel närmare inom specialstraffrätten.

*Vitesföreläggandet* är ett hot i ett konkret fall att adressaten i händelse av olydnad mot en primär förpliktelse kommer att dömas att betala ett penningbelopp, ett vite. Medan viteshotet sålunda är knutet till ett konkret fall, är straffhotet såsom nämnts vanligen knutet till ett lagbud. Denna gräns blir icke alltid skarp. I en del författningar stadgas »vite» vid överträdelse av lagbud, men i dessa fall utgör vitet enligt vanlig terminologi ett straff.

Bemyndigande för förvaltningsorgan att förelägga vite förekommer i stor utsträckning i författningarna, t. ex. i länsstyrelseinstruktionen § 10. En liknande vitesbefogenhet tillkommer även vissa kommunala organ, t. ex. byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd. I princip gäller, att rätt för förvaltningsmyndighet att förelägga vite förutsätter ett uttryckligt författningsstöd. Helt undantagslös är dock icke denna princip. I äldre praxis har vite fått anlitas utan stöd av författning i mål om skolhusbyggnad. I hälsovårdsmål har KB ansetts kunna stadga vite utan uttryckligt bemyndigande, medan hälsovårdsstadgan § 75 blott ger hälsovårdsnämnd sådan befogenhet.

Enär viteshot och straffhot ter sig som alternativa påtryckningsmedel har sedan gammalt principiellt gällt, att vite ej må föreläggas då straff är utsatt.<sup>3</sup> Vissa författningar ger ock uttryck för

<sup>3</sup> RA 1946 ref. 20. Allmänt KPr 1954: 20 s. 204 (lagrådet), NJA II 1965 s. 67

denna hävdvunna princip, t. ex. länsstyrelseinstruktionen § 10. Principen har emellertid genombrutits i vissa nyare författningar, så att vite kan brukas för att förmå någon att fullgöra en straffsanktionerad prestation, så t. ex. i taxeringslagen § 53. Det torde ock ibland kunna finnas behov av att förstärka straffhotet med viteshot. En sådan kombination, dubbelbestraffning, förutsätter dock ett klart författningsstöd. Huruvida en kombination av vite och andra tvångsmedel ävenledes bör anses principiellt otillåten, är mera tveksamt.

Vitesföreläggande kan ej riktas till envar utan måste individualiseras.<sup>4</sup> Det kan riktas till den som är underkastad den primära förpliktelsen.<sup>5</sup> När sådana subjektiva omständigheter föreligger som utesluter straffbarhet, ex. minderårighet eller sinnessjukdom, torde vitesföreläggande mot vederbörande ej böra tillgripas. I och för sig kan vite brukas även mot statliga ämbetsmän, t. ex. beträffande utlämnande av handlingar för revision. Även gentemot kommuner och liknande menigheter torde vite kunna brukas. Principiellt hinder torde ej heller möta mot vitesföreläggande gentemot enskild juridisk person som sådan, i stället för mot fysisk person som ställföreträdare, t. ex. styrelseledamot.<sup>6</sup>

Vitesbeloppets storlek normeras i allmänhet icke i författningarna. I princip bör vitet bestämmas till det belopp som i det enskilda fallet, bl. a. med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden, kan antagas vara erforderligt för att framtvinga åttlydnad. I praktiken kan vitesbeloppen i allmänhet icke bestämmas annat än ganska schablonmässigt. Ytterligare en gräns för beloppets storlek bör iakttagas på det sättet, att beloppet ej får stå i anmärkningsvärd disproportion till det bakomliggande allmänna intresset.

Åtlydes icke det första åläggandet kan nytt föreläggande till ett högre belopp beslutas. En förutsättning därför är att det föregående vitesföreläggandet vunnit laga kraft<sup>7</sup>; i allmänhet kan såväl det primära åläggandet som själva vitesföreläggandet självständigt överklagas.<sup>8</sup> Det första vitet behöver icke vara utdömt

<sup>4</sup> RÅ 1949 ref. 45, 1950 ref. 17.

<sup>5</sup> RÅ 1952 ref. 26, jfr 1970 ref. 62.

<sup>6</sup> JO 1962 s. 461. Jfr dock taxeringslagen § 123. — Ang. vite mot förvaltningsmyndighet se numera RF 11: 7.

<sup>7</sup> RÅ 1921 ref. 72, 1944 ref. 14. Jfr även RRR K72 2: 35.

<sup>8</sup> Jfr RÅ 1944 ref. 14 (då det primära åläggandet överklagats och besvären ännu ej slutligt avgjorts, har under denna mellantid vitesföreläggande ej fått tillfogas).

innan nytt vite förelägges.<sup>9</sup> Men i ett fall har ansetts, att när ett vitesföreläggande ej var överklagbart och detta vite utdömts, nytt vite icke må föreläggas innan utdömandet av det första vitet vunnit laga kraft.<sup>10</sup>

Den myndighet som förelagt vite äger enligt vissa författningar själv *utdöma vitet*. Att utdömandet anförtrotts en myndighet, oftast samma myndighet som förelagt vitet, har på senare tid blivit allt vanligare i författningarna. I princip gäller emellertid, då inget annat är stadgat, att utdömandet ankommer på allmän domstol.<sup>11</sup> Myndigheten får göra anmälan om det försuttna vitet hos åklagare, som begär vitets utdömande hos domstol. Utdömande av vite enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna ankommer på skatterätt, jfr lag om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt § 3. Efter 1971 års reformer inom förvaltningsrättsskipningen bör utdömandet i ökad utsträckning kunna anförtros förvaltningsorgan.

I mål om vites utdömande kan domstol i vid omfattning pröva förvaltningsmyndighetens åtgärder i saken. Domstolen kan pröva om myndighetens beslut om den primära förpliktelsen är i alla hänseenden lagligt och lämpligt, om myndigheten ägt befogethet att fästa vite vid förpliktelsen och om vitesföreläggandet även i övrigt är lagligt och lämpligt. Då domstolen sålunda kan pröva frågan om lämplighet, innefattande bl. a. behövlighet och skälighet, kan bl. a. nya omständigheter beaktas. Om t. ex. den påbjudna åtgärden ej längre är önskvärd eller erforderlig, torde vitet ej böra utdömas. Om vite förelagts till oskäligt högt belopp, har domstol i nyare praxis ansetts kunna nedsätta beloppet.<sup>12</sup> Vidare förutsättes givetvis för utdömandet att vitesföreläggandet bevisligen delgivits den förpliktade. Ytterligare skall prövas huruvida den primära förpliktelsen blivit fullgjord enligt sitt innehåll och inom utsatt tidsfrist. Har förpliktelsen delvis fullgjorts, kan domstolen tänkas jämka vitesbeloppet.

Hur man bör bedöma ett fullgörande, som äger rum sedan angiven tidsfrist utgått, men innan utdömandet sker, är omstritt. Enligt HD skall vitet utdömas så snart detsamma försuttits, oavsett den för sena prestationen, såvida icke särskilda omständig-

<sup>9</sup> NJA 1951 s. 116, RÅ 1964 ref. 40.

<sup>10</sup> RÅ 1942 ref. 42.

<sup>11</sup> RÅ 1923 ref. 3. SvJT 1971 ref. 27.

<sup>12</sup> NJA 1951 s. 116. Ytterligare RÅ 1968 ref. 37 (anstånd medgivet av myndigheten), 1968 ref. 38 (myndighetens arbete avslutat). RÅ 1974 ref. 13 (nedsättning av beloppet). RRR K72 1: 98. NJA 1974 s. 333.

heter talar för annan utgång.<sup>13</sup> RegR däremot har ej utdömt vite vid för sen prestation.<sup>14</sup> Vid bedömning av denna motsättning kan först framhållas, att man principiellt torde anse att vite ej bör utdömas om ändamålet med detsamma förfallit. Till stöd för regeringsrättens ståndpunkt kan då anföras att ändamålet med föreläggandet, med hänsyn till dess funktion som tvångsmedel, kan anses förfallet, då prestationen utförts, låt vara för sent. Själva vitespåföljden, d.v.s. åläggandet att betala vitet, uppfattas härvid icke såsom tvångsmedel utan endast som straff för ohörsamhet mot föreläggandet. Ett annat sätt att se är, att vitespåföljden utgör en central del av tvångsmedelssystemet och bör behandlas som sådan, vid äventyr att en friande vitesdom vid för sen prestation principiellt sett har en tillbakaverkande förmåga och minskar tvångsmedlets effektivitet. Även om vitet i princip synes böra utdömas vid för sen prestation, kan den för sena prestationen under vissa förutsättningar tänkas utgöra en sådan omständighet, som kan föranleda jämkning av vitesbeloppet.

Jämknings av vitesbeloppet eller friande dom kan ock tänkas, då den förpliktade på annat sätt visat god vilja. Somliga författningar fordrar t. ex. tredska som förutsättning för vite. Men även utan särskilt författningsstöd torde hänsyn böra tagas till om tredska eller ursäktlig underlåtenhet föreligger. Vad som skall anses utgöra sådana ursäktande omständigheter, som bör godtagas som laga förfall, får bedömas ganska fritt vid utdömandet. Om det påvisas att verkligt hinder förelegat att fullgöra förpliktelsen, utdömes vitet icke.<sup>15</sup>

Utdömt vite tillfaller i princip kronan. Det kan i princip förvandlas till fängelse. Utdömt vite kan ock preskriberas.<sup>16</sup>

Förhållandevis sällan användes det tvångsmedel, som består i ett av myndigheten uttalat hot, att den försummade prestationen kommer att genom myndighetens försorg *utföras av annan på den förpliktades bekostnad*.<sup>17</sup> Utförande på den förpliktades be-

<sup>13</sup> NJA 1936 s. 637, 1943 s. 588. Jfr även SvJT 1973 ref. 18.

<sup>14</sup> RÅ 1960 ref. 37 (plenum). En viss reaktion mot nämnda rättspraxis genom lagändring 1971 i taxeringslagen § 124 st. 2 p. 2.

<sup>15</sup> RÅ 1953 I 260, 1967 ref. 30. SvJT rättsfall från hovrätterna 1966 ref. 2. Jfr även NJA 1971 s. 437. RRK K76 2: 1.

<sup>16</sup> NJA 1945 s. 574. NJA 1974 s. 243 (talan underkastad preskription).

<sup>17</sup> NJA 1947 s. 555, RÅ 1967 ref. 47. Verkställighet förutsätter godkännande av allmän domstol.

kostnad får stundom ske även utan att föregås av ett föreläggande därom, t. ex. hälsovårdsstadgan § 75. I litteraturen kallas denna form av verkställighet vanligen för »tvångsutförande», vilket synes vara en ganska intetsägande term.

Ersättning för myndighetens kostnader får enligt några författningar uttagas omedelbart exekutivt. Men i princip måste myndigheten i händelse av tredska från den enskilde med betalningen instämma honom till allmän domstol. I det målet äger domstolen bl. a. pröva, om den primära förpliktelsen varit lagligen grundad, om laga förfall förelegat och om det begärda beloppet är skäligt.

Någon ovisshet synes råda om huruvida utförande på den förpliktades bekostnad får tillgripas även utan författningsstöd. Det synes emellertid knappast riktigt, att en rätt att meddela ett förpliktande beslut i princip bör anses innefatta även en rätt att låta prestationen fullgöras av annan på den förpliktades bekostnad. Det vore en lösning vars konsekvenser, i ekonomiskt och annat hänseende, kan vara ganska oklara och ganska ingripande. Det synes icke finnas tillräckligt skäl att frångå principen, att tvångsmedelsanvändning kräver författningsstöd.

Rätt att tillgripa de tvångsmedel som består i *våld mot person eller egendom* tillkommer framför allt polismyndigheterna. En vidsträckt, legal grund därför ges i polisinstruktionen § 2 om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.<sup>18</sup> Även enligt ett flertal specialbestämmelser äger polisorgan företaga ingrepp i personlig frihet och egendom. Specialbestämmelser finns också som bemyndigar t. ex. militärpersonal, järnvägspersonal och tullpersonal att vidtaga tvångsåtgärder. I undantagsfall har även andra förvaltningsorgan i författning utrustats med befogenhet att använda våld. När myndigheten, såsom vanligen är fallet, icke själv disponerar över detta tvångsmedel, men våld måste användas för brytande av verkligt motstånd, kan myndigheten äga begära polishandräckning, t. ex. barnavårdslagen § 94.

Förutom polismyndigheterna är det framför allt de exekutiva myndigheterna som disponerar över tvångsmedel. Enligt vissa författningar äger sålunda administrativa myndigheter påkalla handräckning av överexekutor, varvid överexekutor prövar om de lagliga förutsättningarna för handräckning föreligger. Andra

<sup>18</sup> JO 1943 s. 102 (sedlighet), RÅ 1950 ref. 14 och 1951 I 25 (»allmän»).

uttryckliga stadganden möjliggör omedelbar exekution, d. v. s. utan domstols mellankomst, å förvaltningsmyndighets beslut om penningfordran, t. ex. rörande skatter enligt uppbördslagen §59.<sup>19</sup>

Om bestämmelser saknas får förvaltningsmyndighets beslut om betalningsskyldighet betraktas allenast som ett partskrav, som vid tvist får prövas av domstol, så t. ex. i fråga om kommunala avgifter. Tveksamt är huruvida ett undantag därifrån bör göras, så att administrativa beslut inom den s. k. förvaltningsjurisdiktionen — såsom undandragna allmän domstols prövning och så tillvida jämfällbara med domstolsdomarna — bör anses omedelbart exigibla oberoende av uttryckligt författningsstöd. Svaret bör måhända i princip vara jakande, men i de icke så få fall, där det är något oklart om förvaltningsbeslutet verkligen är undandraget domstolskontroll, bör omedelbar exekution ej medges utan författningsstöd. Det exekutiva tvånget kan i och för sig underkastas allmän domstols kontroll genom överklagande, medan administrativa verkställighetsbeslut, t. ex. polisiära beslut, överklagas hos högre förvaltningsorgan, i den mån besvär över huvud är möjliga.

Enär tvångsutövningen innebär ett ingrepp i personlig frihet eller egendom, erfordras — såsom tidigare antytts — i princip ett uttryckligt lagstöd för åtgärden.<sup>20</sup> Detta lagstöd finns ofta i myndigheternas instruktioner, så t. ex. beträffande de viktigaste hithörande organen, polisorganen. Kravet på lagstöd framträder t. ex. i den formen, att om visst tvångsmedel står till buds, t. ex. vitesföreläggande, måste presumeras att annat tvångsmedel, t. ex. våldsanvändning, icke får tillgripas utan direkt författningsstöd. Emellertid är rättsläget ofta oklart.<sup>21</sup> Författningarna uttrycker sig ibland på sådant sätt att tvekan uppkommer huruvida verkställighet får ske tvångsvis.<sup>22</sup> Ibland tiger författningarna helt om huruvida verkställighet får ske. Detta bör enligt principen att uttryckligt författningsstöd kräves vanligen tilläggas den betydelsen, att tvångsanvändning ej får ske. Men helt undantagslös kan nämnda princip knappast vara. I vissa lägen där författningarna tiger kan tvångsanvändning ändock av ofrånkomliga praktiska skäl icke vara utesluten. Rätten att

<sup>19</sup> Jfr NJA 1920 s. 158.

<sup>20</sup> RÅ 1935 ref. 6, 1942 ref. 53, 1953 ref. 24 (handräckning av polismyndighet). JO 1962 s. 178.

<sup>21</sup> RÅ 1963 ref. 43.

<sup>22</sup> RÅ 1924 E 146 (tre led. mot två).

fatta det primära beslutet anses då innefatta en rätt att även verkställa det. Så till vida finnes ett visst legalt stöd för tvångs-användningen. Utan ens dylikt legalt stöd bör tvång icke vara möjligt.

Vid tvångsverkställighet äger myndigheten ofta ett visst val mellan olika slag av ingripanden och mellan olika grader av tvång. Allmänna regler för tvångsutövningen i förvaltningen finns icke. Men vissa specialförfattningar, särskilt polisinstruktionen § 16, uppställer normer som torde vara allmängiltiga. Polisman bör sålunda i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.<sup>23</sup> Han får ej använda strängare medel än förhållandena — bedömt efter objektiva grunder — kräver.<sup>24</sup> Våld får tillgripas endast då tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt. Tillgripes våld skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får ej brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Det skall upphöra, förutom när dess syfte uppnåtts, även när tvångsåtgärden uppenbarligen framstår som resultatlös.<sup>25</sup> Dessa normer konstituerar den s. k. behovsprincipen. Denna leder vidare till den s. k. proportionalitetsprincipen, som innebär att tvånget måste stå i rimlig proportion till vikten av vad som skall uppnås. Ingripandet måste sålunda med avseende å art och styrka, omfattning och varaktighet anpassas efter beskaffenheten av faran och betydelsen hos skyddsföremålet.<sup>26</sup> Användningen av skjutvapen bör i det längsta undvikas, cirkulär om bruket av skjutvapen och av spikmatta.<sup>27</sup> Ingrepp i personlig frihet och integritet är till sin typ av allvarligare art än ingrepp i ekonomiska intressen.<sup>28</sup> Besvärliga problem uppkommer bl. a. då de kolliderande intressena inte är jämförbara ur valörsynpunkt. Även indirekta skadeverkningar på tredjemansintressen måste beaktas. Avvägningen måste grunda sig på objektiva skäl under beaktande av relevanta omständigheter i handlingsögonblicket.<sup>29</sup>

Utän anspråk på fullständighet — vilken vore meningslös att eftersträva — må här nämnas några viktigare slag av ingrepp mot person och egendom. *Omhändertagande* av person, ibland

<sup>23</sup> JO 1960 s. 145.

<sup>24</sup> RÅ 1952 I 237, 1957 ref. 28. JO 1960 s. 127.

<sup>25</sup> RÅ 1962 I 106.

<sup>26</sup> RÅ 1956 ref. 19.

<sup>27</sup> JO 1961 s. 246.

<sup>28</sup> JO 1934 s. 17, MO 1946 s. 160.

<sup>29</sup> JO 1962 s. 78, jfr 1958 s. 182, 1959 s. 220.

under namn av anhållande eller gripande, kan ske i syfte att förhindra störande av allmän ordning och säkerhet, lag om tillfälligt omhändertagande § 3, eller för att bereda vård i brådskan-de fall, nykterhetsvårdslagen § 21.<sup>30</sup> Det kan ock ske i syfte att underlätta utredning, barnavårdslagen § 30, eller för att säkra verkställigheten av ifrågakommande beslut, utlänningslagen § 35. Av den tidigare angivna behovsprincipen följer bl. a., att omhän-dertagandet skall inskränkas till minsta erforderliga tid och även i övrigt göras så lite olägligt som möjligt.<sup>31</sup>

Omhändertagandet av egendom, ofta kallat beslag, kan ske enligt åtskilliga specialstadganden, t. ex. rekvisitionslagen § 23, vapenlagen §§ 28 och 32. Allmänna bestämmelser om rätt till beslag saknas, men den vidsträckta skyldigheten att ingripa till skydd för allmän ordning och säkerhet kan även nödvändiggöra beslag, t. ex. om en berusad person hotar med ett farligt vapen.<sup>32</sup> Av säkerhetsskäl får polisen även anses ha rätt att t. ex. omhändertaga eller avlägsna en bil, som parkerats så att den utgör en uppenbar trafikfara.<sup>33</sup> Rörande förfarandet vid beslag i egentlig mening, vården av egendomen, varaktigheten av beslaget o.s.v. torde viss ledning kunna hämtas av rättegångsbalken kap. 27 om beslag.

*Hämtning* av person förekommer i flera olika syften. Exem-pelvis må nämnas hämtning till anstalt, nykterhetsvårdslagen § 38, hämtning av barn till skola, skollagen § 39, och hämtning av föräldrar för hörande inför barnavårdsnämnd, barnavårds-lagen § 17. Uppgiften att verkställa hämtning, vilken vanligen ankommer på polismyndighet, innesluter — liksom omhänder-tagandet — en rätt till sådan vålds användning, som är förenlig med behovs- och proportionalitetsgrundsatserna (ovan). Våld kan härvid utövas även mot egendom, t. ex. så att polisman bry-ter upp en låst dörr för att gripa en farlig alkoholist. Hämtning kan endast ske i sådana situationer, där det medgives i författ-ning. Den sedvanliga legalitetsprincipen bör ock gälla för t. ex. den fortsatta behandlingen på anstalt av den, som intagits däri, så att vålds användning i särskilt syfte kräver speciellt författ-ningsstöd.

*Inspektioner* och andra *undersökningar* må i skilda syften före-

<sup>30</sup> JO 1966 s. 586.

<sup>31</sup> JO 1949 s. 127, 1961 s. 246, 1962 s. 78, 1962 s. 178.

<sup>32</sup> Jfr däremot JO 1960 s. 355.

<sup>33</sup> JK 26 april 1963 (Sjöholm, Om politimakten 1964 s. 174), JO 1966 s. 477.



tagas enligt åtskilliga specialbestämmelser, som bl. a. garanterar tillträde till ifrågavarande egendom genom handräckning av polisman eller utmättningsman, t. ex. hälsovårdsstadgan § 82, barnvårdslagen § 18, taxeringslagen § 56 mom. 2. Andra generella bestämmelser än rättegångsbalkens kap. 28 om husrannsakan och kroppsvisitation finns icke. Utan författningsstöd i form av specialbestämmelse om tvångsundersökning eller bestämmelse om ett vidsträcktare ingripande, t. ex. frihetsberövande, torde myndighet icke äga tvångsvis företaga undersökning av person eller egendom. För tydlighetens skull bör tilläggas, att polismyndighets författningensliga skyldighet att till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet vidtaga erforderliga åtgärder kan grunda en rätt bl. a. till husrannsakan eller kroppsvisitation, t. ex. i syfte att avvärja en farlig person.

En långtgående form av ingripande utgör den *förstöring* av egendom som i skyddssyfte kan företagas enligt vissa specialförfattningar, t. ex. brandlagen § 11, smittskyddslagen § 10, något som kan medföra ersättningsskyldighet för det allmänna.

Till sist bör den frågan resas i vad mån verkställighetsorganet är obundet av det primära beslutet och huru långt detta organs prövningsrätt i övrigt sträcker sig. Huruvida ett så allvarligt fel vidlåder primärbeslutet att nullitet föreligger, bör alltid kunna prövas av verkställighetsorganet. Huruvida primärbeslutet i övrigt är lagligt och lämpligt, kan i vissa lägen prövas av verkställighetsorganet. Svaret får bero på vad verkställighetsorganets sammansättning, allmänna ställning och lagstiftningen i övrigt ger vid handen rörande denna myndighets uppgifter i förhållande till beslutsmyndigheten.<sup>34</sup> Huruvida primärbeslutet vunnit laga kraft bör, när laga kraft utgör förutsättning för verkställbarhet, alltid kunna prövas av verkställighetsorganet. Vidare måste naturligtvis prövas huruvida primärbeslutet redan blivit frivilligt verkställt, helt eller delvis. Hänsyn kan böra tagas till om den förpliktade haft laga förfall eller om han tvärtom visat tredska, samt till om nya omständigheter inträffat så att den påbjudna åtgärden ej längre är erforderlig. Det kan rentav vara oklart vem som egentligen blir förpliktad genom det primära beslutet eller hur förpliktelsen fördelar sig mellan flera, något som måste fastställas på verkställighetsstadiet.

<sup>34</sup> RA 1945 ref. 14, 1950 ref. 20. JO 1966 s. 598.

## Särskild litteratur

- Bramstäng, Utdömande av vite, förelagt jämlikt 53 och 70 §§ byggnadsstadgan, FT 1970 s. 121.
- Ekelöf, Straffet, skadeståndet och vitet, 1942.
- Ekenberg, Exekution av administrativa beslut om betalningsskyldighet, FT 1944 s. 131.
- Fahlbeck, Om offentlighetsrättsligt vite, Förvaltningsrättsliga studier I, 1938 s. 7.
- Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt III, 1949 s. 504.
- Herlitz, Några anteckningar om förvaltningsrättens tvångsmedel, Förvaltningsrättsliga grunddrag, 1943 s. 116.
- Höfde, Polisens organisation, uppgifter och maktbefogenheter, 1965.
- Lavin, Vitesföreläggandets adressat, 1975.
- Petrén, Anteckningar angående vitets rättsliga natur, FT 1946 s. 238.
- Petrén, Om offentlighetsrättslig användning av våld mot person, 1949.
- Sjöholm, När och hur får polisen ingripa? 1973.
- Sjöholm, Om politimakten och dess begränsningar, 1964.
- Sjöholm, Om befogenheten att fängsla och arresteras, SvJT 1971 s. 189.
- Strömberg, Förnyat föreläggande vid vite, FT 1954 s. 65.
- Strömberg, Om kombination av straff och vite, FT 1955 s. 197.
- Strömberg, Till frågan om vitets rättsliga natur, StatsvT 1954 s. 247.
- Strömberg, Vites utdömande vid försenad prestation, FT 1963 s. 257.
- Söderwall, Till frågan angående exekution av administrativa beslut om betalningsskyldighet, FT 1944 s. 191.
- Thornstedt, Administration och straffrätt, FT 1952 s. 284.
- Walberg, Några funderingar kring vitesinstitutet, FT 1970 s. 167.
- Wennergren, Om utdömande av taxeringsförfarandets viten, SvSkT 1960 s. 529.
- SOU 1942: 54 Utredning angående frågan om polismans rätt att bruka våld m. m.

## KAP. V.

# RÄTTSKRAFT

Motiveringen för ett administrativt beslut är i princip icke bindande vid fattande av nytt beslut i annat ärende, d.v.s. motiveringen vinner icke rättskraft. Själva slutet i ett administrativt beslut skall däremot i en mångfald situationer läggas till grund för nytt avgörande i sak. Denna *positiva* rättskraft följer ofta av uttryckliga författningsbestämmelser, vilka som ett rättsfaktum anger att visst beslut föreligger, t. ex. socialhjälpslagen § 22 angående mantalsskrivnings betydelse för kommuners inbördes ersättningskyldighet. När lagstiftningen icke klargör huruvida det tidigare beslutet som sådant eller, i dess ställe, de bakom detsamma liggande rättsfakta skall anses relevanta i det nya ärendet, får svaret bero av huru det ifrågavarande rättsinstitutet är avsett att fungera. Generellt kan sägas att ett beslut i princip bör tillerkännas positiv rättskraft i den mån dess funktion är att skapa grundval för senare avgöranden.<sup>34a</sup>

Den *negativa* rättskraften innebär att ny talan eller ny ansökan angående samma sak skall avvisas, t. ex. ny talan i hyresregleringsmål eller skaderegleringsmål. Därest den nya talan icke anhängiggöres utifrån, utan fråga är om sakens upptagande på nytt inom myndigheten, kan den negativa rättskraften få den formen, att t. ex. ett givet näringstillstånd icke får återkallas eller ett disciplinärt åläggande icke rubbas. Sammanfattningsvis kan sägas att frågan om negativ rättskraft avser, huruvida resultatet av ett tidigare avgörande kan åsidosättas genom ett nytt avgörande. Givetvis bortses härvid från möjligheten av ändring genom besvär och andra särskilda rättsmedel. Myndighet bör ex officio och i varje instans beakta denna fråga om rättskraft.<sup>35</sup>

*Interna beslut*, vilka enligt sitt innehåll över huvud ej angår andra rättssubjekts individuella intressesfär, t. ex. beslut om byggande av skolor eller vägar, vinner ej rättskraft.<sup>36</sup> Även om entreprenör hunnit antagas må själva byggnadsbeslutet åter-

<sup>34a</sup> KA II 1968 ref. 1 (plenum) och Minnesboken ref. 109.

<sup>35</sup> Fattigvårdsmål 1912 ref. 37.

<sup>36</sup> RA 1944 E 185.

kallas<sup>37</sup>, men fråga kan då bli om skadeståndsskyldighet vid allmän domstol. Beslut som enligt sitt innehåll angår andras individuella intressen men som likväl blott utgör ett internt ställningstagande från det allmännas sida — t. ex. ett till dess verkställighetsorgan riktat uppdrag att ingå avtal — vinner ej heller rättskraft.<sup>38</sup>

Beslut, som skall avkunnas eller expedieras, kan ändras *ända till dess avkunnande eller expedition skett*.<sup>39</sup> Justering av protokoll utesluter icke att ändring göres. Envar av de i beslutet deltagande äger, oberoende av de övriga, ändra sitt votum. Beträffande åter beslut som icke skall expedieras eller eljest tillkännagivas, t. ex. mantalsskrivning, upphör ändringsmöjligheten — såvitt denna beror på huruvida besluten föreligger i tillräckligt definitivt skick — vid justeringen eller slutbehandlingen.

Om förvaltningsorgan finner att dess avgörande till följd av *skrivfel, misräkning eller annat dylikt förbiseende* innehåller uppenbar oriktighet, äger organet meddela beslut om rättelse.<sup>40</sup> För vissa fall finns särskilda bestämmelser i denna riktning, t. ex. försäkringsdomstolslagen § 20. Det kräves, att oriktigheten hänför sig till beslutets avfattande samt att den klart framgår av själva beslutet eller åtminstone av en enkel jämförelse med handlingarna i ärendet. Huruvida fel som blott framgår på sistnämnda sätt får rättas, kan vara tveksamt. Emot en sådan rättelsemöjlighet talar regeln inom ett speciellt område, nämligen att felskrivning av betyg icke får rättas av den som meddelat betyget annat än efter rektors medgivande, skolstadgan 6: 15 m. fl.; felskrivningen framgår i sådana fall knappast av betyget självt och är så till vida icke uppenbar. För rättelse förutsättes i princip icke att den enskilde insett oriktigheten, men väl att han bort inse den.

Möjligheten att rätta förbiseendefel kommer indirekt till uttryck i förvaltningslagen: innan myndigheten rättar beslut, som till följd av skrivfel, räknofel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, skall tillfälle lämnas part att yttra sig, om det ej är obehövt, § 19. Avsikten är att rättelsemöjligheten

<sup>37</sup> RÅ 1931 S 230.

<sup>38</sup> RÅ 1942 E 35.

<sup>39</sup> Akten till RÅ 1935 E 615, 1972 ref. 2, 47.

<sup>40</sup> RÅ 1959 Ju 173, 1966 ref. 32. Jfr även RÅ 1965 C 21 (tre led. mot två). FörsäkrD 1965 ref. 9. JO 1966 s. 105. NJA 1970 s. 539, RÅ 1975 ref. 105.

är en befogenhet, icke en skyldighet för myndigheten. Någon tidsspärr för rättelsemöjligheten har ej stadgats. I förvaltningsprocesslagen § 32 har man tagit in en bestämmelse om självrättelse, som nära ansluter till rättegångsbalken 17: 15.

Åtskilliga författningar innehåller bestämmelser om att återkallelse av tillstånd och andra *gynnande beslut* må ske »när som helst», »när skäl därtill äro» o.s.v. Icke ens vid sådana allmänt formulerade bestämmelser må återkallelse ske på grund av omständigheter som ligger utom ramen för den tillståndsreglerande författningen; tillstånd att idka gårdfarihandel kan t. ex. icke återkallas, därest gårdfarihandlaren begagnar sig av ett fordon som ej uppfyller motorfordonsförordningens krav på utrustning. Vissa författningsbestämmelser kräver enligt sin ordalydelse en »särskild» eller »synnerlig» styrka hos återkallelseorsaken.

När författningsbestämmelser saknas, torde vid gynnande beslut i princip gälla att myndigheten icke äger att på grund av t. ex. *ekonomiska skäl, organisatoriska skäl eller rättviseskäl* återkalla beslutet — utan stöd av återkallelseförbehåll i detsamma — därest myndigheten anser sig ha använt sitt *fria skön* felaktigt vid beslutets fattande. Denna uppfattning motiveras av att nämnda skäl icke är sådana, att de oundgängligen kräver beaktande, och av att största möjliga hänsyn bör tagas till den gynnades behov av trygghet. Lagstiftaren har ock i motiven till uttryckliga återkallelsebestämmelser stundom uttryckt den uppfattningen, att återkallelse principiellt icke kan ske av sådana skäl som ovan nämnts. Ett visst stöd för en sådan uppfattning ger även några rättsfall angående otillåten återkallelse av beslut om betyg, dispens från avstyckningsförbud och statsbidrag.<sup>41</sup> Undantag från denna princip har i praxis gjorts dels beträffande export- och importtillstånd inom kristidsförvaltningen<sup>42</sup> och dels beträffande vissa sociala understöd.

Frågan om återkallelse av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, smittofara, brandfara, trafikfara eller eljest av *säkerhets*skäl ställer sig ofta annorlunda än frågan om återkallelse av t. ex. ekonomiska skäl. Den enskildes intresse att få bibehållas

<sup>41</sup> MO 1937 s. 67 (betyg), RÅ 1946 JO 3 (dispens från avstyckningsförbud), KRes 2 mars 1945 jordbruksdep. nr 46 (statsbidrag). RÅ 1971 ref. 26 (återkallelse av prispolitiska skäl ej medgiven; även e contrario-tolkning av lagtext), RÅ 1972 ref. 2 (tjänstetillsättning), ref. 47 (löneförmån). JO 1973 s. 520.

<sup>42</sup> Handelskommissionen 13 juli 1948 plenum (lineoleumimport), KRes 27 sept. 1946 folkhushållningsdep. (hartsimport).

vid beslutet — vilket intresse i och för sig kan vara både starkt och berättigat — måste stundom uppoffras, när säkerhetsskäl kräver det. Huruvida detta också varit lagstiftarens mening vid vederbörande författnings tillkomst, kan i allmänhet icke fastställas. I praxis har återkallelse, när frågan någon gång gått till högsta instans, fått ske utan stöd av lag.<sup>43</sup> Men det måste understrykas, att endast trängande säkerhetsskäl bör möjliggöra återkallelse.<sup>44</sup>

Även vissa *andra omständigheter än återkallelse*skälets art bör närmare beröras. Först och främst bör nämnas hänsyn till den gynnades trygghet. Ju känbarare ingreppet skulle bli, desto större betänkligheter möter när klart stöd i lag saknas. Särskilt bör beaktas, i vad mån den gynnade redan påbörjat det tillåtna eller eljest engagerat sig. Än mer beaktansvärt är om myndigheten med kännedom om felet förhållit sig passiv. Dock må tilläggas, att om säkerhetsskäl anses nödvändiggöra återkallelse, må sådan ske, oavsett om det tillåtna påbörjats — det är för övrigt i regel först då, som säkerhetsskäl framträder.

En annan omständighet att beakta är beslutets »natur». Detta är ett samlingsuttryck för ett flertal omständigheter. Författningarnas ordalag bör uppmärksammas; beslutet kanske skall ha den formen, att det förlämnar en »rätt» eller »rättighet», eller privilegieformen eller annan mera sakrosankt form skall användas. Beslutet kanske närmar sig det privaträttsliga avtalet. Det kanske finns en gammal stadgad uppfattning, att beslutet är »rättsgrundande», vilket då kan antagas vara förutsatt i författningen. Den gynnade har kanske utfört en motprestation. Över huvud bör uppmärksammas, i vad mån omständigheterna vid beslutets tillkomst motiverar en särskild tillit till beslutets bestånd. En lätt urskiljbar sådan omständighet är, att tillstånd stundom meddelas för en på förhand bestämd tidrymd. Däri ligger en naturlig anvisning att invänta tidens utgång.

Då det gäller återkallelse av *lagstridiga* beslut behöver frågan, huruvida återkallelse må ske av säkerhetsskäl, icke nu upptagas till behandling, eftersom säkerhetsskäl principiellt möjliggör återkallelse redan vid felaktighet i det fria skönet. Intresset knyter sig här i stället till frågan, om återkallelse må ske av t. ex. ekonomiska skäl eller organisatoriska skäl. Av sådana skäl må, som tidigare visats, återkallelse i regel ej ske vid felaktighet inom

<sup>43</sup> T.ex. NJA 1907 s. 136, jfr JO 1907 s. 20, 1908 s. 10.

<sup>44</sup> Jfr även RA 1953 ref. 22.

fria skönet. Men då beslutet nu förutsättes strida mot lag kan den principen tänkas, att ett beslut över huvud ej kan ge rätt till mera eller till annat, än lagen tillstädjer.

Ur synpunkten av svensk rätt framstår det emellertid som tvivelaktigt att vindicera en så bestämd särställning för lagstridighet gentemot felaktighet inom skönet. En princip om återkallelse på grund av lagstridighet skulle ock omfatta högst olikartade former av lagstridighet. Viss legal förutsättning för ett beslut kan vara ytterst väsentlig, en annan förutsättning kan vara mindre väsentlig. Framför allt bör emellertid hänsyn tagas till den gynnades trygghet. Återkallelse av ett beslut, varpå den gynnade uppbyggt t. ex. en näringsverksamhet eller eljest räknat, kan vara ett för honom — och hans familj eller anställda, alltså för ett flertal personer — djupt kännbart ingrepp. Man bör å andra sidan icke av den omständigheten, att det gynnande beslutet enligt lag aldrig hade bort fattas, sluta att det redan fattade, lagstridiga beslutet också kan återkallas, ty en återkallelse är i allmänhet mera kännbar än ett omedelbart avslag. Återkallelse av ett gynnande beslut är emellertid icke alltid så ingripande, som nyss antytts. Så t. ex. icke, om det gynnande beslutet självt är av föga betydelse eller om den gynnade ännu icke på något sätt engagerat sig i förlitan på beslutet. Men den gynnades trygghet skulle tillgodoses mindre väl, om myndigheten ägde att i varje konkret fall avgöra, huruvida hänsyn till den gynnade och andra skall anses utesluta återkallelse.

Slutsatsen blir att av andra skäl än säkerhetsskäl må återkallelse i allmänhet icke ske av beslut som strider mot lag. Återkallelse torde vara utesluten icke blott då lagstridigheten hänföra sig till t. ex. förfarandet vid beslutets tillkomst, utan även då lagstridigheten hänföra sig till beslutets innehåll. Och återkallelse torde vara utesluten icke blott då myndigheten ändrar uppfattning i en tveksam tolkningsfråga, utan även då lagstridigheten är uppenbar. Slutligen må framhållas, att återkallelse torde vara utesluten även om den gynnade ännu icke på något sätt engagerat sig i förlitan på det gynnande beslutet.

Såsom ett visst stöd för nyssnämnda satser kan åberopas rättsfall angående naturalisation (uppenbart lagstridigt innehåll)<sup>45</sup>, angående avstyckning (uppenbart lagstridigt innehåll)<sup>46</sup>, angående godkännande av nytt släktnamn (uppenbart lagstri-

<sup>45</sup> RÅ 1948 ref. 30.

<sup>46</sup> RÅ 1932 Jo 15.

digt innehåll)<sup>47</sup>, angående militär befordran (uppenbart lagstridigt innehåll)<sup>48</sup>, angående tillsättning av folkskollärare (bl. a. uppenbart lagstridigt förfarande)<sup>49</sup>, angående beviljande av statsbidrag (lagstridigt innehåll)<sup>50</sup>. Dessutom må åberopas att medicinalstyrelsen i ett fall, då legitimation som läkare beviljats ehuru de lagliga förutsättningarna uppenbarligen icke varit uppfyllda, ändock icke ansett sig kunna återkalla legitimationen.<sup>51</sup>

Den princip om oåterkallelighet, vilken nyss utvecklats, är icke undantagslös. Därest beslut, för vilket förutsattes svenskt medborgarskap eller medlemskap av svenska kyrkan, fattats ehuru en sådan förutsättning icke varit uppfylld, torde beslutet, vad beslutet än gäller, kunna återkallas. Dessutom torde export- och importtillstånd i praxis anses återkalleliga. Beslut om vissa bidrag och understöd kan återkallas med verkan att bidragen indragas.<sup>51A</sup>

I *ond tro* och i strid mot lag uppburet socialt bidrag eller understöd torde i princip kunna återkrävas. Avdrag vid en senare utbetalning må dock principiellt ej ske utan mottagarens samtycke. Däremot må indragning företagas, så att framtida utbetalning ej sker. Vid andra gynnande beslut torde återkallelse icke kunna ske på grund av *ond tro* i och för sig.

En näraliggande fråga är huruvida återkallelse är möjlig i vidare utsträckning än eljest, därest det felaktiga beslutet tillkommit på grund av *vilseledande uppgifter* från den gynnade. Vilseledandet kan ha bestått såväl i lämnande av positivt oriktiga uppgifter som i förtigande av omständigheter. Har beslut om bidrag eller understöd utverkats genom uppsåtligt vilseledande, föreligger i princip återbetalningsskyldighet. Även vid vilseledande av vårdslöshet eller vid ursäktligt vilseledande torde i princip återbetalningsskyldighet föreligga. Men myndigheten torde icke i något fall utan författningsstöd och mot mottagarens vilja äga göra avdrag vid en senare utbetalning. Däremot kan i viss utsträckning ett felaktigt beviljat men ännu icke utbetalat bidrag indragas, därest myndigheten vilseletts. I fråga om andra gynnande beslut torde återkallelse under vissa omständigheter kunna ske vid uppsåtligt vilseledande. Undantag utgör beslut

<sup>47</sup> KRes 28 april 1939 (just.dep.).

<sup>48</sup> MO 1941 s. 165.

<sup>49</sup> RA 1917 E 135, 1928 ref. 47. Jfr JO 1975 s. 442.

<sup>50</sup> KÅ I 1947 ref. 9. Jfr däremot NJA 1970 s. 539 (meddelande "inom mycket kort tid").

<sup>51</sup> RA 1945 S 111.

<sup>51A</sup> RA 1966 ref. 32.



om naturalisation, vilket icke torde kunna återkallas. Undantag utgör däremot icke beslut om t. ex. tjänstetillsättning<sup>51B</sup>, betyg, yrkesauktorisering. Även vid vilseledande av vårdslöshet torde återkallelse i princip vara möjlig, men däremot knappast vid ursäktligt vilseledande, när sådant undantagsvis förekommer.

Huruvida återkallelse på grund av *nya faktiska omständigheter* må ske, beror främst på om den brustna förutsättningen är sådan, att återkallelse påkallas av säkerhetsskäl eller av andra skäl. Återkallelse av andra skäl än säkerhetsskäl torde icke kunna ske, varken då en legal förutsättning eller en vid skönsmässig bedömning uppställd förutsättning bortfallit. Som ett stöd för nämnda sats kan åberopas några rättsfall angående tjänstemäns rättsställning, frikallelse från värnplikstjänstgöring<sup>52</sup>, uppehållstillstånd för utlänning.<sup>53</sup> Den princip om oåterkallelighet, vilken nyss utvecklats, är emellertid icke undantagslös. Om svenskt medborgarskap utgör en laglig förutsättning för ett gynnande beslut och den gynnade senare förlorar sitt svenska medborgarskap, torde beslutet, vad det än gäller, kunna återkallas. Beslut att förklara tjänst ledig torde kunna återkallas i visst fall. Beslut om vissa bidrag och understöd torde kunna återkallas så att bidragen indrages.<sup>53 a</sup>

Vad slutligen beträffar återkallelse på grund av säkerhetsskäl, torde sådan återkallelse — liksom vid oriktiga beslut — principiellt kunna ske vid nya faktiska omständigheter.<sup>54</sup> Återkallelse är möjlig icke blott då en legal förutsättning för beslutet, utan även då en vid skönsmässig bedömning uppställd förutsättning bortfallit. Och återkallelse är möjlig, även om den gynnade redan engagerat sig i förlitan på det gynnande beslutet.

Frågan om ändring av *förpliktande beslut* — bortsett från beslut i mål mellan tvenne parter — är betydligt enklare än frågan om gynnande besluts rättskraft. När en sådan förändring inträffat — vare sig genom att en betingelse för det förpliktande beslutet bortfallit eller att en annan omständighet tillkommit — att beslutet numera icke skulle fattas, kan beslutet i princip återkallas. Ju tydligare det är att beslutet numera icke skulle fattas, desto klarare framstår det som en plikt för myndigheten att återkalla

<sup>51B</sup> RA 1968 ref. 78. JO 1976/77 s. 280.

<sup>52</sup> MO 1946 s. 180. JO 1974 s. 158. — RRK K73 2: 8 (tjänst).

<sup>53</sup> Utlänningskommissionen 8 mars 1950 (Sonntag).

<sup>53 a</sup> Jfr dock RRK K7 2: 14.

det.<sup>55</sup> Ett förpliktande beslut kan som regel återkallas även på grund av fel i beslutet, icke blott på grund av fel som består i lagstridighet utan även så snart myndigheten ändrar uppfattning i en relevant skönsfråga.<sup>56</sup> Även ändring till den förpliktades nackdel må ske, för så vida vederbörande författning icke reser hinder däremot, t. ex. genom föreskrift att beslut skall fattas inom viss tid, som utgått.

Den omständigheten, att ett förpliktande beslut efter besvär helt eller delvis upphävts av högre instans, hindrar icke att ett nytt förpliktande beslut med samma innehåll utfärdas, när nya omständigheter föreligger.<sup>57</sup> Men är omständigheterna oförändrade, måste den underordnade myndigheten anses förhindrad meddela ett nytt förpliktande beslut. Eljest skulle det skydd, som den förpliktade vunnit genom sina besvär över det första beslutet, bli illusoriskt.

Vid *avslagsbeslut* — bortsett från beslut i mål mellan tvenne parter — gäller att rättskraft icke bör i något avseende anses föreligga. Naturligtvis bör en ny ansökan prövas, därest nya omständigheter åberopas. Men även om nya omständigheter icke åberopas, utan sökanden gör gällande att det tidigare avslaget är från början olagligt, onödigt eller eljest olämpligt, bör den nya ansökan prövas i sak och får icke avvisas eller avslås under åberopande av det tidigare avslaget. Dock kan naturligtvis denna nya sakprövning göras mer eller mindre ingående, allt efter omständigheterna.<sup>58</sup>

Om ett avslagsbeslut överklagats och högre instans med ogillande av besvären fastställt avslaget, uppkommer fråga huruvida den underordnade myndigheten är bunden därav, om en ny ansökan göres i saken. Svaret torde böra bli nekande. Den lägre myndigheten är m. a. o. icke bunden av besvärsinstansens uppfattning i rätts- eller skönsfrågan, utan kan även under oförändrade omständigheter bifalla en ny enahanda ansökan, därest den lägre myndigheten ändrat uppfattning i saken.

I många slag av administrativa mål föreligger en *partsställning* liknande den, som föreligger i tvistemål vid allmän domstol. Exempelvis må nämnas mål mellan kommuner om ersättning för

<sup>55</sup> KRes 7 dec. 1945 just.dep. nr 30 (konfiskation), RÅ 1945 K 199 (föreläggande att borttaga vindsinredning).

<sup>56</sup> RÅ 1948 I 22 (förbud mot vattenklosett). Jfr även RÅ 1965 K 1173.

<sup>57</sup> RÅ 1946 Fo 6 och 1945 Fo 3.

<sup>58</sup> RÅ 1912 ref. 138 och 1939 S 255 (statsbidrag), 1945 E 49 (upplåtande av skollokal), FörsäkrD 1974 ref. 37 (pension). RRRK K76 2: 7.

socialhjälp, mål mellan revisor och redogörare om revisionsanmärknings riktighet o. s. v. Administrativa myndigheter äger ock i viss omfattning besluta om straff. Beträffande nu nämnda slag av administrativa mål kan delvis samma skäl anföras för och emot rättskraft som beträffande mål vid allmän domstol. Men samma relativa enhetlighet, som synes prägla bedömningen av rättskraftsskäl beträffande mål vid domstol, är knappast möjlig beträffande administrativa mål. Trygghetssynpunkten t. ex. gör sig gällande med mycket olika styrka i socialhjälpsmål mellan kommuner och i hyresregleringsmål mellan hyresgäst och hyresvärd. I ett och samma slag av mål kan trygghetssynpunkten dessutom verka helt olika, när fråga är om ändring till den ena partens nackdel och när fråga är om ändring till den andra partens nackdel, så t. ex. i taxeringsmål. I administrativa mål om straff gör sig trygghetssynpunkten gällande, därest fråga är om skärpning av straffet, men icke därest fråga är om lindring av straffet.

Trots dessa skiljaktigheter mellan olika slag av administrativa mål kan principiellt sägas att utslag i mål mellan parter vinner rättskraft. Rättskraftens omfång i objektivt hänseende kan i princip angivas så, att rättskraften omfattar allenast den sak som varit under prövning. I subjektivt hänseende omfattar rättskraften i princip endast parterna, ej tredjeman.

Ett flertal exempel ur praxis kan anföras. Vid beslut angående straff må ändring icke senare företagas till den enskildes nackdel och ej heller till hans fördel.<sup>59</sup> Utslag i anmärkningsmål vinner rättskraft så att avgjord sak ej kan ånyo upptagas till prövning på talan av samma eller annan revisor, vare sig utslaget varit friande eller fällande; detta gäller icke blott kammarrättens utslag utan även revisionsmyndigheternas.<sup>60</sup> Beslut om skatt och tull vinner rättskraft i den mån bestämmelser om efterbeskattning eller restitution icke är tillämpliga.<sup>61</sup> Utslag i socialhjälpprocess vinner rättskraft. Beslut om avlöning och pension är bindande så till vida att rättelse till en enskilds nackdel ej må ske utan hans samtycke.<sup>62</sup>

### Särskild litteratur

Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951.

<sup>59</sup> RÅ 1934 S 65, MO 1946 s. 220, JO 1970 s. 92.

<sup>60</sup> KÅ I 1933 ref. 12.

<sup>61</sup> RÅ 1939 Fi 189, 1944 Fi 872, 1946 ref. 53, 1975 ref. 3. FörsäkrD 1967 ref. 46 (arbetsgivaravgift). Jfr däremot FörsäkrD 1976 ref. 17.

<sup>62</sup> JO 1969 s. 395, 1971 s. 554.

## KAP. VI.

# BESLUTS ÖVERKLAGBARHET

Den viktigaste möjligheten att erhålla rättsskydd på förvaltningens område erbjuder det s. k. besvärsinstitutet. Ordet besvär användes i skilda betydelser. Vanligen betecknar ordet dels den talan som föres, och dels den skriftvari talan koncentreras. Den nu aktuella frågan om besluts överklagbarhet avser ett väsentligt led i besvärsinstitutet, närmare bestämt vad som må utgöra objekt för ett överklagande hos högre förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol.

Beslut som icke fått *skriftlig* form kan icke bli föremål för besvär, ej ens om beslutet uppbär en ingripande förvaltningsåtgärd. Besvär anses nämligen förutsätta ett preciserat, d. v. s. skriftligt objekt. Icke heller kan besvär riktas mot en myndighets *underlåtenhet att besluta*, mot ett dröjsmål med handläggningen. I stället för en sådan inaktivitetstalan, som är möjlig i vissa länder, äger den missnöjde hos oss vända sig till överordnad myndighet eller till justitiekansler eller justitieombudsman.<sup>1</sup>

Besvärsinstitutet utgör såvitt gäller *förvaltningsbesvär*, åtskilda från kommunalbesvär, ett enhetligt rättsinstitut. Förfarandet är i huvuddrag detsamma i alla ärenden och alla instanser. Förvaltningsbesvär omfattar dels besvär över statliga myndigheters beslut, dels besvär över kommunala nämnders beslut, i den mån särskild besvärbestämmelse finnes i ifrågavarande specialförfattning, kommunallagen kap. 7 § 2<sup>2</sup>, och dels besvär över vissa icke-statliga eller kommunala organs beslut.

Även om principerna för förvaltningsbesvär i stort sett är enhetliga, är emellertid regleringen i *författningarna* i hög grad splittrad och ofullständig. Besvärbestämmelser finns först och främst i specialförfattningar som gäller den materiella verksamheten, t. ex. barnavårdslagen § 80 och hälsovårdsstadgan § 86,

<sup>1</sup> JO 1958 s. 158, 1969 s. 415.

<sup>2</sup> RÅ 1958 ref. 40.

vidare i särskilda kompetensreglerande författningar t. ex. behörighetslagen för allmän förvaltningsdomstol, och i instruktioner för myndigheter, samt för det fjärde slutligen i förvaltningslagen såvitt gäller besvärsprovande förvaltningsmyndigheter, och i förvaltningsprocesslagen såvitt gäller vissa förvaltningsdomstolar. Besvärshästämmelserna i instruktioner och i allmännare författningar gäller vanligen »där ej annorlunda är stadgat», d. v. s. dessa bestämmelser är subsidiära i förhållande till specialförfattningarnas bestämmelser.

Författningarna föreskriver ofta att vissa preciserade beslut är överklagbara, t. ex. utlänningslagen § 44, nykterhetsvårdslagen § 59, resp. icke överklagbara, uppbördslagen § 86. Det förekommer också, ehuru mera sällan, föreskrifter om att inga beslut enligt viss författning eller utav viss myndighet kan överklagas<sup>3</sup>, eller att klagan till högsta instans endast får ske under vissa villkor, t. ex. därest avvikande mening anförts. De skäl som ligger bakom dessa begränsningar av överklagbarheten är ganska olika. Det kan vara hänsyn till att viss lägre myndighet har en särskild sakkunskap, att vissa ärenden är bagatellartade eller att högre instans skulle bli överbelastad av vissa slags mål o. s. v. Någon större konsekvens föreligger icke i den splittrade lagstiftningen. Besvär är t. ex. möjliga i åtskilliga slag av bagatellärenden genom både två och tre instanser.

Den författningmässiga regleringen är icke blott inkonsekvent, den är ock i hög grad ofullständig. Vissa författningar innehåller icke några som helst regler om besvär. Andra författningar, som medger besvär över vissa beslut, saknar regler rörande andra beslut enligt samma författning. I dylika fall uppkommer fråga om tolkning *e contrario* av de regler som medger besvär. Så mycket kan sägas generellt, att en besvärregel på ett område av förvaltningen icke berättigar till den slutsatsen *e contrario*, att ett beslut inom ett annat område av förvaltningen icke får överklagas. Tveksamhet kan däremot uppkomma när det gäller ett beslut, som fattas enligt samma författning som det beslut, vars överklagande uttryckligen medgives. I praxis har därvidlag en tolkning *e contrario* vanligen ansetts motiverad — enär ett avsiktligt motsatsförhållande skulle föreligga — så att överklagande ej

<sup>3</sup> Jfr RA 1958 ref. 16.

fått ske.<sup>4</sup> Vid avgörandet av en sådan besvärfråga beaktas dock även andra skäl rörande överklagbarheten. E contrario-tolkningen innefattar blott ett argument. Ungefär detsamma gäller när en författning föreskriver att besvär icke får anföras över visst beslut, och fråga är om klagan får föras över ett annat beslut enligt samma författning.<sup>5</sup>

*Huvudprincipen* är att förvaltningsmyndigheternas beslut kan genom besvär dragas under överordnade myndigheters prövning. Denna rätt har djupa rötter i förvaltningens historia. Uttryckligt författningsstöd kräves alltså i princip ej för att överklagande skall vara tillåtet.<sup>6</sup> Denna princip om överklagbarhet gäller emellertid ej alla slag av beslut. Beslut som ej utövar sådana verkningar gentemot person eller egendom, att ett tillräckligt rättskyddsbehov kan anses föreligga, bör icke kunna överklagas. Sålunda kräves i detta sammanhang bl. a. en viss bedömning av förvaltningsbeslutens rättsliga verkningar.

Den historiskt framvuxna principen om överklagbarhet gäller *statliga* och *kommunala* myndigheter. Även ett sådant beslut av departementschef som fattas i ett departementsärende, t. ex. i en avlöningsfråga eller en disciplinfråga, torde följa vanliga principer för överklagbarhet, därest intet särskilt stadgats.<sup>6A</sup> Beslut av *andra* offentligrättsliga organ än statliga och kommunala, t. ex. skogsvårdsstyrelser och försäkringskassor, må däremot överklagas endast med uttryckligt författningsstöd.<sup>7</sup>

Principen om överklagbarhet gäller såväl *normmässiga* beslut som *individuella* beslut. Beslut som riktar sig till allmänheten, t. ex. beslut om trafikföreskrifter eller hälsovårdsordningar, är sålunda underkastade samma principer för överklagbarhet som andra beslut.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> RÅ 1939 ref. 26, 1953 ref. 46. Annorlunda RÅ 1965 ref. 41 (talan medgiven »jämligt grunderna» för visst lagrum).

<sup>5</sup> RÅ 1964 ref. 17 (plenium med 10 röster mot 6; klagan förvägrad jämligt »grunderna» för visst lagrum).

<sup>6</sup> FLU 1950: 16 s. 14. Ett uttalande i motsatt riktning av lagrådet i KPR 1939: 96 s. 287. KRes 21 april 1972; i FT 1974 s. 207.

<sup>6A</sup> RÅ 1967 ref. 33 (departementschefs beslut om uppsägning överklagbart), KRes 8 dec. 1967 (likaså departementschefs beslut i tjänstetillsättningsärende, Sehlstedt). Annorlunda KRes 26 febr. 1971 (departementschefs beslut om utgivningsbevis för periodisk skrift ej överklagbart, FT 1971 s. 135).

<sup>7</sup> RÅ 1947 ref. 35, 1949 ref. 27.

<sup>8</sup> RÅ 1950 ref. 18, 1960 ref. 45.

Överklagbarhet föreligger vid *slutliga* beslut, d. v. s. beslut varigenom myndigheten skiljer sig från ärendet, antingen genom ett avgörande i sak eller på annat sätt. Exempelvis torde beslut om avvisning av talan och om avskrivning av ärende kunna överklagas. Däremot kan talan ej föras över beslut, som utgör led i beredningen, t. ex. beslut att remittera eller kommunicera ett ärende.<sup>9</sup>

Beträffande vissa beslut under förfarandet är emellertid frågan om självständig talan mera problematisk. Beslut i jävsfråga får enligt förvaltningslagen överklagas endast i samband med talan mot beslut, varigenom myndigheten avgör ärendet, § 5 sista st. Om emellertid en tidigare underkänd jävsinvändning senare gillas i besvärsmålet, måste handläggningen i den lägre instansen göras om, vilket innebär en nackdel. Måhända är det i vetenskap därom, som förvaltningsprocesslagen för sitt tillämpningsområde föreskriver, att särskild talan får föras, när rätten ogillat invändning om jäv mot ledamot av rätten eller invändning om att hinder föreligger för talans prövning, § 34 p. 1. Det sistnämnda alternativet kan avse t. ex. att invändning mot klagandens behörighet ogillats. I det fallet torde utanför förvaltningsprocesslagens område en självständig talan tvärtom icke tillåtas. Om emellertid ett beslut under förfarandet medför fristående rättsverkningar, torde omedelbara besvär vara möjliga. Så t. ex. kan beslut att avvisa ombud eller biträde överklagas självständigt, förvaltningslagen § 6 sista st., resp. förvaltningsprocesslagen § 34 p. 2. Likaså utdömmande av vite eller annan påföljd, § 34 p. 5, som torde ge uttryck för en allmän princip. Likaså torde interimistiska beslut — som kan utöva allvarliga rättsverkningar — kunna överklagas självständigt,<sup>10</sup> jfr även § 34 p. 3 och 6. I princip torde även förhandsbesked, om de är bindande, vara överklagbara.

Icke alla slutliga beslut kan överklagas. Principiellt föreligger överklagbarhet endast vid beslut som i något hänseende är *bindande* för parten. Ett beslut som t. ex. blott innefattar en framställning från en myndighet till *annan myndighet*, vilken har den egentliga beslutanderätten i saken — ett beslut som alltså är oförbindande i förhållande till en enskild intressent — kan icke

<sup>9</sup> RA 1957 H 37, FörsäkrD 1964 ref. 27 (plenum), beslut om läkarundersökning ej överklagbart.

<sup>10</sup> RA 1962 E 21, FörsäkrD 1973 ref. 36.

överklagas av den enskilde, även om framställningen utgör den förstnämnda myndighetens slutliga yttrande i saken.<sup>11</sup> Skulle framställningen däremot i något hänseende vara bindande för den mottagande myndigheten vid dess senare beslut gentemot den enskilde, bör besvär av den enskilde i princip vara möjliga. Rätt till klagan över en oförbindande framställning erfordras i princip icke, enär invändning mot framställningen kan göras i besvär över det slutliga beslutet. Sådana oförbindande beslut förekommer t. ex. i form av remissvar och andra yttranden och förslag.

Ett undantag föreligger vid förslag till tjänstetillsättning, som kan överklagas även då tillsättningen icke är bunden inom förslaget. Stundom föreskrives detta uttryckligen, t. ex. allmänna verksstadgan § 18, högskoleförordningen kap. 25 § 1. Ett skäl för detta undantag är att tjänsteförslag kan innehålla bedömningar, vilka parten har ett starkt intresse av att få uttryckligen omprövade, både med hänsyn till det aktuella ärendet och med hänsyn till framtiden.<sup>12</sup>

I detta sammanhang bör nämnas att tjänsteföreskrifter icke torde kunna överklagas av den underordnade i den mån lydnapplikten föreligger. Lydnadsplikten är nämligen icke väl förenlig med hävdandet av en mot tjänsteföreskriften stridande mening. Däremot kan t. ex. beslut om avlöning liksom beslut om disciplinstraff, inklusive varning, överklagas av tjänstemännen.<sup>13</sup> Måhända kan besvär även anföras i vissa fall, då tjänstemannen anser att det som ålagts honom icke hör till tjänsten.<sup>14</sup> Betyg kan principiellt ej överklagas; detta gäller numera även uppförandebetyg i grundskola och yrkesskola, vilka sättes av klassföreståndare resp. klasskonferens, vars beslut ej är överklagbara. Undantag från oöverklagbarheten gäller bl. a. för tjänstgöringsbetyg i vissa fall.<sup>15</sup>

Oförbindande beslut som riktar sig, icke till annan myndighet utan till *utomstående* kan icke heller överklagas. Exempelvis

11 RÅ 1942 E 14, 1962 I 118. FörsäkrD 1967 ref. 19 (uttalande av arbetsmarknadsstyrelsen). RÅ 1969 ref. 44, 1972 ref. 53. RRK K75 1: 28.

12 Besvär av sökande till universitetsprofessur med yrkande allenast att framför annan bliva uppförd å förslag har emellertid icke ansetts kunna vara föremål för någon K.Maj:s åtgärd, KRes 24 mars 1950 (ecklesiastikdep.) på besvär av B. Silfverskiöld (FT 1950 s. 187).

13 Jfr däremot RÅ 1957 S 120 (kritiska uttalanden). Jfr KRes 22 sept. 1972 (beslut ang. partiell tjänstbefrielse ej överklagbart, FT 1972 s. 278).

14 RÅ 1918 Ju 34.

15 RÅ 1953 ref. 21.



kan nämnas en anmodan, anvisning, erinran eller ett besked.<sup>16</sup> I den mån det är tveksamt om beslutet är bindande, t. ex. huruvida tvångsmedel står till buds, bör klagan över beslutet vara möjlig.<sup>17</sup> Ett undantag från oöverklagbarheten torde ock föreligga beträffande en myndighets partsbesked i privaträttsliga och liknande förhållanden.<sup>18</sup> Ett besked i en sådan fråga kan nämligen inverka på rättsförhållandet, vilket ett oförbindande uttalande i en vanlig offentlighetsrättslig fråga icke kan. Det föreligger därför ett visst behov ur både allmän och enskild synpunkt av att ett partsbesked kan omprövas i administrativ väg, oavsett att frågan kan prövas även av allmän domstol.

I samband med besvär över oförbindande uttalanden bör nämnas, att besvär icke torde kunna föras allenast över motiveeringen i ett beslut<sup>19</sup>, för så vida icke motivuttalandena undantagsvis är förenade med särskilda rättsverkningar.<sup>20</sup> Att besvär anföres allenast över en sådan speciell, men bindande del av ett beslut som avser ersättning för rättegångskostnader, torde i princip icke utgöra hinder för saklig prövning.<sup>21</sup>

Vid ett underställningspliktigt beslut äger parten möjlighet att framställa erinringar hos den högre myndigheten. Denna möjlighet ger visserligen icke alltid samma garanti som en besvär rätt för att partens synpunkter verkligen prövas. Ibland torde likväl gälla att ett underställningspliktigt beslut icke kan överklagas<sup>22</sup>, t. ex. byggnadslagen § 149 rörande fastställelsekrävande beslut om stadsplan. Detta torde även gälla då en lägre myndighet på grund av ett falls brådskande natur fattar beslut som sedan skall underställas. Om emellertid endast viss del av ett beslut skall underställas, måste i princip besvär vara möjliga över andra delar av beslutet.

Beslut om återförvisning kan innefatta ett sakligt avgörande, men det kan också innebära allenast ett krav på fullständigare utredning. I sistnämnda fall är behovet av besvär mindre, enär klagan kan föras över det blivande beslutet. I princip torde dock ha gällt att beslut om återförvisning kan överklagas<sup>23</sup>, något som

<sup>16</sup> RÅ 1952 I 54, 1962 Fi 1682, 1967 K 263. Principbeslut ej överklagbart, RÅ 1934 E 297, 1971 ref. 35. RRR K76 2: 16.

<sup>17</sup> RÅ 1939 S 460. Jfr även RÅ 1970 ref. 7, 1973 ref. 17.

<sup>18</sup> RÅ 1922 ref. 59, 1959 ref. 12.

<sup>19</sup> KÅ II 1934 ref. 8, RÅ 1943 ref. 31, 1960 S 30. Även SvJT 1975 ref. 40.

<sup>20</sup> RÅ 1959 Fi 1515, 1959 ref. 15.

<sup>21</sup> Jfr KPr 1926: 106 s. 140.

<sup>22</sup> RÅ 1959 E 10.

<sup>23</sup> RÅ 1950 Fi 921, jfr även 1973 ref. 65.

knappast är erforderligt ur rättssäkerhetssynpunkt. Förvaltningsprocesslagen föreskriver därför för sitt område, att talan får föras endast om återförvisningen innefattar avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång, § 34 sista st. Lämpligen bör denna princip tillämpas även utanför lagens tillämpningsområde.

Beslut av verkställande art kan principiellt icke överklagas. En motsatt princip kunde innebära en möjlighet att upptaga huvudsaken på nytt eller att eljest försvåra genomförandet av det redan fattade huvudbeslutet. Stundom fyller emellertid ett beslut på verkställighetsstadiet en mera självständig funktion, t. ex. såsom en omprövning av huvudbeslutet eller såsom en annan prövning av ett väsentligt, nytt moment. Då är besvär icke uteslutna i den delen.

#### Särskild litteratur

Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970.

Westerberg, Om administrativ besvärsmätt, 1945.

## KAP. VII.

# KLAGANDENS BESVÄRSRÄTT

Frågan om besvärsmätt avser vem som äger uppträda som subjekt för en klagan. Sådan behörighet benämnes även saklegitimation. Frågan är betydelsefull och vansklig på den grund, att det å ena sidan gäller att bereda rättsskydd åt alla dem som närmare beröres av ett beslut, och å andra sidan att icke göra de besvärsmättigades krets alltför vid. Ty om besvärsmätten utsträcker vitt, leder detta till svårighet att konstatera om beslutet vunnit laga kraft, till försening av laga kraftens inträde och till onödigt merarbete genom handläggning av opåkallade besvär. Klart är sedan gammalt att *actio popularis*, d. v. s. besvär från vilken missnöjd som helst, ej tillåtes.<sup>24</sup>

I vissa sammanhang får besvärsmätten en något begränsad betydelse. Regeringen anses i viss omfattning äga pröva underordnade myndigheters beslut annorledes än efter besvär. Denna i subordinationsförhållandet grundade befogenhet är dock icke obegränsad.<sup>25</sup> Försäkringsrådet ägde, ändå att klagan icke förts, till prövning upptaga beslut av försäkringsinrättning, yrkesskade-försäkringslagen § 44. I sådana fall kan prövning av ett ändringsyrkande ske även om besvärsmätt saknas.<sup>26</sup> Men den överordnade myndigheten blir då icke skyldig att pröva ändringsyrkandet.<sup>27</sup> Sådan skyldighet föreligger däremot om besvärsmätt finnes.

Regler om besvärsmätt har upptagits i en mångfald speciella författningar som angår den materiella förvaltningsrätten, samt vidare i instruktioner och reglementen för olika myndigheter. Huvudregeln uttryckes ofta med de ord som kommit till använd-

<sup>24</sup> RÅ 1937 K 316 (klagade »av intresse för lagens efterlevnad»), 1972 ref. 8. KRes 19 jan. 1973, i FT 1973 s. 115.

<sup>25</sup> I KRes 29 maj 1942 (socialdep.) har yrkande av Svenska musikerförbundet om undanröjande av åt utlänning meddelat arbetstillstånd avvisats, tydligen enär meddelande av arbetstillstånd jämlikt utlänningslagen §§ 18 och 44 icke fick överklagas.

<sup>26</sup> KRes 24 febr. 1933 (handelsdep.) på besvär av Falkenbergs köpmannaförening över tillstånd för annan att idka gårdfarihandel, därvid besvären prövades såsom »framställning» av föreningen.

<sup>27</sup> KRes 2 nov. 1944 (ecklesiastikdep.) på besvär av Lindquist m. fl. såsom ledamöter av filosofisk fakultet över kanslersämbetets beslut att avslå fakultetens hemställan om visst lektorsförordnande; klagandena förklarades obehöriga.

ning i särskilt äldre specialförfattningar: besvärsrätt tillkommer »den beslutet rör». Andra allmänna formuleringar är, att besvär må anföras av »envar vars rätt därav beröres», eller av »den som icke åtnöjes med beslutet», o. s. v.<sup>28</sup> Ofta medgiver författningarna att besvär anföres men utsäger ingenting om vem besvärsrätt tillkommer, ex. socialhjälpslagen § 54, hälsovårdsstadgan § 86. Alla dessa allmänna, varierande regler ger uttryck för samma princip rörande besvärsrätten. Denna princip formuleras i litteraturen vanligen så, att besvärsrätt tillkommer den beslutet rör.

Förvaltningslagen § 11 och förvaltningsprocesslagen § 33 formulerar den allmänna principen för besvärsrätt med det något ovanligare men synonyma uttrycket, att talan får föras av »den som beslutet angår, om det gått honom emot». Givetvis pretenderar detta uttryck icke på att närmare bestämma de besvärberättigades krets, utan avsikten är att liksom tidigare överlämna gränsdragningen till rättstillämpningen.

Det finns också en mångfald, mera *preciserade* regler om besvärsrätt. Därvid tillerkännes besvärsrätt »utlänning», utlänningslagen § 44, eller t. ex. »skattskyldig», taxeringslagen § 74, o. s. v. Stundom preciseras besvärsrätten genom en mera formell relation och tillerkännes »sökande», patentlagen §§ 24 och 25. Dessa bestämmingar av besvärsrätten innebär, jämförda med vad i allmänhet gäller, än utvidgningar och än begränsningar. Ofta föreskriver de blott vad dem förutan skulle ha gällt. De undandröjer ingalunda alltid varje tvekan om besvärsrättens utsträckning. I tolkningsfrågor, t. ex. rörande uttrycket »kommunen» i folkbokföringsförordningen § 45, får man falla tillbaka på principen att besvärsrätt tillkommer den beslutet rör.

En regel som preciserar vem som är besvärberättigad tolkas vanligen e contrario, så att annan icke anses besvärberättigad enligt samma regel.<sup>29</sup> Däremot kan slutsatser i allmänhet icke dragas från besvärsregler inom en författning vid tillämpning av en annan författning.

Principen att besvärsrätt tillkommer den saken rör ger icke mycken vägledning i konkreta fall. Det gäller därför att närmare

<sup>28</sup> Actio popularis — som enligt vad tidigare anförts i princip ej medgives — får ej heller grundas på en lagbestämmelse som den sistnämnda, trots dens obestämda formulering, RÅ 1936 S 12.

<sup>29</sup> RÅ 1955 H 26, 1972 ref. 8.

analysera på vilket sätt ett beslut rör klaganden, d. v. s. *beslutets verkningar* gentemot honom. Dessa verkningar kan vara utav många olika slag, t. ex. ett förpliktande, en vägran av en sökt förman, en ökad konkurrens, ett obehag av något slag, o. s. v. Verkningarna klarlägges bäst om de beskrivs i sin ursprungliga form, t. ex. såsom ett förpliktande. Bilden blir otydligare, när relationerna generaliseras och omskrives såsom t. ex. ett kränkt ekonomiskt, ideellt, konkret eller abstrakt intresse. Det är beslutets verkan just gentemot klaganden, som är avgörande. Beslutet må ha andra verkningar gentemot andra personer. Så t. ex. kan ett beslut, som är gynnande gentemot dess adressat, ha en förpliktande verkan gentemot en klagande tredjeman. Kretsen av besvärshärbättigade kan bli mycket vidsträckt, t. ex. vid normmässiga förbud, eller mycket snäv, t. ex. vid ett individuellt åläggande.

Såsom antytts kan ett beslut ha andra verkningar än det i förstone synes ha. På ett speciellt sätt framträder detta när en klagande yrkar sådan ändring, som utåt sett är oförmånlig för honom, men som i själva verket är till hans fördel. Varuhavare äger t. ex. överklaga tullbehandlingsbeslut rörande egen vara under yrkande att tullen skall höjas, något som kan få betydelse med hänsyn till konkurrenters import av liknande vara.<sup>30</sup> Bilägare kan överklaga bilinspektörs godkännande av bilen och yrka underkännande, något som kan få betydelse för bilköpets bestånd.<sup>31</sup> Principiellt kan sägas att det är en förutsättning för besvärshärbätt, att den yrkade ändringen är till klagandens fördel. Så var i själva verket förhållandet även i nyss anförda exempel.

Administrativa beslut kan medföra verkningar utav nästan vilket slag som helst. Icke alla dessa verkningar eller, annorlunda uttryckt, icke alla intressen som ett beslut kan beröra grundar besvärshärbätt. Det förekommer t. ex. att intressen hävdas som är främmande för rättsordningen. Besvärshärbätt förutsätter, att klagandens intresse på något sätt erkänts av rättsordningen. Det förutsättes att intresset är av sådant slag, att det kunnat beaktas vid det överklagade beslutets fattande. Besvärshärbätt kan däremot icke grundas på ett intresse av sådant slag, som icke får inverka vid målets prövning.<sup>31 a</sup> Vilka intressen som sålunda är legi-

<sup>30</sup> RÅ 1934 Fi 442.

<sup>31</sup> RÅ 1953 ref. 46. Jfr RÅ 1968 ref. 2. KRes 27 juni 1969 (utbildningsdep.) på besvär av Vansö pastorat, där säljarens yrkande om sänkning av priset prövades.

<sup>31 a</sup> RÅ 1974 ref. 54.

timerande kan framgå t. ex. av lagregler om hörande av vissa intressenter, om hänsynstagande genom behovsprövning, om erforderligt samtycke, o. s. v. Förarbetena kan givetvis också ge besked om vilka intressen som får beaktas. Ofta ligger svaret i sakens natur. Vid en mera oviss bedömning av vilka intressen, som bör grunda besvär rätt, synes en liberal inställning ofta rimlig. Det förekommer t. ex. att ett intresse som i äldre praxis icke ansetts legitimerande senare tillerkänts sådan verkan. Oavsett hur den närmare gränsdragningen göres, är det uppenbart att besvär rätt ofta tillkommer annan än den som är part i lägre instans. Dessa andra intressenter kan benämnas sakägare.

En mera speciell fråga är i vad mån besvär rätt prövas *ex officio*, d. v. s. oberoende av invändning från motpart eller lägre myndighet. Det förekommer stundom att besvärshandlingarna ej ger tillräckliga upplysningar för att det skall kunna bedömas om klaganden har besvär rätt. Besvär myndigheten kan då antingen förelägga klaganden att styrka besvär rätten eller i stället upptaga besvären till prövning. Däremot kan besvären icke avvisas, ty klaganden är icke skyldig att styrka sin besvär rätt förrän den ifrågasättes. I ett sådant, oklart fall gives vanligen icke något föreläggande för klaganden att styrka besvär rätten, utan en viss presumtion råder för att besvär rätt föreligger.<sup>32</sup> Men därest brist i besvär rätten framgår av förefintliga handlingar, avvisas besvären *ex officio*.

En annan fråga är vid vilken *tidpunkt* de omständigheter, som grundar besvär rätt, skall föreligga. De behöver ej ha förelegat redan vid tiden för det överklagade beslutets fattande. De behöver icke heller fortfara att existera vid tiden för målets avgörande. Relevant tidpunkt är den för besvärens anförande.<sup>33</sup> Om klaganden avlider innan besvären avgjorts, inträder hans successor, om målets natur medger det. Eljest avskrivs målet.

En tredje speciell fråga, som bör beröras, gäller rätten att överklaga besvär instansens utslag, m. a. o. rätten till *fullföljd*. I den mån besvären ogillats, är den person fullföljdsberättigad som klagat förgäves, men icke någon annan.<sup>34</sup> Denna princip torde gälla även då de tidigare besvären avvisats. I den mån de tidigare besvären däremot bifallits gäller för rätt till fullföljd sam-

<sup>32</sup> KÅ II 1943 ref. 10.

<sup>33</sup> RÅ 1909 ref. 112 och RRK K73 2: 3 (ägare av fastighet). 1951 ref. 42, 1961 ref. 46, jfr däremot 1957 S 46.

<sup>34</sup> KÅ II 1934 ref. 18, RÅ 1960 S 126, 1961 ref. 46, KÅ II 1967 ref. 4.

ma principer som för rätt att över huvud anföra besvär.<sup>34A</sup>

I det följande skall frågan om besvärsrätt behandlas vid de viktigaste typer av verkningar, som följer av administrativa beslut.

Den som *förpliktas* genom ett bud eller förbud är i allmänhet besvärberättigad. Exempelvis må nämnas skattskyldigs rätt att överklaga debitering. Beslutets förpliktande verkan framgår ofta direkt av ord som »förplikta», »skall», »förbjuda», »må icke» o. s. v. Ofta framgår den förpliktande innebörden endast av sammanhanget.

Ett särskilt problem kan uppkomma vid förpliktande beslut av *normmässig* beskaffenhet, d. v. s. beslut som riktar sig till allmänheten. Envar, som träffas av förpliktandet, är icke besvärberättigad. Exempelvis må nämnas att beslut om fridlysning av träd, som växte å mark som var till salu, icke kunnat överklagas av spekulant.<sup>35</sup> Men ägare eller innehavare av fridlyst naturföremål samt de, som därtill har nyttjanderätt eller annan dylik rätt, är besvärberättigade.<sup>36</sup> Förbud mot badning i en å har kunnat överklagas av ägare av en strandfastighet.<sup>37</sup> Beslut om befodringsavgifter å flyglinje torde kunna överklagas av envar som avser att utnyttja linjen.<sup>38</sup> I ett sådant fall blir besvärsrätten i praktiken obegränsad.

Tidigare antyddes att ett besluts förpliktande verkan kan framgå mer eller mindre tydligt. Det kan förhålla sig så, att ett beslut utlöser en förpliktande verkan gentemot en *tredjeman* via en särskild rättsregel, fastän beslutet enligt sitt eget innehåll icke är förpliktande gentemot honom. I sådana fall är frågan om besvärsrätt för tredje man ofta komplicerad. Lösningen beror på överväganden från fall till fall med hänsyn till lagstiftningens syfte och målets natur. Några exempel må belysa detta.

Omhändertagande av barn enligt barnavårdslagen utlöser skyldighet för barnets mantalsskrivningskommun och för dess föräldrar att gälda kostnader för omhändertagandet. I ett eventuellt ersättningsmål må icke invändas att omhändertagandet icke bort äga rum. Likväl har rätt att överklaga beslut av länsstyrelse om omhändertagande icke ansetts tillkomma hemortskommun och ej heller make vid omhändertagande av makas utomäkten-

<sup>34A</sup> Jfr dock FörsäkrD 1962 ref. 38 (plenum).

<sup>35</sup> RÅ 1925 Jo 41.

<sup>36</sup> RÅ 1936 E 167, 1928 Jo 11.

<sup>37</sup> RÅ 1955 I 8.

<sup>38</sup> Jfr RÅ 1960 ref. 45.

skapliga barn.<sup>39</sup> Ekonomiska intressen har sålunda ej ansetts legitimerande i dessa sociala mål. Nämnas kan ock att barnavårdsnämnds beslut om omhändertagande, vilket utlöser samma ekonomiska verkan som länsstyrelsens beslut, över huvud icke är överklagbart.

Lämnande av socialhjälp utlöser enligt socialhjälpslagen skyldighet för hjälptagarens mantalsskrivningskommun och för vissa anhöriga att utgiva ersättning för hjälpen. I ett eventuellt ersättningsmål må invändas att sådan socialhjälp icke bort lämnas. Hemortskommun och anhöriga har ej ansetts äga överklaga beslut att lämna hjälp.<sup>40</sup> Deras ekonomiska intressen har sålunda icke ansetts legitimerande.

Beviljande av bidragsförskott medför att barnavårdsnämnden inträder i barnets fordran mot den underhållsskyldige. I en eventuell betalningstvist må den underhållsskyldige invända att förskott icke bort beviljas. Likväl har underhållsskyldig fader tillerkänts besvärsmått rörande barnavårdsnämnds beslut om bidragsförskott.<sup>41</sup>

Skadereglering enligt yrkesskadeförsäkringslagen utlöser betalningsskyldighet för arbetsgivare, som står självrisk. I ett eventuellt mål om sådan betalning må arbetsgivaren icke invända att skaderegleringen var oriktig. Trots denna bindande verkan har arbetsgivaren icke ansetts äga anföra besvär över skaderegleringen.<sup>42</sup> Ståndpunkten kan möjligen försvaras därmed, att i försäkringssystemets syfte bl. a. legat att skaderegleringen bör utformas så, att den ej framkallar strid mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Beslut varigenom redogörare i anmärkningsmål ålades ersättningsskyldighet kunde medföra återbetalningsskyldighet för sakägaren. I ett eventuellt regressmål kunde sakägaren invända att redogöraren icke bort ådömas ersättningsskyldighet. Sakägaren ägde likväl överklaga det beslut varigenom redogöraren ålades ersättningsskyldighet.<sup>43</sup> Denna besvärsmått kan möjligen försvaras därmed, att den erbjöd ett för sakägaren smidigare försvarsmedel än som följde av ett bestridande i en regressprocess.

Vissa andra beslut — som ej själva innehåller ett förpliktande och som ej heller enligt en rättsregel utlöser ett förpliktande

<sup>39</sup> RA 1932 S 6, 1938 S 36.

<sup>40</sup> KÅ II 1925 ref. 25, 1932 ref. 26.

<sup>41</sup> RA 1945 ref. 49.

<sup>42</sup> FR bd 1937.5028. Jfr även FörsäkrD 1964 ref. 3 (plenium).

<sup>43</sup> KÅ I 1933 ref. 12.



de — kan likväl komma att läggas till grund för senare förpliktande beslut. Exempelvis må nämnas beslut om mantalsskrivning. Kommuns rätt beröres av ett beslut varigenom någon mantalsskrivits i kommunen, enär betalningsansvaret för obligatorisk socialhjälp i princip är knuten till lagakraftvunnen mantalsskrivning inom kommunen; kommunen är därför besvärberättigad. Likaså äger kommun, då en i kommunen tidigare mantalsskriven person, efter att ha överförts till bok över obefintliga, icke någonstädes blivit mantalsskriven, anföra besvär över den underlåtna mantalsskrivningsåtgärden samt yrka mantalsskrivning i annan kommun.<sup>44</sup>

Som ytterligare exempel kan nämnas att hyresgäst ansetts behörig överklaga länsbostadsnämnds beslut rörande fördelningen av maximihyror i statsbelånad fastighet, enär beslutet rörde hyressättningen.<sup>45</sup> Däremot har arbetstagare icke ansetts äga rätt att i uppbörds mål föra talan mot kammarrättens utslag varigenom arbetsgivare, som av länsstyrelsen förklarats jämte arbetstagaren ansvarig för den sistnämndes preliminära skatt, befriats från ansvar; det överklagade beslutet påverkade icke arbetstagarens rätt.<sup>46</sup>

Klart är att en *sökande*, som överklagar ett totalt eller partiellt avslag, i allmänhet är besvärberättigad. Om ansökan icke avslås utan avvisas, d. v. s. att inneliggande begäran om saklig prövning avslås, är sökanden likaledes besvärberättigad.

Ur praxis kan nämnas att i befordringsärende besvär rätt tillerkännes förbigångna medsökande.<sup>47</sup> Då tillstånd att anlägga en kaj sökts av ett byalag och en hamnagarförening och tillståndet lämnades hamnagareföreningen, prövades byalagets besvär.<sup>48</sup> Det förekommer dock att en sökande saknar besvär rätt jämlikt uttrycklig författningsbestämmelse.<sup>49</sup>

Om ansökan göres i ett ärende, som ej är något ansökningsärende, är det tveksamt om sökanden bör kunna överklaga ett avslag. Man bör knappast kunna besvara flera instanser med varjehanda ansökningar.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> KÅ II 1958 ref. 20.

<sup>45</sup> RÅ 1960 S 130, jfr däremot JO 1960 s. 268 och LU II 1960: 18.

<sup>46</sup> RÅ 1962 ref. 29. Vidare JO 1976/77 s. 239, 1977/78 s. 293.

<sup>47</sup> RÅ 1939 S 315. Jfr KRes 19 jan. 1973 (sökande klagade men icke i egen-skap av sökande, FT 1973 s. 115).

<sup>48</sup> RÅ 1932 Jo 60.

<sup>49</sup> RÅ 1939 E 70.

<sup>50</sup> RÅ 1924 Ju 21.

Och om ansökan göres för annan persons del, är »sökanden» vanligen icke besvärberättigad. Den som förgäves sökt om ökade löneförmåner för sig och andra är blott besvärberättigad för egen del.<sup>51</sup> Avslag på ansökan om annans förordnande på viss befattning har sökanden icke ägt att överklaga.<sup>52</sup> Om emellertid den, som sökt för annans del, i författning uttryckligen bemyndigas göra en sådan ansökan, torde han — i enlighet med lagstiftningens intentioner — bli besvärberättigad vid ett avslag.<sup>53</sup>

Den som *icke sökt*, ehuru fråga är om ett *ansökningsärende*, saknar i princip besvär rätt. I t. ex. ett befodringsärende saknar en icke-sökande besvär rätt (jfr nedan). En icke-sökande saknar vanligen besvär rätt även om han enligt uttrycklig författningsbestämmelse ägt söka, men icke gjort det. Kommunal nykterhetsnämnd har t. ex. icke ansetts behörig överklaga partiellt avslag på länsnykterhetsnämnds ansökan om alkoholisters intagande på alkoholistanstalt.<sup>54</sup> Än klarare är att den som enligt vederbörande författning saknar rätt att söka, i konsekvens därmed i princip även saknar rätt att överklaga avslag i ärendet. Barnavårdsnämnd har t. ex. icke ansetts behörig överklaga avslag på värnpliktigs ansökan om familjebidrag åt barn utom äktenskap.<sup>55</sup>

Principen att icke-sökande saknar besvär rätt får förses med ett undantag. Om någon förgäves sökt om en förmån för annan, torde denne senare icke-sökande vara besvärberättigad. Därest t. ex. i befodringsärende någon förgäves sökt för annan, torde den senare vara besvärberättigad. Då pastorat förgäves ansökt om lönetillägg till kyrkoherde, har kyrkoherden ansetts behörig överklaga.<sup>56</sup> Men har statsbidrag till folkskollärares avlöning vägrats kan endast sökanden överklaga, ej folkskolläraren själv, enär sådant mål ej rör folkskollärarens rätt, även om denne faktiskt skulle gynnas av ett bifall.<sup>57</sup> Och då skolstyrelses framställning hos länsskolnämnd om statsbidrag för viss skolskjuts avslagits, har föräldrar till barn som skulle ha haft fördel av skolskjutsen i fråga, icke ansetts behöriga överklaga avslaget.<sup>57a</sup>

51 RA 1923 E 163.

52 KRes 22 sept. 1944 (ecklesiastikdep.) på besvär av J. Holmberg.

53 RA 1945 S 31.

54 RA 1940 ref. 49. Jfr även RA 1970 ref. 12.

55 KA I 1944 ref. 2. Jfr även RA 1942 S 214, 1943 ref. 21, KRes 25 febr. 1966 (kommunik.dep.) på besvär av Svalan Tourist AB.

56 RA 1944 E 28. Jfr även RA 1917 ref. 8, 1922 E 289.

57 RA 1950 E 71, 1955 E 52.

57 a RA 1964 ref. 53.

Om den, till vars förmån ansökan gjorts, enligt vederbörande författning saknat rätt att söka, ligger däri en anvisning om att han icke heller bör tillerkännas besvärsmått. Avslag på ansökan av värnpliktig om understöd till hans hustru har hustrun således icke ägt överklaga.<sup>58</sup> Kommun har icke ansetts äga överklaga avslag på barnavårdsmans ansökan om bidragsförskott till barn, ehuru kommunen inträtt i barnets rätt till bidragsförskott.<sup>59</sup> Om slutligen ansökan till förmån för annan avvisats — icke avslagits — t. ex. i ett befordringsärende, torde den äsyftade förmånstagaren icke äga besvärsmått. Endast sökanden bör äga hävda att han ägt anhängiggöra ärendet.

Vissa beslut har en avgörande betydelse för vilken förmån som skall tillkomma någon, ehuru *ansökan till vederbörandes förmån över huvud ej gjorts* och ej heller bort göras enligt ärendets natur. I dylika fall är vederbörande i allmänhet besvärsmåttigad. Exempelvis äger befattningshavare, som är missnöjd med beslut om löneförmåner, överklaga beslutet. Kommun, inom vars område offentlig föreställning hålles, har ägt överklaga fastställelse av nöjesskatt, enär viss del därav tillföll kommunen.<sup>60</sup> Kommun äger ock av skatteskal överklaga någons mantalsskrivning i annan kommun under yrkande om mantalsskrivning i den egna kommunen — trots att frågan om rätt mantalsskrivningsort kan prövas även i taxeringsmål.<sup>61</sup> Det är nämligen av praktiska skäl fördelaktigt att mantalsskrivningsfrågan avgöres så tidigt som möjligt.

Ett *generellt* beslut om villkor för en förmåns erhållande äger icke en aspirant eller spekulant överklaga. Aspirant på tjänst har t. ex. icke ansetts behörig överklaga att tjänsten ledigförklarats med för honom olämpliga villkor.<sup>62</sup> Arrendator, som saknar optionsrätt, äger icke överklaga beslut om framtida arrendevillkor och icke heller beslut om arrendets förläggande under löneboställets huvudgård vid framtida utarrendering.<sup>63</sup>

Den som framställt *anmälan* mot en tjänsteman för tjänstefel saknar rätt att överklaga det beslut, som fattas i anledning av anmälan. En rikhaltig praxis, särskilt från undervisningsväsendet, polisväsendet och medicinalväsendet ger belägg därför.<sup>64</sup> Det

<sup>58</sup> KÅ I 1925 ref. 8.

<sup>59</sup> RÅ 1939 S 101. Jfr även RÅ 1930 ref. 50, 1945 S 216, FörsäkrD 1968 ref. 5. Jfr dock KRes 2 juni 1972 (utb.dep.) på besvär av G. Friberg (FT 1972 s. 206).

<sup>60</sup> RÅ 1945 Fi 47.

<sup>61</sup> KÅ II 1934 ref. 19.

<sup>62</sup> KRes 28 jan. 1944 (ecklesiastikdep.) på besvär av K. Kumlien.

<sup>63</sup> RÅ 1940 ref. 16, 1942 ref. 16.

<sup>64</sup> RÅ 1939 E 65, 1959 E 34, 1936 S 73, 1933 S 167.

är den överordnade myndighetens uppgift att tillvarata det allmänna intresset av att tjänsten skötes. Anmälningens funktion inskränker sig till det påpekande, som ligger i anmälan.

Många beslut, särskilt tillstånd av olika slag ger upphov till en verksamhet som kan vara till nackdel för en tredjeman, som på något sätt är knuten till grannskapet av platsen för verksamheten. Frågan huruvida en sådan *granne* kan överklaga tillståndet — t. ex. huruvida en fastighetsägare kan överklaga ett byggnadslov rörande grannfastigheten — beror främst på om tvånget att söka tillstånd till verksamheten åtminstone delvis tillkommit i grannens intresse, d. v. s. för att garantera att viss hänsyn tages till grannen. Ett sådant skyddssyfte kan framgå t. ex. av en regel om att grannen skall höras innan tillståndet meddelas. Vanligen får frågan om vilka skyddssyften, som tillståndstvånget har, efterforskas i förarbetena.

Principiellt kan sägas att grannen äger besvär rätt när tillståndstvånget tillkommit *i syfte att bereda honom skydd*. Besvär rätten bidrager då till att skyddet blir effektivt. Tillstånd att inrätta slakteri har sålunda närboende som omfattades av skyddssyftet, fått överklaga.<sup>65</sup> Tillstånd att överbygga tomt i viss utsträckning har *granne*, under påstående att hans invid belägna boningshus komme att berövas ljus och luft, ansetts behörig överklaga.<sup>66</sup> Besvär av grannfastighets ägare under påstående att gällande bestämmelser om byggnads belägenhet på visst minsta avstånd från granntomt åsidosatts har upptagits till prövning.<sup>67</sup> Tillstånd att uppföra byggnad för sågverk har fått överklagas av grannfastigheters ägare, vilka bl. a. påtalade brandrisken.<sup>68</sup> Tillstånd att uppsätta skylt, därvid hänsyn skulle tagas till närboende, fick överklagas av hyresgäst.<sup>69</sup> I detta sammanhang kan ock nämnas att tillstånd att bebygga publik mark, varigenom möjligheten till allmänt begagnande begränsas har fått överklagas icke blott av grannar utan överhuvud av invånare i vederbörande samhälle.<sup>70</sup>

Även om skyddssyfte i förhållande till grannfastigheten föreligger enligt vederbörande författning, förutsättes för besvär rätt i det konkreta fallet, att avståndet mellan fastigheterna icke är

<sup>65</sup> RA 1923 ref. 50.

<sup>66</sup> RA 1915 ref. 98.

<sup>67</sup> RA 1935 ref. 1, jfr även 1973 ref. 65 och ovan s. 89.

<sup>68</sup> RA 1957 K 887, jfr även 1958 K 326.

<sup>69</sup> RA 1951 K 89.

<sup>70</sup> RA 1930 K 301, 1937 K 276.

alltför stort. Den närmare gränsdragningen beror av skadeverkningsartens art i det särskilda fallet. I regel torde blott nära grannar vara besvärberättigade. Då vid besvär över byggnadslov klagandens fastighet icke gränsat till eller legat i omedelbar närhet av den tillämnade byggnadsplatsen, har besvären ej upptagits till prövning.<sup>71</sup> Tillstånd till schaktningsarbeten för industribygge fick ej överklagas av ägare till fastigheter, belägna omkring 1 km från platsen.<sup>72</sup> Tillstånd att bibehålla ett misspyrdande träd å en tomts södra sida fick ej överklagas av granne på norrsidan.<sup>73</sup>

När *skyddssyfte saknas* i förhållande till klaganden, föreligger i princip ej besvärsmätt.<sup>74</sup> Hyresgäst har icke ägt överklaga byggnadstillstånd avseende den fastighet, i vilken han hyr.<sup>75</sup> Ej heller har hyresgäst ansetts behörig överklaga tillstånd att inreda lagerlokal, vilken skulle medföra störningar och risker.<sup>76</sup> Ej heller har hyresgäst fått överklaga byggnadslov för rivning.<sup>77</sup> Rörelseidkare har icke ansetts behörig överklaga byggnadstillstånd avseende den fastighet, där han drev rörelsen.<sup>78</sup> Det kan emellertid ifrågasättas om icke i vissa fall besvärsmättens beroende av skyddssyftet borde minskas. Besvärsmätten kunde i viss utsträckning göras beroende av verkans beskaffenhet i och för sig.

KM:t i *statsrådet* har icke krävt skyddssyfte såsom förutsättning för besvärsmätt. Yrkande av nykterhetsfrämjare att tillstånd till utskänkning av pilsnerdricka i trakten måtte upphävas, har prövats.<sup>79</sup> Likaså har yrkande av invånare i ett samhälle, att tillstånd till offentlig dans i samhällets park måtte upphävas, prövats i sak.<sup>80</sup>

Tillstånd att driva handel eller utöva ett yrke kan medföra att de, som redan är verksamma inom branschen, utsättes för ökad konkurrens. En sådan *konkurrent* torde i princip vara behörig att överklaga det nya tillståndet, därest tvånget att söka tillstånd åtminstone delvis tillkommit *i syfte att bereda de äldre yrkesutövarna skydd*. Ett sådant skyddssyfte kan framgå t. ex. av att

<sup>71</sup> RA 1936 K 262, 1937 K 316. Jfr dock RRK K76 2: 23 (200 m).

<sup>72</sup> RA 1949 ref. 23, jfr även 1963 K 582.

<sup>73</sup> RA 1959 K 289.

<sup>74</sup> Från äldre praxis RA 1929 Jo 41 (jordavsöndring), 1929 Fi 678 (sammanförande i jordeboken), 1935 Ju 2 (avstyckning).

<sup>75</sup> RA 1914 C 134.

<sup>76</sup> RA 1955 ref. 27, jfr även RA 1957 K 58.

<sup>77</sup> RA 1963 K 99.

<sup>78</sup> RA 1914 C 134, jfr även 1955 ref. 27.

<sup>79</sup> KRes 11 aug. 1933 (finansdep.) på besvär av S. E. Holmberg m. fl.

<sup>80</sup> KRes 23 dec. 1937 (socialdep.) på besvär av R. Lundström m. fl.

behovsprövning skall ske eller att olägenheten för annan handel eljest skall beaktas. För besvärsmått får förutsättas att den äldre verksamheten och den nya verksamheten är likartade, om än icke helt lika, samt att de båda verksamhetsområdena geografiskt kan sammanfalla. Däremot torde icke förutsättas, att den äldre tillståndshavaren redan etablerat sig. Ur praxis kan nämnas, att tillstånd för pressbyrås kiosker att utsträcka försäljningstiden har näringsidkare inom branschen, som omfattas av butiksstängningslagens skyddssyfte, fått överklaga.<sup>81</sup>

När *skyddssyfte saknas* i förhållande till klaganden, synes besvärsmått ej föreligga. Innehavare av trafik kort har icke ansetts äga överklaga beslut om utfärdande av trafik kort för annan.<sup>82</sup> Tillstånd att idka handel utom vanlig affärstid har icke ansetts kunna överklagas av andra som tidigare fått liknande tillstånd; endast handel under vanlig affärstid, den s. k. fasta handeln, omfattas av konkurrensskyddet enligt lagen.<sup>83</sup>

KM:t i *statsråd* har dock prövat besvär även när skyddssyfte saknats. Tillstånd till handel med begagnade föremål har fått överklagas av äldre tillståndshavare.<sup>84</sup> Yrkande av sparbank eller affärsbank, att tillstånd för annan sparbank att öppna avdelningskontor i trakten skall upphävas, har prövats.<sup>85</sup>

Tillstånd till viss verksamhet kan lända till nackdel för *annan tredje man än granne eller konkurrent*. Här avsedda verkningar mot tredje man kan vara utav mycket skiftande slag. Frågan om tredje mans rätt att överklaga tillståndet får i princip bedömas på samma sätt som de vanligare frågorna om grannes eller konkurrents besvärsmått. Granne resp. konkurrent är ju blott särskilda slag av tredje män. Således är tredje man i princip besvärsmåttig endast om tvånget att söka tillstånd åtminstone delvis tillkommit för att bereda honom skydd.

Besvärsmått har sålunda ej medgivits i följande fall, där skyddssyfte saknats. Bussförare har ej ägt överklaga beslut om trafik kort åt annan, då trafik kortet påstods komma att medföra trafik fara för de äldre förarna på samma linje. Lagens syfte har nämligen icke varit att särskilt skydda en viss grupp trafikanter.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> KRes 30 dec. 1940 (handelsdep.) på besvär av Göteborgs tobakshandlareförening m. fl. (enskilda näringsidkare).

<sup>82</sup> RÅ 1933 K 45.

<sup>83</sup> JO 1961 s. 386. Vidare RRK K73 2: 22.

<sup>84</sup> KRes 19 febr. 1937 (handelsdep.) på besvär av A. Bolin m. fl.

<sup>85</sup> KRes 22 maj 1942 (finansdep.) på besvär av Trollhättans sparbank, 26 febr. 1943 (finansdep.) på besvär av Skandinaviska banken.

<sup>86</sup> RÅ 1933 K 45.

Besvärsrätt har ej heller ansetts tillkomma fastighetsägare i ärende avseende ett av medicinalstyrelsen meddelat tillstånd för hyresgäst att driva enskilt sjukhem å fastigheten.<sup>87</sup>

Beslut som i första hand berör ett visst subjekt kan ha återverkningar för *delägare eller medlemmar* i subjektet. Nästan genomgående gäller att delägaren eller medlemmen icke är besvärberättigad, vare sig intressentskapet är tvunget eller frivilligt.

Exempelvis har församlingsmedlemmar ej ägt överklaga föreläggande för pastorat att uppföra nybyggnad å ecklesiastikt löneboställe.<sup>88</sup> Aktieägare har icke ansetts behörig överklaga avslag på ansökan om registrering av beslut angående konkursnedläggelse.<sup>89</sup> Delägare i fastighet har icke ansetts behörig att utan bemyndigande av övriga delägare överklaga taxering av fastigheten.<sup>90</sup> Ej heller delägare i oskiftat dödsbo är i allmänhet besvärberättigad.<sup>91</sup> Principen om gemensam förvaltning av boet har dock av praktiska skäl icke alltid följts.<sup>92</sup>

Däremot har av enskilda personer förda besvär över länskolnämnds beslut om skolorganisation upptagits till prövning av KM:t i statsråd.<sup>92A</sup>

I avsnitten om grannes och delägars besvärsrätt (ovan) förekommer fall där det överklagade beslutets verkan gentemot klaganden förmedlas genom ett avtal. Så är t. ex. fallet då hyresgäst eller aktieägare överklagar. Frågan rörande besvärsrätt på grund av *avtalsförhållanden* bör emellertid även behandlas i ett vidare sammanhang. Avtalsförhållanden av mycket skiftande slag kan förmedla verkningar från ett besluts adressat till dennes avtalspartner.

I allmänhet är författningarna icke så utformade, att hänsyn vid besluts fattande skall tagas till eventuella nackdelar för adressatens avtalspartner, även om sådana nackdelar kan vara betydande. Avtalsparten omfattas m. a. o. icke av det skydds-syfte som ligger i författningen. Följaktligen grundar ett avtalsförhållande i allmänhet icke besvärsrätt för honom. Skulle motsatt princip gälla, skulle besvärsrättens omfattning ofta bli svåröverskådlig.

<sup>87</sup> RÅ 1957 I 227. Jfr även RÅ 1974 ref. 121 (anställdas besvär).

<sup>88</sup> RÅ 1938 E 14.

<sup>89</sup> RÅ 1924 ref. 11.

<sup>90</sup> RÅ 1936 ref. 48.

<sup>91</sup> T. ex. RÅ 1938 Ju 5.

<sup>92</sup> RÅ 1942 Fi 630, 1962 K 439.

<sup>92A</sup> KRes 3 april 1964, se FT 1966 s. 65 f.

Deltagare i nöjestillställning, som på anfordran av arrangören betalat ersättning för nöjesskatt som denne haft att erlægga, har ej ägt föra talan om skatterestitution.<sup>93</sup> Arbetsgivare har ej ägt anföra besvär då arbetstagarens körkort återkallats.<sup>94</sup> Givetvis skulle ett arbetsgivarintresse ej heller grunda besvärsmått vid t. ex. ett beslut om frihetsberövande av arbetstagare. Renhållningsentreprenör har ej fått överklaga beslut, varigenom stad förbjudits att använda en avstjälpningsplats.<sup>95</sup> Fosterföräldrar äger ej rätt att föra talan mot beslut, varigenom samhällsvård förklarats skola upphöra.<sup>96</sup> Hyresavtal har icke ansetts berättiga den blivande hyresgästen överklaga beslut, varigenom uppsägning av den dittillsvarande hyresgästen ogiltigförklarats.<sup>97</sup>

Däremot har hyresgäst ansetts behörig att överklaga hälsovårdsnämnds beslut, varigenom förbud meddelats fastighetens ägare att låta bruka lägenheten till bostad. Besvärsmåttet motive- rades med att hälsovårdsnämndens beslut på grund av stadgandet i nyttjanderättslagen 3: 16 skulle medföra, att det avtal varigenom klaganden förhyrt lägenheten komme att förfalla.<sup>98</sup> Att ett sådant bostadsförbud enligt hälsovårdsstadgan får anses röra både fastighetsägare och hyresgäst synes ock framgå därav, att förbudet enligt uttryckligt stadgande må meddelas ägaren, hyresgästen eller bådadera allt efter omständigheterna, t. ex. anträffbarhet.

Men då byggnadsnämnd förelade fastighetsägare att riva byggnad — vilket liksom hälsovårdsnämndens beslut medförde att hyresavtalen förföll jämlikt nyttjanderättslagen 3: 16 — förklarades hyresgäst sakna besvärsmått.<sup>99</sup> Härtill kan ha medverkat att byggnadsstadgan saknade motsvarighet till hälsovårdsstadgans nyssnämnda bestämmelse om delgivning med hyresgäst. Rättspraxis svängde dessbättre inom kort och tillerkände hyresgäst rätt att överklaga byggnadsnämnds föreläggande för fastighetsägare att riva byggnad.<sup>1</sup>

Ytterligare exempel på besvärsmått i avtalsförhållanden ger taxeringslagen § 168, som stadgar besvärsmått för arrendator

<sup>93</sup> RA 1945 ref. 53.

<sup>94</sup> RA 1956 K 477. Enligt FörsäkrD 1962 ref. 42 har arbetsgivare icke fått överklaga beslut rörande anställds rätt till ersättning enligt sjukförsäkringslagen.

<sup>95</sup> RA 1957 I 162.

<sup>96</sup> RA 1962 ref. 15 (plenium med 11 röster mot 5).

<sup>97</sup> HR dnr G 254.

<sup>98</sup> RA 1946 ref. 18, 1948 I 10. Jfr RA 1964 ref. 50. Nya JB kap. 12.

<sup>99</sup> RA 1959 ref. 11 (3 röster mot 2).

<sup>1</sup> RA 1963 ref. 20 (plenium med 8 röster mot 8).



som jämlikt avtal ansvarar för fastighets skatt. Denna bestämmelse torde e contrario ge vid handen, att besvärsmätt ej eljest tillkommer den, som åtagit sig att svara för annans skatt.<sup>2</sup>

Vid beslut av skilda slag, särskilt beslut rörande frihetsberövande, uppkommer ofta fråga huruvida en *släkting eller annan närstående* till adressaten äger besvärsmätt. Sådana besvär kan uppfattas såsom anförda på grundval av ett obestyrt ställföreträdar- eller ombudsmannaskap. Men de kan också uppfattas som anförda på grund av den personliga eller ekonomiska betydelse, som beslutet har för personer som står adressaten nära.

De förvaltningsrättsliga författningarna medger i allmänhet icke att sådan särskild hänsyn, som kan grundlägga besvärsmätt, skall tagas till adressatens anhöriga vid besluts fattande. Hustru har icke ansetts behörig överklaga beslut om återkallelse av mannens körkort.<sup>3</sup> Fader resp. son har ansetts obehörig överklaga beslut om löneförmån åt den andre.<sup>4</sup> Svåger har ansetts obehörig överklaga att hos honom inneboende mantalsskrivits hos honom.<sup>5</sup> Vid beslut om intagning på alkoholistanstalt har besvärsmätt ej tillerkänts hustru resp. moder till den intagne.<sup>6</sup> Fosterföräldrar har såsom även nämnts i annat sammanhang ej ägt överklaga beslut varigenom samhällsvård förklarats skola upphöra.<sup>7</sup>

Åtskilliga fall gäller beslut att omhändertaga barn för samhällsvård (skyddsuppfostran). Vårdnadshavaren är — närmast såsom legal ställföreträdare, ehuru han för talan i eget namn — besvärsmätt. Men annan än vårdnadshavaren är i princip icke besvärsmätt. Exempelvis har moder ansetts sakna besvärsmätt, enär vårdnaden tillkom allenast fadern eller särskilt förordnad förmyndare.<sup>8</sup> Förälder har ansetts obehörig överklaga beslut rörande barn som fyllt 21 år.<sup>9</sup> Fader har ansetts obehörig överklaga beslut rörande underårig dotter som ingått äktenskap.<sup>10</sup> Make har icke ägt överklaga beslut rörande maka.<sup>11</sup> Det

<sup>2</sup> Jfr dock tidigare RÅ 1909 ref. 106 och 1929 Fö 22 (arrendator besvärsmätt).

<sup>3</sup> RÅ 1960 K 2035.

<sup>4</sup> KÅ I 1942 not 9, 1931 not 19.

<sup>5</sup> KÅ II 1936 ref. 4.

<sup>6</sup> RÅ 1960 S 168, 1930 S 17. Jfr även nykterhetsvårdslagen § 61 st. 3.

<sup>7</sup> RÅ 1962 ref. 15 (plenum med 11 röster mot 5).

<sup>8</sup> RÅ 1941 S 429, 1961 S 170. Jfr även RÅ 1968 ref. 33 (plenum med 11 röster mot 9).

<sup>9</sup> RÅ 1941 S 401.

<sup>10</sup> RÅ 1940 ref. 40.

<sup>11</sup> RÅ 1941 S 141, jfr giftermålsbalken 5: 14.

har emellertid förekommit att icke-vårdnadshavares besvär, anförda gemensamt med vårdnadshavares, upptagits till prövning.<sup>12</sup>

Frågan om *förenings* besvärsmått tilldrager sig större intresse ju mer föreningsväsendet utvecklas. I huvudsak är det fråga om två olika slag av föreningar, dels fackföreningar och liknande intresseföreningar, dels föreningar för ideella intressen. Frågan gäller förenings möjlighet att överklaga beslut, som i första hand rör medlemmar eller som rör de ideella eller andra intressen, som föreningen företräder. Däremot avses icke här frågan om förenings möjlighet att överklaga beslut som i första hand rör föreningen själv, t. ex. ett förpliktande beslut gentemot föreningen eller ett avslag på en ansökan från föreningen. Förenings besvärsmått i sist nämnda situationer följer givetvis samma principer som enskilds besvärsmått. Detsamma gäller beträffande förenings besvärsmått i sådana situationer, där vederbörande författning giver föreningen såsom tredje man ställning av sakägare, t. ex. genom föreskrift att föreningen såsom sådan skall höras innan tillstånd meddelas för annan.<sup>13</sup>

Huruvida förening eljest tillerkännes besvärsmått är av betydelse i sådana fall, där den enskilde medlemmen icke är besvärsmåttberättigad. Men även i sådana fall, där en medlem skulle kunna överklaga, har besvär ofta anförts av hans förening i dess eget namn. Föreningen kan ha intresse av en självständig talerått på den grund, att medlemmen icke vill överklaga och icke vill lämna fullmakt till en föreningsfunktionär<sup>14</sup>, eller att ärendet rör många medlemmar.

Vid beslut som i första hand rör en eller flera föreningsmedlemmar *personligen*, är *fackförening* eller liknande intresseförening icke besvärsmåttberättigad. Exempelvis kan nämnas beslut rörande löneförmån åt medlem<sup>15</sup>, uppsägning av medlem<sup>16</sup>, återkallelse av medlems körkort<sup>17</sup> och disciplinär bestraffning av medlem.<sup>18</sup> Ej ens om det överklagade beslutet utgör avslag på en

<sup>12</sup> T. ex. RÅ 1931 S 353. Jfr även 1933 S 313 (3 röster mot 2).

<sup>13</sup> RÅ 1946 S 438 och 1947 S 103, där köpmannaförening och handelsarbetarförbund tillerkändes besvärsmått rörande butiksstängning. KRes 30 jan. 1953, där lasttrafikbilägareförening ägde överklaga meddelande av trafikstillstånd.

<sup>14</sup> Juridisk person har ej godkänts som parts rättegångsombud, RÅ 1963 ref. 37 (plenum). Jfr dock SOU 1968: 27 s. 106.

<sup>15</sup> KÅ I 1935 not 546.

<sup>16</sup> RÅ 1952 I 261.

<sup>17</sup> RÅ 1958 K 801.

<sup>18</sup> RÅ 1961 Ju 182. Enligt FörsäkrD 1962 ref. 27 har fackförening icke fått anförda besvär i fråga om föreningsmedlems rätt till ersättning från allmän sjukförsäkring.

ansökan, som föreningen gjort till medlemmens förmån, är föreningen besvärberättigad.<sup>19</sup> I hittills nämnda situationer har det tett sig naturligt att den enskilde medlem, som personligen beröres, själv överklagar om han så önskar.<sup>20</sup> Frågan om förenings besvärsvrätt har emellertid de lege ferenda satts under debatt (nedan).

Ej heller en förening för *ideella* intressen torde vara besvärberättigad vid beslut som i första hand rör enskild personligen<sup>21</sup>

Vissa beslut rör ej i första hand en eller flera föreningsmedlemmar personligen utan är av intresse för *medlemmarna i allmänhet* eller för en yrkesgrupp eller annan persongrupp som sådan. Om detta intresse är så avlägset eller eljest så beskaffat att ingen i gruppen skulle vara besvärberättigad personligen, synes ej heller en *facklig* eller liknande sammanslutning av de enskilda äga talerätt. Hyresgästförening har sålunda ej ansetts behörig överklaga beslut, varigenom hyresnämnd meddelat hyresvärd tillstånd att uthyra bostadslägenhet för kontorsändamål.<sup>22</sup> Köpmanförening har icke ansetts behörig överklaga godkännande av kiosk för försäljning av frukt i staden.<sup>23</sup> Sveriges läkarförbund har icke ansetts behörigt överklaga meddelande av läkarlegitimation och ej heller godkännande av instruktion för stadsläkare.<sup>24</sup> Frisörförening har icke ägt överklaga hälsovårdsnämnds beslut att godkänna en lokal för användning som frisersalong.<sup>25</sup> Handelsförening har icke ägt överklaga länsstyrelsens beslut att vägra fastställa ett kommunalt beslut om förbud i lokal ordningsstadga mot kringföringshandel.<sup>26</sup> I hittills nämnda fall skulle ej heller en enskild föreningsmedlem ha ägt besvärsvrätt.

Men vid några beslut, som varit av intresse för medlemmarna i allmänhet eller en grupp av dem, och som därvid rört de enskilda medlemmarna på sådant sätt att de torde ha ägt anföra besvär för egen del, har även en facklig eller liknande samman-

<sup>19</sup> RÅ 1913 ref. 64, 1929 E 90.

<sup>20</sup> En särskild sak är, att besvären emellanåt kan upptagas till prövning såsom avsedda att anföras jämväl för egen del av dem, som å föreningens vägnar undertecknat desamma, RÅ 1919 S 3.

<sup>21</sup> RÅ 1948 I 163, där ett skytteförbund ansågs besvärberättigat, gällde ett förbud riktat mot en skytteförenings styrelse, alltså mot föreningen själv, låt vara att vite stadgades för envar av dess styrelseledamöter. Detta fall motsäger alltså icke uttalandet ovan i texten.

<sup>22</sup> HR dnr S 817.

<sup>23</sup> RÅ 1940 S 359.

<sup>24</sup> RÅ 1945 S 111, 1953 I 98.

<sup>25</sup> RÅ 1958 I 90.

<sup>26</sup> RÅ 1963 I 9. Vidare RÅ 1973 ref. 20.

slutning av dem fått överklaga. Då utlämnande å ögonpolikliniker av skriftlig rekommendation av vissa optikerfirmor förbjöds, ansågs ögonläkarförening på orten besvärberättigad.<sup>27</sup> Och då sagda förbud därefter upphävdes, ansågs optikerförening besvärberättigad.<sup>28</sup> Optikerföreningens intresse får betraktas som fackligt, medan ögonläkarföreningens intresse kanske snarare var av ideell art. Ögonläkarföreningens besvär rätt låter sig då förklaras även ur de synpunkter som i det följande anföres om ideella sammanslutningar. Ur praxis må vidare nämnas att facklig sammanslutning av polismän ansetts äga tala å beslut av polismyndighet angående allmänna arbetsvillkor för en grupp av dess medlemmar.<sup>29</sup> Denna praxis torde motiveras därav, att en representativ organisation framstår som en naturlig ställföreträdare vid talan mot beslut som rör medlemmarna i allmänhet eller en grupp av dem. Det skulle ibland medföra praktiska nackdelar att kräva besvärstalan från de enskilda, berörda medlemmarna.

Fråga är *de lege ferenda* om besvär rätten för fackförening och liknande intresseförening bör utvidgas. Besvär rätt skulle kunna ifrågakomma dels vid beslut som i första hand rör en eller flera medlemmar personligen, t. ex. beslut om löneförmån eller disciplinstraff, och dels möjligen vid vissa beslut som är av intresse för en grupp medlemmar ehuru icke på sådant sätt, att någon personligen är besvärberättigad. Det är en naturlig uppgift för en facklig organisation att företråda sina medlemmar i alla fackliga frågor. Det har därför ifrågasatts att en organisation, som har att tillvarata sina medlemmars intressen i visst i stadgarna angivet hänseende, borde få föra talan i den mån saken rör medlem i sådant hänseende. Den enskilde medlemmens egen besvär rätt borde bibehållas. Gentemot dessa synpunkter bör emellertid framhållas, att det är möjligt att den enskilde partens och hans organisations inställning till saken går isär. Den enskilde motsätter sig måhända att saken föres till högre instans, han uppfattar omständigheterna i saken på annat sätt än organisationen gör, eller hans yrkande avviker från organisationens. Sådana diskrepanser mellan den enskilde parten och hans organisation kan orsaka svårigheter — även om besvär instansen

27 RÅ 1934 S 113. Även enskild ögonläkare tillerkändes besvär rätt.

28 A. st. Även enskilda optikerfirmor, som icke var medtagna i rekommendationen, torde ha ägt överklaga förbudets upphävande.

29 RÅ 1954 ref. 43. Av bl. a. formuleringen i regeringsrättens utslag synes framgå att även de »berörda» polismännen skulle ha varit besvärberättigade.

har att ex officio pröva saken i hela dess vidd. Det är knappast något starkt stöd för en självständig besvärsmätt för organisationen, att sakens utgång kan få en informell betydelse för andra liknande saker i framtiden. Det synes följaktligen tveksamt om besvärsmätten de lege ferenda bör utvidgas på sätt här ifrågasatts.

En *ideell organisation* synes i praxis tillerkännas en viss rätt att överklaga beslut, som kränker de ideella intressen som organisationen företräder. Detta torde bero på att en sådan kränkning av ideella intressen enligt sakens natur framträder mera som en sak för organisationen än för vissa enskilda medlemmar. En planteringsförening fick sålunda föra talan angående sanitära olägenheter från ett kopparverk.<sup>30</sup> En kulturhistorisk förening ägde föra talan mot byggnadslov, som avsåg uppförande i en kulturpark av en toalettbyggnad.<sup>31</sup> Hälsovårdsförening fick föra talan mot fluoridering av vattenledningsvatten i staden.<sup>32</sup> Jämväl må erinras om den besvärsmätt, som i tidigare nämnda fall tillerkändes ett skytteförbund och en ögonläkarförening. Det bör naturligen förutsättas för besvärsmätt, att ifrågavarande förening har en allmänt erkänd ställning på det område, som beröres.

KM:t i *statsråd* har medgivit förening besvärsmätt i vidsträckt omfattning. Exempelvis må nämnas att Sveriges yngre läkares förening fått överklaga tillstånd för lasarettsläkare att kvarstå i tjänst efter uppnådd pensionsålder.<sup>33</sup> Nykterhetsförening har fått överklaga tillstånd till utskänkning av pilsnerdricka.<sup>34</sup> Förening av fiskare har tillerkänts besvärsmätt då tillstånd till jakt meddelats å vissa öar.<sup>35</sup> Trafik- och transportarbetares fackförening har fått föra talan mot länsstyrelses beslut att upphäva poliskammarens återkallelse av trafiktillstånd; regeringsrätten hade i utlåtande anfört att besvärsmätt ej borde anses föreligga.<sup>36</sup> Personalförening tillåtes emellertid i allmänhet icke att anföra besvär rörande tjänstetillsättning.<sup>37</sup> Ur nyare praxis kan nämnas,

<sup>30</sup> RA 1948 I 244.

<sup>31</sup> RA 1958 K 152.

<sup>32</sup> RA 1961 ref. 51. Jfr emellertid RA 1968 ref. 34, vari Svenska naturskyddsföreningen m.fl. ej fått överklaga giftnämndens registrering av bekämpningsmedel.

<sup>33</sup> KRes 15 jan. 1937 (socialdep.).

<sup>34</sup> KRes 15 mars 1940 (finansdep.).

<sup>35</sup> KRes 4 april 1952 (jordbruksdep.).

<sup>36</sup> RA 1956 K 520.

<sup>37</sup> Jfr även RA 1953 I 98, där statsrådet följde regeringsrättens hemställan att besvär av Sveriges läkarförbund rörande tjänsteläkarens skyldighet ej borde sakligt prövas.

att tillstånd att utan hinder av rådande strandskyddsförordnande uppföra byggnad för fritidsändamål icke fått överklagas vare sig av häradets hembygdsförening eller länets naturvårdsförbund.<sup>37A</sup>

I fråga om besvärsmått för *statlig och kommunal myndighet* bör först påpekas, att myndighet i vissa situationer tillvaratager statens resp. kommunens *privatekonomiska* intressen, t. ex. i deras egenskap av fastighetsägare eller affärsföretagare. Staten eller kommunen är då besvärshberättigad under samma förutsättningar som enskild. Därvid får staten eller kommunen representeras av den myndighet, som har vårdnaden om de intressen som berörs.

Exempelvis kan nämnas att besvär över taxering ofta anförts för staten såsom skattskyldig. Någon gång har dock sådana besvär avvisats, enär de icke anförts av behörig representant; så t. ex. har chef för intendenturförråd icke ansetts behörig överklaga taxering av kronobageri.<sup>38</sup> Då hälsovårdsnämnd förbjudit skjutning å militär skjutbana, ägde fortifikationsförvaltningen såsom fastighetsrepresentant anförda besvär.<sup>39</sup> Ganska märkligt är att då byggnadsnämnd meddelat byggnadslov åt enskild, anförde länsstyrelsen å landskontoret såsom förvaltare av grannfastigheten besvär hos den egna länsstyrelsen, vilken upphävde byggnadslovet.<sup>40</sup>

Ibland uppkommer fråga om besvärsmått för myndighet, som i besvären icke företräder stats eller kommuns intressen, utan en enskilds intressen, låt vara att besvären anföras i myndighetens namn. Behörighetsfrågan bedömes därvid på samma sätt som då en enskild i eget namn anför besvär till annan enskilds förmån. Detta innebär att »ställföreträdaren» i princip ej är besvärshberättigad.

Exempelvis kan nämnas att militär fartygschef, som förgäves gjort framställning om mässpengar åt kock, ej tillerkänts besvärsmått.<sup>41</sup> Rektor vid skola ägde visserligen anförda besvär rörande lön åt lärare, men praxis intog senare motsatt ståndpunkt.<sup>42</sup> Tjänsteförhållandet enbart grundar alltså icke behörighet för överordnad att företräda underordnad i fråga om dennes löne-

<sup>37A</sup> KRes 17 nov. 1967.

<sup>38</sup> RÅ 1933 Fi 498.

<sup>39</sup> RÅ 1955 I 211.

<sup>40</sup> RÅ 1935 K 380.

<sup>41</sup> KÅ I 1935 not 383.

<sup>42</sup> KÅ I 1933 ref. 17.

förmåner, ej ens om det hör till den överordnades tjänst att ombesörja utbetalningen. Vidare kan nämnas att föreståndare för veterinärrättning icke ansetts besvärberättigad, då inrättningens styrelse såsom redogörare i anmärkningsmål ålagts återbetalningsskyldighet.<sup>43</sup> Det synes ock naturligt att en ställning som statligt eller kommunalt organ, med däri grundat förhållande till stat eller kommun, icke skall utan uttryckligt stöd medföra behörighet att företräda annat rättssubjekt än stat eller kommun, ej ens att företräda organets underlydande i dessas av tjänsten beroende ärenden.

Frågan om myndighets besvär rätt är emellertid främst av intresse — icke då myndigheten representerar stat, kommun eller annan såsom privaträttsligt subjekt — utan då myndigheten utövar en *offentligrättslig* funktion.

Författningar bemyndigar stundom uttryckligen en myndighet eller befattningshavare att överklaga beslut av andra myndigheter, såsom t. ex. i taxeringslagen § 74 om taxeringsintendents besvär rätt och byggnadsstadgan § 72 om luftfartsstyrelsens besvär rätt. Anledningen till att besvär rätt uttryckligen tillerkänts ett statsorgan har oftast varit, att statens ekonomiska intressen ansetts vara i behov av speciellt skydd. Av sådana uttryckliga behörighetsregler följer i princip e contrario, att andra organ än de nämnda ej är besvär berättigade i samma slag av ärenden.

I allmänhet tager författningarna ej uttryckligen ställning till frågan om statligt eller kommunalt organs besvär rätt. I princip avgöres då frågan om besvär rätt med hänsyn till huruvida den beslutande myndigheten och den överklagande myndigheten tillvaratager samma eller olika offentliga intressen. Om den överklagande myndigheten har att hävda ett speciellt intresse, är besvär rätt icke utesluten.

Klart är t. ex., med hänsyn till dualismen mellan stat och kommun, att kommun är besvär berättigad om den till fullgörande av sina offentligrättsliga plikter erhåller ett *åläggande* av statlig myndighet att t. ex. ordna sitt brandväsende, eller erhåller *avslag* på en ansökan om t. ex. statsbidrag.

Om *lägre myndighets beslut ändrats av högre myndighet*, uppkommer fråga om sådan intresse motsättning kan föreligga, att den lägre myndigheten blir fullföljdsberättigad. Detta är icke fal-

<sup>43</sup> KÅ I 1930 not 244.

let såvitt gäller förhållandet mellan *statliga* myndigheter. Överlantmätare, vars beslut ändrats av lantmäteristyrelsen, har icke ansetts fullföljdsberättigad.<sup>44</sup> Universitetsmyndighet, vars beslut ändrats av kanslersämbetet, har icke ansetts fullföljdsberättigad.<sup>45</sup> Uppbördsintendent har ej ansetts behörig att föra talan mot överståthållarämbetets beslut angående nöjesskatt, varigenom uppbördsintendentens tidigare beslut ändrats.<sup>46</sup> Kronokamrerare, vars beslut efter besvär ändrats, har icke ansetts behörig att fullfölja talan i mål om arbetsgivares ansvar för arbetstagares skatt.<sup>47</sup> Länsstyrelse har ej ägt föra talan mot kammarrättens utslag i uppbördsmål, varigenom länsstyrelsens tidigare utslag ändrats.<sup>48</sup> Kyrkoherde har icke ansetts behörig att i sin egenskap av pastor föra talan mot domkapitlets beslut angående anteckning i kyrkobok, varigenom pastors beslut upphävts.<sup>49</sup> Lotsförman har icke ansetts behörig att anföra besvär över sjöfartsstyrelsens beslut rörande debitering av lotspenningar, ehuru klaganden hävdade att beslutet vore av betydelse för såväl statens som lotsarnas inkomster.<sup>50</sup>

Ej heller *ledamot* av statlig myndighet eller någon som deltagit i ärendets förberedande hos myndigheten äger i princip besvärsrätt, om han är missnöjd med denna myndighets eller dess överordnades beslut. Detta gäller även en föredragande, som skulle kunna drabbas av ansvar. Han har i stället möjlighet att reservera sig. Militär befattningshavare har icke ägt besvärsrätt, då chef på hans tillstyrkan vägrat löneutbetalning men högre myndighet återförvisat ärendet för lönens utbetalande.<sup>51</sup>

En *kommunal* myndighet däremot, vars beslut undanröjts efter besvär, är under vissa förutsättningar fullföljdsberättigad. Grunden därtill är den hävdvunna kommunala självbestämmanderätten. Byggnadsnämnd, vars avslag på ansökan om byggnadslov undanröjts, har således ansetts besvärberättigad.<sup>52</sup> Likaså barnavårdsnämnd, då av nämnden meddelat förbud att mottaga fosterbarn upphävts.<sup>53</sup> Likaså folkskolestyrelse, vars beslut vid

44 RA 1937 ref. 30.

45 KÅ I 1943 not. 150.

46 RA 1945 ref. 3.

47 RA 1952 ref. 9.

48 RA 1959 ref. 6.

49 RA 1963 ref. 18.

50 RA 1965 ref. 33.

51 KÅ I 1925 ref. 3.

52 RA 1910 ref. 116, 1958 K 325. Jfr även RA 1966 ref. 17.

53 RA 1956 S 8, jfr även 1921 ref. 89.



tillsättande av folkskollärare upphävts.<sup>54</sup> Likaså sjukhusstyrelse, vars beslut att ålägga syssloman disciplinär bestraffning ändrats.<sup>55</sup>

En kommunal nämnd, t. ex. byggnadsnämnd, som i princip äger besvärsrätt då dess beslut upphävts, fränkännes emellertid besvärsrätt under vissa omständigheter. Om byggnadsnämnd på enskilds önskan meddelat byggnadslov och detta lov upphävts på besvär av grannen, är byggnadsnämnden icke fullföljdsberättigad.<sup>56</sup> I en sådan situation bör det nämligen ankomma på den, vars byggnadslov det gäller, att själv avgöra om hans anspråk skall göras gällande eller uppgivas. Av liknande grund har skolstyrelse icke tillerkänts fullföljdsrätt, då skolöverstyrelsen med ändring av dess frikännande beslut ålagt lärjunge disciplinär bestraffning.<sup>57</sup> Fullföljdsrätt borde tillkomma endast den bestraffade.

Den kommunala självbestämmanderätt, som i princip grundar besvärsrätt för det kommunala organet, sammanhänger med att kommunen bekostar ifrågavarande förvaltningsverksamhet och att ifrågavarande kommunala organ utövar ekonomisk förvaltning för kommunens räkning. Om ett organ däremot icke utövar sådan ekonomisk förvaltning, fungerar organet på samma sätt som ett statsorgan. Ett sådant organ tillerkännes, liksom ett statsorgan, ej besvärsrätt om dess beslut upphävts. Sålunda har vägsynenämnd och brandsynenämnd, vilkas förelägganden upphävts, ej tillerkänts fullföljdsrätt.<sup>58</sup> Ej heller har fullföljdsrätt tillerkänts valnämnd, då länsstyrelse förklarar avgivna valsedlar ej skola vid sammanräkningen tagas i betraktande,<sup>59</sup> och ej heller taxeringsnämnd vars beslut att påföra skatt undanröjts.<sup>60</sup>

Kan myndighet, som *enligt författning har att tillvarataga vissa allmänna intressen*, på grund därav vara behörig att överklaga beslut av annat organ, vilket anses kränka de ifrågavarande intressena? Stundom synes vederbörande författning ge vid handen att svaret är nekande. Om författningen t. ex. ålägger en tjänste-

<sup>54</sup> RÅ 1923 ref. 15, jfr även 1957 E 62.

<sup>55</sup> RÅ 1930 S 84.

<sup>56</sup> RÅ 1935 K 441, 1960 K 573.

<sup>57</sup> RÅ 1928 ref. 27.

<sup>58</sup> RÅ 1920 ref. 31, 1925 ref. 46.

<sup>59</sup> RÅ 1917 ref. 74.

<sup>60</sup> RÅ 1927 Fi 394. — Fråga om besvärsrätt för allmän försäkringskassa, FörsäkrD 1964 ref. 14 jfr 1965 ref. 30, 1976 ref. 9, RÅ 1974 ref. 98.

man att vid iakttagelse av missförhållanden göra anmälan hos högre myndighet, synes därav följa att den anvisade vägen bör vara tillfyllest och att besvär över det kritiserade beslutet ej dessutom skall vara tillåtna.

Länsarkitekt har sålunda icke ansetts behörig överklaga byggnadstillstånd.<sup>61</sup> Stadsveterinär har ej ansetts behörig överklaga hälsovårdsnämnds godkännande av bagerilokal.<sup>62</sup> Barnavårdsman har ej ägt överklaga länsstyrelsens beslut att barn ej längre finge vårdas å spädbarnshem<sup>63</sup> och ej heller länsstyrelsens beslut att avslå värnpliktigs ansökan om familjeunderstöd.<sup>64</sup> Taxeringsintendent har ej ansetts behörig att föra talan i mål om debitering av skatt.<sup>65</sup> Vägförvaltning har icke ansetts behörig att i trafiksäkerhetens intresse överklaga byggnadsnämnds beslut att bevilja lov för uppförande av byggnad vid väg, som anlagts med statsbidrag men för vilken stad är väghållare.<sup>66</sup> Det undantag som ligger däri, att besvärsrätt tillerkänts landskamrerare i restitutionsmål<sup>67</sup>, torde böra ses mot bakgrund av landskamrerares äldre besvärsrätt i taxeringsmål.

Ett beslut, t. ex. ett tillstånd till viss verksamhet, kan emellertid beröra viktiga lokala intressen, som *kommun* enligt författning äger företräda, t. ex. intressen rörande ordning, trevnad eller samfärdsel inom kommunen. Rätt att överklaga ett sådant tillstånd — vare sig det meddelats av statlig eller kommunal myndighet — kan tillkomma kommunens styrelse. Eventuellt kan sådan besvärsrätt även tillkomma annat kommunalt organ såsom barnavårdsnämnd eller nykterhetsnämnd, därest dess intressesfär starkt beröres.

Förutsättning för ett kommunalt organs besvärsrätt i ett sådant fall är, att ifrågakvarande författning innefattar ett hänsynstagande till de kommunala intressena och det kommunala organets uppfattning i saken. Det är således samma slag av förutsättning, som i fråga om t. ex. enskild grannes besvärsrätt betecknas som ett krav på skyddssyfte i förhållande till klaganden. På sådan grund har exempelvis municipalnämnd ansetts behörig att överklaga tillstånd för affärsidkare till utsträckt försäljnings-

<sup>61</sup> RÅ 1929 ref. 25.

<sup>62</sup> RÅ 1931 S 300.

<sup>63</sup> RÅ 1948 ref. 63.

<sup>64</sup> KÅ I 1930 not 45.

<sup>65</sup> RÅ 1955 ref. 46.

<sup>66</sup> RÅ 1964 ref. 24. Vidare RÅ 1972 ref. 60, 63.

<sup>67</sup> RÅ 1924 ref. 1, 1949 ref. 37.

tid.<sup>68</sup> Kommunal nykterhetsnämnd har ägt överklaga länsstyrelses beslut om anstånd med alkoholists intagande å alkoholistanstalt.<sup>69</sup> Kommunalnämnd har ansetts äga överklaga av byggnadsnämnden meddelat tillstånd för annan att företaga ombyggnad av hus, som delvis var beläget å gatumark.<sup>70</sup> Drättselkammare har ansetts behörig att överklaga tillstånd till handel med preventivmedel å viss plats; även barnavårdsnämnden och hälsovårdsnämnden förklarades besvärberättigade.<sup>71</sup> Drättselkammare har jämväl ansetts behörig att överklaga tillstånd för annan att bedriva högtalarreklam från flygplan.<sup>72</sup> Hälsovårdsnämnd har ansetts behörig överklaga länsstyrelses beslut, vari länsstyrelsen med anledning av besvär över poliskammares beslut funnit den av poliskammaren medgivna tiden för offentliga tillställningar i en danslokal böra utsträckas, oaktat anmärkningar förekommit om bullerstörningar från lokalen.<sup>73</sup> Ytterligare må nämnas att kommunalt organ ansetts behörigt överklaga tillstånd till handel med begagnade föremål, tillstånd till utskänkning av pilsnerdriicka samt trafiktillstånd.<sup>74</sup>

Men när ett speciellt hänsynstagande till klagandens intressen ej föreligger enligt vederbörande författning, torde besvärsmätt ej medgivas. Exempelvis har drättselkammare resp. kommunalnämnd ej ansetts behörig överklaga lov till byggnadsföretag inom kommunen, då byggnaden befarades medföra en allmän brand- och hälsofara.<sup>75</sup> Nykterhetsnämnd har ej ägt föra talan mot länsstyrelses beslut att ej indraga gästgiveri.<sup>76</sup> Barnavårdsnämnd har icke ägt besvärå sig över beslut av styrelse för ungdomsvårdsskola i ärende rörande utskrivning från skolan.<sup>77</sup> Och kommunal nykterhetsnämnd har icke ansetts behörig överklaga av styrelse för allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare fattat beslut om utskrivning av frivilligt intagen alkoholmissbrukare.<sup>78</sup>

Den omständigheten, att en myndighet *framställt yrkande* hos

68 RÅ 1950 ref. 46.

69 RÅ 1951 I 161.

70 RÅ 1956 ref. 18. Jfr även RÅ 1914 ref. 1, 1927 K 155, 1937 K 275.

71 RÅ 1961 ref. 7.

72 RÅ 1962 ref. 58.

73 RÅ 1964 ref. 23. Vidare RRK K75 2: 9 (fridlysning).

74 KRes 18 nov. 1938 (handelsdep.) på besvär av drättselkammaren i Örebro, 1 sept. 1933 (finansdep.) på besvär av kommunalfullmäktige i Kimstad 7 juni 1972 (utb.dep.) på besvär av kyrkorådet i Sävedalen (FT 1972 s: 206).

75 RÅ 1933 ref. 31, 1942 ref. 31.

76 RÅ 1929 ref. 60.

77 RÅ 1965 ref. 29.

78 RÅ 1965 ref. 37. Jfr även RÅ 1968 ref. 45.

annan myndighet — utan att särskilt uppdrag att framställa yrkande av sådant slag lagfästs — medför ej besvärsrätt för framställaren, därest yrkandet avslås. Exempelvis må nämnas att landsfiskal ej ansetts behörig överklaga länsstyrelsens utslag, varigenom landsfiskalens yrkande om återkallelse av körkort på grund av trafikbrott lämnats utan bifall.<sup>79</sup>

Ej heller om framställningen till annan myndighet har formen av en *anmälan om disciplinär bestraffning*, föreligger i allmänhet rätt för anmälaren att överklaga disciplinmyndighetens beslut. Anmälan innebär nämligen blott att det klandrade förhållandet bringas till disciplinmyndighetens kännedom. Denna myndighet har sedan själv att tillvarata det allmännas straffanspråk. Exempelvis har poliskommissarie, som hos magistrat anmält poliskonstapel till bestraffning, ej ansetts behörig överklaga magistratens beslut.<sup>80</sup> Landsfogde, som hos länsstyrelse anmält landsfiskal till bestraffning — därvid landsfogden alltså icke uppträtt som åklagare utan som anmälare — har ej ansetts behörig överklaga länsstyrelsens beslut.<sup>81</sup> Däremot har skolstyrelse, som hos länskolnämnd påkallat disciplinär åtgärd mot en skolvaktmästare, ansetts behörig föra talan mot nämndens beslut att låta bero vid vad i ärendet förevarit.<sup>82</sup> Avgörande har därvidlag varit skolstyrelsens ställning och uppgifter (jfr ovan om kommunala organ samt nedan).

Om en befattningshavare *enligt författning äger göra framställning*, är det möjligt att — såsom en naturlig konsekvens — även besvärsrätt bör anses föreligga, därest framställningen avslås. Avgörande för frågan om besvärsrätt är om framställaren, trots sitt bemyndigande att göra framställning i ärendet, blott tillvaratager samma intressen som beslutsmyndigheten och sålunda blott har ställningen av ett denna behjälpligt övervakningsorgan, *eller* om framställaren tillvaratager andra intressen än beslutsmyndigheten.

I förstnämnda fall föreligger principiellt ej besvärsrätt. Då provinsialläkare anmält hos länsstyrelse att hälsovårdsnämnd godkänt viss lokal för bageriverksamhet, men länsstyrelsen beslutat att ej vidtaga någon åtgärd, har provinsialläkaren ej ansetts besvärberättigad.<sup>83</sup> Byggnadsstyrelsen har ej ägt överklaga

<sup>79</sup> RÅ 1921 ref. 83.

<sup>80</sup> RÅ 1915 ref. 76.

<sup>81</sup> RÅ 1926 ref. 21.

<sup>82</sup> RÅ 1965 ref. 42.

<sup>83</sup> RÅ 1935 S 392.

länsstyrelses beslut, varigenom avgift förklarats icke skola utgå för länsarkitekts granskningsarbete.<sup>84</sup> Fattigvårdskonsulent har ej ansetts behörig överklaga länsstyrelses beslut i fråga om vägrad fattigvård, varom han gjort anmälan till länsstyrelsen.<sup>85</sup> Ordförande i taxeringsnämnd har ej ansetts besvärberättigad, då kammarrätten upphävt beslut, varigenom länsstyrelse på anmälan av honom utdömt vite för deklarationsförsummelse.<sup>86</sup>

Men när den, som gör framställning, tillvaratager ett speciellt intresse och intager en partsliknande ställning i förhållande till beslutsmyndigheten, föreligger naturligen besvärsrätt. I sådant mål om disciplinärt ansvar, vari talan förts av åklagare, har denne ägt besvärsrätt. Exempelvis har landsfiskal ägt anföra besvär i mål om disciplinär bestraffning av fjärdingsman.<sup>87</sup> Även eljest när en befattningshavare har i uppdrag att såsom specialåklagare eller såsom kronans ombudsman föra talan, föreligger besvärsrätt. Ur praxis må vidare nämnas att då arbetsmarknadsstyrelsen vid vite förbjudit visst byggnadsarbete och sedan hos länsstyrelsen anhållit om vitets utdömande, samt länsstyrelsen avslagit framställningen, har arbetsmarknadsstyrelsen ägt besvärsrätt.<sup>88</sup> Kriminalpolisintendent, vars ansökan hos länsstyrelse om intagning av kringflackande alkoholist icke bifallits (med avseende å motiveringen), har ansetts besvärberättigad.<sup>89</sup> Länsnykterhetsnämnd, vars ansökan om intagning av alkoholist avslagits, äger ock besvärsrätt.<sup>90</sup> Likaså har länsnykterhetsnämnd ansetts besvärberättigad, då polismyndighet avslagit nämndens begäran om handräckning för intagning å alkoholistanstalt.<sup>91</sup> Riksantikvarieämbetet, som gjort framställning hos länsstyrelse om fastställelse av gränser för fornminnesområde, äger överklaga avslag å framställningen.<sup>92</sup> Jämväl må erinras om den besvärsrätt som sedan gammalt tillkommer revisor i anmärkningsmål.

*Regeringen* torde i vidsträckt omfattning pröva besvär av myndighet även i sådana situationer, då besvärsrätt enligt eljest gällande principer ej föreligger. Exempelvis kan nämnas, att stats-

84 RÅ 1937 ref. 62.

85 KÅ II 1937 ref. 48.

86 RÅ 1941 Fi 479.

87 RÅ 1941 S 336.

88 RÅ 1949 S 181.

89 RÅ 1945 ref. 22.

90 RÅ 1945 S 31.

91 RÅ 1952 ref. 41.

92 RÅ 1955 E 31.

rådet prövat besvär av rektor över att skolöverstyrelsen ledigförklarat en tjänst i andra ämnen än rektorn önskat.<sup>93</sup> Saklig prövning har även skett av besvär av sparbanksinspektionen över att länsstyrelse medgivit sparbank att godtaga viss inteckning som säkerhet.<sup>94</sup> I dylika ärenden tillvaratager dock sparbanksinspektionen och länsstyrelse samma tillsynsintresse. Länsstyrelsen hade dessutom i infortrat yttrande ifrågasatt sparbanksinspektionens besvärsrätt.

Det finnes emellertid även fall, där besvärsrätt förvägrats. Då professor hemställt att universitetslektor i ämnet måtte få förlängt förordnande, men universitetskanslern avslagit framställningen, har professorn — som förde talan icke blott i lektorns utan även i ämnets intresse — icke ansetts besvärberättigad.<sup>95</sup> Några fastare principer rörande besvärsrättens omfattning torde icke kunna uppställas.

#### Särskild litteratur

Hessler, Om staten som rättssubjekt, FT 1952 s. 303.

Jägerskiöld, Staten, kronan och myndigheterna, FT 1954 s. 299.

Petrén, Besvärsrätt för organisation, FT 1953 s. 359.

Ragnemalm, Några besvärsrättsfrågor inom miljörätten, FT 1971 s. 104, jfr s. 125, 184.

Westerberg, Om administrativ besvärsrätt, 1945.

Westerberg, Till frågan om statsorgans besvärsrätt, FT 1946 s. 1, 79.

<sup>93</sup> KRes 3 okt. 1941.

<sup>94</sup> KRes 22 juni 1956.

<sup>95</sup> KRes 22 sept. 1944 (ecklesiastikdep.) på besvär av J. Holmberg.

## KAP. VIII.

### ORDNINGEN FÖR ANFÖRANDE AV BESVÄR

*Instansordningen* vid förvaltningsbesvär är starkt förgrenad. Det finnes besvärmyndigheter av många olika slag och till stort antal. *Dels* fungerar som besvärinstanser sådana myndigheter, exempelvis länsstyrelser, centrala verk och regeringen, som huvudsakligen fullgör rena förvaltningsuppgifter men som dessutom handlägger besvärsmål. I äldre tid var alla besvärinstanser av denna typ. *Dels* handlägges besvärsmål av organ, som har detta till sin enda eller huvudsakliga uppgift, främst de s. k. förvaltningsdomstolarna — ett begrepp som icke har någon fastställd eller entydig innebörd — t. ex. regeringsrätten, kammarrätten och försäkringsdomstolen. *Dels* slutligen skall besvär över vissa förvaltningsbeslut anföras hos allmän domstol.

Specialförfattningar rörande särskilda förvaltningsgrenar samt instruktioner för förvaltningsorgan anger i allmänhet vilket organ som i varje mål utgör behörig besvärinstans. Denna enumerationsmetod undanröjer i allmänhet varje tvekan om rätt besvärorgan. När uttrycklig bestämmelse om besvärorgan saknas, kan jämlikt huvudprincipen besvär anföras hos närmast överordnade myndighet, och ända till regeringen. Subordinationsförhållandet utgör sålunda grund för en subsidiär, principiell kompetens. Allmän domstol inträder som besvärorgan endast med stöd av uttrycklig författningsbestämmelse.

Såsom besvärsvägarna för närvarande är bestämda, är det en mångfald, måhända flertalet ärenden som icke kan gå till förvaltningsdomstol, utan allenast till högre förvaltningsmyndighet. Detta är i huvudsak motiverat av att vissa ärenden, t. ex. befordringsärenden, enligt sin natur i allmänhet icke rör någon omtvistad rättsfråga, utan en lämplighetsfråga. Men det bör understrykas att även när en rättsfråga undantagsvis är aktuell i ett sådant ärende, t. ex. när en fråga om ansökningstid är omtvistad i ett befordringsärende, förblir vägen till förvaltningsdomstol stängd. Det finns sålunda ej hos oss någon principiell rätt att få en rättsfråga inom förvaltningen prövad av förvaltningsdomstol. Detta måste anses vara en brist i rättsskyddet.

Förvaltningsdomstolarnas sammansättning och förfarande ger bättre garantier för prövning av rättsfrågor än förvaltningsmyndigheternas.

Den instansordning som ovan karakteriserats gäller för besvär i egentlig mening. Vid sidan av besvär finns stundom en enklare form för rättelse, nämligen genom hänvändelse till överordnad tjänsteman inom den myndighet som redan beslutat, s. k. *rekurs*. Denna hänvändelse kan göras mer eller mindre formlost. I princip torde rätt att erhålla ett formellt, nytt beslut i sak i anledning av rekursen föreligga endast när sådan rätt undantagsvis är uttryckligen stadgad.

Nära rekursen står en hänvändelse till annan, överordnad myndighet med begäran att denna i kraft av själva *subordinationsförhållandet* skall ingripa till rättelse av vad underordnad myndighet bestämt. Den underordnade myndigheten kan då erhålla en anvisning om att fatta nytt beslut eller ock kan den överordnade myndigheten själv besluta om ändring. I vad mån en överordnad myndighet kan ingripa på dylikt sätt med stöd av subordinationsförhållandet är ganska oklart. I praxis sker det i viss utsträckning utan stöd av särskilda föreskrifter, särskilt från regeringens sida, därest detta ingripande icke kommer i strid med någon uttrycklig bestämmelse om besvär. I princip måste en befogenhet att ändra underordnad myndighets beslut kräva uttryckligt författningsstöd, såsom t. ex. i lagen om allmän försäkring 20:10 om riks försäkringsverkets rätt att ex officio ompröva beslut av allmän försäkringskassa.

*Länsstyrelsen* är den främsta lokala besvärmyndigheten. Den har en omfattande saklig kompetens, bestämd genom en mångfald specialförfattningar, avseende bl. a. besvär över kommunala nämnders beslut, t. ex. beslut av byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd. Länsstyrelsens lokala kompetens är begränsad till länet. Beslutanderätten tillkommer i viktigare ärenden styrelsen, bestående av landshövdingen och 14 särskilt utsedda ledamöter, länsstyrelseinstruktionen §§ 14 och 26.

År 1971 genomfördes en omorganisation av länsförvaltningen i syfte att bl. a. förstärka förvaltningsrättsskipningen vid länsstyrelserna och prövningsnämnderna. Länsstyrelsen består numera av tre avdelningar, nämligen en för samhällsplanering, en för skatteförvaltning samt en för allmän förvaltning och förvaltningsrättsskipning. Till sistnämnda avdelning knytes en läns-



skatterätt, som ersätter provningsnämnden, samt en länsrätt. För hela landet finns en mellankommunal skatterätt.

Vid skatterätt handlägges mål enligt skatte-, taxerings-, upp-  
börds- och folkbokföringsförfattningarna i den utsträckning som  
är föreskrivet i dessa författningar, lag om skatterätt och länsrätt  
§ 3. Vid länsrätt handlägges bl. a. barnavårdsmål, t. ex. angående  
omhändertagande för samhällsvård, vidare nykterhetsvårdsmål.  
t. ex. angående tvångsintagning, samt körkortsmål, t. ex. angående  
återkallelse av körkort eller om varning, § 4. Skatterätt och  
länsrätt består av lagfaren ordförande och nämndemän — de  
sistnämnda valda av landstinget — samt är domför med ord-  
förande och tre nämndemän, § 5. Lekmännen har individuell röst-  
rätt, vilket under remissbehandlingen av förslaget med visst fog  
föranlett invändningen, att ett sålunda sammansatt organ icke  
kan betecknas som en domstol.<sup>1</sup> Ensamdomare äger avgöra bl. a.  
mål i vilka saken är uppenbar — varvid i förarbetena understry-  
kes att detta är en restriktiv bestämning. Han är vidare behörig  
vid t. ex. beslut som endast avser måls förberedande samt vid av-  
görande av mål utan prövning i sak, därest det ej är påkallat av  
särskilda skäl att målet prövas av fullsutten rätt, § 6.

De *centrala ämbetsverken* fungerar, liksom länsstyrelserna,  
både som förvaltningsmyndigheter i första instans och som be-  
svärsinstanser. De äldsta verken stammar från de forna rikskol-  
legierna. På senare tid har verkens antal ökat betydligt. Deras  
sakliga kompetens är begränsad till speciella förvaltningsom-  
råden. Exempelvis må nämnas att generaltullstyrelsen prövar  
besvär över beslut av distrikttullanstalt, socialstyrelsen handläg-  
ger vissa besvär rörande alkoholmissbrukare, o. s. v. Vanligen  
utövas beslutanderätten antingen av ett kollegium genom omröst-  
ning, den kollegiala formen, eller av verkschefen ensam, den  
byråkratiska formen, enligt närmare bestämmelser i vederböran-  
de verks instruktion. Besluten kan i allmänhet överklagas hos  
regeringen.

Vissa centrala organ har besvärsprövning som huvuduppgift,  
t. ex. riksvärderingsnämnden, psykiatriska nämnden och patent-  
och registreringsverkets besvärsavdelning. Framför allt utgör  
förvaltningsrättsskipning naturligtvis huvuduppgift för *förvalt-  
ningsdomstolarna*, till vilka främst räknas regeringsrätten, kam-

<sup>1</sup> Departementschefen anförde, att om lekmännen i skatterätt och länsrätt  
får individuell rösträtt, »bör de inte sammanföras under beteckningen nämnd.  
Något hinder mot att de betecknas som nämndemän torde inte förligga».

marrätt, de ovan nämnda skatterätt och länsrätt samt försäkringsdomstolen.

*Regeringsrätten*, som inrättades år 1909, är högsta allmänna förvaltningsdomstol. Regeringsrätten prövar dels mål som fullföljs från kammarrätt, och dels mål där talan enligt uttrycklig bestämmelse i den materiella lagstiftningen skall fullföljas direkt till regeringsrätten och ej först passera kammarrätt, lag om allmänna förvaltningsdomstolar § 2.

Vad först beträffar besvär över kammarrätts beslut i dit fullföljda eller underställda mål, prövas sådana besvär av regeringsrätten endast om sistnämnda domstol meddelat prövningstillstånd. Meddelas ej prövningstillstånd, står kammarrättens beslut fast, förvaltningsprocesslagen § 35. Systemet med prövningstillstånd — vilket, bortsett från vissa skattemål, är en nyhet år 1971 — är av central betydelse för förvaltningsrättsskipningen. Prövningstillstånd meddelas först och främst om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen, att frågan prövas av regeringsrätten, förvaltningsprocesslagen § 36 p. 1. Denna prejudikatdispens kan beviljas inte bara i de fall då praxis inte är entydig, utan även då skäl finns att ändra på stadgad praxis. Någon ändringsdispens i den meningen, att dispens ges då det förekommer anledning till ändring i just det konkreta domslut som kammarrätten kommit till, finns dock icke. Däremot kan prövningstillstånd meddelas, om t. ex. grund för resning föreligger — regeringsrätten är ju ändock resningsinstans enligt regeringsformen 11:11 — eller om målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag, eller om eljest »synnerliga skäl» till överprövning föreligger, förvaltningsprocesslagen § 36 p. 2. Som framgår av det sagda är möjligheterna att få prövningstillstånd i andra fall än prejudikatfall ytterst begränsade.<sup>1A</sup>

Vad åter beträffar mål som går direkt till regeringsrätten utan att passera kammarrätt, kan som exempel nämnas mål från patent- och registreringsverkets besväravdelning, som är ett domstolsliknande organ, vidare mål om riksdagsval och kommunalval, där särskild snabbhet i avgörandet är erforderlig, mål om utlämnande av allmän handling, samt kommunalbesvärsmål, vilka liksom hittills går från länsstyrelse till regeringsrätten.

<sup>1A</sup> RÅ 1972 ref. 29; prövningstillstånd erfordras ej när KamR avvisat besvär. Jfr även RÅ 1973 ref. 4.

Kompetensfördelningen mellan regeringsrätten och regeringen har genom lagstiftningen i allmänhet genomförts sålunda, att regeringsrätten huvudsakligen avgör sådana slag av mål som innefattar rättsfrågor medan regeringen avgör mål, innefattande lämplighetsfrågor, särskilt politiska frågor. Konsekvent i alla detaljer har dock denna princip icke kunnat genomföras. Bland stora målgrupper, vari regeringsrätten kan besluta, kan nämnas t. ex. skattemål, körkortsmål, barnavårdsmål, byggnadsmål och hälsovårdsmål, varav de två sistnämnda slagen av mål icke sällan innefattar lämplighetsfrågor.

Regeringsrätten skall bestå av högst aderton regeringsråd (övergångsvis flera ledamöter); ett förordnas av regeringen att vara domstolens ordförande, lag om allmänna förvaltningsdomstolar § 3. Ett eller högst två regeringsråd skall tjänstgöra i lagrådet, jfr regeringsformen 8: 18. Endast två tredjedelar av antalet ledamöter i regeringsrätten behöver vara lagfarna; under regeringsrättens tillvaro har dock vid varje tidpunkt högst två regeringsråd utan juridisk examen funnits i domstolen. Regeringsrätten skall arbeta på två eller flera avdelningar, vilka skall vara lika behöriga att upptaga mål till handläggning. Mål i regeringsrätten kan prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra om tre av dem är ense om utgången. Det har tidigare varit vanligast att blott fyra regeringsråd deltagit i målens avgörande, men denna ordning passar ej lika väl i framtiden när regeringsrätten huvudsakligen har till uppgift att sörja för prejudikatbildningen. Vid behandling av fråga om prövningstillstånd skall tre regeringsråd deltaga.

I fråga om plenum gäller, att om en avdelning finner att den mening som råder på avdelningen avviker från rättsgrundsats eller lagtolkning som förut varit antagen av regeringsrätten, avdelningen får förordna att målet skall avgöras av regeringsrätten i dess helhet. Plenum må ock hållas om plenum i annat fall — t. ex. i mål av speciell principiell vikt — är av särskild betydelse för rättstillämpningen, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar § 5.

Tidigare saknade regeringsrätten ett eget, från regeringsmakten avskilt kansli för beredning och föredragning av mål, något som väckte en berättigad kritik ur principiell synpunkt. Ett självständigt kansli, till vilket föredragandena är knutna, har numera inrättats. Enligt lagen om allmänna förvaltningsdomstolar § 17 skall vid sådan domstol finnas kansli.

Antalet inkomna mål efter förvaltningsrättsreformen har varit, 1972 inemot 2 900 mål och 1976 4 200 mål. Till ökningen torde ha bidragit den ökade målavverkningen i kammarrätterna, som sammanhänger med utbyggnaden av kammarrättsorganisationen. Ökningen av mål till regeringsrätten torde av olika skäl komma att fortsätta.

Målavverkningen i regeringsrätten under åren efter förvaltningsrättsreformen har varit år 1972 inemot 3 700 mål och 1976 nästan 4 800 mål. Målbalansen har genom denna ökade målavverkning kunnat successivt nedbringas. Medan balansen den 1 januari 1972 var drygt 6 300 mål var den vid utgången av 1976 ca 3 000 mål.

Målavverkningen har schematiskt sett inneburit ganska många mål per avdelning och föredragningsdag. Inför den snabba handläggningstakten i regeringsrätten tränger sig den synpunkten på att det är väsentligt för rättssäkerheten att tillräcklig tid gives för behandling av målen. Den kollegiala arbetsformen minskar i betydelse om ledamöterna svårigen hinner ägna sig åt andra mål än dem som envar erhåller för kontrolläsning.

Trots den snabba handläggningstakten är väntetiderna långa i vissa slag av mål. Längst är väntetiden i skattemål, där det i genomsnitt förlöper åtskilliga år mellan avgörandena i lägsta och högsta instans. Detta tillstånd är givetvis otillfredsställande, såväl med hänsyn till parten i det enskilda målet som med hänsyn till fördröjningen av prejudikatbildningen. I mål av t. ex. mera personlig art, såsom barnavårdsmål, alkoholistmål och körkortsmål, är väntetiderna betydligt kortare. Att minska regeringsrättens arbetsbelastning och förkorta väntetiderna har länge varit ett angeläget reformönskemål. Det nuvarande antalet instanser i förvaltningen — ofta fyra i skattemål, tre i andra mål — är icke alltid påkallat av målens svårighetsgrad eller andra mera principiella skäl.

*Kammarrätten* är den äldsta förvaltningsdomstolen i landet. Den tillkom under 1600-talet, då den utbröts ur kammarkollegiet. På grund av de utökade uppgifter, som faller på kammarrätten enligt 1971 års reform, har kammarrättsorganisationen kraftigt utbyggts, bl. a. genom att kammarrätten delats i fyra regionala domstolar. De fyra kammarrätternas uppgift är att bära huvudansvaret för att materiell rättvisa skipas i de enskilda fallen, medan den högsta instansen, regeringsrätten, svarar för prejudikatbildningen. Mål som kan bli föremål för prövning av regeringsrätten, går i allmänhet först till kammarrätt. Mot skatte-

rätts och länsrätts beslut föres talan hos kammarrätt och mot kammarrätts beslut föres talan hos regeringsrätten, förvaltningsprocesslagen § 33. Möjligheten att anföra besvär hos kammarrätt framgår i övrigt av de olika materiella författningarna, lag om allmänna förvaltningsdomstolar § 8, samt av lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål § 1. Det är med hänsyn till sin vidsträckt kompetens, som kammarrätterna och regeringsrätten i den nyssnämnda lagen benämnes allmänna förvaltningsdomstolar, till skillnad från andra förvaltningsdomstolar vilkas kompetens blott omfattar ett mindre antal målgrupper, t. ex. skatterätt, länsrätt och försäkringsdomstolen.

I kammarrätt finns kammarrättspresident, kammarrättslagmän och kammarrättsråd. Kammarrätt är delad i avdelningar med minst tre ledamöter, som samtliga skall vara lagfarna. Kammarrätt är domför med tre ledamöter, och fler än fyra får ej sitta i rätten, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar §§ 10—12. Kammarrätterna är placerade i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping.

*Försäkringsdomstolen*, en av våra yngsta förvaltningsdomstolar, från 1961, handlägger i sista instans mål om allmän försäkring, yrkesskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, försäkringsdomstolslagen § 1. Domstolen består av dels lagfarna ledamöter, president och fem försäkringsdomare, dels sex icke-lagfarna ledamöter. För domförhet kräves närvaro av tre lagfarna och två icke lagfarna ledamöter.

Åtskilliga besvärsmål handlägges i sista instans icke av förvaltningsdomstol utan, såsom tidigare framhållits, av *regeringen*. Exempelvis må nämnas besvär rörande vissa närings- och yrkestillstånd, rörande tjänstetillsättningar och rörande normmässiga beslut, fattade av t. ex. länsstyrelse. I mål som avgöres i regeringen kan den inhämta regeringsrättens utlåtande, t. ex. rörande en viss, aktuell rättsfråga. Detta sker dock ganska sällan. När regeringsrätten höres, torde målet bli publicerat i dess årsbok. Eljest publiceras ej avgöranden av regeringen i besvärsmål, med undantag för ett fåtal mål som refereras i t. ex. Förvaltningsrättslig tidskrift. Det vore önskvärt att flera, principiellt intressanta avgöranden från regeringen bringades till andra myndigheters kännedom. Utredning och avgöranden av besvärsmål i regeringen sker i princip på samma sätt som i andra, mindre omfattande regeringsärenden.

Besvärshandling skall *tillställas* den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol, som har att pröva besvären, besvärsmyndig-

heten, förvaltningslagen § 12 st. 1 och förvaltningsprocesslagen § 7. Besvären skall alltså enligt huvudregeln icke tillställas beslutsmyndigheten. Ibland föreskrives dock i specialförfattning att ingivandet skall ske till beslutsmyndigheten, så att myndigheten snabbare skall kunna anskaffa erforderlig utredning och med eget utlåtande insända samtliga handlingar till besvärmyndigheten. I några av de fall, där besvären skall ingivas till besvärmyndigheten, skall anmälan om att besvär anföres, s. k. missnöjesanmälan, göras hos beslutsmyndigheten. En sådan missnöjesanmälan verkar i viss mån på samma sätt som ett ingivande av själva besvären till beslutsmyndigheten.

Om besvär ingivits till fel myndighet, bör denna myndighet utan dröjsmål vidarebefordra handlingen till rätt myndighet. Så torde böra ske även om handlingen dessutom är ställd till fel myndighet, för så vida det är klart vad besvären avser och vilken myndighet som förty är den rätta.

Nu nämnda forumfel kan dock trots myndigheternas service komma att leda till avvísande av talan. Om besvär, som enligt uttrycklig bestämmelse skolat ingivas till beslutsmyndigheten, felaktigt ingivits direkt till besvärmyndigheten innan besvärstiden utgått, har hinder för saklig prövning visserligen ej ansetts föreligga.<sup>1</sup> Men om besvär, som skolat ingivas till besvärmyndigheten, felaktigt ingivits till beslutsmyndigheten innan besvärstiden utgått och därefter vidarebefordrats till besvärmyndigheten, men dit inkommit efter besvärstidens utgång, har i tidigare praxis besvären ansetts för sent inkomna, om särskilda skäl till annat ej förelegat.<sup>2</sup> Denna ståndpunkt synes ha varit onödigt sträng. Numera föreskrives ock som huvudregel, att om besvärshandling före besvärstidens utgång kommit in till den myndighet eller domstol, som har meddelat det överklagade beslutet, besvären ändå skall upptagas till prövning, förvaltningslagen § 12 st. 3 och förvaltningsprocesslagen § 7. Någon erinran därom avses dock icke skola ingå i besvärshänvisningen, i syfte att icke minska huvudregelns betydelse alltför mycket. Dessutom ges i lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol § 3 en särregel, nämligen att om besvär i mål som avses i nämnda lag inkommit till statsdepartement inom föreskriven tid — i stället för rätteligen till regeringsrätten eller till kammarrätt — talan ändå skall

<sup>1</sup> KÅ II 1960 ref. 13 (plenum), JO 1961 s. 329.

<sup>2</sup> RÅ 1962 K 1432, jfr dock 1945 I 323. Jfr RRK K74 1: 84. Regeringen 13 mars 1975, se FT 1975 s. 214.

anses fullföljd i rätt tid. Denna liberala regel har motiverats med den nya lagstiftningens »tekniska» — d. v. s. ganska svåröverskådliga — konstruktion.

I fråga om *besvärstid* stadgas i förvaltningslagen § 12, att besvärshandlingen skall ha inkommit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet; likaså förvaltningsprocesslagen § 7. Den tidigare gällande, längre besvärstiden för menighet av kommunalrättslig karaktär (fem veckor) har fått utgå.

Nyssnämnda bestämmelse i förvaltningslagen äger tillämpning å beslut av förvaltningsmyndighet, varmed i huvudsak avses såväl statliga som kommunala myndigheter vid utövning av offentligrättslig förvaltning. Dessutom har t. ex. skogsvårdsstyrelse hänförs därunder.<sup>3</sup> Den angivna besvärstiden gäller både för slutligt beslut och för sådant beslut under förfarandet, som må överklagas självständigt. För sistnämnda slag av beslut borde måhända en kortare besvärstid ha stadgats.

Bestämmelsen om tre veckors besvärstid gäller om ej annat följer av lag eller författning. I specialförfattningarna finns åtskilliga bestämmelser om såväl kortare som längre besvärstider än den nyssnämnda. Tiden varierar från t. ex. en vecka i vissa mål till tre år i vissa skatteärenden. Det stadgas ock någon gång att besvär skall anföras före visst kalenderdatum, t. ex. taxeringslagen § 76.

Den tidpunkt, vid vilken besvärstiden börjar löpa, kan vara olika bestämd. Enligt förvaltningslagen räknas tiden från den dag då klaganden »fick del av beslutet», delgivningens dag. Om flera klagoberättigade får del av beslutet vid olika tillfällen torde besvärstiden i princip räknas särskilt för var och en av dem. Om delgivning sker med behörigt ombud, utgör denna dag delgivningsdag.<sup>3 a</sup> I fråga om beslut, som avser föreskrift till allmän efterrättelse, normbeslut, och som ej delges enligt delgivningens bestämmelser, räknas besvärstiden från den dag då beslutet tillkännagavs, förvaltningslagen § 12. Normbeslut tillkännages emellanåt på mer än ett sätt, t. ex. hälsovårdsstadgan § 69. I dylikt fall räknas besvärstiden från dagen för det sista tillkännagivandet, § 12. En generell förutsättning för att besvärstiden skall börja löpa är att delgivning sker i föreskriven eller, om särskild föreskrift om delgivningssättet saknas,

<sup>3</sup> KPr 1960:111 s. 7.

<sup>3 a</sup> RA 1974 ref. 122.

godtagbar ordning. Faktisk kunskap bringar i princip ej besvärstiden att löpa. Dock att i fall där formell delgivning ej skett, men klaganden genom egen inlaga till beslutsmyndigheten visat sig äga kännedom om beslutet, besvärstiden börjat löpa från dagen för denna inlaga.<sup>4</sup> Undantagsvis gäller att besvärstiden över huvud ej räknas från delgivningsdagen utan från beslutets dag, så t. ex. enligt patentlagen § 25. Utan betydelse för tidsberäkningen är såväl delgivningsdagen som beslutsdagen, då besvär skall anföras före visst kalenderdatum. Senast under besvärstidens sista dag skall besvären ha inkommit till vederbörande myndighet. Frågan, när en handling skall anses ha inkommit, regleras i den tidigare behandlade förvaltningslagen § 7 och den i princip likalydande förvaltningsprocesslagen § 44.

Enligt den numera upphävda besvärstidslagen skulle besvär anföras inom besvärstiden »vid äventyr av talans förlust». I praxis tillämpades emellertid föreskrifter om besvärstid vanligen så, att besvärsmyndighet — även t. ex. regeringsrätten och kamrarrätten — avvisade talan på grund av försutten besvärstid, endast om invändning därom gjordes t. ex. av beslutsmyndigheten eller av klagandens motpart, eller om det eljest var uppenbart att besvärstiden överskridits, ev. genom att klaganden själv oföriktigt nog anhöll om överseende med förseningen. Statsrådet såsom besvärsmyndighet ansåg sig stundom även i andra fall kunna »disponera» över föreskrifter om besvärstid.<sup>5</sup>

Med det nyss nämnda systemet har det ofta berott av en tillfällighet, om avvisning skett av för sent anförda besvär. Det har sålunda förelegat risk för oenhetlig praxis. Och respekten för besvärstidens iakttagande har undergrävt. I förvaltningslagen stadgas därför att besvär, som ej anförts i rätt tid, ej upptages till prövning, § 12 st. 3. Likaså stadgas i förvaltningsprocesslagen, att mål ej upptages till prövning, om ansökan, besvär eller annan åtgärd, varigenom mål anhängiggöres, ej skett inom föreskriven tid, § 6. Dessa bestämmelser förutsätter, att frågan huruvida besvär inkommit för sent prövas ex officio av besvärinstansen.<sup>6</sup> Det får emellertid liksom hittills bedömas från område till område, huruvida i specialförfattningarna skall öppnas möjlighet

<sup>4</sup> RÅ 1966 ref. 4 (tre röster mot en), jfr även 1923 ref. 43, 1968 ref. 3, 1971 ref. 11. FörsäkrD 1973 ref. 23.

<sup>5</sup> Genom KRes 22 okt. och 12 nov. 1965 (eckl.dep.) på besvär av H. Jonson resp. B. Fryding avvisades dock ex officio för sent inkomna besvär över tjänstetillsättning, FT 1966 s. 66.

<sup>6</sup> Jfr även två utslag av KM:t i statsrådet 1970, FT 1971 s. 89.



för besvärinstans att pröva för sent inkomna besvär. Frågan har nära samband med spørsmålet om tillgång till extraordinära rättsmedel inom förvaltningsförfarandet.

I fråga om *besvärshandlingarnas form och innehåll* saknas i allmänhet föreskrifter i författningarna. I systemets natur ligger att besvärens form är skriftlig, såsom ock föreskrives i förvaltningsprocesslagen § 3 för dess tillämpningsområde. Besvär genom telegram godtogs tidigare icke.<sup>7</sup> Regeringsrätten och statsrådet har emellertid genom en omsvängning av praxis godtagit telegrambesvär.<sup>8</sup> Egenhändigt undertecknande av parten eller hans ombud kräves i princip vid äventyr att besvären avvisas; enligt förvaltningsprocesslagen § 3 är egenhändigt undertecknande obligatoriskt. Vid brist i undertecknandet hör dock eljest tillfälle givas att bota bristen, såsom då undertecknande allenast med maskinskrift fått kompletteras med behörigt undertecknande, ehuru besvärstiden gått till ända.<sup>9</sup>

Besvären måste fylla vissa krav på sakbestämmdhet. Det skall framgå att vederbörande avser att anföra besvär. Men huruvida han betecknat sin skrift såsom besvär eller t. ex. ansökan är utan betydelse. Inlagan skall vidare ange vilket beslut som överklagas.<sup>10</sup> Slutligen skall framgå vad klaganden åsyftar, hans yrkande. Det fordras i allmänhet ej preciserade yrkanden utan det räcker med ett yrkande om ändring eller upphävande. Om inlagan ej uppfyller dessa minimikrav och bristen ej avhjälpes trots föreläggande därom, bör inlagan avvisas, enär den ej ger tillräckligt underlag för fortsatt handläggning. En klagoskrift, som t. ex. allmänt riktar sig mot en myndighets orättvisa eller avoghet, kan icke behandlas som besvär. Ovannämnda principer har fastställts i förvaltningsprocesslagen §§ 4 och 5 för dess tillämpningsområde.

Andra yrkanden än dem som klaganden såsom part framställt redan hos beslutsmyndigheten upptages i allmänhet icke till prövning i besvärsmål.<sup>11</sup> Förvaltningsdomstolarna torde iakttaga denna princip strängare än andra myndigheter. Emellertid

<sup>7</sup> RA 1959 K 815 och Ju 176. Likaså FörsäkrD 1964 ref. 30, KRes 24 nov. 1967 (komm.dep) på besvär av N. Holm. Principen om avvisande av telegrambesvär synes vara för sträng. HD har i plenimål i dec. 1968 beslutat godtaga inlaga medelst telegram, NJA 1968 s. 523.

<sup>8</sup> RA 1970 ref. 10 (plenium), FT 1971 s. 89. Likaså FörsäkrD 1969 ref. 17.

<sup>9</sup> RA 1952 ref. 3. Jfr även RA 1950 ref. 30 (fullmakt för ombud).

<sup>10</sup> RA 1937 S 22. Vidare KÅ II 1964 ref. 15. Jfr FörsäkrD 1975 ref. 48.

<sup>11</sup> RA 1944 ref. 33, 1957 I 10. FörsäkrD 1965 ref. 42 (plenium).

kan t. ex. ansökningar i förvaltningsärenden ofta givas en sådan allmän form att senare anförda besvär kommer att innehålla något ganska nytt. De yrkanden, som klaganden anför, bör fullständigt anges före besvärstidens utgång, vid äventyr att senare framställda yrkanden ej upptages till prövning.

Lika strängt upprätthålles ej önskemålet att klaganden före besvärstidens utgång även anger de omständigheter å vilka han stöder sin talan, t. ex. felaktigheter i det överklagade beslutet, de s. k. besvärsfakta.<sup>12</sup> Även nya omständigheter, som åberopas först efter besvärstidens utgång och under målets handläggning, beaktas i allmänhet under förutsättning att saken icke därigenom anses ändrad.<sup>13</sup> Det kan ifrågasättas om icke i detta hänseende större krav stundom kunde ställas på klaganden, såsom numera föreskrives i förvaltningsprocesslagen § 4 för dess del. Där stadgas, att i besvärshandling skall anges åberopade omständigheter, varmed åsyftas sakförhållanden men icke i och för sig värdeomdömen och rättsliga bedömningar. Ett visst förbud mot nya omständigheter har ock införts i § 37 för regeringsrättens del.

Såvitt åter gäller bevisning och argumentering äger klaganden under målets gång utveckla sin talan. Han kan t. ex. insända en kortfattad besvärslaga före besvärstidens utgång och däri anhålla att senare få utveckla besvären. En sådan anhållan är icke konstitutiv för klagandens rätt i nämnda hänseende, men den innebär att besvärsmyndigheten om möjligt bör vänta med ett avgörande till dess komplettering inkommit. Någon egentlig skyldighet för myndigheten att vänta uppkommer dock icke. I förvaltningsprocesslagen § 4 föreskrives att klaganden »bör» i besvärshandling uppge bevis, som han vill åberopa, och vad han vill styrka med varje särskilt bevis.

Enligt vissa specialbestämmelser skall klaganden vid besvären foga överklagade beslutet och styrkt bevis om delgivningsdagen. Den gamla föreskriften från 1790 om delgivningsbevis vid klagan hos KM:t upprätthålles emellertid ej längre i praxis. Över huvud gäller vid brist i nu nämnda hänseenden, att besvären bör avvisas först om klaganden icke efterkommer föreläggande att komplettera besvärshandlingarna.

Sedan besvär anförts till högre instans är målet bundet vid denna instans, s. k. *litis pendens*, så att saken icke kan upptagas till ny

<sup>12</sup> RÅ 1962 ref. 34.

<sup>13</sup> RÅ 1948 I 239, 1953 Fi 911, jfr 1955 I 109.

prövning hos lägre myndighet, så länge målet är anhängigt hos besvärsmyndigheten.<sup>14</sup> Exempelvis skall en ny ansökan hos beslutsmyndigheten avvisas. Litis pendens skall beaktas ex officio av lägre myndighet.

#### Särskild litteratur

- Adolphson, Telegrambesvär, FT 1947 s. 278.  
 Björne, Om iakttagande av besvärstid som villkor för rätt till fullföljd av talan i taxeringsmål, SvSkT 1965 s. 270.  
 Groll, Handläggning av besvär som inkommit för sent, FT 1968 s. 293.  
 Hegrelius, Om regeringsrätten, NAT 1975 s. 124.  
 Hermanson, Förvaltningsrättsskipningens organisation: Remissinstansernas syn på förvaltningsdomstolskommitténs betänkande, FT 1968 s. 225.  
 Holmgren, Erfarenheter och synpunkter i fråga om regeringsrättens arbete, NAT 1962 s. 1.  
 Holmgren, Förvaltningsdomstolsreformen, FT 1967 s. 209.  
 Holmgren, Några reformfrågor rörande förvaltningsrättsskipningen, SvJt 1965 s. 569.  
 Holmgren, Om fatalietidens slutpunkt i administrativa mål och ärenden, FT 1946 s. 345.  
 Kuylenstierna, Regeringsrätten 50 år, SvJT 1959 s. 374.  
 Lundevall, Regeringsrätten 50 år, SvSkT 1959 s. 215.  
 Paulsson, Förvaltningsrättsskipning i första instans. Länsdomstolarna i Sverige, NAT 1974 s. 297.  
 Ragnemalm, Om litis pendens i förvaltningsrätten, FT 1974 s. 57.  
 Sandström, Om förutsättningarna för desertation i skattemål på grund av försutten fatalietid, SvSkT 1957 s. 159.  
 Wennberg, Länsrätten, 1972.  
 Wennberg, Länskatterätten, 1974.  
 Wennergren, Kammarrätten och dess process, FT 1960 s. 168.  
 Widman, Kammarrätterna två år efter reformen, NAT 1974 s. 16.  
 SOU 1953: 30, Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål.  
 SOU 1959: 4, Kompetensfördelningen av administrativa besvärmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.  
 SOU 1966: 70, Förvaltningsrättsskipning.

<sup>14</sup> RA 1935 E 617, 1959 Ju 174, 1962 Fi 1684. JO 1975 s. 305, 351, 1975/76 s. 291.

## KAP. IX.

### UTREDNINGEN I BESVÄRSMÅL

Särskilda föreskrifter om förfarandet har meddelats för vissa besvärsmyndigheter, t. ex. i förvaltningsprocesslagen för regeringsrätten, kammarrätt, skatterätt och länsrätt samt i försäkringsdomstolslagen för försäkringsdomstolen. För flertalet andra besvärsmyndigheters del saknas uttryckliga regler om besvärsförfarandet.

Principiellt gäller att utredningen i besvärs mål följer samma linjer som utredningen i första instans. Besvärsmyndigheten förfogar över samma *utredningsbefogenheter* som den tidigare beslutsmyndigheten, och besvärsmyndighetens *prövningsrätt* är lika omfattande som beslutsmyndighetens, avseende t. ex. både laglighets- och lämplighetsfrågor. Det är visserligen tänkbart att vissa principer för utredningen, t. ex. kommunikationsprincipen, med hänsyn till dess betydelse för ett effektivt rättsskydd får en annan och starkare accentuering i besvärsförfarandet än i det allmänna förvaltningsförfarandet, men det föreligger icke några genomgående eller skarpa skillnader. När man stundom betecknar förfarandet i besvärsinstans över lag såsom förvaltningsrättsskipning eller administrativ rättsskipning, avses sålunda icke genomgående något särpräglat förfarande. Däremot har genom förvaltningsprocesslagen skapats ganska ingående förfaranderegler för där avsedda förvaltningsdomstolar, regler som i vissa hänseenden ger dessa domstolar en principiell särställning.

Dessa regler inleds med ett fastslående av officialprincipen: Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras, förvaltningsprocesslagen § 8. Officialprincipen innebär att det ytterst är domstolen — eller annan besvärsinstans, då sådan fungerar — som har ansvaret för utredningen i målet. Av gammalt har ansetts att detta ansvar sträcker sig olika långt i olika typer av mål. Domstolens initiativ i utredningshänseende får normalt den formen, att domstolen ger part besked om att hans talan behöver kompletteras. När domstolen sålunda fullgör sin processledande uppgift, måste den givetvis vinnlägga sig om att dess

anseende för objektivitet och opartiskhet icke kommer i fara. Processledningen bör sålunda ske fullt öppet i förhållande till den vägleddes motpart, när sådan finnes, och inriktas främst på uppenbara brister och förbiseenden i enskilds talan. I allmänhet är utrymmet för processledning större i enpartsmål än i exempelvis skattemål, där den enskilde har en allmän motpart. Vidare gäller naturligen att behovet av vägledning normalt är större i underinstanserna än i överinstanserna.

Enligt förvaltningsprocesslagen § 9 och försäkringsdomstolslagen § 9 är förfarandet *skriftligt*. I handläggningen »får» emellertid — som ett komplement till den normalt skriftliga formen — ingå *mundlig* förhandling beträffande viss fråga, när detta kan antagas vara till fördel för utredningen. I kammarrätt, skatterätt och länsrätt — men ej i regeringsrätten — »skall» dessutom muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig, t. ex. med hänsyn till utredningens läge, och ej heller särskilda skäl talar emot det, t. ex. målets bagatellartade karaktär. En viss rätt att begära muntlig handläggning i kammarrätten förelåg även tidigare, men denna rätt var föga känd och utnyttjad. I försäkringsdomstolen har muntlig handläggning hittills varit mycket sällsynt. I regeringsrättens praxis har förfarandet, med några undantag under de senare åren, hittills varit rent skriftligt. Första gången muntlig handläggning förekom i regeringsrätten var 1961, i ett alkoholismål.<sup>15</sup> För övriga besvärinstansers del torde likaledes kunna sägas att förfarandet i princip är skriftligt, med begränsade och varierande inslag av muntlighet. Med hänsyn till den ökade kostnad och tidsutdräkt, som muntlighet medför, torde det ock få anses rimligt att muntlig handläggning begränsas till vissa viktigare slag av mål eller vissa speciella lägen. Dock torde muntliga diskussioner kunna vara till nytta i större utsträckning än den, vari de nu användes, t. ex. i vissa taxeringsmål. Måhända borde part principiellt tillerkännas viss rätt att begära muntlig handläggning, ej blott i taxeringsmål.

I förvaltningsprocesslagen ges närmare föreskrifter om muntlig förhandling. Kallelse skall ske av dels sökande eller klagande och dels den som har att svara i målet. Enskild får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid påföljd att hans utevaro ej utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande, § 14. Enskild part får tillerkännas ersättning av allmänna medel

<sup>15</sup> RA 1961 S 191.

för sina kostnader vid inställelse till förhandling, § 15. I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller RB 5: 1—5 och 9 i tillämpliga delar, förvaltningsprocesslagen § 16.

När besvären ingives till beslutsmyndigheten, har denna att påbörja beredningen av ärendet. Sedan viss förberedande utredning verkställt, översändes handlingarna till besvärsmyndigheten. Föreligger uppenbarligen formella hinder mot saklig prövning av besvären, bör beslutsmyndigheten översända handlingarna utan att vidtaga utredning i sak. När besvären åter ingives direkt till besvärsmyndigheten, såsom vanligen är fallet, brukar denna enligt gammal praxis inleda utredningen med att *inhämta yttrande* från beslutsmyndigheten. Därvid kan beslutsmyndigheten jämväl åläggas att i sin tur inhämta yttranden från särskilt angivna myndigheter eller enskilda eller från »vederbörande», i vilket fall beslutsmyndigheten själv får avgöra vilka som bör höras. Om enskild finnes, som är motpart till klaganden eller vars intressen eljest är klart motsatta klagandens, bör beslutsmyndigheten kommunicera besvären med denne enskilde. I tveksamma fall bör kommunikation hellre företagas än underlåtas. Besvärsmyndigheten kan givetvis även direkt höra olika sakkunniga myndigheter. Över huvud är besvärsmyndigheten givetvis oförhindrad att ingå på förnyad utredning rörande t. ex. faktiska omständigheter i målet. Utredningen ombesörjes vanligen av föredraganden hos besvärsmyndigheten. Om det är uppenbart att besvären icke kan upptagas till prövning, bör kommunikation med beslutsmyndigheten ej ske. Detsamma torde gälla om besvären uppenbarligen är obefogade i sak. I sådana fall synes likväl remiss stundom ske slentrianmässigt. Om särskild partsrepresentant för det allmänna finnes, infordras vanligen ej yttrande från beslutsmyndigheten.

I sitt utlåtande bör beslutsmyndigheten närmare *klargöra motiven* för det överklagade beslutet i belysning av de invändningar som klaganden anfört. Därutöver kan beslutsmyndigheten utveckla sin syn på målet, t. ex. med hänsyn till nya omständigheter. Den som avger yttrande äger icke genom egna yrkanden vidga målets ram, med undantag för enskild motpart såvitt gäller rättegångskostnader. När enskild motpart till klaganden saknas, såsom vanligen är fallet, blir beslutsmyndighetens roll ofta ganska aktiv. Det är särskilt två risker förbundna därmed. Dels kan beslutsmyndigheten ha svårt att bedöma klagandens synpunkter helt opartiskt. Myndigheten kan i realiteten bli något bunden av

sitt tidigare beslut, kanske särskilt om myndigheten genom en preciserad motivering i detta beslut låst sin ståndpunkt. Remissvaret bör därför bedömas med vetskap om dessa svårigheter. Dels medför systemet med utlåtande av beslutsmyndigheten, den risken att myndigheten mer eller mindre underlåter att lämna motivering i sitt ursprungliga beslut och återkommer med utförligare motivering först i sitt utlåtande i händelse av besvär. Därom må sägas att detta utlåtande utgör en dålig ersättning för en ursprunglig motivering, bl. a. med hänsyn till partens möjlighet att bedöma om han bör överklaga och med hänsyn till att utlåtandet i viss mån kan bli en efterhandskonstruktion. Enär förvaltningslagen § 17 och förvaltningsprocesslagen § 30 numera infört en principiell motiveringsskyldighet för beslutsmyndigheten, bör den nyss antydda risken vara mindre än tidigare.

Förvaltningsprocesslagen ger särskilda bestämmelser om *kommunikation*. Handling varigenom mål anhängiggöres, och det som hör till sådan handling, skall av besvärsinstansen tillställas motpart eller annan mot vilken åtgärd ifrågasättes. Sådan kommunikation behövs dock ej, om det är uppenbart att talan ej kan bifallas eller att underrättelse är onödig, eller om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet, § 10. Den som förelagts att svara skall göra det skriftligen, samt därvid ange om han medger eller bestrider, § 11. Detta svar skall i sin tur kommuniceras med klaganden, om det ej är obehövt, § 12. Nyss nämnda bestämmelser i förvaltningsprocesslagen lägger naturligen ej hinder i vägen för ytterligare skriftväxling, om sådan är påkallad. Slutligen må nämnas, att förvaltningsdomstol skall inhämta yttrande från förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken, om det behövs, § 13, jfr även förvaltningslagen § 10. Slentrianmässiga remisser skall sålunda ej göras utan det skall företagas en verklig behovsprövning. Att den nämnda bestämmelsen endast gäller hörande av förvaltningsmyndighet, icke lägre förvaltningsdomstol, innebär icke att t. ex. kammarrätten skulle vara förhindrad att inhämta yttrande från t. ex. länsrätt eller skatterätt.

Förvaltningsprocesslagen innehåller en särskild avdelning om *bevismedel*.

Skriftlig handling eller föremål, som åberopas som bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. Närmare därom hänvisas till rättegångsbalken kap. 38 om skriftliga bevis och kap. 39 § 5 om syn i tillämpliga delar, förvaltningsprocesslagen §§ 20, 21. Även

för försäkringsdomstolens del hänvisas till rättegångsbalken, försäkringsdomstolslagen § 10. Möjligen kan även annan förvaltningsdomstol — utom de nyss avsedda — tillämpa rättegångsbalken analogiskt. Övriga besvärsorgan kan, lika litet som andra myndigheter, tänkas ålägga enskild någon editionsplikt rörande skriftliga handlingar eller föremål, därest sådan skyldighet ej följer av bestämmelse i specialförfattning.

Förvaltningsdomstol får förordna om syn på stället för besiktning av fastighet eller plats eller av föremål, som ej lämpligen kan ges in till rätten, förvaltningsprocesslagen § 23. Domstolen kan härvid enligt sakens natur påkalla den handräckning som behövs. Självklart är att domstolen får stå för sina egna kostnader.

Förvaltningsdomstol får vidare förordna om förhör med vittne eller sakkunnig. Förhöret får hållas under ed eller försäkran, förvaltningsprocesslagen § 25. Denna föreskrift gäller blott förhör med annan än part. Eftersom part icke skall kunna höras under ed eller försäkran, har frågan om hörande av part vid muntlig förhandling icke reglerats i vidare mån än som skett genom de allmänna bestämmelserna om muntlig förhandling. Beträffande förhör med vittne eller sakkunnig hänvisas i förvaltningsprocesslagen närmare till rättegångsbalken kap. 36 om vittne och kap. 40 om sakkunnig. Vittne eller sakkunnig har rätt till ersättning hänvisas i försäkringsdomstolslagen § 16 till rättegångsbalken av allmänna medel, § 26. Nämnas kan, att regeringsrätten redan före förvaltningsprocesslagens tillkomst i ett mål om intagande på alkoholistanstalt anordnat vittnesförhör inför regeringsrätten, som rest till platsen för händelsen.<sup>16</sup> Regeringsrätten torde därvidlag såsom domstol med fog ha ansett sig äga analogiskt tillämpa rättegångsbalkens regler. För försäkringsdomstolens del kap. 36. Huruvida t. ex. försäkringsrådet och hyresrådet, för vilka motsvarande hänvisning saknas, ägde tillämpa rättegångsbalken analogiskt, är måhända icke lika klart. För andra myndigheters del finnes vissa bestämmelser om vittnesförhör vid allmän domstol, varvid vittnesförhör kan anställas med den som enligt särskild föreskrift är uppgiftsskyldig. Även utan författningsstöd torde myndighet äga låta höra vittnen vid allmän domstol.

Emellertid äger besvärsorgan icke — lika litet som annan myndighet — över huvud ålägga tredje man att lämna upplysningar, om ej sådan skyldighet följer av uttryckligt stadgande eller, för

<sup>16</sup> RÅ 1961 S 191, jfr nykterhetsvårdslagen § 13 om uppgiftsskyldighet.



förvaltningsdomstols del, av rättegångsbalkens tillämplighet, varom nyss talats. Ett specialstadgande på området är t. ex. hälsovårdsstadgan § 78 om inställeskyldighet. En myndighet som saknar rätt att ålägga tredje man att medverka, äger dock givetvis i princip framställa förfrågningar i oförbindande form hos honom.

Allt det material, som tillförts målet t. ex. i form av beslutsmyndighetens yttrande, sakkunnigutlåtanden eller på annat sätt, skall kommuniceras med parten. Sålunda föreskriver förvaltningsprocesslagen § 18 — såsom ett komplement till §§ 10 och 12 (ovan) — att innan mål avgöres, part skall ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och haft tillfälle att yttra sig över det, om det ej föreligger sådana skäl däremot som anges i § 10. För besvärorgan utanför förvaltningsprocesslagens tillämpningsområde gäller en liknande regel enligt förvaltningslagen § 15. Den sålunda införda, principiella rätten för t. ex. en klagande att avgiva *påminnelser* är välmotiverad. Ofta är det först genom beslutsmyndighetens utlåtande som klaganden riktigt kan förstå vilka de avgörande synpunkterna och bevisen å myndighetens sida är. Det åvilar i hög grad klaganden själv att till sin förmån kontrollera dem. Undersökningsprincipen å det allmännas sida är vid besvär icke lika omfattande som eljest. Det må emellertid tilläggas att av sekretesskäl kan handling och annat material hemlighållas för parten, förvaltningsprocesslagen § 19; därom må hänvisas till den motsvarande regleringen enligt förvaltningslagen § 14 (ovan s. 26 f).

Även om klaganden i besvärsmål får bemöta ett utlåtande från beslutsmyndigheten, innebär detta icke att han möter en *egentlig motpart*, representerande det allmänna. Det kommer därför, när det allmänna vanligen saknar partsrepresentant, att bli besvärmyndighetens uppgift både att tillvarataga det allmännas intresse och att skipa rätt. Det vore lättare för besvärmyndigheten att intaga en verkligt objektiv ställning, vilket är ett huvudvillkor för all rättsskipning, om det allmänna hade en särskild partsrepresentant. Det kan därför ifrågasättas om det icke lagstiftningsvägen i princip borde ordnas så, att det allmänna företräddes av en särskild representant i besvärsmål. Svårigheten att inom den befintliga förvaltningsorganisationen finna lämpliga representanter torde icke vara oöverkomlig. Det kunde t. ex. övervägas att såsom representant anlita den tjänsteman som varit föredragande inför beslutsmyndigheten, för så vida icke någon mera speciell

lösning står till buds inom vederbörande förvaltningsområde. Önskemålet att besvärmyndigheten kan intaga en fullt opartisk ställning är så väsentligt, att det motiverar vissa organisatoriska reformer.

Särskilt i den genom förvaltningsprocesslagen tillskapade domstolsprocessen framstår det som en brist att man, bortsett från skatteområdet, icke tillskapat ett kontradiktoriskt tvåpartsförhållande. Starkt framträder denna brist i t. ex. byggnadsmål och körkortsmål. Ytterligare en synpunkt är, att värdet av regeringsrättens verksamhet som prejudikatinstans förringas av att det icke finns något allmänt ombud som kan föra principiellt viktiga frågor under regeringsrättens prövning. Innan ett kontradiktoriskt tvåpartsförhållande införs, kan förvaltningsprocessen icke anses helt tillfredsställande, hävdar likaledes lagrådet i sitt remissvar rörande förvaltningsprocesslagen (KPr 1971: 30 s. 689).

#### Särskild litteratur

Groll, Frågor om remissbehandling och handläggningstid, FT 1968 s. 289.

Lagergren, Om muntligt förfarande i kammarrätten, SvJT 1968 s. 621.

Magnusson-Lindberg, Angående handläggningsrutiner, FT 1976 s. 91.

Petrén, Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna, FT 1965 s. 95.

Petrén, Om förvaltningsdomstols utredningsplikt, FT 1977 s. 154.

## KAP. X.

### AVGÖRANDET AV BESVÄRSMÅL

Besvärsmyndigheten har att i första hand avgöra huruvida besvär — som icke i behörig tid återkallas, i vilket fall målet avskrivnes — skall *prövas i sak* eller *avvisas*. Icke varje fel i besvärstalan bör föranleda avvisning. Grund för avvisning föreligger t. ex. när besvär anföres över ett icke överklagbart beslut, när klaganden saknar besvärsrätt, när besvärstiden försuttits eller när saken redan omfattas av ett rättskraftigt avgörande. Andra hinder för talans prövning kan undanröjas utav myndighet, såsom då besvär ingivits till fel myndighet men vidarebeordras till rätt myndighet. Somliga andra prövningshinder kan undanröjas av klaganden, såsom då han ej undertecknat besvärskriften eller då ombud ej företett fullmakt. I dylika fall bör vederbörande beredas tillfälle att bota bristen vid äventyr att besvären avvisas. Flera skilda prövningshinder kan föreligga samtidigt. I så fall bör besvärsmyndigheten återropa dem i en viss logisk ordning, t. ex. så att bristande överklagbarhet hos beslutet återopas före överskridande av besvärstid. Det torde vanligen vara tillräckligt upplysande att allenast ett av hindren återopas.

Förvaltningsprocesslagen innehåller uttryckliga bestämmelser om ombud och biträde. Sådan person får anlitas, men rätten kan avvisa honom om han är olämplig, § 48. Att ombud eller biträde anlitas innebär givetvis icke någon befrielse från eventuell skyldighet för part att svara personligen på frågor eller infinna sig personligen i rätten. Ombuds behörighet skall styrkas genom fullmakt, och om så ej skett skall rätten ge föreläggande om att bristen avhjälpes, § 49. Om annat ej angetts i fullmakten, får den som är ombud i ett förvaltningsmål anses vara behörig att i allo företräda sin huvudman.

Om en besvärshänvisning följts av klaganden men hänvisningen varit felaktig, t. ex. beträffande besvärstid eller besvärsmyndighet, anses ett därav föranlett fel i besvärstalan icke böra medföra avvisning.<sup>17</sup> Men om besvärshänvisning felaktigt meddelats någon som ej är besvärberättigad, skapas därigenom icke någon ny besvärsrätt.

<sup>17</sup> RA 1952 I 2, 1953 Ju 32, 1959 K 1526 (otydlighet i besvärshänvisning).

Besvärsmyndigheten prövar i princip *ex officio*, d. v. s. självmant, om förutsättningarna för sakprövning är uppfyllda.

Reglerna om *jäv*, som är tillämpliga å såväl myndighet i första instans som besvärsmyndighet, har redovisats tidigare. Här må tilläggas att i förvaltningsprocesslagen stadgas, att i fråga om jäv mot den som handlägger mål enligt denna lag — d. v. s. för regeringsrättens, kammarrätts, skatterätts och länsrätts del — gäller bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare, § 41. Även i försäkringsdomstolslagen § 23 hänvisas till domarjävsreglerna i rättegångsbalken. För försäkringsrådets del saknas uttryckliga jävsregler.

Besvärsmyndigheten äger principiellt *pröva saken i dess helhet*, prövningen är allsidig. Detta betyder att besvärsmyndigheten har samma prövnings- och beslutskompetens som beslutsmyndigheten haft, den träder i dess ställe. Sålunda äger besvärsmyndigheten, även en förvaltningsdomstol, pröva både rättsfrågor och skönsfrågor, samt icke blott upphäva ett klandrat beslut utan även ändra det eller fatta helt nytt beslut i sak. Utöver klagandens yrkande äger besvärsmyndigheten dock i princip icke gå. Regeringen gör stundom avsteg från denna princip. I förvaltningsprocesslagen föreskrives uttryckligen, att rättens avgörande ej får gå utöver vad som yrkats i målet. Men därvid göres den reservationen, att om det föreligger särskilda skäl, rätten dock får även utan yrkande besluta till det bättre för enskild (d. v. s. *reformatio in melius*, i motsats till *reformatio in pejus*), när det kan ske utan nackdel för motstående enskilt intresse, § 29. Sådana särskilda skäl kan grundas på ett uppenbart fel i t. ex. ett skattemål.<sup>17 a</sup>

Gentemot den kritik som stundom anförts mot förvaltningsdomstolarnas vidsträckta prövningsrätt, avseende även skönet, må framhållas att särskilt regeringsrättens praxis i skönsfrågor inneburit ett högst värdefullt led i rättsutvecklingen. Bl. a. med hänsyn till skönets allt större betydelse och till den flytande gränsen mellan rätt och skön motsvarar den odelade prövningen i förvaltningsdomstolarna alltmer tidens krav. Att förvaltningsdomstolarna liksom andra besvärsmyndigheter stundom ådaga lägger en viss försiktighet i den skönmässiga prövningen är naturligt. I princip är bevisprövningen i besvärsinstans liksom i första instans fri.

<sup>17 a</sup> RA 1975 ref. 93.

Även den andra, nyss nämnda principen — att *nytt beslut i sak* kan fattas i stället för det överklagade, d. v. s. att besvärinstansen ej verkar allenast kassatoriskt — är värd att understryka. När en förvaltningsdomstol insätter ett eget beslut i stället för det klandrade, är domstolen verksam på samma sätt som en aktiv förvaltningsmyndighet. Av utredningsskäl nöjer sig emellertid ett besvärorgan ofta med att återförvisa målet till lägre instans. Man har, särskilt med hänsyn till förvaltningsdomstolarnas befogenhet att insätta ett nytt beslut i sak, stundom i kritisk mening karakteriserat dem såsom myndighetsutövande förvaltningsorgan i motsats till de allmänna domstolarna som betonas vara självständiga. Härtill må sägas att självklart är befogenheten att sätta ett eget beslut i stället för det klandrade icke främmande för de allmänna domstolarna. Viktigare är emellertid att självständigheten i förhållande till regeringsmakten är lika obesuren för förvaltningsdomstolarna som för de allmänna domstolarna.

Ett särskilt behov av snabbhet i handläggningen föreligger om klaganden yrkar att ett beslut, som principiellt länder till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, icke skall äga tillämpning, s. k. *inhibition*. Likaså om tvärtom klagandens motpart yrkar att det överklagade beslutet skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär. Enligt vissa specialförfattningar äger besvärmyndighet förordna om inhibition. Även i princip torde myndighet äga förbjuda verkställighet eller avbryta påbörjad verkställighet intill dess målet avgjorts.<sup>18</sup> I förvaltningslagen § 13 och förvaltningsprocesslagen § 28 stadgas nu uttryckligen att besvärmyndighet resp. förvaltningsdomstol, som har att pröva besvär, kan förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke skall gälla. Inhibition kan förordnas ex officio av besvärinstansen. Vad å andra sidan beträffar befogenhet att förordna om *efterrättelse oberoende av laga kraft* torde besvärmyndighet i princip ha samma rätt därtill som beslutsmyndigheten kan ha haft enligt författning. Dock äger besvärmyndigheten icke självmant meddela sådant förordnande — vilket skulle innebära reformatio in pejus, d. v. s. ändring till klagandens nackdel — utan därför torde förutsättas yrkande av en motpart till klaganden. I förvaltningsprocesslagen § 28 stadgas generellt att förvaltningsdomstol kan

<sup>18</sup> RÅ 1962 ref. 51, RÅ 1965 ref. 40.

förordna rörande saken, d. v. s. ge interimistiska förordnanden.

Besvärsprövningen kan leda till att målet återförvisas till lägre instans. Så sker ofta om lägre instans felaktigt underlåtit att ingå i saklig prövning helt eller delvis, eller om sakprövning visserligen skett men grundats på otillräckligt material, t. ex. om nya omständigheter av vikt åberopas i besvärsmålet, eller om talan eljest enligt besvärmyndighetens bedömande bör bifallas men utformningen av ett sådant beslut förutsätter en viss teknisk eller annan sakkunskap som finnes hos lägre instans, t. ex. i fråga om byggnadslov. Stundom synes besvärmyndigheter iakttaga en alltför stor försiktighet genom att besluta om återförvisning även då omedelbart beslut i sak borde kunna fattas. Återförvisningsbeslutet är bindande för lägre instans t. ex. så att denna myndighet icke torde äga meddela nytt avslag på samma grund som underkänts av besvärmyndigheten.<sup>19</sup>

I princip kan såväl felaktighet i det överklagade beslutets *form* som i dess *inhåll* utgöra grund för ändring av beslutet. Emellertid kan icke alla föreskrifterna om t. ex. förfarandet anses äga den vikt, att deras iakttagande utgör en ovillkorlig förutsättning för beslutets bestånd. Det ankommer på besvärmyndigheten att avgöra om ett begånget fel kan antagas ha inverkat på det överklagade beslutet. Om så icke är fallet torde besvären vanligen ogillas, trots att åberopat besvärshänsfaktum föreligger. Såsom tidigare nämnts är det yrkande, som göres i besvären, normerande så att besvärinstansen ej äger gå därutöver. Det betyder bl. a. att besvären icke kan föranleda reformatio in pejus.

I fråga om *omröstning* må — utöver vad tidigare anförts där- om — nämnas att för allmän förvaltningsdomstol, d. v. s. regeringsrätten och kammarrätt, skall gälla bestämmelserna i rättegångsbalken kap. 16 beträffande tvistemål och kap. 29 beträffande brottmål i tillämpliga delar, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar § 13. I det stora flertalet mål blir bestämmelserna om omröstning i tvistemål tillämpliga. Men i t. ex. disciplinmål och mål om utdömmande av vite torde omröstning böra ske enligt brottmålsreglerna.

Besvärinstansens avgörande i sak — vilket i förvaltningsdomstol kallas beslut, i försäkringsdomstolen dock dom — består vid ogillande av besvären ofta av en kortfattad, s. k. *lokution*. Att besvärmyndigheten »ej finner skäl att göra ändring i överklagade beslutet» betyder vanligen att lägre myndighets såväl mo-

<sup>19</sup> Jfr KRes 20 dec. 1946 (komm.dep.) på besvär av Svärd. JO 1974 s. 553.

tivering som slut godtages. Om besvärinstansen »ej finner skäl göra ändring i det slut» till vilket lägre myndighet kommit, har denna myndighets motivering ej godtagits. Att besvären lämnas »utan avseende» eller förklaras »ej förtjäna avseende» betyder ofta att besvären är helt obefogade, eller rentav utgör okynnesbesvär. Om besvären förklaras »lagligen ej kunna bifallas», föreligger en lagbestämmelse som direkt hindrar bifall. Om besvärsmyndigheten förklarar att »utredning ej förebragts som kan föranleda ändring» eller att »klaganden ej anfört skäl som kunna föranleda ändring», hade ofta en annan utredning eller andra besvär kunnat tänkas föranleda bifall. Att besvärsmyndigheten »ej på besvär av klaganden finner skäl göra ändring», tyder på att däremot annan klagande, vanligen motparten, haft utsikt att få ändring. Om besvären förklaras »ej föranleda (eller förtjäna) vidare yttrande» eller »åtgärd», kan anledningen vara att besvären blivit onödiga eller onyttiga, t. ex. genom att beslutets förutsättningar ej inträffat eller genom att skedd verkställighet ej kan återgå. Stundom är det oklart, särskilt för den rättsökande allmänheten, vad som döljer sig bakom sådana kortfattade lokutioner som ovan nämnts, stundom t. o. m. oklart om talan prövats i sak eller avvisats.

Frågan om klarhet rörande ett utslags innebörd sammanhänger givetvis med frågan om utförligare *motivering*, varom må hänvisas till tidigare framställning, avseende såväl första instans som besvärinstans. Förvaltningsprocesslagen innehåller emellertid en särskild föreskrift om motivering: av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången, § 30. Detta innebär inte, att en särskild motivering alltid skall lämnas. Kan skälen utläsas av sakframställningen, t. ex. när det i denna klargörs att målet är otvistigt, behövs ingen motivering. Men om t. ex. bevisfrågan utgör en springande punkt, bör beslutet ge besked om vad domstolen har funnit bevisat. Särskilt kan nämnas, att regeringsrättens beslut att ge eller vägra prövningstillstånd med hänsyn till beslutens art inte behöver motiveras.

Myndighets skyldighet att *underrätta* part om beslut och skyldigheten att lämna *besvärshänvisning* regleras i förvaltningslagen, och har behandlats tidigare. Förvaltningsprocesslagen innehåller emellertid ock bestämmelser i nämnda hänseenden, vilka är mera reservationslösa än förvaltningslagens. Sålunda föreskrives i processlagen att beslut, varigenom rätten avgör målet, skall tillställas part genom handling som fullständigt återger beslutet och

skiljaktig mening, där sådan förekommit, § 31. Det krävs sålunda underrättelse genom särskild handling. I övrigt kan rätten använda den underrättelseform, som den finner lämplig. Vidare föreskrives att beslut, som kan överklagas, dessutom skall innehålla upplysning om vad den skall iakttaga som vill anföra besvär över beslutet, § 31. Däremot föreligger ingen skyldighet att lämna s. k. negativ besvärshänvisning, d. v. s. besked att talan inte får föras mot beslut. Ingenting hindrar dock att rätten i beslutet erinrar om ett klagoförbud.

#### Särskild litteratur

Petrén, Regeringsrättens kontroll över förvaltningen i komparativ belysning, FT 1955 s. 126.

Strömberg, Förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet, FT 1961 s. 245.

Strömberg, Ett JO-fall om beslutsmotivering och remiss i besvärsmål, FT 1976 s. 150.



## KAP. XI.

### RESNING

Enligt regeringsformen kap. 11 § 11 kan resning i avgjort ärende beviljas av regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans samt i annat fall av högsta domstolen.

Det finns ej några andra allmänna bestämmelser om resning i förvaltningsmål. Sålunda saknas motsvarighet till de allmänna reglerna i rättegångsbalken kap. 58 om resning i rättegångsmål. Däremot finns för vissa förvaltningsområdens del särskilda bestämmelser om extraordinära rättelsemöjligheter, t. ex. i taxeringslagen §§ 99 ff och 114 ff om besvär i särskild ordning och om eftertaxering.

Enär allmänna bestämmelser för förvaltningsförfarandets del saknas, har regeringsrätten — i den mån så ansetts möjligt och lämpligt — *analogiskt* tillämpat rättegångsbalkens bestämmelser, utan att vara direkt bunden av dem. En analogisk tillämpning av rättegångsbalken är desto naturligare som även högsta domstolen haft att handlägga vissa resningsärenden på förvaltningens område. Det är emellertid en brist att klarare lagstiftning om extraordinära rättsmedel för förvaltningens del saknas.

*Kompetens* att pröva resningsansökningar tillkommer, som av det sagda framgått, regeringsrätten och högsta domstolen. Anmärkningsvärt är att högsta domstolens kompetens sålunda omfattat, enligt gamla regeringsformen § 19, icke blott rättegångsmål utan även vissa förvaltningsmål, nämligen mål som avgjorts av K. M:t i statsrådet<sup>1</sup> eller som kunnat fullföljas dit, samt över huvud mål för vilka andra organ än regeringsrätten eller kammarrätten är slutinstans, t. ex. mål om hyresreglering, allmän tilläggspension eller yrkesskadeförsäkring.<sup>2</sup> Enligt den nya regeringsformen däremot prövar regeringsrätten resningsansökningar i alla förvaltningsärenden.

Rätten att över huvud erhålla resning i mål, för vilka regeringen är slutinstans, har de lege ferenda varit ifrågasatt av

<sup>1</sup> NJA 1966 s. 401, 1972 s. 274 (resning beviljad).

<sup>2</sup> NJA 1937 s. 335, 1953 s. 120, 1962 s. 449, 1975 s. 461 och 589 (marknadsdomstolen), 1976 s. 267 (bostadsdomstolen), 378 (ej hyresnämnd).

konstitutionella skäl. Därom må emellertid sägas, att även om sådana resningsmål förekommer sällan behövs en säkerhetsventil även på detta område. Därigenom kan i extraordinära fall en domstolsprövning erhållas även av regeringsbeslut.

Resning påkallas genom *ansökan*. Det kan emellertid icke alltid fordras av parten att han klart angiver, att framställningen avser resning. Lika litet som eljest i förvaltningen bör alltför stränga formkrav upprätthållas. Framställningen må tolkas såsom avseende resning, om det framgår av omständigheterna att resning är den enda eller den lämpliga vägen till rättelse.

Ansökan om resning bör göras snarast möjligt sedan resningsgrunden blev känd för sökanden. Det kan emellertid icke anses nödvändigt att sökanden håller sig inom de tidsfrister på 6 mån.—1 år som stadgas i rättegångsbalken. Men om sökanden dröjer längre med ansökan och om giltig ursäkt ej föreligger, kan detta — särskilt när enskild motpart finnes — tala emot bifall till ansökan och i extrema fall även emot dess upptagande till prövning.

Resning innebär att saken skall *prövas på nytt* av den myndighet som sist beslutat däri; i uppenbara fall kan sakprövning ske direkt hos det resningsbeviljande organet. Det är möjligt att den sist beslutande myndigheten i sin tur återförvisar målet till lägre myndighet. Det redan meddelade beslutet torde tills vidare böra lända till efterrättelse, till dess nytt beslut i saken föreligger. Den resningsbeviljande instansen bör dock kunna påbjuda inhibition av verkställigheten, när så påkallas av praktiska skäl. Som av det sagda framgått är prövningen i resningsärendet preliminär i den meningen, att fråga allenast är om de nya skälens sannolika betydelse för sakens utgång. Det är möjligt att, sedan resning beviljats, den nya prövningen av saken leder till samma resultat som den tidigare.

RF 11: 11 innehåller ej någon begränsning beträffande de *slag av organ*, vilkas beslut kan återbrytas. Resning kan sålunda ske av såväl centrala som lokala organs beslut. Regeringsrättens egna utslag kan återbrytas.<sup>3</sup> Resning kan jämväl ske av sådana kommunala organs beslut, som må överklagas genom förvaltningsbesvär.<sup>4</sup> Även beslut av andra offentligrättsliga organ än statliga och kommunala, t. ex. beslut av allmän försäkringskassa, torde kunna återbrytas, i den mån beslutet eljest må överklagas

<sup>3</sup> RÅ 1936 ref. 50.

<sup>4</sup> RÅ 1958 I 115.

genom förvaltningsbesvär.<sup>4 a</sup> För regeringsrättens del finns en särskild jävsbestämmelse i lag om allmänna förvaltningsdomstolar: när avdelning behandlar ansökan om resning i något av regeringsrätten avgjort mål eller ärende, får ledamot, som deltagit i det tidigare avgörandet, ej tjänstgöra på avdelningen, om domfört antal ledamöter ändå är att tillgå inom domstolen, § 6. Detta är en form av tvåinstansjäv.

Vilka *slag av beslut* kan bli föremål för resning? Ett visst krav torde tidigare ha gällt i praxis att avgörandet skall vara av så rättsligt kvalificerad art, som är kännetecknande för domar. Resningsinstitutets tillämplighet har emellertid med fog utvidgats i nyare rättspraxis. Exempelvis har beslut i tjänstetillsättningsärende i princip kunnat resas.<sup>5</sup> Resningsinstitutets begränsning ligger icke främst på den formella utan på den materiella sidan, d. v. s. när det gäller bifall till resningsansökan. Någon begränsning föreligger icke så till vida, att endast beslut i sak skulle kunna resas. Även avvisnings- och avskrivningsbeslut kan bli föremål för resning.<sup>6</sup>

En förutsättning för resning enligt gamla regeringsformen var att beslutet vunnit »*laga kraft*», d. v. s. att möjlighet att söka ändring genom ordinära besvär ej längre finnes. Enligt vissa förvaltningsrättsliga författningar står andra rättelsemöjligheter än besvär till parts förfogande, t. ex. ansökan om restitution eller framställande av anmärkning. Så länge sålunda anvisade vägar att erhålla rättelse står öppna torde resning icke kunna bifallas. Där emot torde resning icke vara utesluten beträffande t. ex. ett frihetsberövande beslut därför att ansökan om utskrivning kan göras<sup>7</sup>, eller beträffande ett utslag i utsökningsmål därför att även talan vid allmän domstol är möjlig. Det sagda torde komma att gälla även enligt nya regeringsformen.

Det kan ifrågasättas om resning förutsätter att beslutet vunnit icke blott laga kraft utan även *materiell rättskraft*. Om t. ex. en ansökan om ett näringstillstånd avslagits, och detta avslag icke vinner materiell rättskraft utan en ny ansökan skulle prövas i sak, kan då resning erhållas av avslagsbeslutet? Med hänsyn

<sup>4 a</sup> NJA 1974 s. 733.

<sup>5</sup> NJA 1969 s. 264. Jfr 1956 s. 215 (resning ej möjlig av försäljningstillstånd), 1966 s. 401 (resning möjlig betr. vägrat förvärvstillstånd), 1969 s. 468 (resning möjlig av expropriationstillstånd). Vidare RÅ 1968 ref. 73 (resning möjlig vid röstsammanräkning). NJA 1971 s. 458, 1974 s. 331.

<sup>6</sup> RÅ 1950 K 31 (avvisning), 1956 H 88 (avskrivning).

<sup>7</sup> RÅ 1948 S 51.

till resningsinstitutets uppgift att möjliggöra rättelse då ingen annan väg står öppen — eller då annan rättelseväg visserligen finnes men är förenad med särskild nackdel för parten — är man benägen att vägra resning då ett nytt, enkelt ansökningsförfarande i första instans kan inledas.<sup>8</sup> Om emellertid det nya ansökningsförfarandet är särskilt tidsödande, eller om sökanden lider förlust genom tidsåtgången mellan ansökningarna, eller om t. ex. det tidigare avslaget innefattar viss kritik av sökanden, eller om ny ansökan redan tidigare förgäves prövats och besvär ej är tillåtna, torde resning icke vara utesluten.<sup>9</sup>

Om det tidigare beslutet *verkställts* genom myndighets försorg eller på annat sätt trätt i kraft, t. ex. i fråga om ett förbud, och om återgång av praktiska skäl är helt utesluten, torde resning av beslutet icke tjäna något egentligt syfte och därför i princip ej böra ske. Men om situationen är sådan att sökanden genom resning skulle erhålla — väl icke någon faktisk ändring — men t. ex. en moralisk upprättelse, bör resning vara möjlig.

Resning kan beviljas på grund av vissa väsentliga fel hos beslutet, *resningsgrunder*. Enär uttryckliga bestämmelser om resningsgrunder i förvaltningsärenden ännu saknas i lagstiftningen, äger regeringsrätten därvidlag utöva ett visst skön, vilket ytterst normeras av resningsinstitutets syfte. I princip är det fråga om en avvägning mellan sökandens intresse av att erhålla ett rättvist beslut å ena sidan och det allmänna intresset av lagakraftvunna besluts bestånd å andra sidan. På den grund kan mindre betänkligheter möta mot att riva upp ett lagakraftvunnet beslut, om det är kronans fiskaliska intressen eller andra offentlighetsrättsliga anspråk som skulle beröras därav, än om återbrytandet skulle drabba en enskild motpart till sökanden. I ärenden som är likartade tvistemål eller brottmål vid allmän domstol blir rättegångsbalkens fastare regler mera normerande. I stort sett är förvaltningsärendena till sin art så skiftande att en ganska liberal och fri bedömning är önskvärd.

Den vanligaste resningsgrunden torde vara nya omständigheter eller bevis. Därmed avses att en tidigare existerande men icke åberopad omständighet anföres, eller att bevis framlägges som styrker en tidigare åberopad men felbedömd omständighet.<sup>10</sup> Av betydelse är anledningen till att ifrågasvara omstän-

<sup>8</sup> RA 1957 I 175.

<sup>9</sup> NJA 1952 s. 601, RA 1961 I 22, 1967 K 1260.

<sup>10</sup> RA 1956 ref. 36.

dighet eller bevis icke förebragts redan i det ordinära förfarandet. Om detta berott på en ousäktlig försummelse från partens sida, såsom slarv, glömska eller eljest bristande noggrannhet, beviljas i regel ej resning. Så ej heller om underlåtenheten berott på att parten misstagit sig på ifrågavarande omständighets rättsliga relevans, därvid m. a. o. en rättsvillfarelse föreligger. Men om underlåtenheten berott på vilseledande uppgifter från myndighetens sida, eller om underlåtenheten eljest kan läggas myndigheten till last, är resning möjlig.<sup>11</sup> För resning kräves i princip dessutom, att de nya skälen sannolikt skulle ha lett till en annan utgång av saken om de framförts tidigare.

En ändring av praxis, som sker efter beslutets fattande, eller en lagändring eller annan sådan ny rättslig omständighet utgör icke grund för resning.<sup>12</sup> Men om eljest en förändring sker, varigenom förutsättningarna för ett tidigare fattat beslut väsentligen ändras, är resning icke utesluten.

Om rättstillämpning, som ligger till grund för ett beslut, uppenbart strider mot lag, må resning medgivas. Härunder faller ej sådana frågor rörande bevisvärdering eller lagtolkning, som är tveksamma.<sup>13</sup> Ej heller faller därunder felaktighet som beror på ofullständig utredning. Tvärtom åsyftas felaktigheter som uppkommit trots att utredningen i huvudsak varit tillfyllest. Med hänsyn till att fel likväl inträffat bör icke krävas för resning, att sökanden haft giltig ursäkt, därest han ej överklagat beslutet i ordinär väg.

Ett speciellt slag av oriktig rättstillämpning föreligger vid grova förfarandefel. I några sådana fall har resning beviljats.<sup>14</sup>

#### Särskild litteratur

Petrén, Om resning i förvaltningsmål, Festskrift tillägnad Nils Herlitz, 1955 s. 247.

Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973.

Ragnemalm, Regeringsformen 11:11. Några reflexioner i anledning av ett färskt HD-avgörande, FT 1976 s. 78.

<sup>11</sup> NJA 1962 s. 449.

<sup>12</sup> RÅ 1922 ref. 36, 1960 Fi 510.

<sup>13</sup> NJA 1953 s. 120, RÅ 1969 ref. 17 (resning beviljad).

<sup>14</sup> RÅ 1950 Jo 67, NJA 1972 s. 274.

## KAP. XII.

### ÅTERSTÄLLANDE AV FÖRSUTTEN TID

Regeringsformen kap. 11 § 11 reglerar förutom resning även återställande av försutten tid (*restitutio fatalium*). Enligt nämnda lagrum tillkommer det regeringsrätten att pröva alla ansökningar om återställande av försutten tid i förvaltningsärenden. Några ytterligare bestämmelser om återställande av försutten tid i förvaltningsärenden finns icke. I sådana ärenden tillämpar regeringsrätten därför rättegångsbalken 58: 11 *analogiskt*, utan att vara strängt bunden därav.

I dessa ärenden är det fråga om en avvägning mellan å ena sidan sökandens intresse att återfå en fatalietid, som han utan egen förskyllan försummat, och å andra sidan det allmänna intresset att kunna lita på åkommen laga kraft. Regeringsrätten äger utöva ett visst fritt skön, vilket ock med hänsyn till förvaltningens skiftande natur är önskvärt. Icke desto mindre måste det — liksom i fråga om resning — anses vara en brist att inga som helst andra bestämmelser än RF 11: 11 meddelats.

Det kan icke alltid krävas att sökanden uttryckligen *ansöker* om återställande av försutten tid. Det kan räcka att omständigheterna är sådana, att hans framställning bör tolkas på detta sätt. Ej heller torde det för förvaltningens del strängt krävas, att ansökan göres inom tre veckor sedan förfallet upphörde och sist inom ett år sedan tiden utgick, såsom stadgas i rättegångsbalken 58: 12. Men givetvis är det ett intresse, särskilt när enskild motpart finnes, att ansökan göres så snart som möjligt. Omotiverad tidsutdräkt kan tillmätas avgörande betydelse.<sup>15</sup>

Återställande av försutten tid innebär att en *ny talefrist utsettes* i stället för den försuttna, varigenom ny talan blir möjlig. Återställandet innebär icke något uttalande i själva saken. Men om den nya talan i sak skall föras hos regeringsrätten, bör återställandet kunna resultera i att saken omedelbart upptages till prövning.

RF 11: 11 anger icke någon begränsning såvitt gäller *arten av den förvaltningsverksamhet*, inom vilken återställande av för-

<sup>15</sup> RÅ 1964 ref. 19.

sutten tid är möjlig. Naturligt är att återställande kan ifrågakomma i ärenden som innefattar myndighetsutövning. Högsta domstolen har emellertid i ett fall rörande tillstånd till linjetrafik förklarar en ansökan om återställande icke röra återställande av försutten tid, varom stadgas i § 19 gamla regeringsformen, varför ansökningen icke kunde komma under bedömande.<sup>16</sup> Förklaringen därtill kan möjligen vara att ordinära besvär i ett sådant ärende skulle föras hos K. M:t i statsrådet och att statsrådet ansetts ha möjlighet att upptaga även för sent anförda besvär till prövning. Dock har högsta domstolen i ett senare ärende av annat slag prövat ansökan om återställande av försutten tid för överklagande hos statsrådet.<sup>17</sup> Om den tidigare ifrågasatta tolkningen är riktig, synes den därvid av domstolen intagna ståndpunkten i vart fall knappast välmotiverad. Såvitt härefter gäller annan förvaltningsverksamhet än myndighetsutövning, t. ex. affärsdrift eller fastighetsförvaltning, synes oklart huruvida en försutten fatalietid kan ifrågakomma för återställelse. Lämpligt synes emellertid vara att fästa mindre avseende vid förvaltningsverksamhetens art än vid den aktuella fatalietidens syfte.

De *fatalietider*, vilka kan återställas enligt RF 11: 11, är främst tider för anförande av besvär. Även tidsfrister för andra rättsmedel inom förvaltningen, t. ex. tider för ansökan om restitution eller för ansökan om rättelse hos beslutsmyndigheten, torde kunna bli föremål för återställelse. Det är med andra ord tidsfrister, vilkas försittande medför att ett fattat beslut blir definitivt — vanligen kallade processuella tidsfrister — som kan återställas. Däremot kan ej andra försuttna tidsfrister för ansökningar i första instans återställas.<sup>18</sup> Vissa sådana ansökningstider är emellertid till sin art lika vanliga besvärstider. Det kan därför de lege ferenda ifrågasättas om ej renodlade förfarandefrister, även när de avser ansökan eller annan liknande framställning i första instans, borde kunna bli föremål för återställelse. Utom ramen för detta extraordinära rättsmedel bör däremot i framtiden, liksom för närvarande, falla sådana tidsfrister, som ej enbart har förfarandenatur utan dessutom avser att materiellt verka som frister för fordringspreskription, såsom vid

<sup>16</sup> NJA 1959 s. 384 (en led. avvikande; konkurrent önskade överklaga trafik-tillstånd, som meddelats annan).

<sup>17</sup> NJA 1966 s. 508 (fastställande av förslag till stadsplan), 1967 s. 214.

<sup>18</sup> NJA 1949 s. 296 (ogiltigförklaring av uppsägning), RÅ 1964 H 40. Däremot NJA 1972 s. 113.

vissa framställningar av ekonomisk art.

Återställande av försutten tid förutsätter i princip att vederbörande haft *laga förfall* för sin underlåtenhet att iakttaga tiden. Laga förfall föreligger då någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller som eljest utgör giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat, rättegångsbalken 32: 8. Vid analogisk tillämpning därav för förvaltningens del kan det stundom vara motiverat — särskilt när motpart till sökanden icke finnes — att intaga en ganska liberal ståndpunkt. Klart är emellertid att när t. ex. en skrivelse insändes med posten, avsändaren i princip står risken för att den försenas. Men när i ett fall en i god tid skickad besvärsskrivelse utsatts för en betydelsefull försening, som vårlats av flera ogynnsamma omständigheter med vilka klaganden saknat anledning räkna, har laga förfall ansetts föreligga och återställelse beviljats.<sup>19</sup> Liksom fel från postverkets sida kan ock fel från annan myndighets sida, t. ex. lämnande av oriktig uppgift om besvärstidens längd, utgöra grund för återställelse av försutten tid.<sup>20</sup>

#### Särskild litteratur

Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973.  
Welamson, Några anteckningar om återställande av försutten tid, SvJT 1950 s. 797.

<sup>19</sup> RA 1960 ref. 48.

<sup>20</sup> RA 1956 I 87, 1973 ref. 59 (besvärshänvisning ej lämnad), jfr även 1975 ref. 33. NJA 1957 s. 468, 1971 s. 20, 457. Jfr däremot NJA 1970 s. 451 (skrivelse ej vidarebefordrad).



## KAP. XIII.

# NULLITETSBESVÄR

Ett administrativt beslut kan vara behäftat med ett så *uppenbart och väsentligt fel*, att verkställighetsorgan och andra myndigheter samt enskilda rätteligen bör betrakta beslutet såsom obefintligt, d. v. s. som en nullitet. Det kan då föreligga ett behov av att få denna nullitet officiellt fastställd genom talan hos högre instans. Så t. ex. om verkställighetsmyndigheten icke beaktat en invändning från parten om beslutets ogiltighet. Beslutet kan då komma att tillämpas tills vidare och under så lång tid, att det erhåller viss hävd och därefter blir svårare att få ogiltigförklarat.

I vad mån förvaltningsrätten — i avsaknad av regler motsvarande rättegångsbalken kap. 59 om besvär över domvilla — erbjuder möjlighet till särskild *talan mot ett beslut, som vunnit laga kraft*, är något oklart. Det får emellertid antagas att en sådan talan, vilken av klaganden gärna kallas ansökan eller framställning men i litteraturen vanligen benämnes nullitetsbesvär, i princip är möjlig.<sup>21</sup> Liksom beträffande resning och återställande av försutten tid finnes ett visst behov av att även detta extraordinära rättsmedel regleras genom lagstiftning.

Nullitetsbesvär avser, uttryckligen eller enligt sakens natur, att det klandrade beslutet skall *förklaras sakna laga verkan*. En sådan förklaring kan i tydlighetens intresse förenas med ett undanröjande av beslutet.

Naturligen kan nullitetsbesvär anföras *efter vanlig besvärstids utgång*. Det ligger närmast i detta rättsmedels natur att klagotiden är obegränsad. Detta är den kanske främsta skillnaden mellan nullitetsbesvär och vanliga besvär.

Nullitetsbesvär föres hos högre instans enligt *samma instansordning* som gäller för vanliga besvär. Om förbud mot fullföljd genom vanliga besvär gäller, torde nullitetsbesvär likväl vara möjliga. Fullföljdsförbud är icke väl förenligt med nullitetsbesvärens extraordinära syfte.<sup>22</sup> Besvären torde i sådant fall böra föras och prövas hos regeringsrätten, liksom ansökan om resning.

<sup>21</sup> RÅ 1970 ref. 33: obehörigt beslut av skolstyrelse har upphävts, oavsett att besvär däröver inkommit efter besvärstidens utgång. Jfr även RÅ 1957 ref. 21 (under rubriken »nullitetsbesvär»). Även termen »extraordinära besvär» har använts. NJA 1976 s. 407 (hyresnämnd).

<sup>22</sup> RÅ 1950 ref. 11.

*Grunderna* för nullitetsbesvär liknar vissa av resningsgrunderna. De förra är emellertid blott tillämpliga vid särskilt grova fel. Dessa grunder kan icke angivas enhetligt, bl. a. emedan frågan om nullitet kan komma under bedömande på skilda sätt. Exempelvis torde ett lägre verkställighetsorgan gärna intaga en mera restriktiv ståndpunkt i en nullitetsfråga än ett överordnat organ anser sig behöva göra.<sup>23</sup> Vidare är det felaktiga beslutets art av betydelse, särskilt huruvida beslutet är gynnande<sup>24</sup> eller belastande för en enskild, i vilket senare fall dennes intresse av att det felaktiga beslutet ogiltigförklaras kan väga särskilt tungt. Frågan om nullitet kan, som av det sagda framgått, komma under bedömande även på annat sätt än efter nullitetsbesvär. Det torde i princip åligga varje myndighet, som i något sammanhang har att tillämpa ett beslut, att ex officio beakta en eventuell nullitet hos beslutet.<sup>25</sup>

Nullitet förutsätter att beslutets felaktighet är både uppenbar, d. v. s. odiskutabel, och väsentlig, d. v. s. grov och avgörande. Det allmänna intresset av lagakraftvunna besluts bestånd medför en restriktiv inställning till frågor om nullitet. Sådan ogiltighet erkännes allenast i undantagsfall.<sup>26</sup> Gränsfall kan naturligtvis förekomma, där det kan vara tveksamt om felaktigheten är så uppenbar och väsentlig att nullitet bör anses föreligga. Nullitet kan drabba ett beslut helt eller delvis.

Brist i lokal, saklig eller funktionell kompetens torde medföra nullitet, därest bristen är uppenbar.<sup>27</sup> Även grova fel i förfarandet kan föranleda nullitet, så t. ex. åsidosättande av regler om kallelse, hörande av part eller beslutförhet.<sup>28</sup> Olaglighet i innehållet kan likaledes i flagranta fall medföra nullitet.<sup>29</sup> Otydlighet i ett besluts innehåll kan medföra ingripande efter besvär även sedan laga kraft åkommit.<sup>30</sup>

### Särskild litteratur

Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt III, 1949 s. 412.

Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973. Strömberg, Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet? FT 1955 s. 112.

<sup>23</sup> RÅ 1951 ref. 7.

<sup>24</sup> RÅ 1948 ref. 30, 1968 ref. 12.

<sup>25</sup> RÅ 1944 ref. 14.

<sup>26</sup> RÅ 1948 ref. 30 (JK:s yttrande).

<sup>27</sup> RÅ 1951 ref. 48, jfr 1932 Jo 15. RÅ 1970 ref. 33, 49. Jfr även RRK K74 2: 20.

<sup>28</sup> RÅ 1944 Jo 21, 1957 ref. 21, KÅ II 1965 ref. 13. Jfr även RÅ 1966 S 159, 1972 ref. 45.

<sup>29</sup> RÅ 1911 L 134, NJA 1946 s. 106, KRRes 6 juni 1941 (Just.dep. nr 48) innefattande nullitetsförklaring av medborgarskapsbeslut.

<sup>30</sup> KÅ II 1964 ref. 10.

## KAP. XIV.

### ALLMÄN DOMSTOLS PRÖVNING AV ADMINISTRATIVA BESLUT

1. 1809 års *regeringsform* utgick från läran om en åtskillnad mellan en styrande makt, en lagstiftande makt och en dömande makt. De skulle vara sidoordnade och självständiga. De skulle också enligt konstitutionsutskottets berömda memorial nr 1 verka »till inbördes bevakning, till inbördes återhåll». Dessa principer kan emellertid — icke minst när det gäller frågan om allmän domstols behörighet att pröva administrativa beslut — uttydas på olika sätt. De ger därför knappast någon konkret vägledning.

Ej heller den nya *regeringsformen* innehåller någon uttrycklig reglering av förhållandet mellan myndigheter och domstolar.

2. *Lagstiftningen i övrigt* innehåller endast ett fåtal särskilda bestämmelser som klargör, huruvida administrativa myndigheters beslut är undandragna allmän domstols prövning.

I någon enstaka bestämmelse stadgas, att talan i viss fråga icke må föras vid allmän domstol, varav följer att det administrativa avgörandet i frågan är slutgiltigt. En sådan särskild begränsning av allmän domstols kompetens torde, därest begränsningen avser en fråga som helt eller delvis ligger utanför den offentliga förvaltningens område, förutsätta att begränsningen har formen av samfällt stiftad lag. Eljest kan den icke verka derogerande gentemot rättegångsbalken.

I motsatt riktning föreskrives i ett fåtal bestämmelser, att administrativt beslut må överklagas hos allmän domstol, i stället för hos högre administrativ myndighet. Så t. ex. överklagas länsstyrelsens beslut om gåvoskatt genom besvär till hovrätt enligt gåvoskattelagen § 60, och överexekutors beslut överklagas hos hovrätt enligt utsökningslagen § 211.

Slutligen må allmän domstol enligt några bestämmelser pröva talan om ogiltighetsförklaring av administrativt beslut, t. ex. beslut varigenom patent meddelats, patentlagen § 52.

3. Med hänsyn till nyss antydda knapphet i positiv rätt har den viktiga frågan om allmän domstols befogenhet att pröva admini-

strativa beslut kommit att avgöras i rättspraxis mot bakgrund av en ålderdomlig kompetensbestämmelse, som fanns redan vid tiden för regeringsformens tillkomst. I *gamla rättegångsbalken 10:26*, under rubriken »Om laga domstol i varjehanda rättegångsmål», stadgas följande generella inskränkning i allmän domstols kompetens och en däremot svarande grundval för administrativ myndighets behörighet:

»*De mål, som den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder, så ock de, som någons ämbete och tjänst, högre eller ringare, och fel där i röra, prøves och dömes av dem, som Konungen vård och inseende där över betrott haver, efter ty, som i särskilda stadgar därom sägs.*»

Nyssnämnda lagrum har formellt upphävts genom nya rättegångsbalken, vilken icke innehåller någon motsvarande bestämmelse. Men i förarbetena till nya rättegångsbalkens promulgationslag § 5 uttalas, att genom nya rättegångsbalken rubbas icke den gränsdragning mellan domstolsprocess och förvaltningsprocess, som för närvarande kan anses vara gällande.<sup>1</sup> Även om 10:26 själv spelat ut sin roll, finns de principer, den innehåller, kvar.

10:26 ger, såsom nyss sagts, en viss möjlighet att inskränka allmän domstols kompetens. Men i den mån en inskränkande bestämmelse icke är tillämplig, äger allmän domstol enligt svensk rätts underförstådda *huvudregel* pröva varje rättsanspråk, som någon riktar mot annan, vare sig anspråket är av civilrättslig eller offentligrättslig art. Frågan om allmän domstols kompetens blir mot denna bakgrund i huvudsak en fråga om vilka inskränkningar, som gäller på grundval av principerna i 10:26. Därom handlar det närmast följande i denna undersökning.

a) *De slag av ärenden*, som 10:26 omfattar, kan avse antingen »den allmänna hushållningen i riket», eller »kronans varjehanda ingälder», eller »någons ämbete och tjänst» och »fel där i». Det är alltså endast ärenden av sådant slag, som regeringen enligt 10:26 kan undandraga allmän domstols kompetens. Nyssnämnda ålderdomliga beskrivning av ärenden anses emellertid omfatta kort sagt hela den moderna *offentliga förvaltningen*.

Det torde härvid saknas anledning att göra skillnad mellan statlig och kommunal myndighetsutövning. Även kommunala myndigheters beslut kommer, om de överklagas i administrativ

<sup>1</sup> SOU 1944: 10 s. 43.

väg, under bedömande av ett statsorgan, t. ex. en länsstyrelse eller regeringsrätten.

I begränsningen till förvaltningsärenden ligger, att allmän domstol icke med stöd av 10:26 kan göras obehörig att pröva *civilrättsliga* frågor, icke ens om stat eller kommun är part på ena sidan. Om en tvist av sådant slag mellan staten och en enskild avgöres i administrativ väg — vare sig med stöd av särskilt stadgande enligt 10:26 eller utan författningsstöd — utgör detta avgörande blott ett besked från ena parten, vilket på intet sätt är bindande för allmän domstol. Problematisk kan kompetensfrågan bli, när ett anspråk ligger inom de svårbedömbara gränsområdena mellan offentlig rätt och civilrätt. I rättspraxis synes finnas en tendens att tillerkänna allmän domstol kompetens, när ett anspråk visserligen i huvudsak får anses vara av offentligrättslig art men samtidigt har en viss avtalsmässig eller eljest civilrättslig karaktär.

Exempel därpå utgör de fall, där allmän domstol prövat offentliga tjänstemäns *löneanspråk*. Sålunda har domstol prövat yrkande av tjänsteman, att han måtte berättigas att utan hinder av vad i vissa senare utfärdade kungörelser stadgades komma i åtnjutande av de förmåner som tillförsäkrats honom enligt avlöningsreglementet.<sup>2</sup> I sådana civilrättsligt betonade fall är allmän domstol kompetent, även om anspråket kan prövas i administrativ väg i sista instans av förvaltningsdomstol.<sup>3</sup> Det må tillfogas att arbetsdomstolen numera trätt i allmän domstols ställe beträffande statstjänstemäns löneförmåner enligt kollektivavtal.<sup>4</sup> Den prövning som domstol har att företaga av ett sådant civilrättsligt betonat anspråk torde vara icke blott formellt utan även reellt helt självständig i förhållande till det tidigare administrativa ståndpunktstagandet.

Det synes välmotiverat att allmän domstol, eller arbetsdomstolen, äger pröva frågor, där civilrättsliga synpunkter spelar en betydande roll. Men det må påpekas att den konkurrerande kompetensen mellan förvaltningsdomstolar och andra domstolar kan leda till att de olika domstolsorganen fattar motstridiga beslut.

<sup>2</sup> NJA 1949 s. 468, 1954 s. 532.

<sup>3</sup> Annat exempel än lönemål, NJA 1949 s. 330: allmän domstol har prövat yrkande om skyldighet för kronan att jämlikt § 31 sjömanslagen gottgöra redare utgifter för sjömans sjukvård, för vilka enligt amerikansk lag redaren var pliktig att svara.

<sup>4</sup> Jfr emellertid å ena sidan RÅ 1967 ref. 24, å andra sidan AD 1967 nr 23, samt därefter RÅ 1968 ref. 63 (löneförmån beroende på diskretionär prövning).

I ett civilrättsligt färgat mål kan föreligga en prejudiciell fråga, som icke i och för sig är av beskaffenhet att kunna hänskjutas till domstol. Exempelvis kan ett löneanspråk vara beroende av huruvida ett tidigare administrativt beslut, varigenom tjänstemannen entledigats, var riktigt. Ett administrativt beslut om tjänstemannaförhållandets bestånd kan i och för sig icke omprövas av domstol. Men fråga, huruvida beslut om entledigande var lagligen grundat, har i rättspraxis förklarats kunna komma under domstols bedömning i samband med prövning av tjänstemannens talan om ersättning för lönebortfall.<sup>5</sup>

Om emellertid den prejudiciella frågan är sådan, att den i första hand ankommer på myndighets skönsmässiga bedömning, kan ifrågasättas om domstol äger ompröva denna skönsanvändning. Rimligt synes vara att domstols prövning icke begränsas på ett sätt, som väsentligen inskränker dess rättsskyddande funktion. Sålunda har ock myndighets beslut om läkarundersökning och om avstängning av tjänsteman — därvid dessa beslut grundades på myndighetens åtminstone delvis diskretionära uppfattning att tjänsteman icke var i stånd att på ett tillfredsställande sätt sköta sin tjänst och att denna oförmåga med sannolikhet härrörde av sjukdom — ansetts kunna omprövas av domstol, när tjänstemannen yrkat utfå mistade löneförmåner.<sup>6</sup>

Vid domstols sålunda företagna, prejudiciella prövning av ett administrativt beslut torde myndigheten tillerkännas en viss marginal för tveksamma fall. Även klara felaktigheter torde, om de är bagatellartade, kunna lämnas utan verkan vid domstols prövning. Ett exempel kan nämnas på det ovanliga förhållandet, att allmän domstol funnit ett administrativt beslut oriktigt — ej tillkommet i laga ordning — men likväl tillämpat beslutet. En kommunaltjänsteman krävde vid domstol viss löneersättning, enär han av kommunalnämnd uppsagts från sin anställning utan att ifrågavarande ärende varit upptaget å kallelselistan till sammanträdet med nämnden, såsom föreskrivits i gällande bestämmelser. Allmän domstol konstaterade den formella felaktigheten, men av särskilda skäl — bl. a. närvaro av samtliga ledamöter, enhällighet — lades ändock uppsägningsbeslutet till grund för domen, varigenom talan om löneersättning ogillades.<sup>7</sup>

Förutom civilrättsliga frågor faller frågor om *straff* i huvud-

<sup>5</sup> NJA 1966 s. 164.

<sup>6</sup> NJA 1953 s. 305.

<sup>7</sup> NJA 1935 s. 624.

sak utanför det förvaltningsrättsliga området, sådant det anges i 10: 26. Innanför 10: 26 faller allenast frågor om ansvar för »fel» i tjänsten. Andra straffrättsliga frågor kan därför icke med stöd av 10: 26 undandragas allmän domstols prövning.

Det ankommer sålunda på allmän domstol — för så vida annat särskilt undantag ej gjorts, jfr rättegångsbalken 19: 9 — att pröva talan om *ansvar för åsidosättande av administrativt beslut*, när detta är straffsanktionerat. Det administrativa beslutet kan vara av individuell eller normmässig art, t. ex. ett individuellt eller generellt påbud. Domstol har att vid prövning av ansvarsfrågan taga ställning till om det administrativa beslut, som åsidosatts, är lagligen grundat. Exempelvis har allmän domstol prövat fråga om skyldighet att erlægga varuskatt, då fråga därom uppkommit i mål om ansvar för överträdelse av föreskrifter rörande varuskatt.<sup>8</sup> Av en kommunal lönenämnd meddelat förbud för befattningshavare att inneha viss bisyssla har ansetts överskrida nämndens befogenhet; beslutet vilade på en ändring av anställningsvillkoren, som ej var gällande mot befattningshavaren. Åtal mot befattningshavaren för ohörsamhet mot förbudet ogillades.<sup>9</sup> En lokal trafikföreskrift har åsidosatts i mål om ansvar för överträdelse av föreskriften.<sup>10</sup>

Allmän domstol anses i dessa sammanhang ej äga pröva det administrativa beslutets lämplighet,<sup>11</sup> utan allenast dess laglighet, till form och innehåll. Domstols prövning därav torde emellertid i fråga om stränghet knappast skilja sig från den administrativa besvärsprövningen. Domstolen äger icke formellt upphäva eller ändra det administrativa beslutet, utan allenast underlåta att tilllämpa det, med verkan att åtalet ogillas. Det innebär givetvis en risk för den enskilde att utnyttja detta passiva rättsmedel, som består i att först i brottmålet göra invändningar mot det administrativa beslutet. Detta förminskar värdet ur rättsskyddssynpunkt av denna domstolsprövning.

b) I det föregående har angivits det rättsområde — nämligen den offentliga förvaltningen — som med stöd av 10: 26 kan vara undantaget från allmän domstols prövning, och detta undantags gränser mot civilrätt och straffrätt har berörts på några punkter.

<sup>8</sup> NJA 1946 s. 106, jfr 1948 s. 384.

<sup>9</sup> NJA 1962 s. 787 (3 röster mot 2).

<sup>10</sup> SvJT 1963 ref. 26. Vidare SvJT 1936 ref. 42, 1944 ref. 59.

<sup>11</sup> Jfr dock NJA 1969 s. 135, majoritetens resonemang ang. det önskvärda innehållet i lokal trafikföreskrift.

Emellertid faller icke alla frågor, som klart tillhör den offentliga förvaltningen, utanför allmän domstols kompetens. Enligt sin lydelse hänskjuter 10: 26 icke själv några som helst förvaltningsfrågor till administrativt organs avgörande. Lagrummet allenast möjliggör för regeringen att, ev. med riksdagen, genom »särskilda stadgar» hänskjuta förvaltningsfrågor till myndighets avgörande. Det förutsättes sålunda för allmän domstols obehörighet, att lagstiftaren begagnat sig av möjligheten att utfärda sådana särskilda stadganden.

Fråga är, huruvida stadganden av vilket slag som helst kan medföra obehörighet för allmän domstol. Eftersom 10: 26 formellt upphävts — och alltså icke överförts till nya rättegångsbalken, vilket åtminstone i tydlighetens intresse hade bort ske — kan särskilt den frågan resas, om administrativa författningar som meddelas *efter* rättegångsbalkens ikraftträdande kan grunda en exklusiv beslutanderätt för administrativa organ. Beträffande författningar, meddelade *före* nyssnämnda tidpunkt, följer av rättegångsbalken 10: 17 att sådana författningar icke rubbas. Utanför frågeställningen ligga ock lagar enligt regeringsformen kap. 8, enär lagar verkar derogering gentemot rättegångsbalken.

Vad åter beträffar senare tillkomna, administrativa författningar, må erinras om uttalandet i förarbetena till rättegångsbalken, att denna balk icke rubbar den gränsdragning mellan domstolsprocess och förvaltningsprocess, som för närvarande kan anses vara gällande. Detta uttalande får anses konservera icke enbart den administrativa domsrätt som fanns medan 10: 26 gällde, m. a. o. icke enbart det då aktuella resultatet av 10: 26. Detta resultat var f. ö. redan konserverat genom nya 10: 17. Utan motivuttalandet får anses konservera själva principen för gränsdragning mellan domstolsprocess och förvaltningsprocess. Mot bakgrund av denna princip får de allmänna grundsatserna i rättegångsbalken angående domstols behörighet förstås. Exklusivitet för administrationen bör därför fortfarande liksom före nya rättegångsbalken kunna grundas även på författningar, som icke tillkommit under riksdagens medverkan. Givetvis är det en särskild förutsättning, att regeringen är statsrättsligt befogad att förordna på det aktuella området utan riksdagens medverkan.

Huruvida regeringen begagnat sig av rätten att utfärda särskilda stadganden om administrativ beslutanderätt, har ofta visat sin betydelse i mål om uttagande av *avgifter*. Allmän domstol har t. ex. i åtskilliga fall bifallit talan om återfående av kommu-



nala avgifter, som felaktigt inbetalats till myndighet. Detta har gällt icke bara privaträttsliga avgifter, såsom elektricitets- och gasavgifter, utan även offentligrättsliga avgifter, såsom hamnavgifter, parkeringsavgifter och vatten- och avloppsavgifter.<sup>12</sup> Grunden för domstols behörighet har varit, att det icke meddelats någon författningsbestämmelse som hänskjutit beslutanderätten rörande debitering, restitution och indrivning till myndighet. Allmän domstol har härvid att bedöma avgiftsfrågan helt obunden av det administrativa ståndpunktstagandet.

Utdömande av *vite* kan enligt särskild författning vara uppdraget åt administrativ myndighet. I så fall är behörighet för allmän domstol utesluten. Men när sådant uppdrag för myndighet ej meddelats, ankommer utdömande av vite på allmän domstol, även när administrativ myndighet förelagt vitet. Domstolen äger därvid pröva det administrativa vitesföreläggandets laglighet och lämplighet, t. ex. beloppets skälighet, och utdöma lägre belopp än som förelagts.<sup>13</sup> Allmän domstols prövning synes i fråga om stränghet knappast böra skilja sig från den administrativa prövningen, när utdömandet sker i administrativ väg.

Frågor om *ansvar för »fel» i tjänsten* kan enligt 10:26 vara hänskjutna till administrativa organs prövning. Vissa speciella bestraffningsbestämmelser har ock utfärdats, vilkas tillämpning exklusivt ankommer på administrativa organ. Särskilt må nämnas den disciplinära bestraffningsmakt, som tillagts civila och militära myndigheter. Vissa hithörande brott faller emellertid samtidigt under straffbestämmelser i brottsbalken, vilka tillämpas av allmän domstol; för undvikande av dubbelbesträffning har vissa regler meddelats.

När det ej är fråga om att tillämpa sådana speciella kompetensbestämmelser, som nyss nämnts, ankommer det på allmän domstol att pröva talan mot tjänsteman om *ansvar för ett felaktigt administrativt beslut*. Domstolen har därvid att taga ställning till det administrativa beslutets laglighet, och i viss mån även dess lämplighet. Domstolens prövning kan icke avbrytas inför tjänstemannens skönsmässiga bedömanden. Ty tjänsteplikten kan ha åsidosatts även genom ett olämpligt beslut. Naturligen kan delade meningar ofta råda om lämpligheten av ett beslut, och domstolen torde i sådana förvaltningsfrågor icke gärna hävda en

<sup>12</sup> T. ex. NJA 1951 s. 297.

<sup>13</sup> NJA 1951 s. 116.

annan mening än förvaltningen. Likväl torde kunna sägas, att denna form för domstolskontroll över förvaltningen är den mest vidsträckt i svensk rätt. Den kan drabba vilket administrativt beslut som helst.

Detta är emellertid en indirekt form för domstolskontroll, därigenom att kontrollen riktar sig mot tjänstemannen personligen, även när det är en viss administrativ praxis som granskningsintresset gäller. Domstolarna är ock benägna att förklara — åtminstone när ringare fel begåtts — att tjänstemannen visserligen handlat felaktigt, men att felet ej är av beskaffenhet att medföra ansvar. Givetvis är domstolen icke befogad att upphäva det administrativa beslutet. Detta kan f. ö. redan ha verkställts och dess verkningar kommer, om myndigheten ej själv ändrar det, att bestå. Så till vida är denna form av domstolskontroll den som minst omedelbart ingriper i förvaltningen. Dess betydelse är mera av preventiv art. Den inskräper kravet på noggrannhet i förvaltningen. Naturligen kan domstolskontrollen ock bli av betydelse med hänsyn till hur praxis i förvaltningen fortsättningsvis utvecklas.

Lika vidsträckt som allmän domstols prövning är vid ansvarstalan mot tjänstemannen, är den vid *skadeståndstalan* mot honom.<sup>14</sup>

c) Även om de två hittills berörda förutsättningarna för en exklusiv beslutanderätt för administrationen är uppfyllda, nämligen att regeringen *dels* inom förvaltningens område, *dels* genom särskilt stadgande tillagt administrativt organ beslutanderätt, är ej givet att allmän domstol blir obehörig. En tredje förutsättning måste beaktas.

10:26 föreskriver att där avsedda ärenden »*pröves och dömes*» av administrativa organ. Om den administrativa handläggningen till sin kvalitet ej motsvarar de nyss citerade orden, skulle ärendet ej vara undandraget allmän domstols prövning. Vad ligger då i kravet på att ärendet »*pröves och dömes*» i administrativ väg?

Å ena sidan har ansetts, att detta krav uppfylles endast av ett administrativt avgörande i domstolsliknande former, vilka garanterar ett utslag av samma kvalitet som domstols dom. Exempelvis skulle regeringsrättens verksamhet i stort sett icke uppfylla kravet. Detta uppfylles endast av vissa speciella former av förvaltningsjurisdiktion, men icke av vanlig besvärprövning. Å

<sup>14</sup> T. ex. JO 1956 s. 37.

andra sidan har hävdats, att »pröves och dömes» får anses synonymt med pröves och avgöres. Det krävs blott, att det administrativa avgörandet bygger på en objektiv och allsidig administrativ prövning i vanlig ordning. Det krävs icke en domstolsmässig handläggning.

I rättspraxis har den sistnämnda uppfattningen segrat. Allmän domstol har förklarats obehörig att pröva fråga om återbekommande av varuskatt, därvid som motivering åberopats att det enligt författning tillkom administrativa organ att »pröva och avgöra» frågan om skattskyldighet.<sup>15</sup> I själva verket torde den uppfattning om 10: 26, som sålunda befasts, alltid ha varit förhärskande. Ur rättshistorisk synpunkt har det knappast förelegat tillräcklig grund för att inlägga ett särskilt kvalitetskrav i »pröva och döma».

Emellertid är det enligt rättspraxis icke givet, att varje kompetensförlänning till administrativt organ med stöd av 10: 26 skall medföra obehörighet för allmän domstol. Vad det enligt rättspraxis skall komma an på är, om lagstiftaren vid tillskapandet av den administrativa kompetensen *åsyftat* att denna skall vara exklusiv.<sup>16</sup>

Vanligen har lagstiftaren icke uttryckligen angivit någon avsikt i behörighetsfrågan, bl. a. enär frågan icke varit aktuell. I ett sådant fall kommer lösningen av behörighetsfrågan — när man efterforskar syftet — att grundas på ett ganska osäkert antagande rörande lagstiftarens syfte. Detta antagande har i rättspraxis konkretiserats särskilt på det sättet, att när lagstiftaren insatt regeringsrätten eller annan förvaltningsdomstol såsom sista instans i den administrativa besvärsvägen, ett starkt stöd anses föreligga att antaga, att avsikten varit att utesluta prövning av allmän domstol. I ett mål om återbekommande av erlagd varuskatt åberopar domstolen sålunda varuskatteförordningen, sammanställd med instruktionen för kontrollstyrelsen och regeringsrättslagen, såsom grund för allmän domstols obehörighet.<sup>17</sup> Från något äldre praxis kan nämnas, att fråga om rätt till ersättning enligt olycksfallsförsäkringslagen, vari försäkringsrådet var sista instans, har förklarats icke tillhöra allmän domstols prövning.<sup>18</sup>

Vad däremot beträffar det fall att den administrativa pröv-

<sup>15</sup> NJA 1950 s. 333.

<sup>16</sup> NJA 1949 s. 330 (särskilt Karlgrens yttrande) och 1950 s. 333 (särskilt Santesson's yttrande).

<sup>17</sup> NJA 1950 s. 333.

<sup>18</sup> NJA 1933 s. 221. Jfr även NJA 1952 s. 89.

ningen i sista instans ankommer på t. ex. ett ämbetsverk eller på regeringen, anses i rättspraxis, att nämnda myndigheters organisation och förfarande icke utgör något stöd för antagande, att lagstiftaren skulle ha ansett en prövning av allmän domstol obehövlig. Sedan KM:t i statsråd lämnat utan bifall av rederi framställt yrkande att återfå stämpelavgift, som uttagits i samband med fartygsförsäljning, har allmän domstol ansetts äga pröva talan om återbekommande av stämpelbeloppet (samt dömt till återbetalning).<sup>19</sup> Särskilda omständigheter kan emellertid, även när regeringen är sista administrativa instans, tyda på en avsikt hos lagstiftaren att den administrativa prövningen skall vara slutgiltig och alltså undandragen allmän domstol. När KM:t i statsråd ogillat av importör anförda besvär rörande utbetalning till honom från en statlig clearingkassa, har allmän domstol ansetts obehörig pröva importörens anspråk, enär det bl. a. med hänsyn till »sambandet mellan clearingen och den allmänna priskontrollen» måste antagas ha varit avsett, att det administrativa avgörandet skulle vara slutgiltigt.<sup>20</sup>

När rättspraxis sålunda sökt rätta sig efter lagstiftarens syfte i fråga om allmän domstols behörighet, har detta i brist på uttalanden i specialförfattningarnas förarbeten i huvudsak skett genom att hänsyn tagits till vilket reellt rättsskydd den administrativa besvärsvägen erbjuder, t. ex. huruvida regeringsrätten eller regeringen är besvärinstans. Med utgångspunkt från detta reella förhållande har rättspraxis sedan gjort ett antagande om lagstiftarens syfte i fråga om allmän domstols behörighet. Såsom en viss kritik av detta resonemang må anföras att det måhända varit tänkbart, att man i rättspraxis värderat vilket reellt rättsskydd den administrativa prövningen kan ge, utan att omskriva värderingen såsom ett antagande om lagstiftarens syfte. I en sådan mera öppen och realistisk redovisning skulle det ligga nära till hands att medtaga även andra reella förhållanden av betydelse för rättssäkerheten. Exempelvis må nämnas frågan huruvida handläggningen icke blott i högre, utan även i lägre administrativa instanser — där flertalet förvaltningsmål stannar och av processekonomiska skäl bör stanna — erbjuder tillräckliga garantier ur rättssäkerhetssynpunkt. Det kan visserligen sägas vara betänkligt, att allmän domstol skulle ganska fritt värdera de rättssäkerhetsgarantier som finns på varje område av förvalt-

<sup>19</sup> NJA 1949 s. 537.

<sup>20</sup> NJA 1952 s. 248 (majoriteten).

ningen. Det är t. ex. icke uteslutet med förskjutningar i bedömandet. Men man kan knappast komma ifrån sådana värderingar, underförstådda eller öppna, så länge specialförfattningarna icke själva löser frågan om domstolskontroll.

4. När beslutanderätt uppdragits åt ett sådant administrativt organ, t. ex. regeringsrätten, att allmän domstol blir obehörig, gäller denna obehörighet naturligtvis icke blott administrationens rättsfrågor utan även dess skönsfrågor. Men om allmän domstol tvärtom skulle vara behörig att ompröva en rättsfråga, t. ex. då regeringen är den sista administrativa instansen däri, uppkommer fråga om allmän domstol i sådant fall även äger ompröva en förekommande *skönsbedömning* av administrativ myndighet.

Den behörighet, som allmän domstol kan ha på den offentliga förvaltningens område, härflyter ur domstolens i oskriven rätt grundade, allmänna behörighet att pröva rättstvister. Därav anses följa den begränsningen, att allmän domstol icke äger pröva ett sådant offentligrättsligt anspråk som innefattar fråga, huruvida administrativ myndighet inom ramen för sin befogenhet rätt använt sitt fria skön. Så snart en myndighet enligt författning »äger» eller »må» fatta beslut, eller besluta när »skäl» därtill äro, när det är »lämpligt», när »behov» finnes, eller när på annat sätt en skönsmässig värdering eller intresseavvägning anförtratts åt en myndighet, är allmän domstol obehörig att pröva om myndigheten handlat riktigt. Det ankommer på myndigheterna att träffa sådana avgöranden, som skall ske enligt statliga och kommunala ändamålsenlighetssynpunkter.

Av sådan grund kan t. ex. anspråk på sociala understöd, bidrag och ersättningar av olika slag vanligen icke prövas av allmän domstol. Ur rättspraxis må särskilt erinras om det mål, där allmän domstol förklarades obehörig pröva importörs anspråk på ersättning från en statlig clearingkassa.<sup>21</sup> I detta mål förelåg skilda meningar i alla instanser om huruvida tvistefrågan var av rättslig eller skönsmässig art. Målet belyser sålunda ock den svårighet som kan möta att särskilja rättsfrågor och skönsfrågor.

5. När allmän domstol äger pröva en fråga, vari det föreligger ett administrativt beslut, är domstolen likväl i enlighet med maktfördelningens lära underkastad den begränsningen, att domstolen

<sup>21</sup> NJA 1952 s. 248 (särskilt Ericssons yttrande). Jfr även RA 1968 ref. 63 (löneförmån).

icke äger formellt *ändra, upphäva eller ogiltigförklara* det administrativa beslutet. 1809 års konstitutionsutskott ville utforma den styrande och den dömande makten »utan att dem sammanblandas, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga». Från rättspraxis kan nämnas att när tjänsteman yrkat, att myndighets beslut att entlediga honom måtte förklaras sakna rättsverkan mot honom, domstol har ansett yrkandet icke vara av beskaffenhet att kunna upptagas till prövning av domstol.<sup>22</sup> Undantag från nämnda princip om begränsning av domstols befogenhet gäller endast med stöd av uttrycklig författningsföreskrift, som sällan förekommer.

Om allmän domstol vid prövning av en fråga kommer till ett annat resultat än myndigheten gjort, utformas domen — utan att det administrativa beslutet upphäves — så att detta beslut i realiteten icke erhåller de rättsverkningar som avsetts. Kronan dömes t. ex. att återbetala samma belopp, som myndighet felaktigt uttagit i stämpelavgift.<sup>23</sup> När ett administrativt beslut sålunda åsidosättes, sker det vanligen under uttrycklig förklaring angående dess felaktighet, men det kan ock i vissa lägen ske tacite.

Tilläggas må att allmän domstol ej äger, utan uttryckligt författningsstöd, ålägga myndighet att denna skall fatta visst beslut. Ej heller äger domstolen i myndighetens ställe fatta beslut, som enligt författning ankommer på myndigheten. Sålunda har allmän domstol icke ansetts behörig att utdöma undandragen nöjesskatt<sup>24</sup> eller förordna om ändring av olovligen utförd byggnadsåtgärd och därvid utsätta vite.<sup>25</sup> Obehörigheten för domstol gäller även om myndigheten varit lagligen skyldig att fatta ifrågavarande beslut men ej gjort det.

6. Fråga uppkommer stundom om allmän domstol — även när domstolen enligt ovan angivna principer skulle vara obehörig att pröva en viss administrativ fråga i och för sig — likväl kan äga pröva samma fråga om den reses i t. ex. en fastställsetalan eller en skadeståndstalan.

Klart är emellertid att allmän domstol icke äger pröva en *fastställsetalan* mot stat eller kommun, som t. ex. går ut på att någon skall förklaras berättigad att erhålla ett visst administrativt tillstånd. En prövning av en sådan fastställsetalan angående

<sup>22</sup> NJA 1966 s. 164.

<sup>23</sup> NJA 1949 s. 537.

<sup>24</sup> NJA 1952 s. 89.

<sup>25</sup> SvJT 1949 ref. 4.

rättsläget skulle innebära ett kringgående av förbudet för domstol att träda i myndighetens ställe. Kompetensbegränsningen för domstolen bleve illusorisk.

Enligt *skadeståndslagen* kap. 3 § 2 skall stat eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Detta innebär en väsentlig principiell förändring från praxis från tiden före *skadeståndslagen*, då skadestånd icke utdömdes för skada som vållats av ett felaktigt myndighetsbeslut, inte ens om felaktigheten var klar och ostridig.<sup>26</sup> Skadeståndstalan mot stat eller kommun enligt den nya *skadeståndslagen* prövas av allmän domstol utan hinder av de principer, som eljest begränsar allmän domstols kompetens.<sup>27</sup> Emellertid är det allmännas skadeståndsansvar enligt den nya lagen underkastat vissa betydande begränsningar, som i korthet må nämnas.

Om den som lidit skada genom ett felaktigt beslut vid myndighetsutövning — t. ex. ett beslut i första instans — utan giltig anledning har underlåtit att överklaga beslutet, när beslutet är överklagbart, eller underlåtit att ansöka om resning eller att anföra nullitetsbesvär, skall ersättning ej utgå för skada som genom ett sådant rättelseförsök kunnat undvikas, § 4. Ett typiskt fall där skadan inte kunnat undvikas är att det felaktiga beslutet verkställts omedelbart. Vid sådan underlåtenhet, som nyss sagts, skall skadeståndstalan ogillas av allmän domstol.

Skadeståndstalan skall icke ogillas, utan rentav avvisas utan prövning, om det kritiserade beslutet fattats av vissa höga organ, nämligen av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, om icke beslutet senare upphävts eller ändrats, t. ex. genom resning eller självrättelse, § 7. Den nämnda begränsningen är delvis betingad av statsrättsliga skäl. På samma sätt som beslut av högsta domstolen, regeringsrätten, försäkringsdomstolen eller regeringen bedöms också sådant beslut av lägre myndigheter, som har överklagats till dessa instanser utan att beslutet upphävts eller ändrats, § 7; detta gäller märkligt nog även när prövningstillstånd vägrats. Skadeståndstalan skall alltså också i dylika fall avvisas av allmän domstol.

Allt det sagda innebär i stort sett, att en skadeståndstalan kan leda till framgång endast om det felaktiga beslutet har angripits

<sup>26</sup> NJA 1930 s. 45, 1956 s. 385, SvJT 1946 ref. 56.

<sup>27</sup> Jfr före *skadeståndslagen* NJA 1952 s. 248, vidare 1950 s. 333.

med ordinära eller extraordinära rättsmedel samt blivit upphävt eller ändrat. Detta är ett ganska begränsat resultat av den nya skadeståndslagen. Man kanske därför kan säga att denna lag är mera av principiellt intresse än av praktisk betydelse.

På motsvarande sätt bedömes varje annan, i civilrättslig form konstruerad talan, vars verkliga innebörd är ett anspråk, som ligger utanför allmän domstols behörighet. Om en talan mot stat eller kommun angående *condictio indebiti* eller *obehörig vinst* i själva verket innebär ett yrkande om restitution av t. ex. felaktigt uttagen skatt, avvisas talan.<sup>29</sup>

7. En återblick ger vid handen att det huvudsakligen är i fyra å fem typer av mål, som allmän domstol kan pröva administrativa beslut. Det sagda gäller

*dels lönemål* och liknande mål med civilrättslig anknytning,

*dels* vissa mål om *avgifter*, t. ex. när prövningen därav ej kan ankomma på förvaltningsdomstol,

*dels* mål mot enskild om *ansvar eller vite* för åsidosättande av ett administrativt beslut, och

*dels* mål mot tjänsteman om *ansvar eller skadestånd* för ett felaktigt beslut och *dels* vissa *skadeståndsmål mot det allmänna*.

Dessutom kan naturligtvis strövis förekomma mera »speciella» slag av mål, i vilka allmän domstol är kompetent enligt tidigare angivna principer.

Klart är emellertid att allmän domstols kontroll av förvaltningen — särskilt om man bortser från nyssnämnda mål om ansvar för tjänsteman — är mycket begränsad. Det kan sägas att nästan hela den svenska förvaltningen är undandragen allmän domstols insyn.

Exklusivitet för förvaltningen har sålunda i realiteten blivit huvudregel. Men formellt sett utgör en sådan exklusivitet ett undantag — vanligen grundat på 10:26 — från en huvudregel av motsatt innebörd, nämligen att allmän domstol är behörig att pröva vilka rättstvister som helst, civilrättsliga eller offentlighetsrättsliga. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till betydelsen av att rättsskyddsfrågor kan komma till prövning när så begäres, kan ifrågasättas om icke allmän domstol i tvivelaktiga fall snarare bör anses behörig än fränkännas behörighet. Förvaltningens exklusivitet bör knappast i sådana fall extenderas.

<sup>29</sup> NJA 1950 s. 333.



8. Reser man frågan vilken *art eller grad av felaktighet* hos ett administrativt beslut, som må ge allmän domstol anledning att *åsidosätta* beslutet — icke allenast pröva det — kan denna fråga icke besvaras generellt för olika slag av situationer.

I de fall, där det omstridda administrativa beslutet endast utgör ena partens ståndpunktstagande, t. ex. myndighetens beslut om hur ett löneavtal bör tolkas, kan domstol icke gärna taga någon som helst extra hänsyn till detta beslut.

I andra fall åter, t. ex. där det omstridda förvaltningsbeslutet i och för sig är undandraget allmän domstols prövning men såsom en prejudicialfråga kommer under prövning i ett domstolsmål, är domstolens bedömning kanske i realiteten icke helt fri. Som exempel må nämnas fall, då ett beslut om entledigande av tjänsteman kommer under bedömning i ett lönemål vid domstol, eller då ett åläggande enligt byggnadsförfattning kommer under bedömning i ett mål om ansvar för åsidosättande av beslutet.

Det torde kunna sägas att myndigheten i dylika situationer får tillerkännas en viss marginal för *tveksamma* fall. Detta gäller såväl i rättsfrågor som icke minst i skönsfrågor, när allmän domstol över huvud kan pröva myndighetens skönsanvändning.

Såvitt åter gäller *uppenbara* felaktigheter i myndighetens beslut, måste beslutet åsidosättas av domstolen — helt och hållet eller eventuellt delvis, om omständigheterna så medger — när felet är av *allvarligare* art.<sup>30</sup> Ett sådant fel kan bestå i t. ex. ett kompetensöverskridande, ett innehållsfel eller ett formfel som påverkat sakens utgång. Däremot torde ett *obetydligt* formfel ej föranleda åsidosättande. Så kanske ej heller andra bagatellartade felaktigheter.

I sådana frågor torde målets art spela en viss roll, så att domstols granskning av myndighets beslut är strängare t. ex. i mål, som gäller ansvar för enskild på grund av ohörsamhet mot beslutet, än i vissa andra sammanhang. Särskilt sträng är knappast domstols granskning av administrativa beslut i mål mot tjänsteman om ansvar för felaktighet i beslutet. I båda typerna av mål om ansvar leder den tendens, som kan skönjas i domstolspraxis, till frikännande av den tilltalade, vilket utgör ett visst för svar för tendensen i fråga.

Däremot synes det vid domstols granskning av administrativa beslut i ovannämnda och andra slag av mål — såvitt kan bedö-

<sup>30</sup> I NJA 1963 s. 84 (3 röster mot 1) tillämpades en kommunal avgiftstaxa, som stred mot den bakomliggande lagens motiv.

mas — icke ha spelat någon roll, från vilket slag av administrativt organ som beslutet utgått.

I stort sett torde kunna sägas att allmän domstols prövning av administrativa beslut — även inom de snäva gränser där domstolen formellt äger prövningsrätt — i realiteten blir mera inskränkt än den prövning, som utövas av förvaltningsdomstolarna såsom besvärorgan. Denna fråga om de skilda domstolsprövningarnas resultat är i själva verket mycket väsentlig för bedömning av värdet av domstolskontrollen över förvaltningen. Men det måste understrykas att frågan är svår att med större säkerhet besvara. Förskjutningar i de kontrollerande domstolarnas inställning är också tänkbara.

9. När både den administrativa besvärsvägen och vägen till allmän domstol står öppen, såsom t. ex. i vissa lönemål och avgiftsmål, är det utan betydelse för allmän domstols behörighet, huruvida den administrativa besvärsmöjligheten först anlitas eller icke.<sup>31</sup> Vilken väg, som anlitas först, är en praktisk fråga. I mål om skadestånd mot det allmänna gäller dock en särskild regel enligt skadeståndslagen 3: 4 (ovan).

Administrativa besvär är i motsats till domstolstalan icke förenade med någon risk för den rättssökande att åläggas ersätta motpartens rättegångskostnader. Å andra sidan får klaganden, om han vinner besvärsålet, i princip ej ersättning av myndigheten för några av sina egna kostnader, om han har haft sådana.<sup>32</sup> Vidare må nämnas, att besvärsprocessen är enklare och vanligen snabbare än domstolsprocessen. Såvitt gäller tidsfrågan kan dock ett överklagande i administrativ väg innebära, att den rättssökande förlänger tiden innan han kommer till det organ, allmän domstol, där han i vissa fall torde ha de största chanserna att få rättelse.

10. *De lege ferenda* skall frågan om allmän domstols kontroll över förvaltningen endast beröras med några ord.

I rättspolitisk debatt har hittills hävdats, att man i Sverige icke generellt borde utvidga allmän domstols behörighet att pröva administrativa beslut. I t. ex. Danmark, Norge, England och Amerika föreligger däremot i princip en möjlighet att få till stånd dom-

<sup>31</sup> NJA 1949 s. 468, lönemål prövat vid allmän domstol, ehuru administrativa besvär ej anförts.

<sup>32</sup> T. ex. RÅ 1955 K 25.

stolsprövning av administrativa besluts laglighet. Som skäl för den restriktiva svenska ståndpunkten har bl. a. åberopats, att allmän domstols prövning endast skulle kunna avse administrationens rättstillämpning, men icke administrationens ur kontrollsynpunkt viktiga skönsanvändning, medan däremot förvaltningsdomstolarnas överprövning i stort sett omfattar både rätts- och skönstillämpning,

att kontrollen av olikartade och för allmän domstol delvis nya förvaltningsområden skulle bli förhållandevis tids- och arbetskrävande,

att domstolsprocessen för den enskilde rättssökande skulle bli långvarig och kostsam, mot en ekonomiskt överlägsen motpart såsom stat eller kommun, som gärna för målet till högsta instans, samt att blotta vetskapen inom administrationen om att en efterföljande domstolskontroll vore möjlig icke torde spela någon större roll utöver vetskapen att administrativa besvär kan anföras.

Framför allt har man emellertid hävdad gentemot en generell utvidgning av allmän domstols kompetens, att det i Sverige vore mest rationellt att stärka rättssäkerheten inom den redan utbyggda administrativa besvärsprocessen, liksom inom förfarandet hos lägre förvaltningsmyndigheter. Man har allmänt varit enig om att förbättringar inom administrationens egen ram är önskvärda i första hand. Därför har krav på en utvidgad domstolskontroll tills vidare bemötts med hänvisningar till reformarbetet inom förvaltningsförfarandet.

Numera gäller den nya förvaltningslagen och den nya förvaltningsprocesslagen, för vilka tidigare redogjorts. I dessa lagar har emellertid flera, ur rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla men svårlösta frågor uteslutits.

Det vore icke heller önskvärt med en snårskog av detaljbestämmelser rörande myndigheternas förfarande. Vad som ofta efterlysts är i stället en reell förbättring av de enskildas rättskydd i vissa kontroversiella huvudfrågor. Detta är något som kan åstadkommas utan ett flertal detaljbestämmelser, men som i stället kräver vissa förskjutningar i principiell inställning. De nya lagarna innebär, såvitt gäller reform av domstolsorganisationen, ett utmärkt framsteg. Men reformen innebär i övrigt till stora delar allenast en kodifiering av vissa redan gällande principer för förfarandet. Dessutom är den nya förfarandelagstiftningen tekniskt något svåröverskådlig och splittrad.

## Särskild litteratur

- Eek, Fastställande av »självkostnadspris» i varuclearingen. En fråga om domstols behörighet, FT 1955 s. 16.
- Förhandlingarna å det tjugoförsta nordiska juristmötet i Helsingfors 1957 (1959) s. 197, bil. VIII.
- Herlitz, Allmän domstol och administrativ myndighet. Förvaltningsrättsliga grunddrag, 1943 s. 93.
- Herlitz, Till frågan om RB 10:26, FT 1947 s. 305.
- Jägerskiöld, Administrativ myndighet och domstol, Tre utlåtanden, 1946 s. 33.
- Jägerskiöld, Till frågan om tolkningen av GRB 10:26, FT 1948 s. 204.
- Lavin, Domstol och administrativ myndighet, 1972.
- Ljungman, Om skattefordran och skatterestitution, 1947.
- Nordenson-Bengtsson-Strömbäck, Skadestånd, 1972.
- Petrén, Allmän domstol och administrativ myndighet, FT 1951 s. 41.
- Strömberg, Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, 1959 s. 369.
- Strömholm, Domstolsprövning av administrativa beslut, SvJT 1962 s. 529, 1963 s. 458.
- Sundberg, Europakonventionen och domstols prövning av administrativa beslut, Festskrift till Poul Andersen, 1958 s. 383.
- Sundström, Kompetenskonflikter mellan allmän domstol och administrativ myndighet, SvJT 1952 s. 349.
- Westerberg, Rec. av Jägerskiöld, Tre utlåtanden, SvJT 1946 s. 774.
- Krarup, Øvrighedsmyndighedens grænser, 1969 (Ak. avh.).

## KAP. XV

# STATS OCH KOMMUNS SKADESTÅNDSANSVAR VID MYNDIGHETSUTÖVNING

I. Den för rättsskyddet väsentliga frågan om det allmännas skadeståndsansvar behandlas i 3 kap. skadeståndslagen 1972.

Nämnda kapitel avser såväl domstolars som andra organs verksamhet. I det följande skall emellertid endast förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar uppmärksammas, inte allmänna domstolar. Ur praktisk synpunkt torde frågan om skadeståndsansvar få sitt största intresse i samband med myndigheternas verksamhet.

Propositionen (1972:5) ger utförliga och intressanta anvisningar om hur lagens bestämmelser är avsedda att tillämpas. Dessa anvisningar torde få stor betydelse med hänsyn till bestämmelsernas allmänna avfattning, som lämnar domstolarna ett vidsträckt skön.

II. Några ord må sägas om *rättsläget före 1972* års skadeståndslag. Antalet belägg ur rättspraxis är emellertid litet, och rättsläget är på vissa punkter oklart och omstritt.

När stat eller kommun uppträtt som *rent privaträttsligt subjekt*, t. ex. som näringsidkare eller fastighetsägare, har domstolarna tillämpat samma allmänna skadeståndsregler som gällt för enskilda. Även när det allmännas verksamhet inrymt en del offentligrättsliga moment men dock kunnat anses *någorlunda jämförbar med enskildas verksamhet* — såsom inom sjukvård, hamnväsende och vägväsende — har stat och kommun ansetts underkastade i stort sett samma regler som enskilda, såvitt beträffar person- eller sakskada.<sup>1</sup> T. o. m. inom *vissa andra verksamhetsgrenar* som inrymmer offentligrättsliga moment och som saknar direkt motsvarighet inom den enskilda sektorn — såsom militär verksamhet, sjömärkning, tullväsende och polisväsende — har stat och kommun ansetts ersättningsskyldiga enligt i

<sup>1</sup> T. ex. NJA 1967 s. 374 och 1974 s. 1 (väghållning), s. 476 (sjukvård).

stort sett allmänna regler, såvitt beträffar person- och sakskada.<sup>2</sup> Vad däremot beträffar ren förmögenhetsskada, d. v. s. sådan ekonomisk skada som uppkommit utan samband med att någon lidit person- eller sakskada, torde ersättningskyldighet utanför avtalsförhållanden inte ha ansetts åvila stat och kommun.

Vad gäller de fall, då skada vållats genom felaktigt beslut eller felaktig verkställighet av beslut i *offentlig myndighetsutövning* — vid sidan av de verksamhetsgrenar som ovan berörts — torde likaledes böra skiljas mellan person- och sakskada å ena sidan, ren förmögenhetsskada å den andra. Hur långt stats och kommuns ansvar för person- och sakskada sträckte sig, är icke fullt klart. Frågan har sällan förekommit till bedömande i domstolarna.<sup>3</sup> Såväl den uppfattningen har hävdats att det allmänna sannolikt ej var ansvarigt, som den motsatta uppfattningen att det allmänna i vidsträckt omfattning, kanske undantagslöst, svarade för person- och sakskada enligt allmänna skadeståndsregler (departementschefen i prop., t. ex. s. 369). Vad åter beträffar ren förmögenhetsskada torde stat och kommun icke ha svarat vid myndighetsutövning.<sup>4</sup> Detta torde ha gällt även om vållande uppenbarligen legat offentlig funktionär till last. Den skadelidande kunde vända sig allenast mot denne funktionär. Något vägledande rättsfall från senare tid, t. ex. från tiden efter framläggandet av 1958 års lagförslag om det allmännas skadeståndsansvar, finns dock icke.

III. Några *allmänna synpunkter* har brukat anföras som grund för de nya skadeståndsreglerna. Den restriktiva inställning, som svensk rätt hittills intagit beträffande det allmännas skadeståndsansvar vid felaktiga beslut i offentlig myndighetsutövning, har ansetts ganska unik i förhållande till andra jämförbara länder. Ju mera den offentliga maktutövningen vidgas på olika områden, desto naturligare har det syntts att riskerna för denna verksamhet, som har allmännyttig syftning, slås ut på skattebetalarna via regler om skadeståndsansvar för det allmänna. Särskilt gäller detta vid mera allvarliga fel i verksamheten.

<sup>2</sup> T. ex. NJA 1946 s. 734 (strikt ansvar vid farlig militärövning). Vidare t. ex. NJA 1961 s. 622 (beslag jämlikt beslut av allmän åklagare), 1962 s. 674 (flygande inspektion genom polisman) och 1971 s. 560 (av polis förövad misshandel).

<sup>3</sup> T. ex. NJA 1956 not C 463 (beslut av hälsovårdsnämnd om förstöring av livsmedel, ersättningsanspråk ogillat, ej prövningstillstånd, oklart om principiell ansvarsfrihet förelåg eller om vållande sknades).

<sup>4</sup> T. ex. NJA 1930 s. 45 och 1956 s. 385 (tjänstetillsättning).

Att den skadelidande ofta har befunnit sig i beroendeställning i förhållande till den myndighet, som tillfogat honom skada, har kommit det att synas än mer berättigat att ersättning utgår i hit-hörande fall. Genom att t. ex. meddela olika slag av förbud eller genom att vägra tillstånd kan samhällsorganen i avsevärd mån påverka de enskildas ekonomiska situation.

Departementschefen och andra har också ansett att det är be-träffande myndighetsutövningen som lagstiftningen om det all-männas skadeståndsansvar får sin största principiella och prak-tiska betydelse. Därvid är det skadeståndets reparativa effekt som främst eftersträvas. Den preventiva effekten — att inskräpa aktsamhet hos tjänstemannen — har haft föga betydelse för an-svarets utformning. I sistnämnda syfte finns andra, bättre ver-kande medel, t. ex. personligt ansvar.

Skadeståndstalan mot det allmänna på grund av myndighets-utövning skall prövas av allmän domstol, kap. 3 § 10, oavsett om domstolen eljest är kompetent i den sak som myndighets-utövningen gäller, t. ex. en skattefråga; detta även om skade-ståndsbeloppet exakt motsvarar skattebeloppet. Här lagfästes alltså en ny domstolskontroll över förvaltningen. Hur radikal denna nyhet är beror på hur omfattande kontrollen blir, eller annorlunda uttryckt, i vad mån formella begränsningar inlägges för domstolsprövningen. Viss efterhandskontroll genom allmän domstol har ju förekommit redan tidigare, nämligen genom att åtal eller skadeståndstalan kunnat väckas mot en tjänsteman för tjänstefel. Vad beträffar skadeståndskontrollens materiellt-rättsliga sida kan man kanske räkna med att den förvaltnings-rättsliga praxis, som de högsta administrativa instanserna ut-bildat, kommer att vara ganska vägledande vid de allmänna domstolarnas bedömning.

Slutligen må inledningsvis framhållas att skadeståndsansvaret för det allmänna bygger på vissa begrepp, som även är av bety-delse för skadeståndsrätten i övrigt och som icke skall behandlas närmare här: personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada, fel eller försummelse, medverkan av den skadelidande, adekvat kausalitet m. m. Uppmärksamheten i det följande koncentreras på begrepp och regler, som är speciella för det allmännas skade-ståndsansvar.

IV. Skadeståndslagen kap. 3 § 2 föreskriver att »Staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmö-

genhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.»

Denna huvudregel gäller alltså vid »myndighetsutövning». Beträffande sådan offentlig verksamhet, som inte avser myndighetsutövning, kan endast allmänna skadeståndsregler bli tillämpliga. Om t. ex. ett kommunalt organ försummar att vidtaga skyddsåtgärder beträffande en farlig anordning i en offentlig lokal (icke myndighetsutövning) med påföljd att en besökare skadas, kan kap. 2 § 1 om skadestånd på grund av eget vållande bli tillämplig.

När myndighetsutövning gjorts till föremål för särskild reglering, är det därför att det rör sig om beslut och åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Stadgandet är tillämpligt, oavsett om maktutövningen sker genom arbetstagare i det allmännas tjänst, genom organ för staten eller kommunen, t. ex. en kommunal fullmäktigförsamling eller nämnd, eller genom ett helt självständigt subjekt som har anförtrottpå vissa uppgifter vilka avser myndighetsutövning, t. ex. Sveriges advokatsamfund.

Det är givetvis väsentligt att begreppet »myndighetsutövning» har en någorlunda preciserad innebörd. Själva termen hänvisar blott till begreppet myndighet, vars gränser i flera hänseenden är oklara. »Myndighetsutövning» definieras inte i själva skadeståndslagen, vilket måhända borde ha skett, utan begreppet preciseras genom motivuttalanden. Därvid utsträcker begreppets innebörd ganska långt och kommer att icke helt sammanfalla med det begrepp myndighetsutövning, som ligger i förvaltningslagen § 3. I den lagen definieras myndighetsutövning såsom »utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning och annat jämförbart förhållande».

I motiven till skadeståndslagen nämnes som exempel på myndighetsutövning bl. a. beslut om beskattning, om tvångsintagning på sjukhus, militärinkallelse, polismans tillsägelse till trafikant, omhändertagande av egendom (alltså olika slag av förpliktande beslut), vidare beslut om understöd och bidrag, om antagning av elev i skola (olika slag av gynnande eller negativa beslut), vidare beslut vid obligatorisk kontroll av byggnader, bilar och läkemedel (beslut som kan ha varierande innehåll). Till myndighetsutövning hör säkerligen också olika slag av registreringsbeslut,



som indirekt utövar rättsverkningar. Till myndighetsutövning hör vidare enligt motiven underlåtenhet, i strid mot givna föreskrifter, att meddela beslut eller vidtaga åtgärder av ovan nämnt slag, t. ex. oförsvarligt dröjsmål att ta upp ett ärende till behandling, försening med inspektion eller kontroll. Sådana, positiva handlingar eller andra faktiska handlingar faller däremot utanför förvaltningslagen. Även felaktigt förfarande vid ingående av avtal, t. ex. vid offentlig upphandling, kan falla under skadeståndslagen. Ingående av avtal faller däremot alltid utanför förvaltningslagen.

Ansvarigheten gäller enligt skadeståndslagen fel »vid» — icke »i» eller »genom» — myndighetsutövning. Detta innebär enligt motiven att bestämmelsen omfattar även åtgärder som endast ingår som ett led i myndighetsutövningen, och dessutom handlingar som står i ett nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Hit hör olika förberedande handläggningsåtgärder, såsom delgivning, förelägganden, kallelser och underrättelser, vidare efterföljande åtgärder såsom protokollföring, registrering och expediering av beslut.

Om en myndighet lämnar upplysning angående myndighetsutövning inom det egna verksamhetsområdet får upplysningen anses tillhöra myndighetsutövningen. Så t. ex. om en enskild övertalas att icke göra en ansökan, eftersom ansökan ändå skulle komma att avslås. Om myndigheten förmår en enskild att göra eller underlåta något genom hot om tvångsåtgärder, kan skadeståndsregeln bli tillämplig. Uraktlåter myndigheten att ge sådan vägledning eller service som den författningsenligt är skyldig att ge, kan skadeståndsregeln likaså bli tillämplig. Brott mot lagstadgad tystnadsplikt kan bedömas som ett fel vid myndighetsutövning, om företeelsen har samband med handläggningen av ett ärende som tystnadsplikten avser.

Även vissa faktiska tvångsåtgärder som står i ett omedelbart och naturligt samband med myndighetsutövning hör hit, t. ex. då en brandman hugger en brandgata eller polisen griper en person. Detsamma torde gälla försummelse vid vård av egendom som tvångsvis omhändertagits.

Om en tjänsteman utnyttjar sin möjlighet till maktutövning på ett sätt som faller helt utom ramen för hans befogenheter kan skadeståndsregeln vara tillämplig, om det föreligger ett nära samband mellan hans ställning och hans handlingar. Så t. ex.

om en polisman på sin fritid med stöd av sin legitimation tar egendom i beslag för enskild räkning.

Som synes av det sagda utsträcker skadeståndsansvaret mycket långt enligt motivens tolkning av uttrycket »vid» myndighetsutövning. Det är nästan tillräckligt att handlingen företagits i typiskt offentlig verksamhet. Det är nog tveksamt om motivens argumentering här i alla hänseenden kommer att visa sig hållbar.

*Utänför* begreppet myndighetsutövning faller i princip råd, upplysningar och annan service som frivilligt erbjudes; i vissa dylika fall kan däremot ansvar på kontraktsrättslig grund inträda. Utänför faller ock i princip ingående av avtal samt åtgärder som innebär tillämpning av avtal och av privaträttsliga regler.

Interna beslut och instruktioner rörande myndigheters verksamhet har i och för sig icke några rättsverkningar utåt och inefattar därför icke myndighetsutövning mot utomstående. När det interna beslutet verkställs, kan det däremot bli fråga om myndighetsutövning.

Endast *stat eller kommun* — icke något annat offentlighetsrättsligt subjekt — kan enligt § 2 bli skadeståndsskyldig vid myndighetsutövning, även om verksamheten utövas av annat offentligt eller enskilt rättssubjekt. Detta har motiverats med att verksamheten, även när den avser myndighetsutövning av ett fristående organ, ytterst går tillbaka på de maktfaktorer som exklusivt tillkommer stat eller kommun och som delegerats till det fristående organet. Sålunda svarar staten för ett sådant offentligt rättssubjekt som t. ex. allmän försäkringskassa; dess verksamhet har också nära anknytning till socialförsäkringen och dess beslut kan överklagas hos statlig myndighet. Detsamma gäller andra offentliga subjekt som t. ex. handelskammare och skogsvårdsstyrelse. Likaså svarar staten för ett sådant enskilt rättssubjekt som Sveriges advokatsamfund, men givetvis bara till den del dess verksamhet avser myndighetsutövning, såsom t. ex. vid disciplinärt ingripande mot ledamot. Skadeståndslagen tar inte ställning till om skadeståndet i dylika fall slutligt skall bäras av stat eller kommun.

Huruvida stat *eller* kommun skall bära ansvaret, beror enligt § 2 på om det gäller »verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar». Man skall alltså taga fasta på vem som ansvarar för att själva verksamheten fullgörs. Härvid får hänsyn

tagas till vem som utser funktionärer, vem som bekostar verksamheten, vem som fastställer regler för verksamheten och vem som kontrollerar densamma. Svaret är i allmänhet givet, men gränsfall kan finnas. I stort sett svarar kommun för den s. k. kommunala självstyrelsen och den kommunala självförvaltningen, t. ex. verksamhet av byggnadsnämnd eller socialnämnd, vidare för verksamhet av t. ex. kommunalanställda läkare och lärare. Dessutom ansvarar kommunen för byggnadsinspektör, hälsovårdsinspektör och skorstensfejarmästare m. fl., även när de icke är kommunalanställda. I övrigt svarar i stort sett staten, alltså såväl för verksamhet av statliga organ som av mer eller mindre fristående subjekt och organ, såsom t. ex. aktiebolaget Svensk bilprovning, handelskammare, skogsvårdsstyrelse och taxeringsnämnd.

Den metod som använts för att klargöra stats resp. kommuns ansvarsområde är att motiven innehåller en katalog med uppdelning mellan stat och kommun av ett flertal juridiska personer och självständiga uppdragstagare. Metodens fördel är att uppdelningen blir tydlig, nackdelen är att man måste gå till motiven för att få svar och att motiven icke kan ge uttömmande besked avseende all nutida och än mindre all framtida verksamhet.

Om ett beslut av kommunalmyndighet efter besvär eller underställning fastställts av statlig myndighet, torde kommunen ensam bli ansvarig för skada som uppkommit före överprövningen, medan ansvarigheten därefter torde få fördelas efter skälighet, t. ex. beroende på hur allvarlig försummelen på ömse håll är.

V. En förutsättning för det allmännas skadeståndsansvar är att »fel eller försummelse» föreligger, vilket skall betyda att den allmänna culpaparegelns handlingsnormer åsidosatts. Vid bedömning därav blir det av visst intresse, vad i rättspraxis ansetts såsom culpa vid åtal för tjänstefel och vid skadeståndstalan mot enskild tjänsteman (här är dock icke utrymme att gå in på denna rättspraxis). Skadeståndsansvar för det allmänna kan åläggas, även då skadevällaren kan åberopa sådana subjektiva ursäkter för sitt objektivt culpösa handlingssätt, som fritar honom från personligt skadeståndsansvar. Vid denna objektiva culpabedömning bör det i regel ej spela någon roll om felet berott av tidsbrist, av hög arbetsbörda eller dylikt. Ansvar kan åläggas även vid kumulerade fel och anonyma fel, d. v. s. när en rad småfel tillsammans med-

verkat till skadan resp. när det icke kan fastställas vem som är den felande.

Genom en särskild regel, den s. k. *standardregeln* i § 3, uteslutes från skadeståndsansvar vissa fall där fel eller försummelse föreläggat, men där det ändå icke anses att skäliga krav på verksamheten åsidosatts i sådan grad, att det allmänna bör bära de ekonomiska konsekvenserna. Vid en sådan bedömning måste stor hänsyn tagas till vilket slag av myndighetsutövning det rör sig om. Med hänsyn härtill har standardregeln i § 3 formulerats så, att »Ersättningsskyldighet enligt 2 § föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning».

Man måste ifrågasätta, om denna standardregel kan få någon egentlig betydelse, eftersom det måste vara svårt att hävda att »skälig standard» ej underskridits, ehuru culpa föreligger.

Såvitt först gäller av myndighet fattade beslut, kan kanske sägas att dessa endast i undantagsfall är så uppenbart oriktiga att det föreligger culpa från myndighetens sida. Culpa föreligger givetvis icke blott därför att lägre myndighets beslut ändrats efter besvär i högre instans, t. ex. då en rättsfråga eller en bevisfråga ansetts felaktigt bedömd. Men när culpa verkligen föreligger, är det enligt departementschefens eget uttalande mera sällan utrymme för en tillämpning av standardregeln. Man kan visserligen icke kräva absolut ofelbarhet när det gäller myndigheternas lagtolkning, men man kan göra anspråk på en grad av omsorg som inte underskrider culparegelns nivå (prop. s. 518). Avgörande skulle alltså vid myndighetsbeslut bli vad som utgör culpa, något som knappast gör frågan lättare. I det följande används, liksom i propositionen, culpabegreppet och standardbegreppet utan egentlig åtskillnad.

Om en klar författningsföreskrift åsidosatts får i allmänhet skälig standard anses eftersatt, särskilt om föreskriften direkt åsyftar att tillgodose enskild rätt. Felet kan tänkas hänföra sig till förfarandet. När det gäller noggrannhet i förfarandet, kan man fordra hög standard hos myndigheterna. Den typen av fel torde också i allmänhet vara lättast att påvisa. När det gäller materiella fel åter, torde det oftare vara svårare att påvisa att felbedömningen är så uppenbar, att standarden eftersatts. Fullständig perfektion kan inte krävas, t. ex. vid komplicerade tolkningar och vid svårighet att bedöma bevisningen. Då kan man kanske icke heller säga att en klar författningsföreskrift åsidosatts.

Även om ingen författningsföreskrift åsidosatts, men myndig-

heten utan vägande skäl har brutit mot klara, icke föråldrade uttalanden i förarbeten om en bestämmelses innebörd, eller myndigheten har brutit mot klara, alltjämt gällande prejudikat från högsta instans — låt vara att prejudikat inte är absolut bindande — torde skäligen standard i vissa fall få anses eftersatt. Ty den enskilde bör i princip kunna förlita sig på att auktoritativa lagmotiv och prejudikat följes. Däremot torde inte ens en enig mening i litteraturen — i den mån stöd för denna mening saknas i motiv och praxis — böra tillmätas så stor betydelse ur skadeståndssynpunkt.

Vid mera renodlat skönsmässiga bedömningar av myndigheten torde endast grova felbedömningar kunna anses som culpa; då får i allmänhet även standardkravet anses underskridet. Med hänsyn till att området för myndigheternas fria skön ökat väsentligt genom lagstiftningens utformning på senare tid, har det emellertid blivit angeläget att skönsanvändningen kan kontrolleras, även genom skadeståndsprövning. Om skönets gränser överskridits, d. v. s. om obehöriga hänsyn tagits, détournement de pouvoir, måste skadeståndsansvar kunna ifrågakomma.

Man kan ställa frågan om standardkravet bör sättas lägre beträffande förvaltningsmyndigheter än beträffande förvaltningsdomstolar, eller sättas lägre beträffande underordnade förvaltningsmyndigheter än beträffande överordnade. Ur förvaltningsmyndigheternas, särskilt ur de lägre myndigheternas egen synpunkt kunde det vara motiverat att kräva mindre av dem, när det gäller förmåga att tolka en mera komplicerad lagstiftning eller rättspraxis. Kravet på noggrannhet kan de däremot knappast själva vilja efterge. Ses frågan ur synpunkten av den skadelidandes behov av gottgörelse — och den reparativa funktionen är ju huvudsyftet med det allmännas skadeståndsansvar — är det icke anledning att göra några egentliga distinktioner mellan olika slag av myndigheter eller domstolar. Även lägre myndigheter, statliga och kommunala, är normalt speciellt sakkunniga inom sina områden. De har vanligen lång tids erfarenhet inom området. Dessutom har de ofta, eller kan skaffa sig, tillgång till juridisk sakkunskap, om sådan synes erforderlig i ett visst fall.

Det kan måhända finnas anledning att låta skadeståndsskyldigheten bortfalla, om myndigheten avvikit från föråldrade motiv eller prejudikat, t. ex. i syfte att undvika ett stötande resultat. »Felaktigheten» är då medveten. En viss rättsutveckling genom praxis torde böra accepteras. Största försiktighet måste emeller-

tid iakttagas när åtgärden kan drabba enskild. För en sådan åtgärd måste finnas juridiskt acceptabla skäl och icke allenast ett fritt tyckande. Sistnämnda krav måste gälla även i fråga om myndigheter av lekmannatyp. De torde snarast böra vara än försiktigare än andra myndigheter med sådana förskjutningar av rättsläget.

Hittills har varit fråga om beslut av myndighet. Även när det gäller myndighets underlåtenhet att handla kan skadeståndsansvar tänkas uppkomma, särskilt vid mera konkreta och allvarliga försummelse, t. ex. om en befattningshavare helt har underlåtit att handlägga ett ärende eller har försummat att ge det vederbörlig förtur. Däremot torde mindre dröjsmål på grund av otillräckliga resurser eller bristfällig planering, liksom smärre förbiseenden och misstag på grund av brådskande förhållanden eller stor arbetsbörda få tolereras utan skadeståndsansvar för det allmänna.

Vid sådana faktiska handlingar av offentliga funktionärer som vållar person- eller sakskada, t. ex. om en polis skadar en person genom ett alltför hårdhänt ingripande vid ett upplopp, torde standardregeln knappast få någon tillämpning. Här torde man upprätthålla kravet att skada inte får orsakas genom culpöst förfarande.

Kanske får standardregeln självständig betydelse i fråga om skador i kontroll- och upplysningsverksamhet. Man bör nog tolerera att en nyinrättad kontrollverksamhet, t. ex. den nya övervakningsverksamheten på miljöskyddsområdet eller livsmedelsområdet, inledningsvis är behäftad med vissa brister. Man bör kanske därvid ta hänsyn till om kontrollen utförs gratis eller till reducerad kostnad, samt om den allenast är avsedd att ske stickprovvis. Man får alltså ta hänsyn till kontrollverksamhetens egen inriktning. Detta innebär att långt ifrån varje misstag eller felbedömning bör bli skadeståndsgrundande. Men fråga är om detta inte följer redan av culparegeln. Om ett allvarligt fel begåtts av en kontrollmyndighet, t. ex. genom underlåtenhet att följa uttryckliga regler eller genom ett klart obefogat positivt ingripande, måste skadeståndsansvar för det allmänna kunna inträda. Frågan har tidigare varit aktuell särskilt vid hälsovårds-kontroll och byggnadskontroll.

Vad ovan anförts om standardregeln ger förnyad anledning till frågan, om denna regel över huvud är erforderlig, vid sidan av culparegeln. Redan enligt förarbetena är det meningen att icke

tillmäta standardregeln någon större betydelse i praktiken. Lagtexten i sin generella form i § 3 är så till vida något missvisande.

Stat och kommun har bl. a. till uppgift och till plikt att i allmänt intresse ingripa i enskildas förhållanden på mångahanda sätt. Detta kan i vissa fall tala till förmån för en extra marginal för felbedömningar. Men nämnda uppgift innebär samtidigt en måktposition, som bör hållas i balans genom ett effektivt ansvar. Som ett sådant ansvar tjänar i samhället i allmänhet culpaansvaret. Dessutom utövar många andra rättssubjekt än stat och kommun allmännyttig verksamhet. De är i princip underkastade culpaansvaret.

De ekonomiska riskerna för stat och kommun har spelat en viss roll vid standardregelns införande. Det är emellertid förvånande att de ekonomiskt starkaste sammanslutningarna får ett särskilt skydd genom standardregeln. Det är visserligen möjligt att den ekonomiska risken skulle kunna hämma en myndighets initiativ på något område, eller framtvinga en särskild omsorg och försiktighet. Men motsvarande gäller även vid privat verksamhet. Och det är icke alltid till nackdel.

Man känner sig därför benägen att anse, att den allmänna culparegeln borde ha varit tillräcklig; en standard under den nivån borde inte godtagas. Culparegeln skulle i tillämpningen få tolkas med hänsyn till de skiftande förhållandena inom olika offentliga verksamhetsområden. På vissa områden kunde t. o. m. strängare ansvar ifrågakomma, såsom senare skett vid administrativa frihetsberövanden enligt särskild lag 1974.

VI. Ersättningsskyldighet för det allmänna bortfaller om den skadelidande visat *passivitet*. Den s. k. passivitetsregeln i § 4 föreskriver, att »Om den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning har utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, utgår ej ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas».

Eftersom det rör sig om fel eller försummelse utgår man från att ett överklagande skulle medföra rättelse. Besvärsvägen bör då i första hand anlitas. Skadeståndstalan får inte bli ett alternativ därtill, utan den skall endast vara en speciell och sista utväg för den skadelidande.

Passivitetsregeln är endast tillämplig vid beslut, som kan angripas med ordinärt eller extraordinärt rättsmedel. När rättsmedel icke står till buds, kan passivitetsregeln inte åberopas mot

den skadelidande. Sålunda gäller regeln ej vid besked, anmningar och liknande åtgärder som inte kan överklagas, ej heller vid rent faktiska handlingar såsom ingripande av polis, och ej heller vid sådana myndighetsbeslut som enligt specialstadgande förklarats vara icke överklagbara, t. ex. på grund av den beslutandes speciella sakkunskap. Man kan ifrågasätta om det är konsekvent att den omständigheten, att ett beslut är överklagbart till högsta instans, vilket är avsett att stärka rättssäkerheten, genom passivitetsregeln skall försämra möjligheten att föra skadeståndstalan: jfr nedan § 7.

Den enskilde skall »föra talan om rättelse». Detta kan ske på olika sätt. Det vanliga är ordinära, administrativa besvär till högre myndighet eller till förvaltningsdomstol. I den mån beslutet icke är överklagbart — över huvud taget eller till ytterligare en besvärsinstans — bortfaller som sagt ifrågavarande krav. Eljest torde krävas att besvär anförs så högt upp i instansordningen som är möjligt, även att prövningsdispens sökes hos regeringsrätten. Om talan mot t. ex. ett beslut under förfarandet kan föras endast i samband med talan mot slutligt beslut i ärendet, är den skadelidande skyldig att utnyttja denna talemöjlighet.

Man kan ifrågasätta om det är förenligt med skadeståndslagens huvudsyfte att öka rättsskyddet att i princip kräva, att en enskild som drabbats av ett skadebringande beslut skall behöva överklaga till två, ibland tre instanser, innan skadeståndstalan får påbörjas. Därefter kan skadeståndsmålet gå genom flera instanser. Detta kan ta ganska lång tid. Visserligen skulle skadeståndstalan inte få framstå som ett rättsmedel bland andra, men därvidlag verkar redan andra omständigheter, bl. a. risken för rättegångskostnader. Om ett krav på överklagande i administrativ väg över huvud skulle ha uppställts som förutsättning för skadeståndstalan, kunde kanske klagan allenast till närmast högre besvärsinstans ha varit tillräcklig, i syfte att få grovt felaktiga beslut upphävida.

Om en skadelidande saknar besvärsrätt, när han icke är direkt berörd av beslutet utan allenast är en tredje man med vissa legala intressen i ärendet, kan han icke drabbas av passivitetsregeln. Det är möjligt att han då icke heller hör till den krets av personer, som kan fordra skadestånd på grund av det oriktiga beslutet. Denna krets torde nämligen i stort sett sammanfalla med kretsen av de besvärsberättigade. Men besvärsrättens utsträckning är dock på många punkter oklar och föränderlig. Där-



för kan en icke-besvärshberättigad person genom passivitetsregeln komma i bättre läge än en besvärshberättigad.

Enligt passivitetsregeln är den skadelidande även skyldig att »använda särskilt rättsmedel», d. v. s. resning, nullitetsbesvär, återställande av försutten tid, eller såsom t. ex. i taxeringsärenden extraordinära besvär. Särskilda rättsmedel har för tydlighetens skull nämnts uttryckligen i lagtexten, ehuru de inbegripes i huvudregeln att »föra talan om rättelse». Under denna regel faller även klandertalan vid allmän domstol, vilken rättelseväg står öppen vid vissa myndighetsbeslut, t. ex. beslut om patent. Däremot är passivitetsregeln icke tillämplig vid underlåten s. k. remonstration (protest) eller rekurs, d. v. s. när den skadelidande i fall, då själv rättelse genom myndigheten är möjlig, icke har påkallat sådan rättelse hos den beslutande eller hos hans överordnade; dock kan underlåten remonstration medföra att den skadelidande anses medvållande.

Passivitet från den skadelidandes sida skall icke betaga honom rätt till skadestånd, när han kan påvisa att han haft »giltig anledning» till sin underlåtenhet att söka rättelse; han har i första hand själv bevisbördan. Okunnighet om en fullföljdmöjlighet torde i princip icke utgöra giltig anledning, ehuru besvärssystemet i förvaltningen är svåröverskådligt. Men om besvärshänvisning utelämnats i strid mot lag, t. ex. förvaltningslagen § 18, borde giltig ursäkt anses föreligga.

Svårighet för den enskilde att upptäcka ett fel, som består i oriktig rättstillämpning i en komplicerad fråga, bör kunna utgöra giltig anledning. Därvid får hänsyn tagas till att myndigheterna stundom motiverar sina beslut ganska kortfattat. Ursäktlig okunnighet om ett faktiskt förhållande, som endast myndigheten känt till men underlåtit att beakta, bör också kunna utgöra giltig anledning. Det begångna felet kan rentav vara av sådan art, att det inte kunnat upptäckas av den enskilde förrän efter besvärsh tidens utgång. Beslutet har i dessa situationer utåt framstått som riktigt.

Slutligen kan den skadelidande ha haft laga förfall för sin underlåtenhet att söka rättelse, t. ex. sjukdom. Även om laga förfall inte föreligger, kan omständigheterna likväl vara så ursäktande att skadeståndsrätten bör anses bevarad, så ev. om besvärshskriften förkommit på posten. Över huvud synes bedömningen av vad som utgör giltig ursäkt inte böra vara särskilt sträng mot de skadelidande, som ju på förvaltningens område i allmänhet är

lekmän utan juridisk sakkunnig hjälp.

Om den skadelidande haft laga förfall för sin underlåtenhet att överklaga, får han senare söka återställande av försutten tid. Om han varit okunnig om omständigheter som kan föranleda ändring genom särskilt rättsmedel, får han sedan felet uppdragats för honom söka angripa avgörandet genom resning eller nullitetsbesvär, om sådant står till buds. Endast då det framstår som uppenbart, att förutsättningar att vinna rättelse på dessa vägar har förelegat men lämnats obeaktade, torde passivitetsregeln böra tillämpas. Man bör icke ställa höga krav på den enskilde, eftersom möjligheten att uppnå resultat genom särskilda rättsmedel på många punkter är oklar i förvaltningsrätten.

Om den skadelidande utan giltig anledning underlåter att söka rättelse, blir följden att ersättning ej utgår »för skada som därigenom (genom rättelsen) kunnat undvikas». Det blir alltså icke någon jämkning av skadeståndet, såsom i fall av medvållande, utan skadeståndet bortfaller helt, vilket är en ganska sträng ståndpunkt.

Oundviklig skada berörs däremot icke. Ett fall av oundviklig skada kan föreligga om ett avgörande av lägre instans verkställs oberoende av laga kraft. Här torde kravet på överklagande få anses innesluta skyldighet för den skadelidande att i den högre instansen snarast begära inhibition, när sådan är möjlig. Andra fall av oundviklig skada föreligger när skadeverkningarna inträder omedelbart på grund av sakens beskaffenhet, t. ex. när någon får avslag på en ansökan om näringstillstånd. Även om beslutet hade överklagats skulle detta inte kunnat eliminera skadeverkningarna förrän från en senare tidpunkt. Om en person har vägrats tillstånd att t. ex. en viss dag ordna en offentlig tillställning, och beslutet har meddelats så sent att en prövning i högre instans under inga förhållanden hinner ske förrän efter den dag tillståndsansökningen avser, kan det icke krävas att han över huvud överklagar beslutet. Principen är att skada, som skulle ha uppkommit även om det felaktiga beslutet blivit ändrat, medför rätt till ersättning.

Den största svårigheten ligger i att avgöra vid vilken tidpunkt ett ändringsbeslut skulle ha fått effekt, d. v. s. avbrutit de skadegörande verkningarna, om den skadelidande använt rättsmedel. Man får försöka beräkna när det felaktiga beslutet normalt skulle ha blivit ändrat, om det överklagats. För tiden därefter får den skadelidande ersättning endast om han haft giltig anledning till

sin passivitet, i vilket fall passivitetsregeln ju sätts ur kraft. Särskilt svårt blir det att beräkna tidpunkten för rättelse, då särskilt rättsmedel, t. ex. resning, kunde ha använts. Här måste man till en början beräkna vid vilken tidpunkt den skadelidande fick omständigheterna så klara för sig att han borde begärt resning. Därefter får man beräkna hur lång tid som skulle åtgått innan dels resning beviljats och dels rättelsebeslut kommit till stånd, vilket vanligen skall ske i annan instans än resningsinstansen. Särskilt dessa sistnämnda svårigheter leder tillbaka till den tidigare ställda frågan, om passivitetsregeln verkligen är lämpligt utformad.

VII. Skadeståndsskyldigheten vid myndighetsutövning skiljer sig från det privaträttsliga ansvaret framför allt därigenom, att den omfattar även ren förmögenhetsskada som uppstått genom vållande men utan brottslig handling. Detta är en väsentlig utveckling genom skadeståndslagen i förhållande till tidigare gällande rätt. Konsekvenserna av denna utvidgning har emellertid ansetts kunna bli alltför vittgående i vissa fall; som exempel har nämnts, att ett byggnadsföretag felaktigt vägras rivningslov och byggnadslov för en större sanering. Därför har en *skälighetsbedömning*, som befriar från kravet på full ersättning, påbjudits i § 5: »Ersättning enligt 2 § för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet utgår endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.»

Denna inskränkande bestämmelse är tillämplig endast i fråga om »ren förmögenhetsskada». I första hand ifrågakommer inskränkning i ersättningsrätten när det gäller utebliven vinst, särskilt om vinsten framstår som oskälig eller exceptionell på något sätt. När det gäller ersättning för direkta utlägg och kostnader som den skadelidande ådragit sig — inbegripet kostnader som han haft för att komma till sin rätt — torde i allmänhet ersättning böra utgå till fullo, om inte kostnaderna framstår som alltför omfattande och oöverlagda.

Vidare är bestämmelsen allenast tillämplig vid »intrång i näringsverksamhet», d. v. s. vid skadlig inverkan på själva näringsverksamheten, icke på annan verksamhet. Med näringsverksamhet avses yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller ej. En arbets-

tagares verksamhet för arbetsgivarens räkning är inte att hänföra till näringsverksamhet; anspråk på ersättning för mistad lön faller sålunda icke under bestämmelsen. Bestämmelsen har kunnat begränsas till näringsverksamhet därför att när ett felaktigt myndighetsbeslut leder till intrång i rent privatekonomiska förhållanden eller i icke-ekonomisk verksamhet, förlusten regelmässigt håller sig inom jämförelsevis snäva gränser, varför en särskild skälighetsbedömning inte syntes erforderlig.

Vid skälighetsbedömningen skall hänsyn tagas till intrångets »art och varaktighet», t. ex. om intrånget är extraordinärt och oväntat eller tvärtom är stundom förekommande inom ifrågasvarande verksamhetsområde. Som exempel på vanligare intrång har nämnts, att importlicens vägras vid handelsreglering; här måste dock ifrågasättas, om det verkligen är anledning att bedöma sådana intrång på ett för det allmänna fördelaktigare sätt. Om intrånget varat allenast kort tid, kan detta ofta tillmätas betydelse vid skälighetsbedömningen, men givetvis ingalunda alltid. Hänsyn till »felets eller försummelsens beskaffenhet» innefattar hänsyn till om ett mycket allvarligt fel eller ett ganska lindrigt fel begåtts av det allmänna. Hänsyn till »övriga omständigheter» möjliggör beaktande av verksamhetens ekonomiska betydelse för den skadelidande, t. ex. om det allenast är fråga om en ekonomisk bisyssla. Detta innebär att sociala behovssynpunkter kan beaktas. Över huvud kan sägas, att omständigheterna kan vara mycket varierande och att några fasta riktlinjer för skälighetsbedömningen inte kan anges.

VIII. Grundsatsen om full ersättning tillämpas principiellt i fall då skadeståndsskyldighet åvilar det allmänna. I § 6 finns emellertid regler om *jämkning* av, förutom arbetsgivares principalansvar, även det allmännas ansvar vid myndighetsutövning: »Ersättning enligt 1 eller 2 § för sakskada kan jämkas om det är skäligt med hänsyn till föreliggande försäkringar eller försäkringsmöjligheter.» När det gäller sakskada kan alltså jämkning ske med uteslutande hänvisning till försäkringssituationen. Stadgandet kan tänkas bli tillämpat t. ex. vid skada i det allmännas kontrollverksamhet eller vid en felaktig sjömärkning som leder till fartygskatastrof, där sålunda en begränsning av ansvaret för det allmänna kan inträda.

IX. Enligt § 7 p. 1 är skadeståndstalan i anledning av beslut av

vissa av *de högsta statsorganen* i det närmaste utesluten: »Talan om ersättning enligt 2 § får ej föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen, om icke beslutet upphävts eller ändrats». Att talan ej får föras betyder att skadeståndstalan skall avvisas utan sakprövning, d. v. s. att ett rättegångshinder föreligger.

Det är däremot möjligt att föra skadeståndstalan efter beslut av andra slutinstanser, såsom bostadsdomstolen, riksvärderingsnämnden eller psykiatriska nämnden, eller efter beslut av t. ex. kammarrätt eller centralt ämbetsverk, då någon av dem är sista instans.

Att undantag i princip införts för beslut av regeringen beror på att det inte ansetts stämma väl överens med de principer som ligger till grund för fördelningen av de statliga maktfunktionerna mellan lagstiftande, verkställande och dömande samhällsorgan, att via skadestandsreglerna införa en kontroll av regeringsmaktens utövning vid sidan av den konstitutionella kontrollen. Emellertid må erinras om att beslut av regeringen kan prövas av domstol, regeringsrätten, efter resningsansökan enligt regeringsformen kap. 11 § 11. Fel som kan föranleda resning och som skulle kunna föranleda skadestånd kan ligga varandra nära. Det vore därför knappast principiellt märkligt om regeringsbeslut i sällsynta fall av culpa kunde prövas i skadeståndsmål utan speciell begränsning. En sådan säkerhetsventil vore ur rättsskyddssynpunkt önskvärd, och den torde icke otillbörligt hämma regeringens handlingsfrihet. För övrigt kan sådana beslut av regering eller riksdag, som icke avser myndighetsutövning, t. ex. angående förvaltning av fast egendom, bli föremål för skadeståndstalan mot staten vid domstol. I övrigt torde riksdagens beslut i detta sammanhang knappast bli aktuella.

Vad beträffar det principiella undantaget från skadeståndstalan för beslut av högsta domstolen, regeringsrätten och försäkringsdomstolen, är anledningen, att det ansetts olämpligt med en omprövning av de högsta instansernas bedömningar. Därtill kommer den principiella gränsdragningen i svensk rätt mellan förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar. Genom avvisningsregeln får allmän domstol icke tillfälle att företaga någon materiell bedömning. Det kan emellertid ifrågasättas om man inte i de enskildas intresse hade bort införa samma möjlighet till skadeståndstalan mot de högsta förvaltningsorganen som mot

andra organ. Man kan icke ens beträffande förvaltningsdomstolarna — och än mindre beträffande regeringen — säga att det förfarande som de av praktiska skäl måste tillämpa erbjuder samma rättssäkerhet som allmän domstols förfarande. Skadeståndstalan vid allmän domstol skulle innebära en effektiv komplettering av det administrativa rättsskyddssystemet. Undantaget för försäkringsdomstolen kan ifrågasättas även på den grund, att inga andra slutinstanser på speciella rättsområden undantagits.

Såsom framgår av § 7 gäller förbudet mot skadeståndstalan icke i fall då beslutet har »upphävts eller ändrats», t. ex. efter resning eller nullitetsbesvär, eller genom självrättelse av skrifvel, felräkning el. dyl. Detta ger de enskilda en viss möjlighet att via t. ex. resning komma fram till en skadeståndstalan. Men dels är det något osäkert vilka slag av beslut som kan bli föremål för resning, även om resningsområdet i praxis har vidgats på senare tid. Dels och framför allt är resningsmöjligheten hårt beskuren såvitt gäller bifall till resningsansökan. Villkoret att beslutet ändrats är därför ett strängt villkor.

Förbudet mot skadeståndstalan gäller icke blott om fel begåtts av en ledamot av det högsta organet, utan även om fel begåtts av en lägre tjänsteman, t. ex. en föredragande vid beredning, eller av en annan myndighet som lämnat ett felaktigt yttrande i ärendet. I förvaltningsrätten träffas beslut i stor utsträckning efter yttranden av andra myndigheter, och det kan hända att den beslutande icke upptäcker ett fel i ett yttrande.

Såvitt avser högsta domstolen och regeringsrätten skall förbud mot skadeståndstalan föreligga även om deras beslut blott består i att ansökan om prövningstillstånd avslagits. Även i sådant fall skall ett fel i lägre instans alltså icke kunna utgöra grund för skadeståndstalan. För beviljande av prövningstillstånd kräves, vid sidan av prejudikatfallen, mycket kvalificerade fel i den lägre instansens beslut, nämligen grund för resning eller »grovt förbiseende eller grovt misstag». Det kan ifrågasättas om icke detta krav är strängare än vad som ibland skulle krävas för bifall till skadeståndstalan. Man måste därför ifrågasätta, om reglerna om skadestånd och reglerna om prövningstillstånd är så kongruenta, att de bort kopplas ihop så som skett. Ovisst är i varje fall hur nära de kommer att ligga varandra i framtida praxis, när skadeståndslagen hunnit tillämpas en tid. Att ersättning också kan beviljas efter särskild ansökan till regeringen, kan inte alltid ge ett tillräckligt skydd ur den enskildes synpunkt.

§ 7 p. 2 fastslår ytterligare en inskränkning av möjligheten till skadeståndstalan: »Sådan talan får ej heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet mot vilken talan fullföljts hos regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen utan att beslutet upphävts eller ändrats.» Innebörden däri har angivits vara, att om ett beslut av lägre myndighet orsakat skada, innan någon av de i p. 1 angivna högsta instanserna fattat sitt beslut i ärendet, den skadelidande inte kan föra talan om ersättning för skadan, i den mån den högsta instansens beslut innebär att underinstansens beslut skall stå fast. Tekniskt sett synes man kunna säga, att i den mån det överklagade beslutet prövas och fastställs av den högsta instansen, denna instans tager över beslutet såsom sitt. Då föreligger förbud mot skadeståndstalan redan enligt § 7 p. 1. Om åter lägre instans beslut ändras, helt eller delvis, kan skadeståndstalan föras på grund av det lägre beslutet i den ändrade delen. Detta följer redan av huvudbestämmelsen i § 2. Man kan måhända därför anse att § 7 p. 2 i huvudsak blott har en förtydligande funktion.

Taleförbudet enligt § 7 är icke tillämpligt, om fullföljd ej ägt rum till någon av de högsta instanserna. Så anses ej ha skett om talan avvisats på processuella grunder, t. ex. såsom för sent inkommen. Den som drabbas av en skada som kan tänkas bli bedömd som omedelbar enligt passivitetsregeln i § 4 — d. v. s. en skada som icke kunnat undvikas trots överklagande, såsom ibland vid avslag på en ansökan — måste överväga, om han har större möjlighet till och fördel av att få bifall till en skadeståndstalan direkt, än av att först få det kritiserade beslutet ändrat i högre eller högsta instans, ev. att få prövningstillstånd då sådant erfordras. För prövningstillstånd krävs som sagt ett kvalificerat fel, och det är riskabelt för en skadelidande att ansöka därom, med påföljd i händelse av avslag att skadeståndstalan icke får föras.

X. *Sammanfattningsvis* kan följande sägas.

En av de viktigaste nyheterna i skadeståndslagen har allmänt ansetts vara de nya reglerna om det allmännas ansvar. Huvudsyftet med lagen har varit att öka detta ansvar. På vissa punkter, särskilt när det gäller det nya ansvaret för ren förmögenhetsskada, har också framsteg gjorts. Men samtidigt har ovanstående genomgång av lagen gett ett intryck av att det allmännas ansvar har kringgårdats med effektiva spärrar. Det skulle stämt

bättre med lagens huvudsyfte om man i de speciella reglerna fäst större vikt vid de skadelidandes behov av rättsskydd.

Om den av departementschefen framförda uppfattningen är riktig, att det allmänna före 1972 svarat för person- och sakskada genom myndighetsutövning närmast enligt allmänna skadeståndsregler (ovan avd. II); torde skadeståndslagen innebära att de enskildas möjlighet att få skadestånd vid person- och sakskada närmast försämrats genom standardregeln, passivitetsregeln och undantagsregeln för de högsta instanserna. Detta har säkerligen icke varit åsyftat.

Behovet av standardregeln har i det föregående ifrågasatts. Detta delvis därför att den på många områden icke torde komma att användas, och delvis därför att den på andra områden icke ter sig befogad ur rättvisesynpunkt, t. ex. vid jämförelse med enskilda företags ansvar.

Två starka begränsningar av det allmännas ansvar ligger i passivitetsregeln och undantagsregeln för de högsta instanserna, särskilt kombinationen mellan dessa regler. Det kräves sålunda besvär genom flera instanser, det är stor risk att ej få prövnings-tillstånd, och det är nästan omöjligt att få skadeståndstalan prövad efter beslut av de högsta instanserna. Möjlighet att få skadestånd vid förvaltningsbeslut föreligger typiskt sett i två fall, dels då ett beslut omedelbart medför skada och beslutet ej överklagats eller överklagats och upphävts, och dels då det skadebringande beslutet fattats eller fastställts av annan slutinstans än de särskilt undantagna.

Att skadeståndslagen icke blivit så generös mot de skadelidande torde bero på att lagstiftaren haft flera svärförenliga hänsyn att ta. Han har velat bevara exklusiviteten hos de högsta administrativa organens verksamhet, inklusive besvärsvägen till dem, å ena sidan, och å andra sidan öppna möjlighet till skadeståndsprövning vid allmän domstol. Vidare har lagstiftaren velat ge de skadelidande ett ökat ekonomiskt skydd å ena sidan, och å andra sidan har han tagit stor hänsyn till de ekonomiska riskerna för det allmänna. I skadeståndslagen har man därför fått inskränka sig till ganska försiktiga framsteg.

#### Särskild litteratur

- Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I, 1976.
- Bengtsson, Om passivitetsregeln i skadeståndslagen, FT 1977, s. 70.
- Bengtsson, Om ansvar för fel i domstolsverksamhet enligt skadeståndslagen. Festskrift till Per Olof Ekelöf, 1972 s. 82.



- Conradi, Rättspraxis om stats och kommuns skadeståndsansvar utan skuld, FT 1954 s. 247.
- Conradi m. fl., Något om statens och kommunernas skadeståndsansvar i anledning av oriktiga beslut, NAT 1958 s. 427.
- Hellner, Offentlig och privat skadeståndsrätt, SvJT 1960 s. 641.
- Hellner, Skadeståndsrätt, 1973.
- Jägerskiöld, Offentlig rätt, 1973.
- Nordenson-Bengtsson-Strömbäck, Skadestånd, 1972.
- Petrén, Skadestånd i offentlig verksamhet. Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, 1959, s. 314.
- Romson, Kommuns skadeståndsansvar för åtgärd av självförvaltningsorgan, FT 1954 s. 343.
- Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 1974.
- Sundberg, Skadestånd i offentlig verksamhet, StatsvT 1959 s. 370.
- SOU 1958: 43, Skadestånd i offentlig verksamhet.
- Prop. 1972: 5, Förslag till skadeståndslag m. m.

# FÖRKORTNINGAR

AD	Arbetsdomstolen	NJA	Nytt juridiskt arkiv (avd. I)
FLU	Första lagutskottet	RRK	Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna
FR bd	Försäkringsrådet, besvärskarierum		I, II
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift		
FörsäkrD	Försäkringsdomstolen	RÅ	Regeringsrättens årsbok
HD	Högsta domstolen	C	civildep.
HR dnr G, S	Hyresrådet	E	ecklesiastikdep.
JK	Justitiekanslern	Fi	finansdep.
JO	Justitieombudsman	Fo	folkhushållningsdep.
KB	Könungens befallnings- havande	Fö	försvarsdep.
KM:t	Kungl. Maj:t	H	handelsdep.
KPr	Kungl. proposition	I	inrikesdep.
KRes	Kungl. resolution	Jo	jordbruksdep.
KU	Konstitutionsutskottet	Ju	justitiedep.
KÅ	Kammarrättens årsbok (I, II)	K	kommunikationsdep.
		L	lantförsvarsdep.
		S	socialdep.
LU I, II	Första, Andra lag- utskottet	SOU	Statens offentliga utredningar
Minnesskrift	Minnesskrift, utgiven av Juridiska fakulteten i Stockholm, 1957	StatsvT	Statsvetenskaplig tid- skrift
MO	Militieombudsmannen	SvJT	Svensk juristtidning
NAT	Nordisk administrativt tidskrift	SvSkatteT	Svensk skattetidning
		SvStadsT	Svenska stadsförbundets tidskrift

# SAKREGISTER

Vid kursiverade siffror se närmare innehållsförteckningen.

- Actio popularis 91
- Aktinsyn 26
- Allmän domstol 155
- Anhållande 72
- Anhängiggörande 15
- Anmälan 17, 99, 116
- Ansökan 16, 97, 146
- Avskrivning 16, 22, 87
- Avvisning 16, 20, 87, 128
- Behovsprincipen 71, 72
- Beslag 28, 72
- Beslutförhet 41, 45
- Besvär 37, 84
- Besvärshänvisning 57, 139, 143
- Besvärsrätt 91
- Besvärstid 127
- Betyg 28, 76, 88
- Bevisning 27, 41, 43, 130, 135
- Bindande beslut 13, 87
- Biträde 20, 139
- Byråkratisk beslutsform 45, 121
- Centrala ämbetsverk 121
- Delgivning 120, 27, 57, 130
- Direkta tvångsmedel 63
- Disciplinbeslut 60, 88
- Dröjsmål 84
- Exekutiv tvång 69
- Exigibilitet 58, 70
- Expedition 56, 76
- Extraordinära rättsmedel 129, 145
- Fatalietid 151
- Felräkning 76
- Fel eller försummelse 179
- Formellhängighet 15
- Fullföljd 94
- Fullmakt 19
- Förhandsbesked 49
- Förslag 88
- Förstöring av egendom 73
- Försäkringsdomstolen 13, 125
- Förvaltningsbesvär 84
- Förvaltningslagen 11
- Förvaltningsprocesslagen 13
- Gripande 72
- Husrannsakan 73
- Hämtning 72
- Hörande av part 25
- Illojal maktanvändning 34, 44
- Indirekta tvångsmedel 63
- Ingivande av besvär 126
- Inhibition 141
- Inspektioner 28, 72
- Instansordning 118
- Interimistiskt beslut 49, 59
- Interna beslut 75
- Jäv 19, 32, 140
- Kammarrätt 124
- Kollegial beslutsform 45, 121
- Kommunikationsprincipen 27, 135
- Kroppsvisitation 73
- Kungörande 57
- Laga förfall 152
- Laga kraft 58, 141, 147, 153
- Legalitetsprincipen 43
- Litis pendens 16, 130
- Lokutioner 50, 142
- Länsrätt 121
- Länsskatterätt 120
- Länsstyrelse 12, 120
- Materiellhängighet 15
- Medborgarskap 16
- Menighet 127
- Motivering 50, 75, 89, 134, 143
- Motpart 15, 24, 134
- Muntlighet 20, 25, 133
- Myndighetsutövning 176
- Normmässiga beslut 60, 86, 95
- Nullitet 153
- Nöjdförklaring 61
- Objektivitetsprincipen 44
- Offentlighet 22, 25
- Officialprövning 41, 94, 132

- Förvaltningsdomstolar 12, 14, 122  
 Ofullständighet 20  
 Ogiltighet 153  
 Ombud 18, 27, 139  
 Omhändertagande 71  
 Omröstning 46, 142  
 Omyndig 18, 19  
 Ond tro 80  
 Part 15, 18, 34  
 Passivitet 183  
 Processbehörighet 18  
 Proportionalitetsprincipen 44, 71  
 Prövningstillstånd 122, 124  
 Påminnelser 137  
 Reformatio in pejus 140  
 Regeringsrätten 122  
 Rekurs 120  
 Remiss 134  
 Resning 145  
 Restitutio fatalium 150  
 Rättskraft 16, 75, 147  
 Rättssubjektivitet 16  
 Saklegitimation 16, 91  
 Sammanräkning av röster 47  
 Samtycke 44  
 Sanningsplikt 30  
 Sinnessjuk 18  
 Skadestånd 167, 173  
 Skriftlighet 20, 25, 84, 133  
 Skrivfel 76  
 Standardregel 180  
 Statsrådet 117, 125  
 Straff 65  
 Ställföreträdare 18, 27, 36  
 Successor 22  
 Syn 26, 30  
 Telegrambesvär 129  
 Tid för ansökan 21  
 Tid för besvär 127  
 Tjänsteföreskrifter 88  
 Tolk 30  
 Tvångsmedel 63  
 Tvångsutförande 68  
 Underrättelseplikt 56, 143  
 Underställning 37, 61, 89  
 Undersökningsprincipen 24, 42, 137  
 Undertecknande 20, 129  
 Upplynningsplikt 27, 29, 136  
 Verkställbarhet 58  
 Verkställighetsbeslut 90  
 Villkor 44  
 Vilsleledning 80, 81  
 Vite 29, 65, 133  
 Vittne 30, 136  
 Vård 69  
 Yrkanden 129  
 Återförvisning 89, 142  
 Återkallelse 19, 22, 76  
 Återställande av försutten tid 22, 150  
 Överklagbarhet 84

# RÄTTSFALLSREGISTER

Följande ordning: RÅ, NJA, KM:t i statsrådet (KRes), KÅ, Försäkr D, JO, MO, SvJT

## RÅ

1909 ref. 106	s. 105	59	58, 61
112	94	60	115
1910 ref. 116	112	Fö 22	105
1911 L 134	154	S 344	34
1912 ref. 138	82	Fi 678	101
1913 ref. 64	107	E 90	107
1914 ref. 1	115	Jo 41	101
C 134	101	1930 ref. 50	99
1915 ref. 76	116	S 17	105
98	37, 100	S 84	113
1916 E 110	16	K 301	100
1917 ref. 8	98	1931 ref. 23	42
74	113	S 230	76
E 135	80	S 300	114
1918 Ju 34	88	S 353	106
1919 S 3	107	1932 S 6	96
1920 ref. 31	113	Jo 15	79, 154
1921 ref. 72	66	Jo 60	97
83	116	1933 ref. 2	44
89	112	31	115
1922 ref. 36	149	S 167	99
59	89	S 313	106
E 230	18	K 45	102
E 289	98	Fi 498	110
1923 ref. 3	67	Fi 837	19
15	113	1934 S 65	83
43	128	S 113	108
50	100	K 23	37
E 163	98	Fi 442	93
1924 ref. 1	114	E 297	89
11	103	1935 ref. 1	100
Ju 21	97	6	70
E 146	70	Ju 2	101
1925 ref. 46	113	S 392	116
Jo 41	95	K 380	110
1926 ref. 21	116	K 441	113
1927 ref. 14	16	E 615	76
K 155	115	E 617	131
Fi 394	113	1936 ref. 48	103
1928 ref. 27	113	50	146
47	80	S 12	92
50	22	S 73	99
Jo 11	95	K 262	101
1929 ref. 25	114	E 167	95

1937 ref.	30	112	Fi	872	83
	62	117	E	28	98
S	22	129	E	185	75
K	275	115	Jo	21	154
K	276	100	1945 ref.	3	112
K	316	91, 101		14	73
1938 ref.	37	57		22	117
Ju	5	103		49	96
S	36	96		53	104
S	334	37	S	31	98, 117
K	115	22	S	111	80, 107
E	14	103	S	216	99
1939 ref.	26	86	S	282	19
S	101	99	K	199	82
S	255	82	Fi	47	99
S	315	97	E	49	82
S	460	89	I	323	126
Fi	189	83	Fo	3	82
E	65	99	1946 ref.	18	104
E	70	97		20	65
1940 ref.	4	44		47	57
	16	99		53	83
	40	18, 105	S	438	106
	49	98	Jo	3	77
S	359	107	Fo	6	82
1941 ref.	7	21	1947 ref.	35	86
	8	22	S	103	106
S	128	18	E	83	57
S	141	105	1948 ref.	30	79, 154
S	336	117		63	114
S	401	105	S	51	147
S	429	105	I	10	104
Fi	479	117	I	22	82
1942 ref.	16	99	I	163	107
	31	115	I	239	130
	42	67	I	244	109
	50	34	1949 ref.	23	101
	53	70		27	86
S	214	98		37	114
Fi	630	103		45	66
E	14	88	S	181	117
E	35	76	1950 ref.	11	153
	21	98		14	69
	31	89		17	66
	33	20		18	86
	62	64		20	73
1944 ref.	14	66, 154		30 (plenum)	19, 129
	33	129		46	115
	36	18	K	31	147

Fi	921	89		19	71
E	71	98		36	149
Jo	67	149	S	8	112
1951 ref.	7	154	K	477	104
	42	94	K	520	109
	46	57	Jo	5	48
	48	154	H	88	147
S	96	18	I	87	152
K	89	100	I	126	46
Fi	1278	46	1957 ref.	21	153, 154
I	25	69		28	71
I	110	46		46	21
I	161	115	S	46	94
1952 ref.	3 (plenium)	20, 129	S	120	88
	9	112	K	58	101
	26	66	K	607	18
	41	117	K	887	100
S	215	18	K	955	22
I	2	139	E	62	113
I	43	20	H	37	87
I	54	89	I	10	129
I	237	71	I	162	104
I	261	106	I	175	148
1953 ref.	21	88	I	224	35
	22	45, 78	I	227	103
	24	70	1958 ref.	6	37
	46	86, 93		16	85
Ju	32	139		40	84
Fi	911	130		46	57
I	98	107, 109	Ju	193	26
I	260	68	K	152	109
1954 ref.	43	108	K	325	112
	50	58	K	326	100
K	452	20	K	801	106
1955 ref.	27	101	I	90	107
	46	114	I	115	146
S	43	60	1959 ref.	6	112
K	25	170		11	104
K	411	48		12	89
E	1	21		15	89
E	31	117		17	44
E	52	98	Ju	173	76
H	26	92	Ju	174	131
I	8	95	Ju	176	129
I	109	130	K	289	101
I	211	110	K	815	123
1956 ref.	18	115	K	1526	147
			Fi	385	89
			Fi	1515	99

Fi 1714	17	40	97
E 10	89	50	104
E 34	99	53	98
1960 ref. 10	47	H 40	151
37	68	1965 ref. 29	115
45	26, 86, 95	33	112
46	58	37	115
48	152	40	141
S 30	89	41	86
S 126	94	42	116
S 130	97	K 1173	82
S 168	105	Fi 1211	27
S 189	18	C 21	76
K 573	113	1966 ref. 4	128
K 2035	105	12	58
Fi 510	149	17	112
1961 ref. 7	115	32	76, 80
46	94	41	47
50	109	S 159	154
Ju 182	106	1967 ref. 24	157
S 170	105	30	68
S 191	133, 136	33	86
I 18	26	47	68
I 22	148	K 263	89
1962 ref. 15 (plenum)	104, 105	K 1260	148
29	97	1968 ref. 2	93
34	130	3	128
51	141	6	35
52	29	12	154
58	115	28	60
62	19	33 (plenum)	105
K 439	103	34	109
K 1432	126	37	67
Fi 1682	89	38	67
Fi 1684	131	45	115
E 21	87	63	157, 165
I 106	71	73	147
I 118	88	78	81
1963 ref. 18	112	1969 ref. 7	34
20 (plenum)	104	17	149
37 (plenum)	19, 106	44	88
43	70	1970 ref. 7	89
K 99	101	10 (plenum)	129
K 582	101	12	98
I 9	107	23	27
1964 ref. 17 (plenum)	86	28	45
19	150	33	154
23	115	33	153
24	114	49	154



	62	66	20	107
1971 ref.	11	128	59	57, 152
	26	77	65	89, 100
	35	89	1974 ref.	29
1972 ref.	2	76, 77		98
	8	91, 92		121
	29	122		122
	45	154	1975 ref.	3
	47	76, 77		33
	53	88		59
	60	114		93
	63	114		99
1973 ref.	4	122		105
	17	89		

### NJA

1907 s.	136	s. 78	674	174
1920 s.	158	70	787	159
1930 s.	45	167, 174	1963 s.	84
1933 s.	221	163	1966 s.	164
1935 s.	624	158		401
1936 s.	637	68		508
1937 s.	335	145	1967 s.	214
1943 s.	588	68		374
1945 s.	574	68	1968 s.	523
1946 s.	106	154, 159	1969 s.	135
	734	174		264
1947 s.	555	68		468
1948 s.	384	159	1970 s.	451
1949 s.	296	151		539
	330	157, 163	1971 s.	20
	468	157, 170		437
	537	164, 166		457
1950 s.	333	163, 167, 168		458
1951 s.	116	67, 161		560
	297	161	1972 s.	113
1952 s.	89	163, 166		274
	248	164, 165, 167	1974 s.	1
	601	148		243
1953 s.	120	145, 149		331
	305	158		333
1954 s.	532	157		476
1956 s.	215	147		733
	385	167, 174	1975 s.	461
	not.C-463	174		589
1957 s.	468	152	1976 s.	267
1959 s.	384	151		378
1961 s.	622	174		407
1962 s.	449	145, 149		

## KM:t i statsrådet (KRes)

1933 febr. 24	s. 91	1952 april 4	109
aug. 11	101	1953 jan. 30	106
sept. 1	115	1956 juni 22	118
1937 jan. 15	109	1964 april 3	103
febr. 19	102	1965 okt. 22	128
dec. 23	101	nov. 12	128
1938 nov. 18	115	1966 febr. 25	98
1939 april 28	80	1967 juni 9	37
1940 mars 15	109	nov. 17	110
dec. 30	102	nov. 24	129
1941 juni 6	154	dec. 8	86
okt. 3	118	1969 juni 27	93
1942 maj 22	102	1970 sept. 11	128
maj 29	91	sept. 25	128
1943 febr. 26	102	1971 febr. 26	86
1944 jan. 28	99	juli 23	37
sept. 22	98, 118	1972 april 21	86
1944 nov. 2	91	juni 2	99
1945 mars 2	77	juni 7	115
dec. 7	82	sept. 22	88
1946 sept. 27	77	1973 jan. 19	91, 97
dec. 20	142	1974 juli 26	48
1950 mars 24	88		

## Regeringen

1975 mars 13

126

## KÅ I

1925 ref. 3	s. 112	1935 not 383	110
8	99	546	106
1930 not 45	114	1942 not 9	105
244	111	1943 not 150	112
1931 not 19	105	1944 ref. 2	98
1933 ref. 12	83, 96	1947 ref. 9	80
1933 ref. 17	110		

## KÅ II

1925 ref. 25	s. 96	1946 ref. 7 (plenum)	48
1932 ref. 26	96	1958 ref. 20	97
1934 ref. 8	89	1960 ref. 13 (plenum)	126
18	94	1964 ref. 10	154
19	99	15	58, 129
1936 ref. 4	105	1965 ref. 13	154
1937 ref. 31	16	1967 ref. 4	94
48	117	1968 ref. 1 (plenum)	75
1943 ref. 10	94		

## RRK

K 72	1:98	67	2:14	81
K 72	2:6	49	2:20	154
	2:9	60	K 75 1:28	88
	2:35	66	2:9	115
K 73	1:8	57	K 76 1:59	50
	2:3	94	2:1	68
	2:8	81	2:7	82
	2:10	57	2:16	89
	2:22	102	2:19	38
	2:27	49	2:23	101
K 74	1:84	126		
	2:12	18		

## FörsäkrD

1962 ref.	27	s. 87, 106	1968 ref.	5	99
	38 (plenum)	95		28	16
	42	104	1969 ref.	17	129
1964 ref.	3 (plenum)	96	1973 ref.	23	128
	14	113		36	87
	27 (plenum)	87	1974 ref.	37	82
1964 ref.	30	129	1975 ref.	48	129
1965 ref.	9	76	1976 ref.	9	113
	30	113		17	83
	42 (plenum)	129			
1967 ref.	19	88			
	46 (plenum)	83			

## JO

1907 s.	20	s. 78	1961 s.	246	71, 72
1908 s.	10	78		329	126
1934 s.	17	71		349	35
1939 s.	187	29		386	102
1943 s.	102	69		488	50
1945 s.	108	42	1962 s.	78	71, 72
1946 s.	152	64		178	70, 72
1949 s.	127	72		270	29
1951 s.	142	81		339	27
1952 s.	195	36		461	66
1956 s.	37	162	1965 s.	316	38
1958 s.	158	84		327	40
	182	71	1966 s.	105	76
1959 s.	220	71		406	35
	357	39		462	38
1960 s.	127	71		477	72
	145	71		586	72
	268	97		598	73
	355	72	1967 s.	187	20

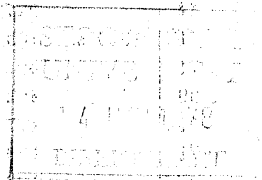
	329	38	158	81
1968 s.	235	29	553	142
	491	20	1975 s. 305	131
1969 s.	343	40	351	131
	395	83	442	80
	415	84	464	44
1970 s.	92	83	1975/76 s. 100	36
	446	44	291	131
	465	39	353	38
1971 s.	554	83	1976/77 s. 239	97
1972 s.	284	39	280	81
1973 s.	422	27	1977/78 s. 158	50
	520	77	293	97
1974 s.	21	18	371	44

## MO

1937 s.	67	s. 77	1946 s. 180	81
1941 s.	165	80	220	83
1946 s.	160	71		

## SvJT

1936 ref.	42	159	1966 ref. 2	68
1944 ref.	59	159	1971 ref. 27	67
1946 ref.	56	167	1973 ref. 18	68
1949 ref.	4	166	1975 ref. 40	89
1963 ref.	26	159		



- XLVI Per Olof Ekelöf**  
Rättegång V  
202 s 4:e uppl 1975
- XLVII Knut Rodhe**  
Lärobok i obligationsrätt  
307 s 4:e uppl 1975
- XLVIII Bertil Bengtsson**  
Hävningsrätt  
675 s 1967
- XLIX Nils Börje Lihné**  
Lagsökning  
377 s 1968
- L Kurt Grönfors**  
Successiva transporter  
332 s 1968
- LI Hilding Eek**  
Folkrätten  
520 s 2:a uppl 1975
- LII Nils Regner**  
Rättspraxis i litteraturen  
407 s 1968
- LIII Ole Westerberg**  
Förfarandet i förvaltningen  
151 s 1969
- LIV Nils Herlitz**  
Elements of Nordic  
Public Law  
287 s 1969
- LV Jacob W. F. Sundberg**  
Familjerätt i omvandling  
244 s 1969
- LVI Fredrik Sterzel**  
Riksdagens kontrollmakt  
260 s 1970
- LVII Hjalmar Karlgren**  
Produktansvaret  
197 s 1971
- LVIII E. G. Westman**  
Kommunal förvaltning  
genom avtal  
119 s 1971
- LIX Bertil Bengtsson**  
Särskilda avtalstyper I  
188 s 2:a uppl 1976
- LX Anders Agell**  
Växel, check och materiell  
fordran  
262 s 1971
- LXI Nils Regner**  
Svensk juridisk litteratur II  
398 s 1971
- LXII Ole Westerberg**  
Allmän förvaltningsrätt  
182 s 2:a uppl 1975
- LXIII Ake Hassler**  
Specialprocess  
155 s 1972
- LXIV Folke Schmidt**  
Arbetsrätt I  
284 s 1972
- LXV Hilding Eek**  
Lagkonflikter i tvistemål  
307 s 1972
- LXVI Ake Lögdberg**  
Personlighetsrätt  
176 s 1972
- LXVII Holger Wiklund**  
God advokatsed  
641 s 1973
- LXVIII Halvar Lech**  
Skadeersättning för  
personskada  
254 s 1973
- LXIX Henrik Hessler**  
Allmän sakrätt  
590 s 1973
- LXX Folke Schmidt**  
Arbetsrätt II  
270 s 2:a uppl 1975
- LXXI Hans Ragnemalm**  
Extraordinära rättsmedel i  
förvaltningsprocessen  
293 s 1973
- LXXII Nils Börje Lihné**  
Betalningsföreläggande  
329 s 1973
- LXXIII Folke Schmidt**  
Allmänna och privata  
pensioner  
239 s 1974
- LXXIV Bertil Bengtsson**  
Nyttjanderätt till fast  
egendom  
226 s 2:a uppl. 1976
- LXXV Lars Welamson**  
Rättegång VI  
256 s 1974
- LXXVI Per Henrik Lindblom**  
Processhinder  
292 s 1974
- LXXVII Carl Martin Roos**  
Grupplivskyddet  
277 s 1974
- LXXVIII Nils Jareborg**  
Begrepp och brottsbeskrivning  
293 s 1974
- LXXIX Per Olof Ekelöf**  
Supplement till  
Rättegång I—V  
51 s 1975
- LXXX Håkan Nial**  
Svensk associationsrätt  
239 s 2:a uppl. 1976
- LXXXI Gösta Walin**  
Separationsrätt  
222 s 1975
- LXXXII Nils Jareborg**  
Förmögenhetsbrotten  
393 s 1975
- LXXXIII Bertil Bengtsson**  
Skadestånd vid myndighets  
utövning I  
439 s 1976
- LXXXIV Hjalmar Karlgren**  
Prestation och "fara" i köp-  
rätten  
196 s 1976
- LXXXV Gillis Erenius**  
Criminal Negligence and  
Individuality  
282 s 1976
- LXXXVI Ivar Strahl**  
Allmän straffrätt i vad angår  
brotten  
450 s 1976
- LXXXVII Fritjof Lejman**  
Den nya hyresrätten efter  
hyresregleringens avskaffande  
466 s 1976
- LXXXVIII Jan Sandström**  
Hembud och lösningsrätt vid  
övergång av aktie  
352 s 1976
- LXXXIX Folke Schmidt**  
Facklig arbetsrätt  
276 s 1976

- I Hjalmar Karlgren**  
Skadeståndsrätt  
252 s 5:e uppl 1972
- II Håkan Nial**  
Internationell förmögenhetsrätt  
159 s 2:a uppl 1953
- III Lars Welamson**  
Om anslutningsvad och reformatio in pejus  
201 s 1953
- IV Karl Olivecrona**  
Rättegången i brottmål enligt RB  
379 s 3:e uppl 1968
- V Gunnar Lagergren**  
Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale  
151 s 1954
- VI Hjalmar Karlgren**  
Avtalsrättsliga spörsmål  
214 s 2:a uppl 1954
- VII Håkan Nial**  
Handelsbolag och enkla bolag  
460 s 1955
- VIII Per Olof Ekelöf**  
Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper  
292 s 1956
- IX Lars Welamson**  
Domvillobesvär av tredje man  
252 s 1956
- X Hans Thornstedt**  
Om rättsvillfarelse  
323 s 1956
- XI Knut Rodhe**  
Obligationsrätt  
838 s 1956
- XII Tore Strömberg**  
Åtalspreskription  
252 s 1956
- XIII Per Olof Bolding**  
Skiljeförfarande och rättegång  
251 s 1956
- XIV Ake Malmström**  
Föräldrarrätt  
192 s 3:e tr 1969
- XV Per Olof Ekelöf**  
Rättegång I  
166 s 5:e uppl 1977
- XVI Nils Regner**  
Svensk juridisk litteratur  
642 s 1957
- XVII Nils Herlitz**  
Nordisk offentlig rätt I  
111 s 1958
- XVIII Nils Herlitz**  
Nordisk offentlig rätt II  
222 s 1958
- XIX Per Olof Ekelöf**  
Rättegång II  
185 s 5:e uppl 1977
- XX Hjalmar Karlgren**  
Säkerhetsöverlåtelse  
238 s 1959
- XXI Folke Schmidt**  
Tjänsteavtalet  
Nyskriven uppl 1968  
229 s 2:a tr 1970
- XXII Ivar Agge**  
Straffrättens allmänna del I  
176 s 4:e uppl 1970
- XXIII Hjalmar Karlgren**  
Kutym och rättsregel  
112 s 1960
- XXIV Karl Olivecrona**  
Rätt och dom  
352 s 2:a uppl 1966
- XXV Lennart Vahlén**  
Avtal och tolkning  
329 s 2:a tr 1966
- XXVI Ole Westerberg**  
Skatter, avgifter och pålagor  
363 s 1961
- XXVII Per Olof Ekelöf**  
Rättegång III  
210 s 3:e uppl 1970
- XXVIII Seve Ljungman—  
Per Stjernquist**  
Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I  
202 s 5:e uppl 1970
- XXIX Kurt Grönfors**  
Ställningsfullmakt och bulvanskap  
397 s 1961
- XXX Ivar Agge**  
Straffrättens allmänna del II  
186 s 3:e tr 1968
- XXXI Sigurd Denmark**  
Om svensk domstols behörighet i internationellt förmögenhetsrättsliga mål  
376 s 1961
- XXXII Lars Welamson**  
Konkursrätt  
846 s 1961
- XXXIII Hilding Eek**  
Internationell privaträtt  
279 s 2:a uppl 1967
- XXXIV Seve Ljungman—  
Per Stjernquist**  
Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II  
152 s 3:e uppl 1968
- XXXV Per Olof Bolding**  
Skiljedom  
251 s 1962
- XXXVI Nils Herlitz**  
Nordisk offentlig rätt III  
831 s 1963
- XXXVII Folke Schmidt**  
Äktenskapsrätt  
208 s 5:e uppl 1974
- XXXVIII Per Olof Ekelöf**  
Rättegång IV  
196 s 4:e uppl 1977
- XXXIX Axel Adlercreutz**  
Arbetsagarbegreppet  
499 s 1964
- XL Ivar Agge**  
Straffrättens allmänna del III  
119 s 3:e tr 1970
- XLI Lars Welamson**  
Konkurs  
207 s 6:e uppl 1977
- XLII Hjalmar Karlgren**  
Passivitet  
247 s 1965
- XLIII Peter Westerlind**  
Studier över tomträttsinstitutet I  
529 s 1965
- XLIV Lennart Vahlén**  
Fastighetsköp  
250 s 2:a uppl 3:e tr 1971
- XLV Ake Hassler**  
Skiljeförfarande  
218 s 1966