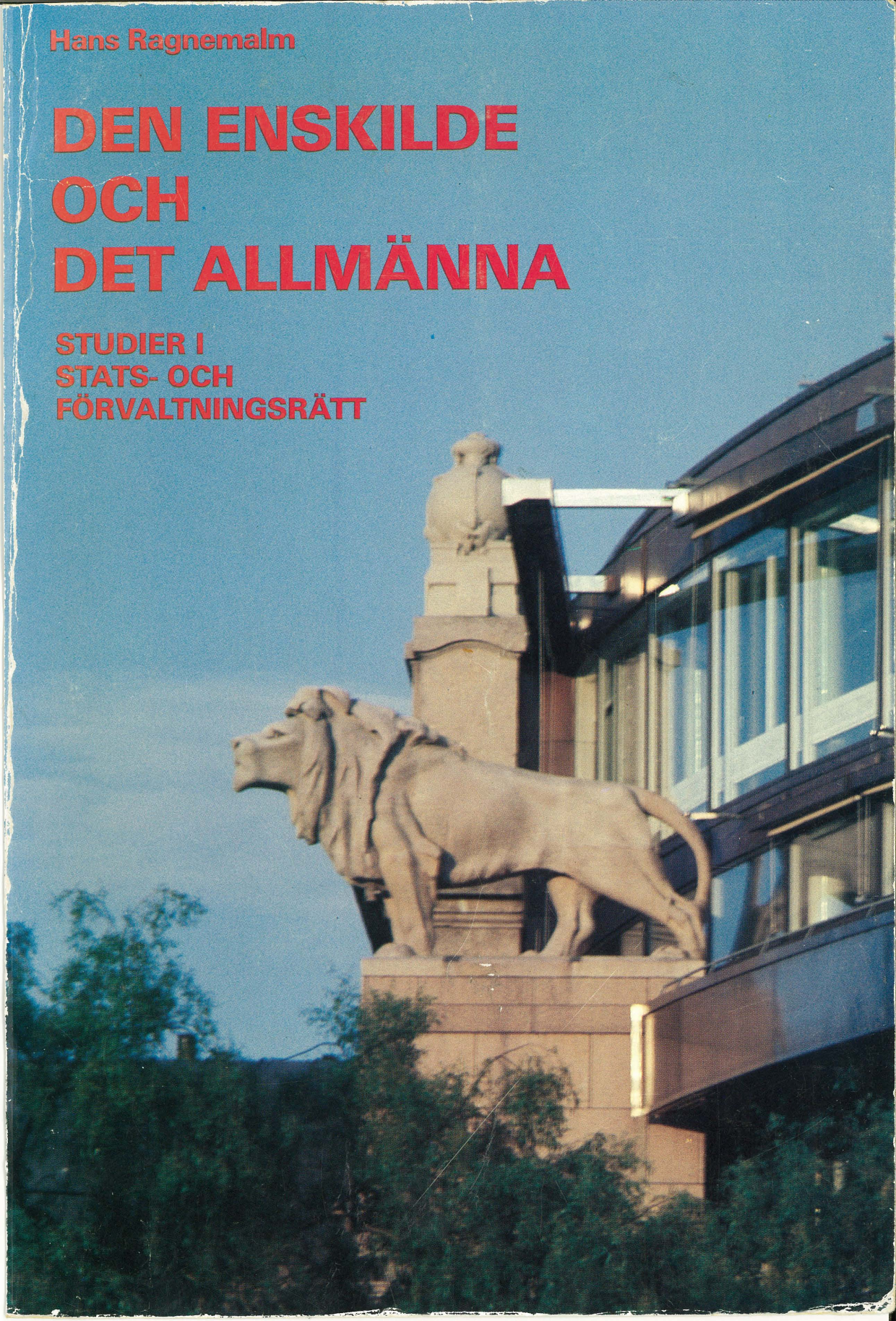
Hans Ragnemalm

DEN ENSKILDE OCH DET ALLMÄNNA

STUDIER I STATS- OCH FÖRVALTNINGSRÄTT



Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från 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 vidaredistribuera 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 gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f4382

Ex. 3

Hans Ragnemalm

DEN ENSKILDE OCH DET ALLMÄNNA

Studier i stats- och förvaltningsrätt



1768

[Odb - c]

© Hans Ragnemalm och Stiftelsen Juristförlaget vid Stockholms universitet 1987
ISBN 91-7598-177-7
Omslagsfoto: Sven Calissendorff

INNEHÅLL

FÖRORD 9
OM RESNINGSINSTITUTETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE I FÖRVALTNINGSMÅL 11
1. Ämnet 13
2. Författningsregleringen 14
3. Det beslutsfattande organets karaktär 16
4. Utesluter andra rättelsemöjligheter resning? 19
5. Resning då det lagakraftvunna beslutet redan verkställts? 22
6. Avgörandets kvalitet 23

OM NULLITETSBESVÄR 31
1. Ämnet 33
2. Prejudiciell omprövning 34
3. Andra uttalanden i besvärsutslag om giltigheten av annat beslut än det överklagade 37
4. Bortseende från besvärsförbud 37
5. Analog tillämpning av processrättens domvillobesvärsregler 39
6. Domvillo- och nullitetsbesvär 43
7. Nullitetsbesvär i egentlig mening 44
8. Nullitetsbesvär och ogiltighetslära 48
9. Några reflexioner de lege ferenda 50

YTTERLIGARE OM NULLITETSBESVÄR 53
1. Bakgrunden 55
2. RÅ 1970:33 56
3. RÅ 1970 H 6 59

REGERINGSFORMEN 11:11. Några reflexioner i anledning av ett färskt HD-avgörande 63
1. Kompetensfördelningen mellan HD och RegR enligt RF 11:11 65
2. HD:s beslut 9/9 1975 (dnr Ö 329/75) 67
3. Myndighet – domstol – förvaltningsdomstol – specialdomstol 68
4. Marknadsrådet/marknadsdomstolen 69
5. Allmänna synpunkter på begreppet förvaltningsdomstol 73

REGERINGSFORMEN 11:6. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt 79
I. Inledning 81
II. Begreppet förvaltningsuppgift 82
1. RF:s förarbeten 82
2. Offentlig förvaltningsuppgift i allmänhet 85

III. Förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning 88
1. Allmänt om begreppet myndighetsutövning 88
2. Förvaltningslagen 89
3. Skadeståndslagen 91
4. Tjänstemannarätten 96
5. Tillämpningen av RF 11:6 98
IV. Uppgiftsmottagaren 102
1. "Bolag, förening, samfällighet eller stiftelse" 102
2. Myndighet contra privat juridisk person 103
a) RF:s förarbeten 103
b) Förvaltningslagen 105
c) Skadeståndslagen 106
d) Tjänstemannarätten 106
e) Tryckfrihetsförordningen 109
f) Tillämpningen av RF 11:6 110
3. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild fysisk person 111
V. Sättet för uppgiftens överlämnande 114
VI. Konklusion 118

EN DISKRET GRUNDLAGSÄNDRING 123
1. Regeringsformen 11:6 reviderad 125
2. Överlämnande till "enskild individ" 126
3. Överlämnande "med stöd av lag" 128
4. Konklusion 129

REGERINGEN OCH FÖRVALTNINGSMYNDIGHETERNA. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning 131
Bakgrunden 133
Kommitténs utgångspunkter 133
Informella kontakter 139

"EG-PARAGRAFEN" 147
1. Regeringsformen 10:5 och den europeiska patentkonventionen 149
2. "Konstitutionella befogenheter" 151
3. "Konstitutionella organ" 161
4. Konklusion 163

NÅGRA FRÅGOR RÖRANDE ALLMÄNNA HANDLINGAR .. 167
Inledning 169
Upprättad handling 170
"Mellanprodukter" 177
Teknisk lagring och teknisk bearbetning 182

LÖNTAGARFONDERNAS TALERÄTT. Om regeringsrättens tillämpning av besvärsreglerna i mål om utlämnande av allmänna handlingar ... 185
1. Bakgrunden ... 187
2. Besvärsbestämmelserna ... 188
3. Regeringsrättens resonemang ... 191
4. Det adekvata rättsmedlet ... 194

STATSRÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR MYNDIGHETS AGERANDE I KOMMERSIELLT SYFTE ... 197

YTTRANDEFRIHETEN OCH INTEGRITETEN ... 205
Begrepp på glid ... 207
Grundlagsskyddad yttrandefrihet ... 208
Det skyddsvärda området ... 210
Otillräckligt skydd för vissa uttrycksformer? ... 213
Allmänna skyddsregler? ... 215
Mediebundna skyddsregler ... 217
Rättegångsformen och integritetsskyddet ... 219
Konklusion ... 223

OM LITISPENDENS I FÖRVALTNINGSRÄTTEN ... 225
1. Inledning: Begreppen och frågeställningen ... 227
2. Preliminärt beslut – definitivt beslut ... 232
3. Avslag – bifall ... 234
4. Avslag/föreläggande – nytt avslag ... 237
5. Betungande beslut – återkallelsebeslut ... 238
6. Betungande beslut – nytt, sanktionerat beslut ... 241
7. Några ytterligare litispendenssituationer ... 244
8. Konklusion ... 247

OM LITISPENDENS I KOMMUNALRÄTTEN ... 255
1. Inledning ... 257
2. Det kommunala organet har instämt i resp avstyrkt besvären ... 258
3. Besvär över det senare, under litispendens fattade beslutet ... 259
4. Besvär över beslut i fråga, vari senare nytt beslut fattats ... 261
5. Konklusion ... 266

ÖVERKLAGBARHETSREGLERNA I EN NY FÖRVALTNINGSLAG ... 267
1. Bakgrunden ... 269
2. Det grundläggande kriteriet ... 270
3. FRU:s konstruktion ... 272
4. En enklare lösning ... 273

NÅGRA BESVÄRSRÄTTSFRÅGOR INOM MILJÖRÄTTEN.
Anteckningar med anledning av två rättsfall 277
RÅ 1968:34 279
RÅ 1969:44 289

VALBESVÄRSPRÖVNINGENS OMFÅNG. Om betydelsen av yrkandet och åberopade omständigheter 301
Valbesvärsinstitutets karakteristika – Frågeställningen 303
Yrkandet 305
Åberopade besvärsfakta 317

ADMINISTRATIV RÄTTSPRAXIS. Förfarandet efter förvaltningsrättsreformen (1972–1974) 325
I. Inledning 327
II. Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar 329
III. Lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål 331
IV. Lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt 333
V. Förvaltningslagen 335
FL 1–2 §§. Lagens tillämpningsområde 335
FL 3 §. Tillämpningsområdet för 14–20 §§ 339
FL 4–5 §§. Jäv 342
FL 6 §. Ombud och biträde 347
FL 7 §. Tidpunkt, då handling skall anses inkommen 348
FL 8 §. Vägledning 349
FL 11 §. Besvärsrätt 350
FL 12 §. Ordningen för anförande av besvär 353
FL 15 §. Kommunikation 355
FL 17 §. Motivering 359
FL 18 §. Underrättelse om beslut; besvärshänvisning 360
VI. Förvaltningsprocesslagen 362
FPL 1–2 §§. Lagens tillämpningsområde 362
FPL 6–7 §§. Besvärstid m m 365
FPL 8 §. Utredningsansvaret 368
FPL 9 §. Förfarandets form; skriftlighet och muntlighet 370
FPL 28 §. Inhibition m m 371
FPL 29 §. Ramen för rättens prövning 374
FPL 31 §. Underrättelse om beslut; besvärshänvisning 377
FPL 32 §. Självrättelse 377
FPL 33 §. Instansordning; besvärsrätt 379
FPL 34 §. Överklagbarhet 380
FPL 35–37 §§. Prövningstillstånd 383
FPL 44 §. Tidpunkt, då handling skall anses inkommen 387
FPL 48–49 §§. Ombud och biträde 388

ADMINISTRATIV RÄTTSPRAXIS. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (1975) 389
I. Inledning 391
II. Förvaltningslagen 391
FL 1–3 §§. Lagens tillämpningsområde 391
FL 4–5 §§. Jäv 396
FL 6 §. Ombud och biträde 399
FL 7 §. Tidpunkt, då handling skall anses inkommen. Telegrambesvär 399
FL 8 §. Vägledning 399
FL 10 §. Remiss 402
FL 11 §. Besvärsrätt 403
FL 12 §. Ordningen för anförande av besvär 407
FL 15 §. Kommunikation 408
FL 16 §. Muntliga uppgifter 410
FL 17 §. Motivering 410
FL 18 §. Underrättelse om beslut; besvärshänvisning 412
FL 19 §. Självrättelse 413
III. Förvaltningsprocesslagen 414
FPL 3 §. Initiativets form 414
FPL 6–7 §§. Besvärstid m m 415
FPL 8 §. Utredningsansvaret 415
FPL 10–12 och 18 §§. Kommunikation 419
FPL 13 §. Remiss 420
FPL 29 §. Ramen för rättens prövning 420
FPL 32 §. Självrättelse 421
FPL 34 §. Överklagbarhet 422
FPL 48–49 §§. Ombud och biträde 422

FÖRORD

För tio år sedan gav jag under titeln "Offentligrättsliga studier" (1977) ut ett urval av artiklar, som publicerats i Förvaltningsrättslig Tidskrift (FT) under åren 1971–1977. Då denna bok numera är slutsåld, har jag funnit det lämpligt att utge en ny, likartad samling. Den nya utgåvan innefattar dels de uppsatser som ingick i den tidigare, dels ett antal senare – t o m 1986 – publicerade alster; dessutom har medtagits ytterligare några äldre arbeten från 1970–71.

Samtliga artiklar rör sig inom det offentligrättsliga området; de behandlar sålunda ur olika aspekter förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Materialet har grupperats så, att den första hälften av boken domineras av konstitutionella frågor – dock ofta med förvaltningsrättsliga implikationer – medan den senare upptar rent förvaltningsrättsliga ämnen.

Vissa av de här behandlade ämnena har jag vidareutvecklat i senare sammanhang. De tre inledande uppsatserna om resning och nullitetsbesvär utgör således närmast förstudier till monografin "Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen", som jag utgav 1973. Även kan nämnas att uppsatsen "EG-paragrafen" – angående möjligheterna att överlåta konstitutionella befogenheter och andra offentligrättsliga uppgifter till internationella organisationer m m – bildat underlag för betänkandet "RF 10:5", som jag utarbetat på uppdrag av chefen för justitiedepartementet (SOU 1984:14).

Jag har avstått från att i samlingen medtaga dels recensioner, dels direkta genmälen. I sistnämnt avseende kan nämnas att "Några besvärsrättsfrågor inom miljörätten" liksom "Yttrandefriheten och integriteten" gav upphov till ett meningsutbyte i FT. Den intresserade hänvisas till Sten Walbergs "Kommentar" (1971 s 125–129) och min därav föranledda "Kommentar till Kommentar" (1971 s 184–189) respektive till Erik Holmbergs anmälan av "Om våra rättigheter" (1982 s 70–76) och mitt svar i artikeln "Om yttrandefrihet" (1982 s 117–120).

Täby i mars 1987
Hans Ragnemalm

OM RESNINGSINSTITUTETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE I FÖRVALTNINGSMÅL

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1970 s 176–192)

1. Ämnet

Ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut bör principiellt få utöva sina verkningar, antingen det är materiellt riktigt eller ej. Denna huvudregel motiveras av allmänna ordnings- och trygghetsskäl; sedan beslutet vunnit laga kraft, skall både myndigheter och enskilda kunna lita på att det blir beståndande och inrätta sig därefter utan risk för att situationen skall förändras genom ett senare upprivande av beslutet. En dylik orubblighetsprincip måste emellertid lida vissa inskränkningar, för att den enskildes rättssäkerhetsbehov skall tillgodoses, och för att medborgarnas förtroende för myndigheterna skall upprätthållas; regeln om lagakraftvunna besluts slutgiltighet kan icke hävdas in absurdum.

För angrepp på lagakraftvunna beslut finns vissa s. k. *särskilda* eller *extraordinära rättsmedel* att tillgå. I centrum för intresset i denna uppsats står *resningsinstitutet,* vilket förutsätter åberopande av att ett beslut är materiellt felaktigt och syftar till ett undanröjande av detta beslut och en ny prövning av saken.[1] *Domvillo-* eller *nullitetsbesvär,* som principiellt har samma syfte, men som användes för angrepp på beslut, som är behäftat med grovt processuellt fel, lämnas däremot åsido liksom institutet *restitutio fatalium* eller *återställande av försutten tid,* vilket i och för sig icke förutsätter anförande av något förhållande, som är ägnat att försvaga tilltron till avgörandets riktighet, utan avser att möjliggöra utsättande av ny klagotid, när någon haft laga förfall för underlåtenhet att klaga inom den ordinära tiden. Det måste dock framhållas, att de olika extraordinära rättsmedlen i förvaltningsrätten icke särhålles lika strikt från varandra som inom domstolsprocessen; resningsinstitutet synes sålunda ibland

[1] Resningsinstitutet i förvaltningsrätten har tidigare i uppsatsform behandlats främst av Thulin i NAT 1941 s. 118 ff och Petrén i Festskrift tillägnad Nils Herlitz (1955; här cit. Petrén) s. 247 ff. Några nyare läroböcker, där hithörande frågor berörts, är Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (4 uppl. 1969; cit. Strömberg) s. 194 ff och Westerberg, Förfarandet i förvaltningen (1969: cit. Westerberg) s. 133 ff. Tämligen ingående diskuteras resningsfrågor i besvärssakkunnigas slutbetänkande Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27; cit. BSK) s. 608 ff.

ha använts, även då fråga varit om angrepp på processuellt felaktiga beslut, och icke sällan har resning — trots de viktiga principiella skillnaderna — utgjort alternativ till återställande av försutten tid.[2]

Ytterligare en begränsning ligger däri, att jag här koncentrerat mig på det processrättsliga problemet om resningsinstitutets *tillämpningsområde* i förvaltningsmål. Diskussionen gäller alltså, *vilka slag av avgöranden som kan bli föremål för resning,* medan däremot frågan om vilka omständigheter som kan medföra, att resning *beviljas,* lämnas åsido. På samma sätt som jag i min doktorsavhandling[3] icke behandlat frågan om vad som krävs, för att besvär skall *bifallas* utan endast förutsättningarna för att ett beslut skall vara *överklagbart,* gäller problemet sålunda här företrädesvis besluts *resningsbarhet.*

Den allmänna reservationen måste slutligen göras, att avsikten naturligtvis icke varit att inom ramen för denna uppsats ge ett klart och uttömmande svar på föreliggande fråga; ett så inträngande studium av framförallt rättspraxis, som skulle erfordras härför, har icke företagits. Målsättningen har varit betydligt mera begränsad, nämligen att i huvuddrag teckna gällande principer på området och att, främst mot bakgrund av några färska rättsfall (se nedan under 6), söka påvisa vissa tendenser i rättsutvecklingen.

2. *Författningsregleringen*

I specialförfattningar rörande olika materiella förvaltningsområden återfinns icke sällan på skilda sätt konstruerade regler om omprövning av lagakraftvunna beslut.[4] Skattelagstiftningen innehåller t.ex. flera dylika varianter. I TaxF 99—104 §§ finns sålunda bestämmelser om "besvär i särskild ordning", och även reglerna om eftertaxering i 114—116 §§ kan räknas hit. Arvs- och gåvoskatteförordningen 59 § stadgar om återvinning av skatt och 32 § om efterbeskattning. Som exempel från helt andra områden kan nämnas, att en tidsmässigt begränsad extraordinär

[2] Jfr Thulin i NAT 1941 s. 128. Det kan även anmärkas, att i årsregistren till RÅ ännu långt fram på 1950-talet rättsfall, som klart rört restitutio fatalium, angetts gälla resning. Jfr även Thulins register till RÅ 1938—1942 s. 79 not 1: "Enligt lagen den 22 juni 1939 om särskilda rättsmedel avses med resning återbrytande av dom, men denna terminologi har här ej iakttagits utan användes liksom tidigare i registret resning, företrädesvis i betydelse av återställande av försutten tid."

[3] Förvaltningsbesluts överklagbarhet (1970; cit. Ragnemalm).

[4] Se BSK s. 614 ff.

rättelsemöjlighet givits i ValL 52 a §, då det gäller uppenbara fel i röstlängd, och att utlänningslagen i 50—51 §§ innefattar det speciella institutet återbrytande av beslut.[5]

Det kan alltså konstateras, att varierande specialregler om särskilda rättelsemöjligheter finns, men hur förhåller det sig allmänt sett? Finns det någon generell lagstiftning om extraordinära rättsmedel i förvaltningsrätten?

Svaret blir nekande, om man menar en lagstiftning, som någorlunda uttömmande reglerar *förutsättningarna* för användning av sådana medel, *formerna* och *kraven för undanröjande* av lagakraftvunna beslut. RF innehåller emellertid i § 19 ett stadgande, som förutsätter förekomsten av ett resningsinstitut — och institutet restitutio fatalium — inom förvaltningsrätten: "Regeringsrätten tillkommer det även att, i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, upptaga och avgöra alla ansökningar, att Konungen må bryta dom åter, som vunnit laga kraft, eller återställa laga tid, som försuten är. Alla övriga sådana ansökningar skola av högsta domstolen avgöras." De regler som här ges om återbrytande av dom, d. v. s. resning,[6] är sålunda ytterst ofullständiga. Man upplyses endast om att dylikt rättsmedel aktualiseras, genom att *ansökan* göres, och får besked om vilket *organ*, som skall pröva sådan ansökan. Därjämte anges att föremål för återbrytande är *dom;* jag återkommer till detta begrepp nedan under 6.

Då RF § 19 sålunda endast innehåller några fragmentariska bestämmelser,[7] har man i praxis naturligen sökt ledning i RB:s regler om resning i 58 kap.[8] Det måste emellertid poängteras, att

[5] I anknytning till omnämnandet av detta institut bör framhållas att alternativ till extraordinära rättsmedel i förvaltningsrätten kan vara *oreglerade* möjligheter att *återkalla gynnande beslut,* att *modifiera eller upphäva lagakraftvunna betungande handlingsdirektiv,* att *meddela tidigare vägrade tillstånd* etc. Jag återkommer till frågan om betydelsen av dylika informella rättelsemöjligheter nedan i samband med behandlingen av problemet om den materiella rättskraftens inverkan på bedömningen av resningsfrågan.

[6] Ang. terminologien, se Thulin i NAT 1941 s. 122.

[7] Beträffande domar i tryckfrihetsmål kan nämnas att TF 14:1 innehåller ett särskilt kompletteringsstadgande. Resningsinstitutet kan användas, även då det gäller tryckfrihetsmål, men om resning grundats på omständighet, som kan antagas ha inverkat på jurybedömningen, skall i regel målet ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet.

[8] Även under RB:s föregångares, 1939 års lag om särskilda rättsmedel, giltighetstid sökte man givetvis tillämpa den allmänna processens resningsregler analogt. I än högre grad gällde detta emellertid före 1939, då den äldre rättegångsbalkens bestämmelser i detta avseende var så allmänt avfattade, att de medgav hänsynstagande till förvaltningsärendenas särskilda beskaffenhet; se Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943) s. 21 ff och beträffande den här aktuella frågan Thulin i NAT 1941 s. 127, 130 f. Fortfarande kan nog denna äldre lagstiftning och därå grundad praxis ge viss vägledning; jfr bl. a. Sandström, Om taxering för inkomst eller förmögenhet (1940) s. 314, Herlitz, Förvaltningsförfarandet (SOU 1946:69) s. 209 f, Lundevall i FT 1947 s. 13 och Petrén i FT 1950 s. 374.

RB:s bestämmelser avser *tvistemål* och *brottmål,* varför de icke alltid direkt kan tillämpas i förvaltningsmål. Man synes aldrig ha känt sig helt bunden av dessa regler, utan vederbörlig hänsyn har tagits till förvaltningsärendenas särart; t. ex. fästes icke alltför stort avseende vid de särskilda tidsfristerna i RB 58: 4. Ovan nämnde jag också, att man ej alltid i förvaltningsrättslig praxis strikt upprätthållit skillnaden mellan de olika extraordinära rättsmedlen.

3. Det beslutsfattande organets karaktär

Jag övergår så till att granska förutsättningarna för att resningsinstitutet skall kunna användas och börjar med att ställa frågan, om någon begränsning ligger däri, att endast beslut av vissa bestämda *organ* kan bli föremål för resning. RF § 19 ger inget direkt svar på denna fråga. Att emellertid resning kan förekomma i förvaltningsärenden framgår därav, att RegR säges kunna återbryta dom i mål "av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning". Formuleringen täcker egentligen endast mål, som avgjorts i lägre instans, men av praxis framgår klart, att *RegR* även kan bevilja resning i mål, som den själv avgjort.[9]

"Alla övriga sådana ansökningar" skall enligt RF § 19 avgöras av *HD,* vilket betyder, att HD kan bevilja resning i åtskilliga *förvaltningsmål,* nämligen i alla sådana som icke kan föras upp till RegR eller KR, utan där annan administrativ instans har att säga sista ordet. Det gäller alltså både ärenden, där förvaltningsmyndighets beslut över huvud icke är överklagbara, och sådana, där sista besvärsinstans är en annan än RegR eller KR. I praxis har HD sålunda prövat ansökningar om resning i beslut av försäkringsrådet, hyresrådet, likvidationsnämnden och statistiska centralbyrån.[10]

RF § 19 stadgar intet undantag beträffande avgöranden av *KMt i statsrådet* eller beslut av underordnad myndighet i ärenden, vilka i sista instans tillhör statsrådets prövning. I litteraturen har emellertid ofta satts frågetecken för denna möjlighet till *domstolskontroll över regeringen,*[11] och i den mån man bejakar möjligheten, tillfogas regelmässigt vissa reservationer beträffan-

[9] T. ex. RÅ 1936: 50, 1956: 36.
[10] NJA 1937 s. 335, 1953 s. 120, 134, 1954 s. 572, 1962 s. 449.

de avgörandets kvalitet, vilket jag senare skall beröra (under 6). Redan nu kan emellertid konstateras att HD i flera fall prövat resningsansökningar även i denna situation.

Klart är sålunda att *statliga myndigheters* beslut *i princip* kan bli föremål för resning. Detta gäller både centrala, regionala och lokala organs avgöranden.

Även *kommunala myndigheters* beslut är *i princip* resningsbara, i den mån de är av karaktär att skola angripas med *förvaltningsbesvär;* härom råder ingen tvekan.[12] Då det gäller avgöranden, som överklagas genom *kommunalbesvär,* har däremot resning påstått ej vara möjlig.[13] Två i och för sig beaktansvärda skäl åberopas härför: *För det första* hävdar man, att kommunalbesvärsinstitutet utgör ett exklusivt rättsmedel, som innebär, att kommunmedlemmarna kan få till stånd en legalitetskontroll inom härför bestämd tid. Sedan besvärstiden utgått, skall därför kommunen vara obunden och utan risk för ingripande från statlig myndighets sida kunna verkställa beslutet, oavsett om det är lagligt eller ej. *För det andra* ligger, säger man, i kommunalbesvärsinstitutets konstruktion att de statliga besvärsinstanserna — i första hand LänsSt — endast kan upphäva, kassera, ett klandrat beslut, däremot icke tvinga kommunen att fatta nytt beslut i ärendet. Då resningsinstitutets syfte är att blåsa nytt liv i "processen", skulle medgivande av resning avseende beslut, mot vilka talan föres genom kommunalbesvär, innebära ett frångående av nyssnämnda princip.

Andra omständigheter gör emellertid, att man har anledning att ställa sig frågande inför påståendet, att kommunala beslut, som överklagas genom kommunalbesvär, skulle vara helt fredade från omprövningsrisk, då besvärstiden utgått. *Statlig myndighets utslag i kommunalbesvärsärende* kan enligt entydig praxis i princip bli föremål för resning.[14] Denna resningsmöjlighet kommer uppenbarligen i konflikt med kommunens nämnda intresse av att kunna betrakta lagakraftvunna beslut som godkända och slutgiltiga.[15] Det skulle vara föga konsekvent att av-

[11] Ang. en framförd men sedermera övergiven tanke på en utvidgad dylik kontroll inom ramen för ett speciellt besvärsinstitut, se SOU 1955:19 s. 69 ff, 95 f, BSK s. 637; jfr även Herlitz i FT 1958 s. 20 ff och Petrén i SvJT 1958 s. 196 f.

[12] Se t. ex. RÅ 1958 I 115.

[13] Petrén s. 260, BSK s. 618, 632.

[14] Se t. ex. RÅ 1941 E 96, 1945 S 58, 1962 I 96 och 183.

visa resning i kommunala beslut men medge resning i statlig myndighets beslut i kommunalbesvärsärende. Vidare kan erinras om att institutet *restitutio fatalium* kunnat användas, även då det gällt kommunalbesvär.[16] Här finns sålunda ytterligare en möjlighet, att det kommunala beslutet på ett senare stadium — efter treveckorsfristen — kan bli upphävt.

De lege ferenda kan det naturligtvis övervägas, om icke regler bör införas, som generellt hindrar omprövning av beslut, som överklagas genom kommunalbesvär, efter besvärstidens utgång,[17] men *i nuläget* synes man mot bakgrund av vad nyss sagts om de övriga situationer, där dessa beslut ovedersägligt kan komma att rivas upp på ett senare stadium, kunna sätta frågetecken för påståendet, att besluten icke är resningsbara. Belysande rättsfallsmaterial torde i stort sett saknas; då kommunalbesvärstiden överskridits, synes restitutio fatalium vara det extraordinära rättsmedel man främst åberopar.[18] Stödet i praxis för den uppfattning om nuvarande rättsläge härvidlag, som jag ställt mig tveksam inför, synes emellertid svagt.[19] Andra fall förefaller snarast tala i motsatt riktning.[20]

[15] Det andra av de båda ovan anförda skälen mot resningsinstitutets tillämplighet, då det gällde kommunens beslut, bortfaller däremot här, då statlig besvärsmyndighet kan tvingas att upptaga ett kommunalbesvärsärende till ny handläggning efter återförvisning och sålunda bör kunna tvingas härtill även i samband med beviljande av resning.

[16] Se t. ex. RÅ 1958 I 82, 1959 I 39.

[17] Se BSK s. 632, 649 ang. lagförslagets 18 kap. 1 § 3 st. och 3 §. — Skäl synes dock kunna anföras även för den meningen, att en reservmöjlighet för extraordinära fall erfordras även inom denna sektor.

[18] Som inledningsvis antyddes, är det emellertid ibland svårt att avgöra, vilket institut som i ett visst fall varit aktuellt; jfr t. ex. RÅ 1953 I 277. Då besvär anförts över det kommunala beslutet men dessa avvisats av LänsSt, kan tvekan stundom även uppstå, huruvida en resningsansökan gäller det ursprungliga beslutet eller avvisningsbeslutet; jfr Cars, Om resning i rättegångsmål (1959; cit. Cars) s. 110.

[19] Petrén, s. 260, hänvisar endast till ett äldre, ej helt entydigt notisfall, RÅ 1910 E 93. Skolråd hade där beslutat entlediga folkskollärare, tillika organist och klockare, från hans befattningar, och dennes besvär häröver hade sedan av domkapitlet genom lagakraftvunnet utslag lämnats utan avseende; sedermera ansökte skolrådet, att dess beslut måtte upphävas, men RegR fann ej ansökningen förtjäna avseende. Utgången i detta mål har f. ö. förklarats på annat sätt av Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt II: 2 (1961; cit. Jägerskiöld) s. 530 och 532. — BSK anför över huvud intet rättsfall till stöd för denna ståndpunkt; man har (s. 632) endast "antagit gällande rätts innebörd vara" den av Petrén anförda.

[20] Jfr t. ex. RÅ 1957 I 88, där kommunalfullmäktige beslutat att försälja ett skolhus till viss person och besvär häröver avvisats av LänsSt, eftersom besvärstiden utgått. I besvär och ansökan yrkade klaganden att, enär han på grund av sjukdom haft laga förfall för att han icke inkommit med sina besvär hos LänsSt inom föreskriven tid och därjämte saknat kännedom om be-

Vad slutligen angår beslut av vad man brukar benämna *övriga offentligrättsliga organ* — alltså andra än statliga och kommunala sådana — är den allmänna meningen, att resningsinstitutet kan användas, i den mån besluten kan överklagas genom förvaltningsbesvär.[21]

4. Utesluter andra rättelsemöjligheter resning?

Inledningsvis nämndes att extraordinära rättsmedel kan ifrågakomma för angrepp på beslut, som vunnit *laga kraft*. Även RF § 19 anger lagakraftvinnandet som förutsättning för resning. Så länge den ordinära besvärsvägen står öppen, kan resningsinstitutet givetvis ej aktualiseras.

Man kan då fråga sig, om på samma sätt tillgången till *andra rättelsemöjligheter* utesluter resning. Om *särskilda institut* — ansökan om restitution, framställande av anmärkning, återvinning, anförande av besvär i särskild ordning jämlikt de nämnda reglerna i TaxF 100 § etc. — står till buds, anser man i allmänhet inom doktrinen så vara fallet,[22] men i avsaknad av vägledande praxis uttrycker man sig försiktigt härvidlag. Däremot torde det stå klart, att t. ex. möjligheten att få saken omprövad vid *allmän domstol* icke utesluter resning; KR:s utslag i avlöningsärenden är sålunda resningsbara, trots att saken kan omprövas efter talan vid allmän domstol,[23] och detsamma torde gälla beträffande utslag i utsökningsmål.[24] Icke heller möjligheten att få ex.vis ett administrativt frihetsberövande upphävt efter ansökan om *utskrivning* hindrar prövning av en resningsansökan. Sedan LänsSt i RÅ 1948 S 51[25] fastställt barnavårdsnämnds beslut om omhändertagande för skyddsuppfostran och RegR ej gjort ändring i detta beslut, anhöll de omhändertagna barnens föräldrar, att KMt "måtte bryta domen åter"; denna ansökan prövades men avslogs av RegR, varvid en ledamot pekade på

svärstiden, KMt utan hinder av att nämnda besvärstid försuttits, "måtte med upphävande av myndigheternas beslut förklara försäljningen av förenämnda skola ogiltig"; hans talan lämnades av RegR "utan bifall". Det citerade yrkandet innefattade sålunda icke (endast) en begäran, att besvärstiden skulle återställas, utan får väl snarast anses konstituera en resningsansökan. Då RegR icke avvisade utan ogillade denna, tyder fallet på att även beslut av karaktär att skola överklagas genom kommunalbesvär kan vara resningbara.

[21] Ang. sistnämnd fråga, se Ragnemalm s. 83 ff, 164 ff, 194 f.

[22] T. ex. BSK s. 620, Westerberg s. 135; jfr däremot Petrén s. 248.

[23] Petrén s. 256, BSK s. 621; jfr även Jägerskiöld s. 529.

[24] Westerberg s. 135, Cars s. 114.

[25] Se härom Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951) s. 77, 491; jfr Eek, Administrativa frihetsberövanden (1943) s. 149.

möjligheten att påkalla utskrivning av barnen. Utgången blev likartad i ett senare mål rörande omhändertagande för samhällsvård; en första resningsansökan hade här lämnats utan bifall (RÅ 1965 S 302),[26] och en förnyad sådan från sökandena rönte sedan samma öde men "under erinran att de hos vbde barnav:nd ägde påkalla prövning av frågan huruvida samhällsvården kunde upphöra" (RÅ 1966 S 142). Även kan i sammanhanget pekas på rättsfallet RÅ 1956 S 167, där föräldrar till ett för skyddsuppfostran omhändertaget barn förgäves gjort upprepade framställningar om slutlig utskrivning av barnet och sedan i ansökan hos KMt anhållit, att barnavårdsnämndens "beslut om fortsatt skyddsuppfostran måtte upphävas, enär några sakskäl för beslutet icke förefunnes". RegR lämnade ansökningen "i vad den kunde åsyfta resning i målet" utan bifall; möjligheten att återkomma med ny framställning om utskrivning uteslöt alltså ej prövning av en resningsansökan.

Härmed är vi inne på frågan, huruvida resning förutsätter, att beslutet vunnit icke blott laga kraft utan även *materiell rättskraft*.[27] Kan det finnas skäl att medge prövning av en resningsansökan, om ett *avslag* på t. ex. en ansökan om *tillstånd* väl vunnit laga kraft, *men ny ansökan om detta tillstånd kan göras*?[28] Skulle sökanden efter ett avslagsbesluts lagakraftvinnande kunna ex.vis presentera nya omständigheter till stöd för sitt yrkande — omständigheter, som han menar bör föranleda, att tillståndet beviljas — är det väl för honom naturligast att (först) vända sig till beslutsmyndigheten med en förnyad framställning. Om han däremot anser, att de i ansökningsärendet åberopade omständigheterna är tillräckliga för att medföra bifall till ansökningen, och menar, att myndighetens avslag ex.vis innefattar en klart oriktig rättstillämpning, måste det förefalla tämligen meningslöst att upprepa ansökningen hos beslutsmyndigheten; denna kan ju då förväntas vidhålla sin uppfattning. På samma sätt kan nya framställningar synas ändamålslösa i den förra situationen, om ej heller den på nya omständigheter baserade, upprepade ansökningen leder till positivt resultat. De skäl som talar för att av-

[26] Även i t. ex. RÅ 1956 S 106 (skyddsuppfostran), 1957 S 193 och 1964 S 129 (intagning å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare) lämnades ansökningen "utan bifall" utan vidare motivering.
[27] Se härom bl. a. Westerberg s. 135 och Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 70 ff, Petrén s. 248 f, Jägerskiöld s. 528, BSK s. 620 f, 633 f.
[28] Avslagsbeslut vinner normalt ej rättskraft; se t. ex. Westerberg s. 77 och Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 527, Strömberg s. 89, BSK s. 478, SOU 1968: 27 s. 160.

slag på ansökningar om tillstånd bör tillerkännas överklagbarhet bör principiellt även motivera, att resning kan tillgripas.[29]

Även då det gäller resningsansökningar gällande ej rättskraftiga avslagsbeslut, synes man i praxis *pröva* framställningarna, men vanligen lämnas de "utan bifall", stundom med hänvisning till möjligheten att ånyo vända sig till beslutsmyndigheten; endast undantagsvis synes resning *beviljas*. Några exempel ur senare praxis kan illustrera det sagda:

Rättsfallet RÅ 1961 I 22 visar, att RegR ansett resning kunna ifrågakomma i en situation, där sökanden icke förefaller att ha åberopat några nya omständigheter. MedSt:s strålskyddsnämnd avslog en begäran om tillstånd att inneha röntgenapparat och att därmed bedriva röntgenfotografering av skelettdelar, då sökanden ej styrkt sin kompetens att bedriva sådan verksamhet. Efter besvär fastställde RegR strålskyddsnämndens beslut. RegR lämnade sedan en resningsansökan "utan bifall", enär sökanden icke förebragt någon omständighet av beskaffenhet att kunna föranleda resning.[30]

Ett exempel på ett fall, där nya omständigheter däremot anfördes till stöd för resningsansökningen, är RÅ 1957 I 175. LänsSt:s beslut att med åberopande av brandsäkerhetsskäl avslå en ansökan om tillstånd att bedriva hotellrörelse vann här laga kraft. Sökanden utverkade senare ett utlåtande från riksbrandinspektören till sin fördel, och med stöd av detta begärde han resning. Resningsansökningen lämnades även här "utan bifall", varvid man emellertid förklarade det vara sökanden obetaget att med stöd av utlåtandet ånyo göra ansökan hos LänsSt om tillstånd att bedriva den aktuella hotellrörelsen.

I RÅ 1967 K 1260, som gällde samma typ av tillstånd som i närmast föregående fall, bifölls emellertid resningsansökningen, då LänsSt vid ärendets avgörande icke beaktat vissa ändringar, som sökanden gjort i sin ursprungliga ansökan. En dissident ville däremot — som i föregående fall — lämna resningsansökningen utan bifall och hänvisa sökanden till att på nytt söka tillstånd hos LänsSt.

Särskilt bör beaktas att resningsvägen ibland kan erbjuda på-

[29] Jfr Ragnemalm s. 446 f.

[30] Samma svar på vederbörandes talan i RÅ 1963 Fö 3 "i vad den må innefatta ansökan om resning"; det gällde här ej avslag på begäran om *tillstånd* utan om *penningbidrag* (familjebidrag). Jfr Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 529.— Blankt avslag — "utan bifall" — blev det i RÅ 1966 S 152, som gällde tillstånd att anordna vattenklosett.

tagliga fördelar för den enskilde — och även för det allmänna — framför andra rättelsemöjligheter, nämligen om dessa senare skulle medföra väsentligt större besvär och kostnader och vara avsevärt mera tidskrävande. Ett belysande exempel på en sådan situation ger rättsfallet NJA 1952 s. 601, där HD beviljade resning för vinnande av ny prövning beträffande frågan om fastställelse av ett laga skifte. Det aktuella skiftet hade avslutats 1843, men fastställelse hade då vägrats. Visserligen kunde nytt laga skifte begäras, men man tog alltså hänsyn till sökandenas argumentering — vilken stöddes av i målet hörda myndigheter — rörande de avsevärda kostnader och olägenheter som ett nytt förfarande skulle åsamka både dem och statsverket.

Sammanfattningsvis kan beträffande informella rättelsevägars inverkan på resningsfrågan sägas följande: Det vore för djärvt att hävda, att man helt bör bortse från andra rättelsemöjligheter. Resningsinstitutet skall ju erbjuda en reservmöjlighet, då rättelse ej kan nås på ordinär väg. Å andra sidan är det klart, att, som nyss berörts, resningsvägen ur bl. a. arbets-, kostnads- och tidssynpunkt kan erbjuda påtagliga fördelar framför t.ex. en möjlighet att förnya ett ansökningsärende. Dessutom kan, som tidigare visats, en informell rättelsemöjlighet en eller flera gånger förgäves ha prövats, varför ytterligare försök ter sig meningslösa. Ett ytterligare skäl att medge resning i fall, då ny ansökan kan göras, är det faktum att beträffande vissa förmåner tiden för ärendets anhängiggörande kan ha konstitutiv betydelse, så att en upprepad ansökan blir utan verkan för förfluten tid, medan ny prövning efter resning kan avse hela tiden från det den ursprungliga ansökningen gjordes.[31] Av praxis rörande denna fråga synes kunna utläsas, att *man i vart fall icke generellt vill uppställa ett krav på att varje annan rättelsemöjlighet skall ha prövats, för att resning skall ifrågakomma.* Intresset av att lagakraftvunna beslut ej upprives utan vägande skäl synes i stället tillgodoses, genom att strängare krav upprätthålles, för att resning skall *beviljas*. Spärren ligger alltså i det aktuella hänseendet snarare på den *materiella* än på den *formella* sidan.

5. Resning då det lagakraftvunna beslutet redan verkställts?

Även kan i detta sammanhang ställas frågan, om resning bör kunna ske, om beslutet redan *verkställts* och en återgång ej synes möjlig att åstadkomma.[32] Då någon form av substitut för ett fak-

[31] BSK s. 633.
[32] Se härom BSK s. 619, 634, Westerberg s. 136.

tiskt återställande av det ursprungliga läget dock normalt kan tänkas — åtminstone kan ofta en moralisk upprättelse ges — synes svaret principiellt böra bli jakande. Härför talar även att *prejudikatsynpunkter* kan böra tillmätas relevans och möjligen också att det för senare *skadeståndsanspråk* mot det allmänna kan vara av värde för den enskilde att söka resning i definitivt verkställda beslut.[33] Sistnämnda argument får naturligtvis ökad styrka, om planerna på ett utvidgat samhälleligt skadeståndsansvar för felaktiga förvaltningsbeslut realiseras.

6. Avgörandets kvalitet

Jag övergår så till att diskutera, om särskilda krav på *avgörandets kvalitet* bör uppställas, för att det skall kunna bli föremål för resning, och vilka dessa krav i så fall bör vara. För att ett beslut skall kunna angripas med *ordinära besvär* måste det ha vissa verkningar.[34] Rent allmänt kan inledningsvis konstateras att fordringarna vad avser effekten mot den av beslutet berörde rimligen icke kan ställas *lägre*, då det gäller tillgången till ett *extraordinärt* rättsmedel som resning.

Som tidigare nämndes, talar RF § 19 om återbrytande av *dom*. Att man icke härav bör draga slutsatsen, att endast avgöranden, som *rubriceras* som domar, kan bli föremål för resning följer redan därav, att avgöranden i förvaltningsärenden regelmässigt rubriceras på annat sätt — såsom beslut, resolutioner eller utslag; såvitt jag vet, är försäkringsdomstolen ensam om att benämna sina avgöranden domar. Stadgandet om RegR:s prövning av resningsansökningar vore sålunda helt ändamålslöst, om endast avgöranden betecknade som domar vore resningsbara. En sådan begränsning avvisas givetvis även allmänt i litteraturen.[35] Även kan erinras om att i RB 58: 10 stadgas att vad som sägs om resning avseende domar äger motsvarande tillämpning beträffande rättens beslut.[36]

Icke heller erfordras att det rör sig om ett *beslut i sak*. Även avvisnings- och avskrivningsbeslut har i praxis ansetts kunna bli föremål för resning.[37]

[33] Jfr ang. motsvarande skäl för medgivande av överklagbarhet, Ragnemalm s. 306.
[34] Ang. olika typer av dylika verkningar etc. må allmänt hänvisas till Ragnemalm.
[35] T. ex. BSK s. 616, Westerberg s. 135.
[36] Se även NJA II 1940 s. 167 ang. rättens utslag etc.
[37] RÅ 1950 K 31, 1956 H 88. Om dessa beslutstyper och deras verkningar, se Ragnemalm s. 287 ff.

Begränsningar i resningsinstitutets tillämpningsområde hänförliga till avgörandet måste i stället, som inledningsvis här antyddes, företagas efter ungefär samma riktlinjer som då överklagbarhetsfrågan skall lösas. Då man inom *doktrinen* söker ange, hur avgörandet måste vara beskaffat, utgår man naturligen regelmässigt från RF § 19 och hävdar, att beslutet väl icke behöver vara helt jämförbart med en *dom* men dock måste förete likheter med en sådan. Man uppställer kraven, att beslutet skall utgöra produkten av ett kvalificerat *förfarande* och medföra mera markanta *verkningar*.

Petrén (s. 259) säger sålunda, att "ordet dom i RF § 19 måste tolkas mycket vidsträckt och får tänkas omfatta varje förvaltningsavgörande, som medför bestämda rättsverkningar för ett eller flera rättssubjekt eller i förhållande dem emellan och som är utgånget av ett förvaltningsförfarande av någon kvalitet".

BSK (s. 619) framhåller som sin mening, att det påfordras en strängare sovring av besluten med avseende å deras rättsliga kvalitet och pregnans än den som sker i besvärssammanhang vid bedömning av överklagbarhetsfrågor. Utanför området för kvalificerad myndighetsutövning torde därför det stora flertalet beslut icke vara resningsbara, förmodar man. Särskilt framhålles att beslut i ärenden, för vilka KMt i statsrådet är sista instans, t. ex. beslut i tjänstetillsättnings- och upphandlingsärenden, i regel ej utgör sådana rättsligt kvalificerade avgöranden, att de kan betraktas som domar i RF:s mening.

Strömberg (s. 195) hävdar, att alla utslag i besvärsmål kan bli föremål för resning, medan det beträffande avgöranden i första instans kan ifrågasättas, om resningsmöjligheten icke bör begränsas till sådana beslut, som till sina rättsverkningar kan jämställas med domar. Speciellt beträffande mål, där KMt i statsrådet är högsta instans, förklaras sistnämnda begränsning sannolikt upprätthållas.

Westerberg (s. 135) menar likaså, att ett visst krav torde upprätthållas på att avgörandet skall vara av så rättsligt kvalificerad art, som är kännetecknande för en dom. Liksom BSK antar han, att ex.vis beslut i tjänstetillsättningsärenden ej kan resas.

Gemensamt för samtliga författare är emellertid att man uttrycker sig med stor försiktighet och poängterar, att vägledande praxis i stor utsträckning saknas.

Om vi så ser till *rättspraxis* kan först konstateras att åtskilliga fall från *RegR* synes visa, att resningsinstitutet ansetts tillämp-

ligt i olika förvaltningsärenden, där besluten knappast företett några mera "domsliknande" drag.[38] Ur den senaste kompletta årgången av RÅ (1968) kan pekas på referatfallet nr 73, där resning beviljades, då fel förelupit vid röstsammanräkning enligt kommunala vallagen.[39] Av särskilt intresse synes emellertid vara rättsfall, där resningsansökningen gällt beslut, som fattats av *KMt i statsrådet* eller i ärende, där regeringen är högsta instans — sålunda i situationer, där man inom doktrinen särskilt poängterat, att resningsmöjligheten bör reserveras för sådana avgöranden, som med hänsyn till förfarandets kvalitet och beslutets verkningar kan jämställas med domar. Fyra fall ur NJA från senare tid synes värda att i detta sammanhang granskas något närmare. De båda första rättsfallen avser beslut av någorlunda jämförbar typ, varför fallen lämpar sig att ställas mot varandra:

I NJA 1956 s. 215 hade KammK med stöd av 2 § i lagen 4/1 1927 ang. tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall m. m. under vissa angivna villkor och bestämmelser på kyrkorådets tillstyrkan medgivit, att ett område tillhörande ett prästboställe fick försäljas. Beslutet var enligt uttryckligt författningsstadgande överklagbart — besvär kunde anföras hos KMt i statsrådet — men det överklagades icke utan vann laga kraft. Kyrkorådet i den aktuella församlingen ansökte sedermera om resning under åberopande av att nya omständigheter hade uppenbarats efter beslutets lagakraftvinnande — omständigheter som, om de varit kända tidigare, skulle ha föranlett ett avstyrkande från rådets sida och även överklagande av KammK:s beslut, om detta ändock blivit för köparen positivt. De nytillkomna fakta bestod av uppdagade kontraktsbrott, vilka köparen som arrendator av marken gjort sig skyldig till. HD fastslog emellertid, att KammK:s ifrågavarande beslut icke utgjorde "sådant avgörande

[38] Se rättsfallsöversikter hos Petrén s. 259 f och BSK s. 618.

[39] I sammanhanget kan nämnas att RegR i RÅ 1964 I 128 och 129 "med hänsyn till de regler, som enligt lagen om val till riksdagen gälla för upprättande av röstlängd och dess rättsverkan", fann ansökan om rättelse av röstlängd "icke kunna bifallas"; en dissident ville däremot bevilja resning i målet. Det i ValL uppbyggda systemet härvidlag, enligt vilket fastställd röstlängd skall lända till "ovillkorlig efterrättelse", ansågs sålunda utesluta tillämpning av extraordinärt rättsmedel. Den utredning som sedermera resulterade i tillkomsten av det här ovan under 2 nämnda särskilda remediet (ValL 52 a §) ville även öppna möjlighet att bevilja resning och återställa försutten besvärstid på detta område; se SOU 1965:76 s. 47 f, 64, 74 f. Då tilllämpningen av extraordinära rättsmedel icke ansågs kunna förenas med gällande regelsystem i övrigt och kunde föranleda såväl andra rättsliga som praktiska svårigheter, genomfördes förslaget dock icke på denna punkt; se KPr 1966:71 s. 12 f, 18 f, KU 1966:28 s. 12.

som avses med det i § 19 regeringsformen givna stadgandet om återbrytande av dom", varför man fann "ansökningen lagligen icke kunna komma under bedömande".

I ett senare rättsfall — NJA 1966 s. 401 — där ett liknande beslut var aktuellt, kom man emellertid till ett annat slut. En lantbruksnämnd hade här avslagit en begäran om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen, och besvär häröver hade ogillats först av lantbruksstyrelsen och sedan av KMt i statsrådet. Köparen ansökte sedermera om resning beträffande KMt:s resolution under åberopande av att lantbruksnämndens beslut grundats på bristfällig utredning och att det framkommit omständigheter, som skulle ha lett till en annan utgång, om de varit kända för nämnden. Här uttalade nu HD, att man fann "ansökningen avse sådant ärende att den enligt § 19 regeringsformen skall avgöras av HD". Därefter lämnade man emellertid ansökningen utan bifall, då sökanden ej förebragt omständigheter av beskaffenhet att föranleda resning.

Vad kan då ha föranlett, att man icke behandlat de båda fallen lika? Skiljer de sig från varandra i något fundamentalt avseende? Tre olika förklaringar synes tänkbara:

En differens mellan fallen ligger däri, att resningsansökningen i det förra fallet avsåg ett icke överklagat beslut av KammK, alltså ett avgörande i första instans, medan man i det senare fallet sökte resning i KMt:s resolution i anledning av klagandens besvär. Som ovan nämndes, hävdas på sina håll i litteraturen den meningen, att *besvärsutslag* såsom produkter av ett mera kvalificerat förfarande skulle vara jämförbara med domar och därför resningsbara.[40] En sådan princip får emellertid mycket olyckliga praktiska konsekvenser. Skulle besvärsutslag till skillnad från förstainstansbeslut generellt ha karaktär av "domar" i resningsreglernas mening, blev ju följden, att *alla* beslut borde överklagas, oavsett om man kan åberopa några relevanta omständigheter till stöd för ett överklagande — detta därför att man då skulle vara garderad, för den händelse nya fakta senare skulle uppdagas och en resningsansökan bli aktuell. Ett sådant system skulle verka mycket nyckfullt. En notorisk kverulant, som är benägen att automatiskt överklaga alla beslut som går honom emot, skulle kunna få resning i en senare situation, medan en sansad person, som icke anser sig kunna anföra tillräckligt

[40] Jfr t. ex. Petrén s. 260 ang. utslag i kommunalbesvärsmål och Strömberg s. 195.

starka skäl för ett överklagande, skulle betagas denna möjlighet.

Skäl föreligger alltså att tro, att skillnaden förstainstansbeslut-besvärsutslag icke förklarar den olika utgången i de båda målen. Kan förklaringen i stället sökas i en väsensskillnad mellan de grundläggande ärendena? Låt oss något granska, vad de båda basbesluten i sak innebar.

KammK:s inflytande på frågan angående försäljning av kyrklig jord bestod enligt de tillämpliga reglerna närmast i ett slags *vetorätt*. Ett positivt beslut från kollegiets sida medförde alltså i och för sig icke, att en försäljning kom till stånd. Köpekontrakt upprättades av stiftsnämnden, som även hade att utfärda köpebrev. En förutsättning för en giltig överlåtelse måste emellertid därtill vara, att stiftsnämnden har fullmakt från jordägaren, om denne icke är kronan utan pastoratet.[41]

Ej heller i det andra fallet innebar givetvis en klarsignal från den tillståndsbeviljande myndigheten — lantbruksnämnden — att ett köp automatiskt kom till stånd; andra komplikationer kunde självfallet tillstöta. Ett avslag omöjliggjorde på samma sätt en försäljning; även lantbruksnämnden kan sägas vara utrustad med ett slags vetorätt.

Föreligger då över huvud någon skillnad mellan de båda grundläggande ärendena, som kan tänkas motivera, att det ena avgörandet icke bör anses vara ett sådant som avses i RF § 19, medan det andra uppfyller kraven? Ja, möjligen skulle man kunna peka på den differensen, att lantbruksnämnden s. a. s. står i direktkontakt med den enskilde — denne vänder sig till nämnden med ett kontrakt och begär tillstånd att förvärva viss mark, och nämndens beslut riktar sig direkt till honom — medan KammK:s beslut är riktat till en annan myndighet, stiftsnämnden, och således mera framstår som ett *yttrande*[42] till detta organ, vilket, som nämndes, i sin tur med markägarens bemyndigande sluter avtal med den enskilde. Denna skillnad synes dock knappast markera någon reell differens mellan de båda beslutens kvalitet. Besluten har dock principiellt samma sakliga innebörd — de är avgörande för frågan, om viss mark skall få förvärvas av den presumtive köparen. I intet av fallen gäller det ett förfarande, som påminner om det som föregår meddelandet av en dom, och avgörandet företer inga större likheter med en dom.

Om sålunda även det senast diskuterade alternativet kan av-

[41] Sundberg, Kyrkorätt (1948) s. 322; se även s. 319 ff, 389 f.
[42] Jfr Jägerskiöld s. 529.

skrivas, återstår, såvitt jag kan se, endast en förklaring: Det förefaller, som om HD velat utvidga resningsmöjligheten genom utgången i det senare fallet. Beaktas bör att tio år dock skiljer de båda fallen åt.

Denna slutsats synes styrkas av ett färskt rättsfall, NJA 1969 s. 264, där HD dementerade de förmodanden som framföres flerstädes i doktrinen, att *tjänstetillsättningsbeslut* icke skulle vara resningsbara. Man förklarade i exakt samma ordalag som i 1966 års fall, att ansökningen, som gällde resning i landstings förvaltningsutskotts lagakraftvunna beslut om tillsättande av befattning som biträdande överläkare,[43] avsåg sådant ärende, att den enligt RF § 19 skulle avgöras av HD, varefter man — likaså med en standardformulering — avslog resningsansökningen. Då man näppeligen kan påstå, att ett tjänstetillsättningsbeslut är jämförbart med en dom, synes man här klart ha avlägsnat sig från vad som åtminstone inom doktrinen tidigare hävdats beträffande kraven på ett resningsbart beslut.[44]

Nyligen har ytterligare ett bevis givits på att resning kan ifrågakomma, även då det gäller beslut av KMt i statsrådet. I NJA 1969 s. 468 prövade men avslog HD en resningsansökan — formulerad som besvärsskrivelse — avseende KMt:s beslut om beviljande av expropriationsrätt. Möjligen skulle *förfarandet* här dock kunna sägas mera påminna om en rättegång än i de tidigare nämnda fallen rörande tillstånd till fastighetsöverlåtelser, eftersom parter med motstående intressen agerade i ärendet.[45] Det var ju här fråga om en tvångsmässig marköverlåtelse, där ägaren motsatte sig, att KMt medgav rätt till expropriation; i NJA 1956 s. 215 och 1966 s. 401 var däremot de i fastighetsaffären involverade kontrahenterna överens, och båda önskade — beträffande det förra fallet endast vad angår det ursprungliga ärendet — att den statliga kontrollmyndigheten skulle godkänna förvärvet. *Utslaget* hade ju här också mycket vittgående verkningar, eftersom

[43] Dylikt beslut överklagas enligt sjukvårdslagen 34 § genom förvaltningsbesvär; jfr Rahm, Sjukvårdslagen. Sjukvårdsstadgan (3 uppl. 1968) s. 137.
[44] Westerbergs i Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm (1957) s. 257 framförda förhoppning, att möjligheterna att erhålla resning i regeringens beslut icke måtte förringas utan befästas och utvidgas, har alltså infriats.
[45] Jfr expropriationslagen 4 § 3 st.

vederbörande i och med detta, låt vara mot ersättning, som domstolen sedan fastställde, berövades sin egendom.[46]

Sammanfattningsvis skulle jag beträffande kraven på avgörandets kvalitet vilja säga följande: I avhandlingen om Förvaltningsbesluts överklagbarhet vederlägger jag uppfattningen, att endast *förvaltningsakter* eller beslut med *rättsverkningar* tillerkännes (och bör tillerkännas) *överklagbarhet*. På samma sätt förefaller det, som om den i litteraturen — särskilt då det gäller beslut av KMt i statsrådet eller beslut, som i sista hand tillhör regeringens prövning — allmänt omfattade meningen, att endast *förvaltningsbeslut, som kan jämställas med domar* eller i vart fall företer likheter med sådana, är *resningsbara,* motsäges åtminstone av senare praxis. Det kan naturligtvis vara bestickande att slå fast, att resningsbarheten måste vara *avsevärt* mindre omfattande än överklagbarheten, beroende på de starkare skäl som talar mot upprivande av lagakraftvunna beslut. Den begränsning till *extraordinära* situationer, som det *extraordinära* rättsmedlet resning bör vidlådas av, behöver emellertid icke ligga på den formella sidan. Rättspraxis synes, såvitt en ytterst summarisk granskning givit vid handen, snarast visa, att man är generös, då det gäller att bejaka, att resningsvägen principiellt står till buds, men restriktiv med att bifalla ansökningar. Är det en riktig iakttagelse, att resningsinstitutets begränsning främst ligger icke på den *formella* utan på den *materiella* sidan, kan icke utan vidare slås fast, att resningsbarheten är *väsentligt* mindre omfattande än överklagbarheten. Jag tror icke, att det är ett alltför djärvt antagande, att en mera ingående undersökning av rättspraxis i resningsärenden skulle ge vid handen, att de båda områdena *i stort sett* sammanfaller.

[46] KMt:s beslut torde icke kunna omprövas av domstol, sedan saken fullföljts. Hessler — vilkens antagande i SvJT 1957 s. 247, att resningsinstitutet står till buds "i vissa situationer vid exempelvis en lantbruksnämnds avgörande av förvärvstillstånd eller K. M:ts beslut om tillstånd till expropriation", sålunda besannats — menar dock, att det är "tänkbart att ett uppenbart lagstridigt expropriationstillstånd även skulle kunna åsidosättas i den judiciella handläggningen av expropriationsmålet inför expropriationsdomstol och dess överinstanser".

OM NULLITETSBESVÄR

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1971 s 1–20)

1. Ämnet

I ett tidigare häfte av denna tidskrift[1] har jag i huvuddrag sökt kartlägga *resningsinstitutets* tillämpningsområde i förvaltningsmål. Att icke endast allmän domstols domar och beslut utan även lagakraftvunna förvaltningsbeslut kan resas står mot bakgrund av en rikhaltig praxis fullt klart. Lika säkert är att det andra i RF § 19 och RB reglerade särskilda rättsmedlet, *restitutio fatalium*, ofta kommer till användning även i förvaltningsmål. Då det däremot gäller den tredje variant som brukar inrangeras bland de extraordinära rättsmedlen — *domvillo-* eller *nullitetsbesvär* — kompliceras bilden avsevärt. Inom doktrinen finner man uttalanden, som än bekräftar än förnekar förekomsten av ett sådant institut inom förvaltningsrätten, och även praxis ger en splittrad bild.

Redan nu kan konstateras att motsättningarna och oklarheterna på detta område till icke ringa del nog kan tillskrivas terminologiska förvecklingar. Syftet med denna uppsats är i första hand att söka fixera de delvis helt olikartade företeelser, som samlats under den gemensamma beteckningen nullitetsbesvär, och genom en utmönstring av moment, som ej har direkt samband med ett extraordinärt rättsmedel, renodla begreppet. Vidare skall undersökas i vad mån processrättens domvillobesvärsregler kan användas analogt i förvaltningsmål, varvid jag — på samma sätt som tidigare beträffande resning — koncentrerar mig på frågan, om några speciella inskränkningar i så fall får anses gälla i domvillobesvärsinstitutets tillämpningsområde. Vid behandlingen av det särskilda förvaltningsrättsliga rättsmedlet nullitetsbesvär — om man nu kan tala om ett sådant — beröres speciellt den inverkan allmänna ogiltighetsresonemang haft vid tillämpningen av detta institut. Kritiken härav bildar bakgrund till några avslutande reflexioner de lege ferenda. Särskilt bör framhållas att med min inställning till förevarande problematik anledning saknas att här närmare gå in på frågan om de allmänna förutsättningarna för att ett förvaltningsbeslut skall anses som en nullitet.

[1] FT 1970 s. 176 ff.

2. Prejudiciell omprövning

Reuterskiöld[2] delade in besvär såsom administrativt rättsmedel i två kategorier, vanliga besvär och nullitetsbesvär. De sistnämnda innebar en ansökan hos överordnad myndighet om fastställelse av att ett beslut var en nullitet. Sådan talan kunde väckas, när helst ett behov av ogiltighetskonstaterande uppstod — främst då verkställighetsåtgärder skulle vidtagas — och alltså oberoende av om besvärstiden utgått. Som stöd för sin uppfattning om existensen av ett dylikt nullitetsbesvärsinstitut åberopade han rättsfallet RÅ 1913: 135, där landstings förvaltningsutskotts beslut undanröjdes såsom innefattande ett kompetensöverskridande, då landstinget saknat laga stöd för sin åtgärd att i aktuellt hänseende överlåta beslutanderätten på utskottet.

Sundberg har senare med hänvisning till samma och ett likartat rättsfall[3] velat illustrera, att en möjlighet att anföra nullitetsbesvär erkänts i praxis.[4] Senare har han emellertid modifierat sin framställning därvidlag, så att den prövning av ett besluts giltighet, som kan ske i samband med prövningen av ordinära besvär över ett *annat* beslut, för vilket det förra legat till grund, säges vara ett resultat av anförande av *indirekta nullitetsbesvär*.[5]

Då besvär över ett beslut, fattat ex.vis under verkställandet av givet uppdrag, utmynnat i ett undanröjande, baserat på att delegationsmyndigheten genom det bakomliggande beslutet överträtt gränserna för sin kompetens, kan resultatet av besvärsprövningen naturligtvis sägas innefatta ett *nullitetskonstaterande* beträffande bemyndigandet.[6] En sådan prejudiciell omprövning — vid förekomsten av successiva beslut — av ett tidigare beslut i kedjan i samband med vanliga besvär över ett senare är emellertid en helt normal företeelse, som synes ha föga gemensamt med nullitetsbesvär såsom extraordinärt rättsmedel.[7]

Att termen nullitetsbesvär, använd på detta enligt mitt förme-

[2] Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt I (1914) s. 215, 261 f, Den svenska statsstyrelsens organisation (1927) s. 92.
[3] RÅ 1940: 23.
[4] Grunddragen av allmän förvaltningsrätt (1943) s. 178.
[5] Allmän förvaltningsrätt (1955) s. 372 f.
[6] Se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet (1970) s. 594 ff.
[7] Samma ståndpunkt har intagits av Herlitz, Förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69) s. 210 not 3 och Förvaltningsrättsliga plikter (1949) s. 420 f, Strömberg i FT 1955 s. 114, 121 och Allmän förvaltningsrätt (4 uppl. 1969) s. 196, Kaijser, Kommunallagarna II (3 uppl. 1967) s. 320 och Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 656; jfr även Petrén i Festskrift tillägnad Nils Herlitz (1955) s. 250 not 2.

nande något oegentliga sätt, emellertid på sina håll accepterats framgår t. ex. av att rättsfallet RÅ 1957: 21 i årsboken försetts med rubriken "Nullitetsbesvär". Enligt av KMt fastställt reglemente för en häradsallmänning skulle delägares beslutanderätt på allmänningsstämma utövas genom distriktsombud, utsedda på delägarstämmor för skilda distrikt. I strid med reglementets föreskrifter hölls gemensam delägarstämma för samtliga distrikt, varå distriktsombud för två socknar valdes. En delägare med mark i dessa båda socknar förklarade sig i skrift till LänsSt anföra besvär över valet, varjämte han *hemställde, att genom LänsSt:s försorg ny delägarstämma måtte hållas för val av distriktsombud.* LänsSt besvarade framställningen som innefattande besvär jämlikt 47 § lagen 18/4 1952 om häradsallmänningar (LHA) och avvisade dessa besvär såsom för sent inkomna.

Delägaren besvärade sig hos KMt, varvid han anförde, att ifrågavarande val måste betraktas som en *nullitet:* val av distriktsombud borde ha förrättats å delägarstämmor med socknarna var för sig; den person som utlyst stämman och fungerat som ordförande hade icke varit röstberättigad å delägarstämma med något av de båda aktuella distrikten, varför stämmor för val av ombud för dessa distrikt icke kunde anses utlysta; då över huvud ingen delägare i allmänningen med rösträtt för fastighet inom distrikten varit närvarande eller företrädd, hade uppenbarligen enligt gällande föreskrifter om rösträtt å delägarstämma något val av ombud för dessa distrikt icke kunnat komma till stånd. Eftersom den förekomna valproceduren icke utgjort sådant förfarande för avhållande av delägarstämma för val av distriktsombud, som avsågs i gällande föreskrifter,[8] borde allmänningsstyrelsen ofördröjligen ha utlyst delägarstämmor för val av ombud för de båda distrikten. Mot styrelsens underlåtenhet fanns det korrektivet, att LänsSt på framställning av delägare hade att utlysa stämma.[9] Det förhållandet, att han "icke anfört besvär inom en månad efter det att val förekommit genom ett i alla avseenden felaktigt förfarande, borde icke betaga honom rätten att vinna bifall till sin hos LSt gjorda *framställning om utlysande av delägarstämma för val av distriktsombud*" för ifrågavarande distrikt. (Kurs. här.)

RegR fastslog, att felaktigheterna i samband med kallelsen till och förfarandet vid delägarstämman var av den art, att de därvid

[8] LHA 39 § 2 st., regl. 48—53 §§.
[9] LHA 38 §, regl. 54 § 3 mom., 62 §.

fattade besluten, i vad de avsåg de båda distrikten, "ej kunna anses hava fattats å delägarstämma". Därför saknade LHA:s regler om besvär över beslut, som fattats å delägarstämma (47 § 1 mom.), tillämplighet, och dessa hade "så mycket mindre utgjort hinder för LSt att till saklig prövning upptaga klgdns talan *i vad den avser utlysande av delägarstämmor för sagda distrikt*" (kurs. här). Sålunda undanröjdes LänssSt:s utslag och återförvisades målet.

Det kan alltså väl sägas, att RegR:s utslag innefattade ett *nullitetskonstaterande* beträffande de på "delägarstämman" fattade besluten, men näppeligen att detta utgjorde resultatet av ett anförande av *nullitetsbesvär*. Vad RegR hade att bedöma var primärt icke lagligheten av "delägarstämmans" beslut utan riktigheten av LänsSt:s vägran att bifalla klagandens begäran om utlysande av delägarstämma för angivna distrikt, men därvid måste man naturligtvis undersöka, om LänsSt:s inställning varit riktig, därför att sådan stämma kanske redan i författningsenlig ordning hållits. Det var sålunda fråga om en ordinär prejudiciell prövning, som var nödvändig för besvärens besvarande.[10]

En annan — icke helt ovanlig — typ av rättsfall, som ansetts illustrera förekomsten av "indirekta nullitetsbesvär", ger RÅ 1967: 10 prov på.[11] RegR upphävde här ett föreläggande meddelat av hälsovårdsnämnd, då den bestämmelse i lokal hälsovårdsordning varå beslutet grundats var olaglig ("måste frånkännas giltighet"). Även här var det alltså fråga om ett vanligt besvärsmål, där man för besvarande av besvären måst pröva, om ett tidigare beslut med prejudiciell betydelse — i detta fall ett normbeslut — var giltigt.[12] Det kan anmärkas, att fallet i RÅ:s sakregister noterats som gällande "nullitet", ej "nullitetsbesvär". Huruvida det är lämpligt att över huvud i dylika fall tala om nullitet kan måhända vara föremål för tvekan — här aktuell "giltighetsprövning" kan vara av olika typ[13] — men i detta sam-

[10] Lika Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 656 och uppenbarligen även Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 196. Däremot synes det icke fullt korrekt att som besvärssakkunniga (SOU 1964: 27 s. 656) beskriva fallet som "angående ogiltigförklarande av beslut å delägarstämma för häradsallmänning". Jfr även Sundberg, Kommunalrätt (1964) s. 274 och Westerberg, Förfarandet i förvaltningen (1969) s. 141.

[11] Jfr även de av Strömberg i Den lokala förordningsmakten (1954) s. 279 not 1 åberopade rättsfallen samt ytterligare RÅ 1949 I 148 och 1951: 2.

[12] Se Strömberg, Den lokala förordningsmakten s. 279 ff och i FT 1955 s. 120 ff.

[13] Jfr Strömberg, Den lokala förordningsmakten s. 281 f.

manhang är det tillräckligt att konstatera, att några *nullitetsbesvär* icke figurerat.[14]

3. Andra uttalanden i besvärsutslag om giltigheten av annat beslut än det överklagade

I de nyss behandlade fallen var det alltså fråga om en prövning av ett tidigare fattat beslut inom ramen för ordinära besvär över ett senare beslut, som på det ena eller andra sättet baserats på det förra; för att kunna bedöma det överklagade beslutets laglighet var man nödsakad att undersöka, om ett annat beslut var giltigt. Det förekommer emellertid även exempel på uttalanden i besvärsmål om giltigheten av annat beslut än det överklagade, där det icke är fråga om ett så nära samband mellan besluten, som en prejudiciell prövning förutsätter.

Strömberg[15] har t. ex. pekat på några rättsfall — RÅ 1944: 14, 1945 S 181, 1950 I 233 — där förnyade vitesförelägganden förklarats "vara utan verkan" i besvärsutslag rörande tidigare förelägganden. Genom ett sådant förfarande har man naturligtvis i enskilds intresse velat informera om att förutsättning för nytt föreläggande är, att det första föreläggandet vunnit laga kraft, och att sålunda det förnyade föreläggandet ej behöver åtlydas. Även här gäller emellertid att särskilda *nullitetsbesvär* icke anförts, utan fortfarande rör det sig om uttalanden inom ramen för ordinär besvärsprövning.

4. Bortseende från besvärsförbud

Författningarna innehåller icke sällan på olika sätt konstruerade bestämmelser, som förbjuder besvär över en viss typ av beslut.[16] Motiven bakom dylika besvärsförbud kan vara av skilda slag: Ibland har man velat omöjliggöra besvär över beslut med inga eller obetydliga verkningar, där alltså inget påtagligt rättsskyddsbehov föreligger, ibland har man ansett besvären böra få sättas in först på ett senare stadium, då flera beslut är involverade i ett successivt förfarande; i vissa fall har beslutsmyndigheten

[14] Jfr nedan under 8. — Icke heller synes det ha rört sig om nullitetsbesvär i rättsfallet RÅ 1964 I 113, där besvärsmyndigheterna konstaterade, att hälsovårdsnämnds beslut att antaga renhållningstaxa icke lagligen kunde medföra någon verkan; av fallet framgår ej annat, än att besvären anförts inom besvärstiden.

[15] FT 1955 s. 114; jfr FT 1954 s. 70 f och Allmän förvaltningsrätt s. 136. Se även RÅ 1963 I 14.

[16] Se Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 177 ff, varianterna II—IV och VI—VIII.

ansetts besitta sådana särskilda kvalifikationer för avgörande av vissa ärenden, att högre instans icke kan förväntas nå ett objektivt riktigare resultat, i andra fall har man velat reducera arbetsbelastningen i högsta instans och därför valt att reservera prövningen där till mera betydelsefulla avgöranden o. s. v.

Om skälen till inskränkningarna i den ordinära överklagbarheten sålunda varierar, står det naturligtvis dock klart, att syftet med ett besvärsförbud aldrig kan vara att möjliggöra för myndigheterna att bortse från de lagliga förutsättningarna för besluts meddelande. Överklagas ett på sådant sätt grovt felaktigt beslut, är det naturligtvis otillfredsställande, om besvärsmyndigheten tvingas avvisa besvären med hänvisning till att besvärsvägen i tillämplig författning avskurits. Problemet har någon gång lösts på det sättet, att man helt enkelt negligerat förbudet och sålunda prövat besvären inom ramen för det ordinära besvärsinstitutet. Typexemplen utgöres av två fall rörande tillämpningen av 1931 års alkoholistlag, vilken i 55 och 56 §§ innehöll besvärsbestämmelser så konstruerade, att vissa uppräknade beslut av nykterhetsnämnd resp. LänsSt tillerkändes överklagbarhet, varemot uttryckligen stadgades att klagan ej fick föras mot övriga beslut enligt lagen.

I RÅ 1943: 45 hade nykterhetsnämnden i Ulricehamn beslutat avstänga en person från servering å stadens restauranger. LänsSt lämnade besvären häröver utan avseende, men RegR upphävde beslutet, då genom detta anstalter träffats till förhindrande av servering till klaganden jämväl av mat, vilket icke kunde hänföras till åtgärd, som fick vidtagas jämlikt 13 § alkoholistlagen eller eljest ägde stöd av lag. Sedan LänsSt i RÅ 1950: 11 uppdragit åt nykterhetsnämnden att ställa en person under övervakning, trots att man icke funnit någon av de i lagen särskilt angivna interneringsgrunderna vara för handen — vilket utgjorde laglig förutsättning för åtgärden — undanröjdes beslutet av RegR. I båda fallen rörde det sig om beslut, som i lagen frånkänts överklagbarhet, men besvären prövades alltså likväl.

Med hänsyn till att besluten uppenbarligen var grovt felaktiga, kan det vara rimligt att närmast uppfatta dem som *nulliteter*.[17] Däremot var det näppeligen i målen fråga om anförande av speciella *nullitetsbesvär*, utan prövningen skedde inom det vanliga besvärsinstitutets ram, ehuru detta krävde, att man blundade för

[17] Jfr Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 204 f och Bramstång i FT 1966 s. 219, 224.

besvärsförbudet.[18] Även om sålunda klagandena anfört ordinära besvär, kan man naturligtvis med viss rätt påstå, att dessa "stå nära nullitetsbesvär"[19] med hänsyn till besvärsmyndigheternas extraordinära åtgärd att upptaga dem till prövning i strid mot tydlig lag. Det riktigaste synes vara att beskriva saken så, att man som *surrogat för ett verkligt nullitetsbesvärsinstitut* laborerat med en fri rättstillämpning för att i enskilds intresse kunna eliminera på ett kvalificerat sätt olagliga beslut.

Att RegR tvingats till dylika improvisationer är knappast lyckligt. Mera tillfredsställande vore om man kunde tillgripa ett särskilt rättsmedel, då den ordinära besvärsvägen avskurits. Ett färskt exempel härpå utgör rättsfallet RÅ 1969: 17, där KR:s icke överklagbara beslut angreps resningsvägen och undanröjdes, då den rättstillämpning som låg till grund för utslaget ansågs uppenbart strida mot lag. Även då det gäller formella felaktigheter bör ett extraordinärt rättsmedel finnas att tillgå i sådana situationer; jag återkommer till frågan om härvid bör väljas en analog tillämpning av RB:s domvillobesvärsregler, ett eventuellt existerande eller nytillskapat nullitetsbesvärsinstitut eller rent av — även här — resningsreglerna.

5. Analog tillämpning av processrättens domvillobesvärsregler

Undantagsvis har processrättens regler om besvär över domvilla (nu i RB 59 kap.) tillämpats analogt i förvaltningsmål. Särskilt uppmärksammade[20] är två rättsfall från 1940-talet rörande avstyckningsförrättningar:

I RÅ 1943 Jo 33 prövade RegR "med föranledande av bestämmelserna i 31 kap. 13 § rättegångsbalken" kyrkoråds besvär över magistrats beslut att fastställa avstyckningsförrättning avseende

[18] Jfr Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 204 f, 656. Detsamma var förhållandet i det av Strömberg — FT 1954 s. 69 och 1955 s. 114 — anförda rättsfallet RÅ 1942: 42 rörande vitesföreläggande i taxeringsförfarandet. Trots att vitesföreläggande ej var överklagbart, utan fråga, huruvida vite bort föreläggas, endast kunde komma under bedömande i samband med prövning av besvär över beslut om vitets utdömande, blev ett förnyat vitesföreläggande undanröjt i samband med besvär över det första vitets utdömande. Jfr även Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 136.

[19] Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 592 och Kommunalrätt s. 662 f. Jfr Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s. 141.

[20] Se Rodhe, Gränsbestämning och äganderättstvist (1944) s. 78, Petrén i FT 1950 s. 368, 375 och i Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 250, Strömberg i FT 1955 s. 114, 119, Welamson, Domvillobesvär av tredje man (1956) s. 156, 162, Cars, Om resning i rättegångsmål (1959) s. 66, 95, SOU 1964: 27 s. 656, Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s. 142 och Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 656.

ecklesiastikt löneboställe. Då initiativet till avstyckningen tagits av en person, som därvid obehörigen agerat på stamfastighetens ägares vägnar och tillika vid förrättningen utan uppdrag företrätt denne, hade förrättningen icke ägt rum i laga ordning, varför RegR upphävde magistratens beslut och undanröjde förrättningen. Anmärkningsvärt är att man icke hänvisade till domvillobesvärsreglerna i den då tillämpliga 1939 års lag om särskilda rättsmedel utan till den upphävda bestämmelsen i GRB 31 kap.[21]

Icke heller i RÅ 1944 Jo 21 hade avstyckningsförrättningen ägt rum i laga ordning. "Med föranledande av bestämmelserna i 13 § lagen 22/6 39 om särskilda rättsmedel" upptog RegR riksmarskalksämbetets besvär över fastställelse å avstyckning till prövning. Det överklagade beslutet upphävdes, och förrättningen undanröjdes, då ämbetet — som utövade förvaltningen av vissa delar av den stadsäga, från vilken avstyckningen företagits — icke underrättats om avstyckningsförrättningen och tiden därför och sålunda icke varit företrädd vid denna.[22]

Senare har tillkommit ytterligare ett fall rörande fastighetsindelning, där intressenter icke lämnats tillfälle att i enlighet med gällande bestämmelser yttra sig och domvillobesvärsreglerna därför aktualiserats: Under åberopande av 33 § byggnadslagen fastställde LänsSt i RÅ 1955 K 470[23] ett förslag till ändrad tomtindelning för viss del av ett kvarter i Djursholm. Över LänsSt:s beslut besvärade sig två personer, för angränsande tomt i

[21] Se Petrén i FT 1950 s. 375 not 1.

[22] I FT 1970 s. 176 f framhöll jag, att man i förvaltningsrättslig praxis icke alltid upprätthållit en konsekvent gräns mellan de olika extraordinära rättsmedlen, och att sålunda resningsinstitutet ibland använts, även då fråga varit om angrepp på processuellt felaktiga beslut. Beträffande nu aktuella avstyckningsmål kan till styrkande av påståendet särskilt hänvisas till det av Petrén, Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 250, anförda rättsfallet RÅ 1950 Jo 67, där förrättningen var felaktig på i stort sett samma sätt som i RÅ 1944 Jo 21, men där resning i stället beviljades; jfr även RÅ 1952 Jo 36. — I RÅ 1932 Jo 15 var det snarast fråga om en prejudiciell giltighetsprövning inom ramen för det vanliga besvärsinstitutet av den typ som ovan beskrivits under 2. Överlantmätaren hade här felaktigt fastställt avstyckning, varefter det avstyckade området åsatts jordregisterbeteckning. På förekommen anledning — vilandeförklarad lagfart — söktes så LänsSt:s fastställelse, men sådan vägrades under hänvisning till att lägenheten genom överlantmätarens lagakraftvunna beslut numera utgjorde en särskild fastighet, varför LänsSt ej längre var behörig att meddela fastställelse. Vid prövning av besvären häröver besvarade RegR nekande frågan, om "den av överlantmätaren meddelade fastställelsen vore utan verkan, ändå att klagan däröver icke förts", varefter man fastställde LänsSt:s beslut. Jfr Rodhe, Gränsbestämning och äganderättstvist s. 75 f.

[23] Fallet även omnämnt i Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 656.

kvarteret, hos KMt, varvid de anförde, att de erhållit vetskap om ändringen av tomtindelningen först efter det att LänsSt beslutat i ärendet. Då de sålunda icke beretts tillfälle att i vederbörlig ordning bevaka sin rätt, anhöll de, under åberopande av "grunderna för rättegångsbalken 59 kap. 1 § 3 p.", att LänsSt:s resolution måtte undanröjas. RegR fann, att klagandenas talan borde upptagas till prövning, eftersom överklagade resolutionen meddelats, utan att de i vederbörlig ordning beretts tillfälle att yttra sig över tomtindelningsförslaget, men hemställde på anförda skäl, att besvären måtte ogillas. KMt i statsrådet beslöt i enlighet med RegR:s hemställan.

Från ett helt annat område kan vidare pekas på rättsfallet KÅ II 1964: 10,[24] där domvillobesvärsreglerna aktualiserades via en analog tillämpning av 47 § utsökningslagen.[25] Hos LänsSt yrkade här barnavårdsnämnd åläggande för två makar att dels solidariskt ersätta nämnden dess redan ådragna kostnader för två av makarnas barn, dels ock, så länge vårdbehovet fortfore, solidariskt ersätta nämnden dess kostnader med visst månatligt belopp. LänsSt förpliktade jämlikt 36 § socialhjälpslagen envar av makarna att till nämnden utgiva 150 kr i månaden från och med månaden efter utslaget till dess kostnaderna blivit guldna, eller ändrade förhållanden föranledde andra föreskrifter. Sedan utslaget vunnit laga kraft, ansökte barnavårdsnämnden om införsel för verkställighet av utslaget, såvitt det gällde makan, men stadsfogden lämnade ansökningen utan bifall, då av utslaget icke otvetydigt framginge, hur stor del av det utdömda bidragsbeloppet, 150 kr, som skulle gälla underhållet för tiden efter utslagets meddelande. Nämnden besvärade sig hos ÖÄ, som ej fann skäl att göra ändring i stadsfogdens beslut men med stöd av grunderna för 47 § utsökningslagen hänvisade nämnden att hos KR över utslaget föra talan angående domvilla, eftersom man fann detta "så mörkt, att därav ej framginge, huru i saken dömts". KR prövade så lagligt att utan hinder av att besvärstiden försuttits undanröja LänsSt:s

[24] Jfr Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 656 och Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s. 142.

[25] 47 § 1 st.: "Uppstår hos utmätningsman tvivel huru dom rätteligen verkställas bör, anmäle det genast hos överexekutor. Finnes i ty fall, eller då verkställighet av dom hos överexekutor sökes, domen så mörk eller ofullständig, att därav ej framgår huru i saken dömts, hänvise han parterna att föra talan angående domvilla."

utslag och återförvisa målet, då av utslaget icke framgick, hur i saken dömts.[26]

Gemensamt för samtliga nu nämnda fall, som bildar det tämligen bräckliga fundament varå man kan grunda påståendet, att domvillobesvärsinstitutet äger analog tillämplighet inom förvaltningsrätten, är att det rört sig om ärenden, som ganska mycket påminner om *tvistemål*. Vid avstyckningsförrättningarna liksom i tomtindelningsärendet stod flera privata intressenter — eller offentliga organ i egenskap av fastighetsägare — mot varandra på ett liknande sätt som i tvistemål. Även i det sistnämnda ersättningsärendet gällde det en tvist rörande ett ekonomiskt anspråk av likartad typ, som förekommer i civilprocess. Mot bakgrund härav är det naturligt, att man ifrågasatt, om icke domvillobesvärsinstitutets tillämpningsområde i förvaltningsärenden begränsar sig till ärenden, som är likartade de judiciella tvistemålen.[27]

Nyligen stod RegR inför möjligheten att tillämpa domvillobesvärsreglerna i ett ärende, där anknytningen till tvistemålen helt saknades, men tyvärr gav man inget klart besked härvidlag: Sedan HovR uppsagt en eo fiskal från hans tjänst, anförde denne — med påstående att HovR meddelat sitt beslut utan att låta honom förklara sig — besvär över domvilla och hemställde, att KMt måtte förklara HovR:s beslut olagligt. Ärendet överlämnades av HD till justitiedepartementet för handläggning av RegR, som enligt 75 § arbetsordningen för rikets hovrätter och 2 § 17:o regeringsrättslagen hade att pröva besvär över dylikt beslut av HovR (NJA 1968 s. 484). Hos RegR anförde fiskalen även ordinära besvär, vilka inkom till justitiedepartementet mer än två månader efter besvärstidens utgång. RegR avvisade de ordinära besvären, varvid man konstaterade, att jämväl den av HD till RegR överlämnade skriften inkommit till nedre justitierevisionen efter besvärstidens utgång. Den i skriften gjorda hemställan om att HovR:s beslut skulle förklaras olagligt på grund av domvilla lämnades "utan avseende" (RÅ 1969 Ju 1). Användandet av denna dubbeltydiga lokution, som i förvaltningsrättslig praxis omväx-

[26] Besvärssakkunnigas förmodan — SOU 1964:27 s. 656 — att stadgandet i 47 § utsökningslagen "torde vara tillämpligt även då verkställighet sökes av beslut av förvaltningsmyndighet, vilket utgör exekutionstitel, t. ex. länsstyrelses eller kammarrättens utslag i ärende angående enskilds förpliktande att gälda kostnad för socialhjälp", har sålunda besannats.
[27] SOU 1964:27 s. 656.

lande nyttjas vid avvisning och ogillande,[28] medför, att säkra slutsatser beträffande frågan, om domvillobesvärsinstitutets tillämpningsområde utsträckts till att gälla även utanför de tvistemålsliknande ärendenas krets, icke kan dragas. Dock förefaller det här troligast, att man ansett besvären helt obefogade, varför utslaget skulle kunna sägas vara resultat av ett slags sakprövning. Fallet skulle i så fall illustrera en likartad utveckling på detta område som den jag tidigare påvisat beträffande resningsinstitutets tillämpningsområde i förvaltningsmål.[29]

6. Domvillo- contra nullitetsbesvär

Vi har således kunnat konstatera, att processrättens *domvillobesvärsregler* vunnit viss tillämpning även i förvaltningsrätten. Vad skulle då en möjlighet att anföra *nullitetsbesvär* innebära? Erbjuder ett dylikt institut något annat och mera? Av vissa uttalanden i litteraturen att döma synes svaret bli nekande; man förefaller att sätta likhetstecken mellan domvillo- och nullitetsbesvär.[30] Vanligen tycks man dock — som det vill synas under påverkan av det allmänna nullitetsbegreppet (jfr nedan under 8) — i vissa avseenden mena, att nullitetsbesvären har ett vidare användningsområde än domvillobesvären, i andra ett snävare. Därtill kommer att resultatet av en sådan besvärsprövning förmenas få en olikartad innebörd vid tillämpningen av de båda instituten.

Medan domvillobesvären ju principiellt endast kan sättas in vid grova *förfarandefel* (jfr RB 59: 1), förmenas ibland nullitetsbesvärsinstitutet även kunna användas för angrepp på *materiellt* felaktiga beslut efter lagakraftvinnandet.[31] Däremot synes man stundom inskränka nullitetsbesvärens användningsområde såtillvida som de åberopade felaktigheterna måste vara av en särskilt kvalificerad art. Visserligen förutsätter ett besluts undanröjande på grund av domvilla, att grovt (förfarande)fel förelupit, men

[28] Detta olyckliga förhållande har jag i olika sammanhang påvisat i Förvaltningsbesluts överklagbarhet; jfr de mera allmänna resonemangen å s. 65 ff.
[29] Se FT 1970 s. 191 f. — Det aktuella fallets bakgrund framgår av JO 1970 s. 372.
[30] Jfr t. ex. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 194: "Besvär över domvilla (nullitetsbesvär) ..."; SOU 1964: 27 s. 608: "... nullitetsbesvär (domvillobesvär) ...".
[31] T. ex. besvärssakkunniga — de lege lata — i SOU 1964: 27 s. 608: "Ha grova formella fel förelupit vid ett besluts tillkomst *eller är dess innehåll uppenbart orimligt*, kan, även om beslutet vunnit laga kraft, genom nullitetsbesvär uppnås, att det undanröjes eller förklaras sakna laga verkan"; kurs. här. Se även Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s. 142.

man synes på sina håll — uppenbarligen influerad av det allmänna nullitetsbegreppet — gå längre när det gäller att karakterisera de (formella eller materiella) fel som kan föranleda aktualiserande av ett nullitetsbesvärsinstitut; man kräver, att det begångna felet skall vara *uppenbart* och *väsentligt*,[32] möjligen att beslutet skall vara så orimligt, att det oavsett huruvida nullitetsbesvär anförts hade saknat verkningar.[33]

Förfarandet vid anförande av domvillo- resp. nullitetsbesvär är principiellt detsamma — därom tycks råda enighet — men då det gäller resultatet av prövningen uppkommer åter differenser. Medan bifall till domvillobesvär medför besluts *undanröjande*, påstås ofta nullitetsbesvär gå ut på att ett beslut skall *förklaras sakna laga verkan*.[34]

Ytterligare en skillnad — måhända den viktigaste — får väl slutligen kunna antagas vara, att man vid tillämpningen av ett nullitetsbesvärsinstitut känner sig mera *obunden av RB:s domvillobesvärsregler*, t. ex. vad avser tidsfrister o. dyl. Ovan nämndes även att man i litteraturen menat, att domvillobesvär endast kan aktualiseras i förvaltningsärenden av tvistemålsliknande art; någon sådan begränsning torde ej behöva uppställas, då det gäller nullitetsbesvär.

7. *Nullitetsbesvär i egentlig mening*

Vi har konstaterat, att praxis illustrerande en analog tillämpning av processrättens domvillobesvärsregler inom förvaltningsrätten varit synnerligen torftig. Icke heller då det gäller nullitetsbesvär kan man peka på en serie kontinuerligt förekommande rättsfall, som visar, att institutet nullitetsbesvär upptagits i förvaltningsrätten. Tvärtom har grunderna för påståendet, att vi verkligen har ett dylikt institut, länge varit mycket bräckliga. Man har pe-

[32] T. ex. Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s. 141 f. Jfr beträffande den allmänna nullitetsfrågan, Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s. 434 med hänvisn.

[33] Jfr Petrén i Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 249 f; jag återkommer härtill under 8. — Rodhes påstående i Gränsbestämning och äganderättstvist s. 78 (beträffande fastighetsdomar), att man av det förhållandet att domvillobesvärsreglerna i ett visst fall tillämpats kan sluta sig till att domen i fråga ej ansetts sakna laga verkan — och omvänt att om domen anses vara en nullitet, besvär över domvilla icke bör aktualiseras — vilar på antagandet om en absolut konsekvent rättspraxis, vilken förutsättning åtminstone i förvaltningsrätten knappast synes hålla streck; jfr Strömberg i FT 1955 s. 118 f. Se även not 44 nedan.

[34] Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s. 141. Jfr Petrén i Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 249 ang. fastställelsetalan. Ang. frågan om härvidlag föreligger någon reell skillnad, se nedan under 8.

kat främst på några äldre rättsfall, där ansökningar eller framställningar om ändring i klart felaktiga beslut prövats efter besvärstidens utgång, men av vilka ej klart framgått att fråga varit om tillämpning av ett verkligt nullitetsbesvärsinstitut.[35] Uppfattningen, att det hittillsvarande rättsfallsmaterialet utgör tillräcklig grund för antagandet, att ett sedvanerättsligt grundat nullitetsbesvärsinstitut existerar, har även bestritts i litteraturen.[36]

På senare år har praxis tillförts ytterligare några fall, där klagandena förklarat sig vilja anföra nullitetsbesvär, men de flesta fallen ger ingen närmare belysning av den aktuella problematiken: I RÅ 1959: 24 — vilket enligt sakregistret gäller "Nullitetsbesvär" — hade klaganden anfört ordinära besvär över ett kommunalfullmäktigebeslut under påstående dels att ärendet icke blivit av kommunalnämnden vederbörligen berett, dels att fullmäktige överskridit sina befogenheter. I påminnelser hos LänsSt androg han ytterligare, att klandrade beslutet som sådant vore "en oformlighet och en i sig själv motsägande orimlighet och borde redan på grund därav följas av kassation"; han förklarade sig därför anföra jämväl icke tidsbegränsade nullitetsbesvär. Besvären ogillades, utan att besvärsmyndigheterna uttalade sig om "nullitetsbesvären". — Nullitetsbesvär, anförda över förrättning enligt 3 kap. lagen om enskilda vägar, prövades (ogillades) visserligen av LänsSt i RÅ 1964: 19, men besvär häröver kom aldrig till prövning, då klagandena dessförinnan hos KMt anfört besvär över domvilla och begärt återställande av försutten tid och sedan "till komplettering och justering" av sin talan "i första hand" yrkat resning beträffande förrättningsutlåtandet (akten); RegR ogillade sedermera ansökningarna om resning och restitutio fatalium. — RÅ 1967 S 187 synes snarast visa, att en nullitetsbesvärsmöjlighet principiellt erkännes, men att det här brast i klagandens saklegitimation:[37] En person förklarade sig anföra nullitetsbesvär och yrkande, att barnavårdsnämnds beslut angående

[35] Se t. ex. Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 371 med det senare ofta anförda rättsfallet RÅ 1911 L 134 m. fl. Jfr även det av Sandström, Om taxering för inkomst eller förmögenhet (1940) s. 313 f omnämnda fallet RÅ 1938 Fi 596 rörande extraordinära besvär efter den därför gällande besvärstidens utgång.

[36] Jfr not 7 ovan. De av Petrén, Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 250, anförda exemplen på rättsfall, som skulle illustrera RegR-uttalanden innefattande bestridande av existensen av ett nullitetsbesvärsinstitut, synes dock knappast relevanta i sammanhanget; jfr Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951) s. 253 ff.

[37] Jfr Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 372.

omhändertagande av två flickor för samhällsvård måtte ogiltigförklaras; de lagakraftvunna omhändertagandebesluten hade aktualiserats i samband med att han åtalats för förseelse mot BvL 89 § sista st. RegR avvisade hans talan, då åtalet icke medförde, att klaganden var behörig att anföra besvär över omhändertagandebesluten, och behörighet ej heller på annan grund förelåg.

Ett tämligen starkt stöd för uppfattningen, att ett särskilt nullitetsbesvärsinstitut verkligen införlivats med den svenska förvaltningsrätten, ger emellertid rättsfallet RÅ 1966 S 159.[38] Socialnämnd beslöt här att jämlikt stadgande i stadens tjänstereglemente tilldela ålderdomshemsföreståndarinna varning, för det hon icke iakttagit gällande föreskrifter beträffande förvaring och utdelning av läkemedel å anstalten. Sedan hon besvärat sig häröver, fann stadens besvärsnämnd skäl att, med ändring av socialnämndens beslut, låta bero vid att tilldela henne "en allvarlig erinran om nödvändigheten att noggrant iakttaga socialstyrelsens föreskrifter för förvaring och utdelning av läkemedel å anstalter".

Över besvärsnämndens beslut anfördes besvär hos LänsSt av dels föreståndarinnan, dels socialnämnden (i en skrift undertecknad av nämndens ordförande och kontrasignerad av en annan person); föreståndarinnan återkallade sedermera sina besvär. Drygt tio månader efter besvärstidens utgång inkom till LänsSt en skrift, där sex ledamöter av socialnämnden — med förmälan att de deltagit i det beslut som nämnden fattat om att anföra besvär över besvärsnämndens beslut — anhöll, att LänsSt måtte tolka socialnämndens besvär så, att ledamöterna även fört talan för egen del.

LänsSt — som i fråga om ålderdomshemsföreståndarinnans besvär lät bero vid den gjorda återkallelsen, och som avvisade socialnämndens besvär med åberopande av att nämnden saknade besvärsrätt — biföll socialnämndsledamöternas besvär och återförvisade målet till besvärsnämnden, då av föreståndarinnan begångna fel och försummelser icke fick beivras i andra former, än vad som angavs i tjänstereglementet; då reaktionerna enligt detta var antingen varning eller skiljande från tjänsten, saknades laglig grund för att tilldela henne "en allvarlig erinran".

Sedan målet därefter återupptagits av besvärsnämnden, fann

[38] Fallet tidigare omnämnt av mig i Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 486 och 656; jfr även Walberg i FT 1969 s. 258.

denna socialnämndens beslut lagligen grundat, varför beslutet om varning skulle stå fast. Föreståndarinnans besvär häröver, med yrkande att beslutet skulle upphävas, då det kränkte hennes enskilda rätt, avvisades av LänsSt, då de inkommit först efter besvärstidens utgång (= en dag för sent).

I en till socialdepartementet inkommen skrift förklarade sig föreståndarinnan sedermera anföra *nullitetstalan* mot LänstSt:s första utslag, i vad därigenom målet återförvisats till besvärsnämnden för ny behandling. Till stöd därför åberopade hon, att *ett allvarligt rättegångsfel* förekommit därigenom att LänstSt upptagit socialnämndsledamöternas besvär till prövning, trots att ledamöterna, vilka icke undertecknat socialnämndens besvärsskrift, först närmare ett år efter klagotidens utgång åtagit sig att upptaga nämndens talan som sin egen. Hon anhöll därför, att KMt måtte *förklara* LänsSt:s första utslag *sakna giltighet,* varigenom besvärsnämndens ursprungliga beslut skulle stå fast.

RegR konstaterade, att socialnämndsledamöternas besvärsskrift, vilken icke ens delgivits föreståndarinnan,[39] inkommit efter besvärstidens utgång, men att LänsSt trots detta prövat och bifallit deras besvär, därtill på en grund som icke åberopats av vare sig ledamöterna eller socialnämnden.[40] Enär LänsSt sålunda förfarit *uppenbart felaktigt* måste dess ifrågavarande utslag anses vara *ogiltigt.* På grund härav, och då besvärsnämnden följaktligen icke lagligen kunnat meddela nytt beslut i målet, prövade RegR lagligt *undanröja* LänsSt:s första utslag och besvärsnämndens beslut efter återförvisningen, i följd varav besvärsnämndens ursprungliga beslut — där varningen sålunda ändrats till "en allvarlig erinran" — skulle stå fast. (RegR:t Klackenberg menade däremot, att LänsSt:s förfarande att upptaga de för socialnämnden anförda besvären till prövning såsom personligen anförda av de i nämndens beslut om överklagande deltagande ledamöterna, oaktat dessa ej undertecknat nämndens besvärsskrift eller yrkat instämmande däri före besvärstidens utgång, innefattade en tolkning, som i princip överensstämde med av RegR tidigare anlagt betraktelsesätt. En sådan tolkning kunde rimligen icke anses ut-

[39] Hon fick sålunda ej tillfälle att göra invändning om bristande besvärsrätt.
[40] Däremot hade föreståndarinnan i en skrift till LänsSt — innan hon återkallade sina därstädes anförda besvär — påpekat, att tjänstereglementet icke kände disciplinstraffet erinran, varför besvärsnämnden överskridit sina befogenheter, då den till mildrande av varningspåföljden konstruerat ett nytt disciplinstraff. (Akten.)

göra ett allvarligt rättegångsfel, varför talan borde lämnas utan bifall.)

Här har RegR sålunda — utan att direkt anknyta till RB:s domvillobesvärsregler — prövat och bifallit en som *nullitetstalan* rubricerad framställning. Man har konstaterat, att det angripna beslutet föregåtts av ett *uppenbart felaktigt förfarande*, och att det därför måste anses *ogiltigt*. Så långt kan det förefalla, som om man helt frigjort sig från domvillobesvärsreglerna och tillämpat ett särskilt nullitetsbesvärsinstitut (jfr ovan under 6). Emellertid var det begångna felet klart av den formella art som aktualiseras i domvillobesvärsmål, den i RB 59: 2 angivna tidsfristen hade ej heller överskridits, och prövningen utmynnade slutligen i ett *undanröjande* av det felaktiga beslutet. Man synes sålunda kunna draga den slutsatsen av fallet, att RegR här prövat *nullitetsbesvär* över beslutet, varvid man såtillvida påverkats av det magiska nullitetsbegreppet som man i anslutning till doktrinuttalanden om ogiltighet i allmänhet konstaterar, att beslutet vidlådes av felaktigheter, som är väsentliga och uppenbara. Samtidigt är det fråga om en situation, där en analog tillämpning av RB:s domvillobesvärsregler ligger nära till hands, varför man kunde finna ledning i dessa bestämmelser och också avslutade med att undanröja beslutet. — Slutligen bör beträffande detta rättsfall tilläggas att genom RegR:s utslag möjligen ett *olagligt* beslut kom att stå fast. Här saknas emellertid anledning att gå närmare in på denna fråga, som jag berört i ett annat sammanhang.[41]

8. Nullitetsbesvär och ogiltighetslära

Frågan, under vilka förutsättningar ett förvaltningsbeslut bör anses som en nullitet, är ytterst svårbedömd. *Strömberg* anger sålunda sammanfattningsvis i sin här tidigare åberopade uppsats om problemet i FT 1955 bl. a. (s. 125), att ett generellt svar icke kan ges, utan att man måste urskilja olika typer av fel, som kan vidlåda ett förvaltningsbeslut, och undersöka frågan om de eventuella ogiltighetsverkningarna särskilt för varje grupp av fel. Dessutom måste man, säger han, räkna med att skilda myndigheters prövningsrätt beträffande nullitetsfrågor kan vara av olika omfattning, och att även förvaltningsbeslutets innebörd kan inverka på besvarandet av frågan om felens ogiltighetsverkan.

[41] Se Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 483—507.

Förutom att det är kompliceral att fastställa, vilka fel som kan göra ett förvaltningsbeslut till en nullitet, synes den omständigheten tala mot hopkopplingen av ogiltighetsläran med ett extraordinärt rättsmedel, att de fel som medför ogiltighet allmänt sett förefaller att vara så kvalificerade, att om *endast* dylika oriktigheter kan aktualisera tillämpningen av ett "nullitetsbesvärsinstitut", detta kan tendera att bli tämligen meningslöst. Uppställes alltför höga krav beträffande felets evidens och väsentlighet, kan man hamna i den situationen, att det extraordinära rättsmedlet endast kan användas för angrepp på beslut så orimliga, att de aldrig kan få några verkningar — alltså varken genom att de frivilligt åtlydes, eller genom att de verkställes av myndighet eller lägges till grund för ett senare beslut. Som besvärssakkunniga riktigt anmärkt,[42] behövs i de verkligt befängda fallen ingen bekräftelse.

Vad angår uppfattningen, att bifall till nullitetsbesvär skall utmynna i ett konstaterande av att det angripna beslutet är ogiltigt, en nullitet, eller en förklaring att det saknar laga verkan, har vi funnit, att RegR i RÅ 1966 S 159 såtillvida avvikit härifrån som man dessutom undanröjt beslutet. Någon reell skillnad mellan ett nullitetskonstaterande och ett undanröjande torde icke föreligga, varför härvidlag helt saknas anledning att anknyta till nullitetsproblematiken vid tillämpning av det extraordinära rättsmedlet.

Min slutsats blir, att man bör göra en klar boskillnad mellan den allmänna ogiltighetsläran och en förvaltningsrättslig motsvarighet till processrättens domvillobesvär. Nullitetsproblemen uppkommer i helt andra situationer — t. ex. då ett beslut skall verkställas eller läggas till grund för ett nytt avgörande — och anledning synes saknas att komplicera ett extraordinärt rättsmedel därmed. Termen "nullitet" bör då icke heller förknippas med detta rättsmedel, utan man bör välja en neutral beteckning, som icke leder tankarna till ogiltighetsläran. Besvärssakkunniga ville "i överensstämmelse med gammal tradition"[43] benämna det här aktuella rättsmedlet nullitetsbesvär. Även om de sakkunniga icke förefaller att helt vilja sätta likhetstecken mellan ogiltighetslärans stränga och svårdefinierade krav för att ett beslut skall anses som en nullitet och förutsättningarna för bifall till

[42] SOU 1964:27 s. 612.
[43] SOU 1964:27 s. 656.

en nullitetsbesvärstalan,[14] synes man i alltför hög grad ha låtit sig påverkas av den allmänna nullitetsfrågan: Nullitetsbesvär kan anföras mot beslut i förvaltningsärende, som *uppenbarligen* är behäftat med *grovt* fel, och ett bifall skall utmynna i en *förklaring att beslutet saknar laga verkan*. Tillämpningen av ett dylikt institut synes icke rimligen kunna undgå att influeras av ogiltighetsläran. Därmed torde uppstå betydande svårigheter för den enskilda att avgöra, om institutet i ett visst fall är tillämpligt — han måste knäcka den komplicerade nullitetsfrågan — eller om kanske i stället det av besvärssakkunniga föreslagna resningsinstitutet kan användas. (Jag kommer strax till de avvikelser i förhållande till RB:s särskilda rättsmedel de sakkunniga föreslagit beträffande uppdelningen i formella och materiella fel.)

9. Några reflexioner de lege ferenda

Som framgått av vad tidigare här anförts, föreligger ett uppenbart behov av klarare linjer på detta område. Det behövs en rättelsemöjlighet för angrepp på grovt felaktiga beslut, som vunnit laga kraft, antingen därför att besvärstiden utgått eller därför att de direkt i författning frånkänts överklagbarhet. De nödlösningar man stundom tvingats tillgripa och den osäkerhet om det rätta förfarandet som praxis tyder på kan icke anses tillfredsställande. En lagreglering på området synes böra eftersträvas. Utan att här i detalj söka konstruera lämpliga särskilda rättsmedel inom förvaltningsrätten vill jag grovt skissera några tänkbara alternativ för lösning av den aktuella frågan.

En möjlighet är naturligtvis att anknyta till den befintliga lagstiftningen i RB och anpassa den efter förvaltningsärendenas särart. Man skulle alltså ha tillgång till resningsvägen, då ett materiellt fel förelupit, och till en motsvarighet till domvillobesvärsinstitutet vid formella fel. Det sistnämnda remediet kunde ges en för förvaltningsrätten mera rättvisande beteckning, t. ex. extraordinära besvär. Beträffande resning har vi en betydande förvaltningsrättslig praxis att bygga på, och vad angår de extra-

[14] Se dock t. ex. s. 641 om gränsen mellan tillämpningsområdena för nullitetsbesvär och resning: "Det står å ena sidan klart att beslut, som tillkommit efter en handläggning, som varit behäftad med mycket grova fel, måste anses sakna laga verkan. Det behov av auktoritativt besked härom, som kan föreligga, tillgodoses naturligen genom nullitetsbesvären. Å andra sidan finnas fall, då visserligen grova fel förekommit men dessa icke äro av beskaffenhet att göra beslutet till en nullitet. Här finnes behov av resningsmöjlighet."

ordinära besvären synes ledning kunna sökas i praxis i domvillobesvärsmål.

En komplikation är emellertid, att distinktionen mellan materiella och formella fel icke alltid är så alldeles klar. Föreliggande praxis i resningsärenden visar tydligt, att man icke heller alltid varit så noga med att reservera institutet för materiella fel. Besvärssakkunniga eliminerade denna svårighet genom att båda de föreslagna instituten resning och nullitetsbesvär skulle kunna användas, såväl då felet varit av materiell som formell art; divergensen mellan grunderna för resning och nullitetsbesvär skulle härvidlag närmast bli en gradskillnad. (Dock skulle valet mellan resningsansökan och nullitetsbesvär enligt besvärssakkunnigas förslag naturligtvis ha praktisk betydelse på det sättet, att prövningsinstanserna skulle vara olika.) Som jag tidigare framhållit, förefaller emellertid denna teknik mindre lyckad, då svårigheterna att fastställa, när den höga grad av felaktighet som konstituerar nullitet föreligger, blir betydande. En annan variant, med vilken man skulle undgå distinktionen materiellt-formellt fel, vore naturligtvis att nöja sig med ett enda institut — resning — för angrepp på lagakraftvunna förvaltningsbeslut, som är antingen materiellt eller formellt felaktiga.

Möjligen erbjuder ett rättsmedel av typ domvillobesvär (extraordinära besvär) emellertid ur praktisk synpunkt väsentliga fördelar framför ett exklusivt resningsinstitut. Förhåller det sig så — vilket jag icke kan bedöma — blir ett ytterligare alternativ naturligen, att man endast ger möjlighet till extraordinära besvär hos närmast högre instans vid både materiella och formella fel hos ett beslut.

Närmast till hands torde emellertid ligga att välja den första ovan antydda lösningen — att anknyta till processrättens regler och lagstiftningsvägen tillskapa två särskilda rättsmedel,[45] resning och extraordinära besvär, för angrepp på lagakraftvunna beslut, som är materiellt resp. formellt felaktiga. Att resningsinstitutet härvidlag bör justeras i enlighet med besvärssakkunnigas förslag, så att RegR blir prövningsinstans i samtliga förvaltningsmål, förefaller klart. I samband därmed vill jag avslutningsvis peka på de egendomligheter som uppstår, om RegR:s prövningsrätt i det övervägande antalet ordinära besvärsmål begränsas på sätt föreslås i lagrådsremissen 20/3 1970 ang. om-

[45] Från institutet restitutio fatalium bortses här.

organisation av förvaltningsrättskipningen m. m. (förslaget till lag om allmänna förvaltningsdomstolar 3 och 4 §§).

Med de stränga regler beträffande tillståndsprövningen för att besvär över kammarrätts beslut i fråga som fullföljts till eller underställts kammarrätt skall prövas av RegR, som där föreslås, kommer rätten till materiell prövning av RegR att bli ytterst begränsad. I princip skall här endast prejudikatdispens tillåtas. Om det föreligger synnerliga skäl, att fråga prövas av RegR, kan dock prövningstillstånd även meddelas i vissa andra situationer, varå ges exempel i nämnda förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar 4 §. Exemplen anknyter till reglerna om särskilda rättsmedel, och statsrådet Geijer vitsordar även i lagrådsremissen (del 1, s. 79), att detta samband åsyftats: "Jag syftar här på sådana fall då det överklagade avgörandet är behäftat med så grovt fel att regeringsrätten enligt 19 § RF skulle kunna bevilja resning i målet eller eljest upphäva avgörandet sedan detta vunnit laga kraft." I en situation, där fullföljd till RegR enligt de föreslagna reglerna endast kan ske med tillämpning av reservstadgandet för extrema undantagsfall, blir resultatet då, att det är tämligen egalt, om besvärstiden iakttages. Målet kan prövas av RegR endast om det klandrade beslutet är behäftat med sådana felaktigheter, att resning eller bifall till domvillobesvär (extraordinära besvär) kan ifrågakomma.

YTTERLIGARE OM NULLITETSBESVÄR

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1972 s 12–19)

1. *Bakgrunden*

"Besvär över domvilla nämnes ej i 19 § regeringsformen men i några fall har förekommit, att regeringsrätten upptagit besvär över domvilla till prövning med analogisk tillämpning av 59 kap. RB. Frågan huruvida enligt sedvanerätt finnes möjlighet att anföra ej tidsbegränsade besvär på den grund att det överklagade beslutet är en nullitet, kan ej besvaras med säkerhet." Citatet hänför sig till ett uttalande av tre lagrådsledamöter i anledning av förslaget till förvaltningsprocesslag (KPr 1971: 30 s. 692). "Med hänsyn till den osäkerhet som sålunda råder beträffande domvilla och nullitetsbesvär på förvaltningsrättens område", förordade ledamöterna, att domvilla icke "uttryckligen" upptoges i lagens stadgande (36 §) om grunderna för meddelande av tillstånd till prövning i RegR av besvär över KR:s beslut i fråga som fullföljts till eller underställts KR — något som godtogs av justitieministern (s. 705) och också vann gehör vid lagens antagande.

Liknande tveksamhet på denna punkt framskymtar i remissen till lagrådet den 19 mars 1971 av förslag till skadeståndslag, då justitieministern vid ett tillfälle där påpekar, att i fråga om de högsta judiciella och administrativa instansernas avgöranden endast de särskilda rättsmedlen står till buds, "d. v. s. resning eller besvär över domvilla, ibland möjligen s. k. nullitetsbesvär" (s. 327). Längre fram i samma lagrådsremiss tycks denna osäkerhet dock ha övervunnits (s. 512), och i ett avseende vill han tydligen se en klar differens mellan besvär över domvilla och nullitetsbesvär: Bifall till domvillobesvär påstås föranleda ärendets återförvisning, medan besluts undanröjande efter nullitetsbesvär "i allmänhet" icke leder till någon förnyad prövning (s. 531).

Den tveksamhet beträffande nullitetsbesvärsinstitutets existens och innebörd, som sålunda präglat uttalanden i aktuella lagstiftningssammanhang, är förståelig mot bakgrund av bristen på klarläggande rättspraxis. I en tidigare artikel (FT 1971 s. 1—20), till vilken i det följande för att undvika upprepningar direkt anknytes, har jag i första hand sökt utmönstra en del företeelser, som faller utanför den hithörande problematiken, och som delvis på ett olyckligt sätt kommit att komplicera bilden. Vidare har jag undersökt, huruvida RB:s domvillobesvärsinstitut tillämpas även i förvaltningsprocessen, och i vad

mån en möjlighet att anföra nullitetsbesvär erbjuder ett bättre alternativ. Särskilt har jag pläderat för en klar boskillnad mellan allmänna ogiltighetsresonemang — som aktualiseras i helt andra situationer — och en förvaltningsrättslig motsvarighet till processrättens domvillobesvär.

Nästan samtidigt med att nämnda uppsats publicerades i FT, utkom ett nytt häfte av RÅ (1970 nr 2), upptagande två rättsfall av stort intresse för den behandlade frågan. Då båda synes bekräfta min huvudsakligen på ett enda rättsfall, RÅ 1966 S 159, baserade uppfattning, att ett särskilt nullitetsbesvärsinstitut verkligen, låt vara på ett försiktigt och en smula trevande sätt, införlivats med den svenska förvaltningsrätten, och fallen tillika belyser den i artikeln påtalade svaghet, som institutets sammankoppling med ogiltighetsläran innebär, synes detta tillskott till den sparsamma judikaturen på området förtjäna att uppmärksammas. I anslutning till det första rättsfallet beröres även ett sedermera tillkommet fall med delvis likartad frågeställning.

2. *RÅ 1970: 33*

I referatfallet RÅ 1970: 33 hade styrelsen för numera statens skola för vuxna i Norrköping beslutat uppsäga en av SkolöverSt förordnad e. o. lektor vid skolan. Följande en efter anfordran — sedan besvärstiden utgått — meddelad besvärshänvisning överklagade lektorn uppsägningsbeslutet, "under förutsättning att skolstyrelsen är rätt forum för sådant beslut", hos länsskolnämnden, vilken avvisade besvären såsom för sent inkomna. Hos KMt yrkade lektorn — som i påminnelser hos länsskolnämnden förgäves hemställt, att ärendet skulle hänvisas till SkolöverSt — så, att KMt med ändring av länsskolnämndens beslut måtte undanröja skolstyrelsens beslut att entlediga honom. SkolöverSt tillstyrkte i yttrande bifall till besvären under förmenande, att den omständigheten, att besvärstiden hos länsskolnämnden försuttits, icke borde hindra, att frågan prövades i sak av SkolöverSt och KMt, med hänsyn till att skolstyrelsen icke ägt att besluta om entledigande av lektorn. RegR konstaterade, att enligt 37 § statstjänstemannalagen, jämförd med 82 § c) stadgan för gymnasial vuxenutbildning och 25 kap. 24 § skolstadgan, prövningen av fråga om uppsägning från den aktuella lektorstjänsten ankom på SkolöverSt. Då skolstyrelsen sålunda icke haft befogenhet att uppsäga lektorn och dess beslut därför *saknade laga verkan, upphävde* RegR skolstyrelsens och länsskolnämndens klandrade beslut.

Här fastslår RegR alltså, att skolstyrelsen, utan att därtill vara

kompetent, har meddelat beslutet om entledigande, varför detta "*saknar laga verkan*" (kurs. här). Man jämföre härmed domstolens konstaterande i det ovannämnda nullitetsbesvärsmålet RÅ 1966 S 159, att LänsSt förfarit *uppenbart felaktigt*, med följd att dess utslag måste anses vara *ogiltigt*. I båda fallen har man bortsett från besvärstidsöverskridandet med hänsyn till det klandrade beslutets kvalificerade olaglighet; beslutet har ansetts vara så gravt felaktigt, att det måste anses ogiltigt resp. sakna laga verkan. Uppenbarligen påverkad av den allmänna ogiltighetsläran har alltså RegR betraktat besluten som *nulliteter*. Icke desto mindre har man i båda fallen eliminerat beslutet — i 1966 års fall genom att *undanröja* och i det nu aktuella genom att *upphäva* detta — en åtgärd som strängt taget är något oegentlig, då man näppeligen kan omintetgöra något, som aldrig existerat.

Förklaringen till sistnämnda förfarande ligger naturligtvis däri, att man — trots talet om att beslutet är en nullitet, är ogiltigt eller saknar laga verkan — har att göra med ett i vederbörliga former, skriftligt dokumenterat uttalande av en myndighet, vilket *framstår* som organets *beslut*. Uttalandet existerar som beslut, oavsett om det tillkommit under grovt åsidosättande av gällande rättsregler, och *som sådant kan det trots begångna felaktigheter komma att få verkningar enligt sitt innehåll*. Under dylikt förhållande synes det helt korrekt, att besvärsmyndigheten, då den nu på grund av — de såsom ordinära besvär för sent anförda — besvären har ansett sig böra pröva beslutets riktighet, icke blott konstaterar dess klara lagstridighet utan även slutligt eliminerar detsamma.

Enligt min mening är det emellertid — som även framgått av den tidigare artikeln — totalt onödigt och ägnat att komplicera tillämpningen av nullitetsbesvärsinstitutet att eftersöka, huruvida beslutet är ogiltigt, om det saknar laga verkan eller är en nullitet. Ogiltighetsläran kan helt lämnas åsido. Det är tillräckligt att fastslå, att beslutsmyndigheten begått ett grovt formellt fel. Som jag tidigare påpekat, medför hopkopplingen med den allmänna ogiltighetsläran den uppenbara risken, att så höga krav beträffande felens evidens och väsentlighet uppställes, att man hamnar i den situationen, att det extraordinära rättsmedlet endast kan användas för angrepp på beslut så orimliga, att de aldrig kan få några verkningar — alltså varken genom att de frivilligt åtlydes, eller genom att de verkställes av myndighet eller lägges till grund för ett senare beslut. Nullitetsbesvärens funktion måste givetvis vara att erbjuda en möjlighet att komma till rätta med beslut, som anses kvalificerat oriktiga men icke är så befängda, att

man med säkerhet kan lita på att de ej får verkan enligt sitt innehåll.

Sammanfattningsvis kan beträffande rättsfallet RÅ 1970: 33 konstateras att RegR, ehuru klaganden icke angett sig anföra nullitetsbesvär och termen över huvud ej figurerat i något uttalande i ärendet, bekräftat möjligheten att efter besvärstidens utgång utom resningsinstitutets ram angripa ett kvalificerat oriktigt beslut; då ej heller någon direkt anknytning till RB:s domvillobesvärsregler antytts, synes man våga påstå, att *nullitetsbesvärsinstitutets existens återigen erkänts*, varjämte den ovan kritiserade *hopkopplingen med ogiltighetsläran vidhållits*.

I detta sammanhang skall även tillfogas något om det senare tillkomna rättsfallet *RÅ 1970: 49*, där RegR likaså företog en giltighetsprövning beträffande ett uppsägningsbeslut men i en annan situation.

En e. o. kontorist vid fångvårdsanstalten Härnösand blev uppsagd från sin anställning genom ett brevmeddelande från kriminalvårdsdirektören i norra räjongen, vari denne förklarade sig framföra ett telefonbesked med detta innehåll från chefen för KrimVSt:s personalbyrå. Någon annan handling upprättades ej i ärendet. Av utredningen framgick att entledigandet grundades på indragning av tjänsten (jfr statstjänstemannalagen 30 § 2 st.).

Kontoristen yrkade i besvär hos KMt upphävande av det sålunda meddelade uppsägningsbeslutet. Hon framförde i besvären ingen anmärkning mot den ordning i vilken uppsägningen skett.

RegR konstaterade, att uppsägningen hade verkställts av kriminalvårdsdirektören för norra räjongen på uppdrag av chefen för KrimVSt:s personalbyrå. Då varken i den för KrimVSt gällande arbetsordningen eller i särskilt beslut någon av dessa befattningshavare tillagts behörighet att besluta i ärenden av ifrågavarande art, hade uppsägningen icke tillkommit i föreskriven ordning, varför RegR prövade lagligt "förklara densamma sakna laga verkan".

Det synes här ha varit fråga om *ordinära besvär*, varvid klagandens *yrkande* gått ut på att beslutet måtte *upphävas;* beträffande *grunden* framgår av referatet i RÅ endast att denna *icke* innefattat påstående om att beslutet ej fattats av behörigt eller rätt sammansatt organ. RegR har emellertid prövat frågan om tillkomstsättets laglighet och funnit, att beslutet för att få *laga verkan* skulle ha fattats av samma myndighet som tillsatt tjänsten, d. v. s. KrimVSt (statstjänstemannalagen 37 §).

Enligt hittills gällande ordning anses RegR *i princip* icke gå utanför parts yrkande ens för att rätta uppenbara fel (KPr 1971: 30 s. 577). Vad angår förvaltningsdomstols avgöranden öppnas emellertid i den nya förvaltningsprocesslagen (29 §) en möjlighet för rätten att i undantagsfall gå utanför vad som *yrkats* i målet; om det föreligger "särskilda skäl", får man nämligen "även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse". Med stöd av denna regel om *reformatio in melius* bör enligt justitieministern normalt endast

"*uppenbara* eller uppenbarade fel" rättas. "Över huvud bör reformatio in melius ses som en *extraordinär åtgärd* som bara motiveras av särskilda skäl." (A. KPr s. 581; kurs här.) — Frågan, huruvida förvaltningsdomstol bör vara bunden av de *grunder* som åberopats i målet, ansågs däremot icke böra lösas generellt för förvaltningsprocessens del.

I det aktuella rättsfallet föreligger såtillvida bristande kongruens mellan klagandens *yrkande* och det *slut* RegR kommit till, som man icke meddelade det begärda upphävandet av beslutet utan i stället förklarade detta sakna laga verkan. Någon reell differens torde det emellertid härvidlag knappast vara fråga om (jfr FT 1971 s. 17). Däremot har RegR ex officio prövat en *grund,* som ej åberopats av klaganden. Dock bör poängteras att någon absolut gräns mellan yrkande och grund icke alltid synes dragas. Uttalandena angående reformatio in melius i nämnda proposition rörande förvaltningsrättsreformen illustrerar olika glidningar i terminologien; t. ex. talas om möjligheten att gå utöver vad part "yrkat *och anfört*" och om domstolarnas behörighet att ta upp "andra *frågor*" (s. 579 f; kurs. här).

Klart är emellertid att RegR *oberoende av vad klaganden i besvären anfört* ansett sig böra omintetgöra det klandrade beslutet, då det av handlingarna framgick, att ett grovt formellt fel begåtts. Den förelupna felaktigheten var både uppenbar och väsentlig och borde med framgång ha kunnat åberopas som skäl för *nullitetsbesvär* mot ett lagakraftvunnet beslut. Under sådant förhållande synes det fullt befogat att, då beslutet nu bragtes inför RegR:s prövning i ordinär besvärsväg, frånkänna det all verkan, trots att klaganden — som kunde förmodas vara tämligen ovetande om aktuella behörighetsregler — icke påpekat denna felaktighet. Detta borde emellertid lämpligen ha kunnat ske i den formen, att man bifallit klagandens begäran om beslutets upphävande i stället för att konstatera dess ogiltighet. Icke blott vid bifall till formliga nullitetsbesvär, utan även då man inom ramen för ett vanligt besvärsförfarande anser sig kunna gå utanför av klaganden åberopade omständigheter, med hänsyn till att ett grovt formellt fel förelupit, bör beslutet kunna *undanröjas;* detta är ju f. ö. det resultat RB föreskriver, då HovR eller HD utan yrkande därom finner, att ett domvillobesvärsgrundande fel förekommit vid underrätt (RB 50 kap. 26 §, 55 kap. 15 § 2 st.). Det förefaller alltså också här — för att undgå ovan påtalade risk för att eljest endast fullständigt orimliga beslut kan elimineras — lämpligt att lämna ogiltighetsläran åsido; den bör helt kunna reserveras för verkställighetssituationer av olika slag.

3. *RÅ 1970 H 6*

Ett exempel på att klaganden uttryckligen förklarat sig anföra nullitetsbesvär erbjuder rättsfallet RÅ 1970 H 6, där denna talan också prövades av RegR. Sedan patentansökan av den västtyska firman Carl Zeiss kungjorts, framställdes invändning av Commissariat à l'Energie Atomique i Paris (Commissariat), som mot uppfinningens nyhet åberopade två skrifter. Uppfinningen överläts därefter till United Aircraft Corporation, USA. Trots invändningen biföll PatRegV på patentavdel-

ningen ansökningen, varför Commissariat påkallade besvärsavdelningens prövning av ansökningen under åberopande bl. a. av att uppfinningen blivit öppet utövad, varom bevisning ingavs. Sedan United Aircraft Corporation framställt motbevisning, godkände emellertid PatRegV:s besvärsavdelning ansökningen, och patentavdelningen meddelade därefter patent.

Commissariat anförde hos KMt *nullitetsbesvär* över besvärsavdelningens beslut med yrkande, att detta måtte *undanröjas* och *målet visas åter* till PatRegV för ny behandling. Alternativt anhölls om *resning*. Till stöd för sin talan anförde klaganden, att besvärsavdelningen i samband med värderingen av bevisningen om påstådd öppen utövning av den patentsökta uppfinningen i klandrade beslutet åberopat bevisning, som ej delgivits med klaganden i egenskap av invändare. Härigenom hade i målet förekommit *sådant grovt rättegångsfel, som avsågs i RB 59 kap. 1 § 5.*

RegR:s majoritet (4 led.) vidgick i sitt utslag, att besvärsavdelningen hade förfarit felaktigt, då den underlåtit att delge invändaren utredning, som avdelningen lagt till grund för avgörandet. Man fann emellertid handläggningsfelet icke vara sådant, att det borde inverka på beslutets *giltighet*, varför "den i målet förda talan" lämnades utan bifall.

RegR:t Holmgren motiverade utförligt och intressant, varför han var av annan mening. Efter att ha redogjort för det faktiska händelseförloppet och belyst sannolikheten för att ärendet skulle ha fått en annan utgång vid en korrekt handläggning fastslår han, att den skedda försummelsen måste betraktas som *ett grovt fel*, "då det *i ett rättegångsliknande förfarande* är väsentligt att den kontradiktoriska principen så långt möjligt iakttages i alla fall, där delgivning med motsidan ej kan anses intresselös eller mindre viktig" (kurs. här). "I betraktande av den betydelse, det begångna felet får antagas ha haft för målets avgörande, och utan avseende på patentverkets invändning, att möjligheten för Commissariat att föra ogiltighetstalan vid allmän domstol skulle böra utesluta tillämpningen av extraordinära rättsmedel", prövade dissidenten lagligt *undanröja* besvärsavdelningens beslut och *återförvisa* målet.

Målet rymmer flera för den aktuella problematiken väsentliga moment. Till att börja med må noteras att klaganden som alternativ till de anförda nullitetsbesvären förklarade sig anhålla om resning. Även om det här var fråga om en felaktighet av formell art, synes den gardering som en samtidig resningsansökan innebar icke orimlig. Res-

ningsinstitutet har nämligen i praxis, trots att det principiellt anses reserverat för angrepp på materiellt felaktiga avgöranden, stundom även kommit till användning i ärenden, där grova förfarandefel förelupit (t. ex. RÅ 1950 Jo 67, 1952 Jo 36, 1962 Fi 1634). Över huvud synes de teoretiska modellerna för de olika extraordinära rättsmedlens konstruktion och tillämpning i förvaltningsrätten ofta i tämligen ringa mån överensstämma med den verklighet som kommer till uttryck i praxis. Detta gäller även resning contra restitutio fatalium, vilka institut i teorin är klart väsensskilda men i praktiken ofta behandlas som alternativa. Även förtjänar att anmärkas att klaganden synes sätta likhetstecken mellan nullitetsbesvär och besvär över domvilla, då han vill subsumera det förelupna handläggningsfelet under RB 59 kap. 1 § 5.

Ser vi så till RegR:s utslag, sådant det utformats av majoriteten, framgår att vad som ogillades var "den i målet förda talan". RegR tar icke uttryckligen ställning till frågan om det adekvata rättsmedlet i fallet, men det förefaller ganska klart, att man tillämpat ett särskilt *nullitetsbesvärsinstitut*, eftersom man prövat handläggningsfelets inverkan på beslutets *giltighet*. Liksom i det ovan behandlade referatfallet synes man alltså ha erkänt nullitetsbesvärsinstitutets existens — låt vara att prövningen här ej utmynnade i ett bifall — och ävenledes synes allmänna ogiltighetsresonemang här ha varit med i bilden.

Av RegR:t Holmgrens votum framgår ej klart, inom vilket institut prövningen försiggått. Anknytningen till RB:s domvillobesvärsregler är dock påtaglig. Dissidenten motiverar, varför enligt hans mening *ett grovt fel blivit begånget under handläggningen*, och varför *detta kan antagas ha inverkat på ärendets utgång*, varpå han *undanröjer* beslutet och *återförvisar* målet. *Prövningen* tar sålunda sikte på de i det av klaganden åberopade stadgandet i RB 59 kap. 1 § 5. relevanta momenten, och *slutet* blir även det för bifall till domvillobesvär adekvata (RB 59 kap. 3 § 3 st.). Ytterligare ett tecken på att prövningen försiggått inom domvillobesvärsinstitutets ram eller i vart fall i nära anslutning till reglerna om detta utgör måhända poängterandet av att fråga här var om *ett rättegångsliknande förfarande*; det är ju just i de tvistemålsliknande ärendena, som processrättens domvillobesvärsbestämmelser tidigare i praxis vunnit analogisk tillämpning. (Se FT 1971 s. 7 ff.) Dock bör beaktas att förhandenvaron av ett rättegångsliknande förfarande icke av Holmgren åberopas som stöd för den extraordinära besvärsprövningen i och för sig utan framhålles som en omständighet ägnad att indicera en strikt tillämpning av den kontradiktoriska prin-

cipen eller m. a. o. ett moment, som här har betydelse vid bedömningen av det begångna felets grovhet.

Även om sålunda RegR:t Holmgren vid sin bedömning förefaller att ha sökt ledning i RB:s regler om besvär över domvilla, synes han knappast ha gjort sig till tolk för *en analogisk tillämpning av dessa bestämmelser.* Vad som främst motsäger detta är naturligtvis, att han icke — såsom eljest skett i dylika fall — åberopat grunderna för RB 59 kap. 1 §. Innefattar hans votum i stället tillämpning av *ett fristående, förvaltningsrättsligt nullitetsbesvärsinstitut* — i brist på särskild lagstiftning format i nära anslutning till domvillobesvärsreglerna — som icke med nödvändighet behöver vara förbehållet ärenden av tvistemålsliknande art, synes man kunna spåra en nyorientering av ett slag, som ligger mera i linje med den uppfattning som jag hävdat. Den ovan kritiserade anknytningen till ogiltighetsläran saknas här helt. Man undgår en onödig, komplicerande bedömning av ogiltighetsfrågor, som antingen kan leda till att nullitetsbesvärsinstitutet blir meningslöst eller till ett laborerande med skilda nullitetsbegrepp — ett vid bedömning av verkställighetsfrågor eller eljest i samband med besluts tillämpning och ett vid prövning av extraordinära besvär — och koncentrerar undersökningen till den enda väsentliga frågan, den om ett kvalificerat, för ärendets utgång avgörande formfel blivit begånget. Är denna tolkning av RegR:t Holmgrens votum riktig, synes något nytt och positivt ha inträffat inom rättstillämpningen på området.

REGERINGSFORMEN 11:11

Några reflexioner i anledning av ett färskt HD-avgörande

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1976 s 78–90)

1. Kompetensfördelningen mellan HD och RegR enligt RF 11: 11

Enligt 1809 års RF § 19 (ursprungligen § 18) var HD behörig att avgöra ansökningar om återbrytande av dom eller återställande av försutten tid i alla mål, som icke var av beskaffenhet att kunna tillhöra RegR:s (eller KamR:s)[1] slutliga prövning. Inom ramen för den HD sålunda tillerkända kompetensen hade domstolen också att i viss utsträckning agera på förvaltningsområdet. Det tillkom HD att bevilja resning eller återställa försutten tid i sådana förvaltningsmål som i ordinär väg icke kunde föras upp till RegR utan hade annan slutinstans — antingen speciell förvaltningsdomstol, förvaltningsmyndighet eller KMt i statsrådet.[2]

I samband med det långvariga arbete som resulterade i 1971 års förvaltningsrättsreform förordades vid skilda tillfällen att RegR:s kompetens skulle utsträckas till hela förvaltningsområdet,[3] men kompetensfördelningen i RF § 19 överlevde reformen. Icke blott ur synpunkten, att RegR synes lämpligast att handha förvaltningsrättskipningen även inom ramen för instituten resning och restitutio fatalium, synes detta olyckligt. Genom förvaltningsrättsreformens omgestaltning av principerna för fördelning av besvärsmål mellan regeringen och allmän förvaltningsdomstol slogs nämligen basen för RegR:s kompetens att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid delvis sönder. Som jag ingående påvisat i undersökningen om extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen,[4] medförde upphävandet av RegRL och därmed avskaffandet av dess måluppräkning, att den ena komponenten i ett system, vars andra del utgjordes av RF § 19, bortföll, med

[1] Inaktuellt efter 1971 års förvaltningsrättsreform.
[2] Se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen (1973) s. 61 ff, 95 ff, 102 ff.
[3] SOU 1955: 19 s. 95 f, 1964: 27 s. 49, 635 ff, 651 f; se härom Ragnemalm a. a. s. 249 ff.
[4] Se Ragnemalm a. a. s. 63—68, 83, 249.

följd att ett — uppenbarligen åsyftat — bibehållande av status quo beträffande kompetensfördelningen mellan HD och RegR i vissa fall förutsatte, att man fortsättningsvis laborerade med föreställningar om RegR:s "naturliga" behörighetsområde. Då RegR tidigare enligt RF § 19 *och RegRL* torde ha varit rätt forum för en ansökan om resning i ett *beslut*, som p. g. a. ett uttryckligt besvärsförbud väl icke i ordinär väg kunnat bli föremål för omprövning i RegR, men som fattats inom ramen för ett i RegRL nämnt *mål*, fick samma resultat efter reformen motiveras med att det angripna beslutet var av samma art, tillhörde samma måltyp som ett annat beslut, vilket enligt besvärsbestämmelse i tillämplig specialförfattning kunde överklagas hos KamR (med möjlighet, enligt FPL, till fullföljd hos RegR).

Ej heller grundlagberedningens förslag till ny RF innefattade någon förändring beträffande kompetensfördelningen mellan HD och RegR i aktuellt hänseende. Utan att man tycks ha gjort några mera ingående sakliga överväganden, ville beredningen i den föreslagna RF (10: 12) konservera (då) gällande ordning, låt vara i modernare termer.[5] Några remissinstanser reagerade emellertid häremot. Sålunda ansåg RegR:s ledamöter det vara naturligt, att HD handhade de extraordinära rättsmedlen såvitt angick civil- och straffrättskipningen och RegR beträffande förvaltningsrättskipningen samt därutöver förvaltningen i övrigt.[6] I anslutning till nämnda remissyttrande omgestaltades forumbestämmelsen i den sedermera antagna grundlagspropositionen.[7] RegR:s behörighet har sålunda i RF 11: 11 i förhållande till tidigare gällande ordning utvidgats till att omfatta rätt att bevilja resning i avgjort ärende samt att återställa försutten tid "när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans", medan prövningen "i annat fall" anförtrotts HD.

Genom grundlagsreformen har väsentliga förbättringar åstadkommits i berört hänseende. Dels har handhavandet av de extraordinära rättsmedlen i förvaltningsmål i allt väsentligt överförts till den högsta förvaltningsdomstolen, dels har ovan antydda kompetensfördelningsproblem i samband med fullföljdsförbud eliminerats; ansökningar om resning i icke överklagbara beslut av förvaltningsmyndighet eller -domstol tillhör generellt RegR:s prövning. Samtidigt som dessa vinningar noterades, förutskickade jag i undersökningen ang. extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen,[8] att ett tillämpningsproblem dock

[5] SOU 1972: 15 s. 201.
[6] KPr 1973: 90 bil. 3 s. 263.
[7] KPr 1973: 90 s. 409.
[8] Ragnemalm a. a. s. 252.

kunde uppkomma: "Det kan möjligen ibland bli komplicerat att avgöra, huruvida ett visst organ skall hänföras till den administrativa (förvaltningsmyndighet, -domstol) eller den judiciella (specialdomstol) sektorn." Dock påpekade jag, att svårigheterna icke borde överdrivas, eftersom behovet av klassificering endast uppstår beträffande *slutinstanser*, medan de ärenden som handlägges av till sin art speciellt svårbestämda organ oftast kan föras vidare till antingen förvaltningsdomstol eller allmän domstol. — Nyligen har HD emellertid avgjort ett ärende, som ställer den sist berörda frågan på sin spets.

2. HD:s beslut 9/9 1975 (dnr Ö 329/75)

I ärende mellan konsumentombudsmannen och Scientologykyrkan i Sverige angående marknadsföring av "E-meter" förelade marknadsdomstolen genom beslut 22/4 1975 kyrkan att vid vite av 25 000 kr senast inom en vecka från delfåendet av beslutet till marknadsdomstolen inge ett exemplar av "E-metern". Marknadsdomstolen utdömde 6/5 1975 vitet samt meddelade nytt föreläggande vid förhöjt vite. Sedan scientologykyrkan anhållit om resning beträffande de båda besluten, förordnade HD 15/5 1975, att vidare verkställighet av beslutet 6/5 1975, i vad därigenom förelagt vite utdömts, icke fick äga rum, intill dess annorlunda föreskrevs.

Vid resningsärendets avgörande 9/9 1975 konstaterade HD, att 18 § 2 st. lagen om marknadsdomstol m. m. endast gav marknadsdomstolen rätt att meddela part vitesföreläggande att tillhandahålla domstolen handelsböcker, korrespondens och övriga *handlingar* av betydelse för ärendet. Då "E-metern" ej utgjorde sådant material som kunde betecknas som handling, fick marknadsdomstolens beslut enligt HD anses grundade på en rättstillämpning, som uppenbart stred mot lag. Beslutet 22/4 1975 saknade, sedan marknadsdomstolen utdömt det därigenom förelagda vitet, sådan självständig betydelse, att det kunde bli föremål för resning, varemot HD beviljade resning i beslutet 6/5 1975.

Av RF 11: 11 följer, att HD genom att pröva resningsansökningen funnit, att marknadsdomstolen — som utgör första och sista instans i de ärenden man avgör (2 § lagen om marknadsdomstol m. m.) — varken är en *förvaltningsmyndighet* eller en *förvaltningsdomstol*. Marknadsdomstolen tycks alltså ha betraktats som en fristående *specialdomstol*, fallande utanför både den ordinära administrationen och den förvaltningsjudiciella organisationen. Utgången är intressant, icke minst mot bakgrund av de skiftande uppfattningar som vid skilda tid-

punkter och i olika sammanhang gjort sig gällande beträffande frågan om marknadsdomstolens och dess föregångare marknadsrådets status.

3. Myndighet — domstol — förvaltningsdomstol — specialdomstol

Frågan om vilka organ som är att anse som *myndigheter* aktualiseras främst, då det gäller att draga gränsen mot privata subjekt med större eller mindre offentligrättsliga inslag av skilda slag; vad gäller reglerna om allmänna handlingars offentlighet tillkommer problemet att avgöra, om en organisatorisk enhet utgör en självständig myndighet, eller om den blott utgör en del av den större organisation — den myndighet — i vilken den ingår. Inom den offentliga rätten hör myndighetsbegreppet till de mest misshandlade. I lagförarbeten dyker de mest skiftande kriterier upp vid begreppets bestämmande, och icke sällan fastslås på mer eller mindre lösa grunder, att ett namngivet organ är en myndighet — eller att det icke är det. Kring myndighetsbegreppet har utvecklats ett ganska hämningslöst "tyckande"; ibland kan man få intrycket, att "lagstiftaren" genom att i motivuttalanden tillräckligt många gånger upprepa sitt påstående om ett visst organs myndighetskaraktär söker få det att *bli* en myndighet! (Som nästan parodiskt framstår t. ex. det ständigt upprepade påståendet, att bilbesiktningsmännen hos AB Svensk Bilprovning i vissa sammanhang utgör myndigheter!)[9]

Då det gäller distinktionen *förvaltningsmyndighet—domstol* brukar utgångspunkten vara en annan. Det förstnämnda stadiet — preciserandet av vad som är en myndighet till skillnad från ett privat subjekt — förutsättes regelmässigt avklarad, och frågeställningen baseras på förutsättningen, att objektet för analysen är ett kvalificerat statligt organ, som s. a. s. *åtminstone* är en myndighet; frågan gäller alltså, om det — med hänsyn till vissa kriterier, som nedan skall beröras — intar en sådan specifik ställning, att det bör karakteriseras som domstol.

Oftast begränsas frågeställningen till att gälla, om ett visst organ är en *förvaltningsmyndighet* eller en *förvaltningsdomstol*. Då sistnämnda begrepp icke definierats i lag (jfr nedan under 5), har uppfattningarna om vissa kvalificerade organs status varierat. Om man bortser från de i FPL nämnda domstolarna — RegR, kammarrätterna, skatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna — jämte försäkringsdomstolen, beträffande vilken karaktären av förvaltningsdomstol är klar, synes avseende främst ha fästs vid huruvida ett organ är sammansatt på

[9] Strömberg har i FT 1972 s. 233 ff påvisat, hur myndighetsbegreppet varierar i olika författningar och lagförarbeten.

liknande sätt som en domstol och om det har att iakttaga ett förfarande av den typ som föreskrives i RB. I samband med 1971 års förvaltningsrättsreform har beträffande det förstnämnda kriteriet betydelse tillmätts det förhållandet, att vissa organ i lagen om avstängning av domare betecknas som domstolar; med stöd härav har försäkringsrådet och det numera avskaffade hyresrådet ansetts utgöra förvaltningsdomstolar.[10]

Det sist sagda aktualiserar emellertid även en annan distinktion. Bland de i lagen om avstängning av domare uppräknade organen återfinnes även arbetsdomstolen. Denna domstol har aldrig betecknats som *förvaltningsdomstol* — låt vara att dess uppgifter alltmer kommit att omfatta även ärenden, som traditionellt ansetts falla inom den offentliga rätten — utan som *specialdomstol*; den främsta anledningen härtill torde vara, att arbetsdomstolen övertagit rättskipningsuppgifter, som tidigare handhafts av allmän domstol. Distinktionen förvaltningsdomstol—specialdomstol är icke alldeles enkel. För avgörandet av den i ovannämnda rättsfall uppkomna kompetensfrågan var den helt avgörande; endast genom att betrakta marknadsdomstolen som en specialdomstol kunde HD enligt RF 11: 11 anse sig behörig att upptaga resningsansökningen.

I denna artikel skall inget försök göras att beträffande samtliga de organ, vilkas status som domstol — och i så fall förvaltningsdomstol eller specialdomstol — kan vara föremål för tvekan, kartlägga de olika momenten av betydelse i sammanhanget. Avsikten är i stället att mot bakgrund av nämnda HD-avgörande beröra problemet mera generellt och försöka att skissera en lösning.

4. Marknadsrådet/marknadsdomstolen

Osäkerhet har rått om vilken karaktär den skapelse, *marknadsrådet*, som utgjorde marknadsdomstolens föregångare, hade. Några moment av betydelse för bedömningen framkommer vid ett studium av förarbetena till den reform vilken som ett väsentligt inslag upptog inrättandet av detta nya organ.

Marknadsrådet övertog de *funktioner* som tidigare enligt konkurrensbegränsningslagstiftningen åvilat näringsfrihetsrådet — vilket fick anses vara en förvaltningsmyndighet — varjämte man fick till uppgift att pröva frågor om förbud enligt generalklausulen i den nya lagen om otillbörlig marknadsföring. De maktmedel som stod rådet till buds be-

[10] KPr 1971: 30 s. 296 f, 614 f. Se även Westerberg, Allmän förvaltningsrätt (2 u. 1975) s. 13 f, 119, 122, 136.

stod enligt båda lagarna i rätt att meddela vitessanktionerade beslut; konkurrensbegränsningslagen gav rådet en tämligen begränsad möjlighet att ingripa genom vitesförelägganden, medan befogenheten att meddela vitesförbud enligt lagen om otillbörlig marknadsföring var mera vidsträckt. Frågor om överträdelse av lagarnas straffsanktionerade bestämmelser prövades däremot generellt av allmän domstol, på vilken det även ankom att utdöma av rådet förelagda viten (utom förfarandeviten). Marknadsrådets uppgifter och maktbefogenheter var snarast av den typ som utmärker en förvaltningsmyndighet. Rådet hade såtillvida en övervägande administrativ funktion, ehuru DepCh vid dess tillskapande underströk dess karaktär av "dömande instans" och till stöd för dess befogenhet att utdöma förfarandeviten — en befogenhet som dock i andra sammanhang även tilldelats förvaltningsmyndighet — särskilt anmärkte, att "marknadsrådets ställning i mycket liknar en domstols".[11]

Beträffande marknadsrådets *sammansättning* har man enligt den departementspromemoria som låg till grund för den nya lagstiftningen byggt på de principer för partsrepresentation resp. juristmedverkan som utmärker arbetsdomstolen. De uppställda allmänna kvalifikationskraven för ledamot och ersättare i marknadsrådet anges ha utformats "i viss överensstämmelse med vad som gäller för domare enligt rättegångsbalken"; RB:s regler om jäv mot domare skulle också tillämpas. Nämnas bör även att ledamot och ersättare — som DepCh uttryckte saken — "i överensstämmelse med vad som gäller för ledamöter av vissa andra nämnder eller liknande organ med judiciella uppgifter" skulle avlägga domared, innan han började sin tjänstgöring i rådet.[12]

Förfarandet i marknadsrådet följde vad gäller konkurrensbegränsningsärendena de principer som gällt för näringsfrihetsrådet, och handläggningen av de nytillkomna ärendena om otillbörlig marknadsföring skedde i likartade former. Enligt DepCh innebar denna ordning, att "ärendena skall handläggas i rättegångsliknande former och i stort sett efter rättegångsbalkens principer"; någon detaljreglering var det dock icke fråga om, då det "visat sig vara en klar fördel att förfarandet är smidigt och att man inte är bunden av ett så strikt regelsystem som det rättegångsbalken innehåller".[13]

Även om DepCh sålunda i skilda sammanhang underströk, att marknadsrådet intog en domstolsliknande ställning, hävdade han icke,

[11] KPr 1970: 57 s. 162, 168.
[12] Se ang. det sagda KPr 1970: 57 s. 152, 173, 174.
[13] KPr 1970: 57 s. 167.

att rådet verkligen var att betrakta som en domstol. I remissyttranden över ovannämnda departementspromemoria framfördes av representanter för näringslivet omdömen, som innefattade klara avståndstaganden från tanken, att marknadsrådet skulle utgöra en domstol. Industriförbundet anförde t. ex. betänkligheter mot den föreslagna lösningen i fråga om "de dömande funktionerna", därvid man kritiserade, att åt "ett administrativt organ, marknadsrådet", givits befogenhet att enligt lagen om otillbörlig marknadsföring ingripa mot marknadsföringsåtgärder, som också var straffbelagda; man förordade därvid "en centralisering av den dömande makten till en specialdomstol i egentlig mening". Östergötlands och Södermanlands handelskammare karakteriserade marknadsrådet som en "administrativ apparat".[14]

Vid genomförandet av 1971 års förvaltningsrättsreform avstod man från att göra den nya FPL tillämplig vid rättskipning i samtliga förvaltningsdomstolar. DepCh fällde dock vissa allmänna omdömen om några domstolsliknande organ. Sålunda ansåg han, som ovan nämnts, försäkringsrådet och hyresrådet utgöra förvaltningsdomstolar, varvid han särskilt fäste avseende vid att dessa organ i lagen om avstängning av domare likställts med RegR och KamR. Vad gäller marknadsrådet noterade han, att rådet visserligen hade "en ställning som i en del hänseenden liknar en domstols", men att rådet dock principiellt torde vara "att hänföra till kategorien förvaltningsmyndighet", med följd att FL blev tillämplig hos rådet.[15] Lagrådet var emellertid av annan mening. Med beaktande av vad i KPr 1970: 57 påpekats om marknadsrådets ledamöter — särskilt att de skulle avlägga domared —, dess uppgifter och den i konkurrensbegränsningslagen och lagen om marknadsråd m. m. stadgade ordningen för handläggning av de hos rådet förekommande ärendena, fann lagrådet, att marknadsrådet fick "anses ha avsevärt större likhet med en domstol, låt vara för särskilda uppgifter, än med en förvaltningsmyndighet". FL skulle därmed enligt lagrådets uppfattning icke bli tillämplig på marknadsrådet.[16] Ehuru med uttalad tvekan godtog DepCh lagrådets uppfattning om marknadsrådets ställning och frånföll framlagt förslag till lag om ändring i konkurrensbegränsningslagen, vilket baserats på förutsättningen, att rådet utgjorde en förvaltningsmyndighet. Noteras bör att DepCh klart underströk, att han icke till alla delar kunde ansluta sig till den av lagrådet anförda motiveringen.[17]

[14] KPr 1970: 57 s. 156.
[15] KPr 1971: 30 s. 610 f.
[16] KPr 1971: 30 s. 695.
[17] KPr 1971: 30 s. 713.

Marknadsrådets nya uppgifter enligt lagen om förbud mot oskäliga avtalsvillkor kan icke sägas ha förändrat dess ställning i något avseende, som här är av intresse. Det förhållandet, att rådet sedermera på eget initiativ omdöpts till *marknadsdomstol*, rubbar ej heller i sak dess tidigare position, men självfallet innefattar namnändringen en form av ställningstagande från statsmakternas sida vad gäller organets status. Remissyttrandena över marknadsrådets framställning om ändring av dess benämning var överlag positiva, men Sveriges advokatsamfund hörde till dem som ansåg, att beteckningen "domstol" borde undvikas. Samfundet påpekade därvid bl. a., att de uppgifter som ålåg marknadsrådet i väsentlig omfattning var av annan art än vad uttrycket "domstol" angav. Sålunda var rådets befattning med ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen icke av ett slag, som motiverade, att "myndigheten betecknas som domstol"; tvärtom hade typiska domstolsavgöranden enligt denna lag lagts på de allmänna domstolarna. Enligt lagarna om otillbörlig marknadsföring och förbud mot oskäliga avtalsvillkor hade marknadsrådet visserligen anförtrotts uppgifter, som i större utsträckning var av domstolskaraktär, men utdömande av vite, som förelagts av rådet, var dock förbehållet allmän domstol, som därjämte enligt förstnämnda lag hade att dels tillämpa stadgade straffbestämmelser, dels utdöma skadestånd vid brytande av förbud, meddelade enligt generalklausulen. Samfundet underströk också de väsentliga olikheterna mellan marknadsrådet och arbetsdomstolen, vilken i vissa avseenden tjänat som förebild för rådet: "Arbetsdomstolen är en verklig specialdomstol för mål rörande kollektivavtal. Förfarandet enligt lagen om arbetsdomstol ansluter i allt väsentligt till rättegångsbalken. Anhängiggörande sker genom ansökan om stämning. Begreppen mål och dom användS. Vittnesförhör under ed eller försäkran tillåts. I lagen om marknadsråd m. m. talas i stället om ansökan, ärende och beslut, och rådet äger inte upptaga utsaga under ed eller försäkran."[18] Med hänvisning till att lagrådets uppfattning rörande marknadsrådets ställning godtagits vid förvaltningsrättsreformens genomförande, ansåg DepCh emellertid, att marknadsrådets namn borde ändras i enlighet med rådets framställning,[19] och detta blev alltså också resultatet. — Sedermera har lagen om avstängning av

[18] KPr 1972: 131 s. 12 f.
[19] KPr 1972:131 s. 15. — Jfr vad ovan anmärkts därom, att upprepade påståenden i lagförarbeten om ett organs myndighetskaraktär kan medföra, att det så småningom blir allmänt accepterat, att det *är* en myndighet!

domare gjorts tillämplig även beträffande ledamot och lagfaren befattningshavare vid marknadsdomstolen.[20]

Även om det sålunda med hänsyn till vad som förevarit i ovannämnda lagstiftningssammanhang — med namnändringen som kulmen — framstår som helt klart, att regering och riksdag betraktar marknadsdomstolen som en *domstol*, ger nämnda uttalanden inget klart svar på frågan, huruvida denna domstol utgör en *förvaltningsdomstol* eller en *specialdomstol*. Beträffande detta problem kan noteras att Strömberg inrangerat marknadsdomstolen bland förvaltningsdomstolarna,[21] medan Mallmén ansett, att det rör sig om en specialdomstol, ehuru med vissa drag gemensamma med förvaltningsdomstolarna[22]. Som framgått, har HD genom ovannämnda beslut 9/9 1975 anslutit sig till sistnämnda uppfattning.

5. *Allmänna synpunkter på begreppet förvaltningsdomstol*

Gemensamt för de organ som betecknas som förvaltningsdomstolar tycks vara, att de har som huvudsaklig uppgift att pröva *administrativa besvär*. Då förvaltningsbesvärsinstitutet i princip är ett och detsamma, vare sig prövningen anförtrotts överordnade myndigheter eller från den ordinära förvaltningsapparaten mera fristående organ, föreligger ett naturligt samband mellan den egentliga administrationen och den inom besvärsinstitutets ram utvecklade förvaltningsjurisdiktionen. Det förhållandet, att de besvärsprövande organ som brukar räknas som förvaltningsdomstolar har en kvalificerad *sammansättning* och tillämpar ett mera utvecklat *förfarande*, rubbar icke detta samband. *Funktionen* kan synas vara en annan än den vanliga förvaltningsmyndighetens, men i själva verket föreligger ingen avgörande skillnad. Ett för förvaltningsbesvärsinstitutet utmärkande drag är, att prövningsorganet — överordnad myndighet eller förvaltningsdomstol — principiellt övertar alla den underordnade myndighetens funktioner — i förekommande fall även befogenhet att göra skönsmässiga överväganden i mycket speciella förvaltningsrättsliga sammanhang — i det aktuella ärendet och därvid icke endast kan kassera det klandrade beslutet utan även kan ersätta det med ett nytt. Förvaltningsdomstolarnas verksamhet inom

[20] Se KPr 1974: 151 s. 152, InU 1974: 33 s. 19, SFS 1974: 1013.
[21] Allmän förvaltningsrätt (7 u. 1974) s. 34, 94. Stöd för påståendet, att det framgår av lagmotiven, att så är fallet, har jag icke kunnat finna. Som framgått, synes dessa endast ge uttryck för uppfattningen, att marknadsdomstolen är en *domstol*.
[22] Omdömet gäller tiden före namnbytet. Se Bernitz-Modig-Mallmén, Otillbörlig marknadsföring (1971) s. 297 ff, 312 ff, 329 ff.

besvärsinstitutets ram består alltså icke endast i att "döma"; man "administrerar" i hög grad.[23]

Marknadsdomstolen synes skilja sig från samtliga övriga organ, vilkas karaktär av förvaltningsdomstol har diskuterats och oftast bejakats, på denna punkt. Administrativ besvärsprövning utgör en huvuduppgift för såväl de domstolar för vilka FPL gäller — RegR, kammarrätterna, skatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna[24] — som försäkringsdomstolen, försäkringsrådet och hyresrådet[25]; även de övriga organ som tidigare ibland hänförts hit, t. ex. psykiatriska nämnden, värnpliktsnämnden och riksvärderingsnämnden, utgör besvärsinstanser. Marknadsdomstolen fungerar däremot över huvud icke som besvärsinstans i förhållande till underordnade förvaltningsmyndigheter.[26] Då det alltså vill synas som om endast domstolar, som handhar administrativ besvärsprövning, brukar räknas som förvaltningsdomstolar, skulle marknadsdomstolen falla utanför och i stället böra betraktas som en specialdomstol.

Därmed är icke sagt, att organ, som hör till gruppen av specialdomstolar, aldrig skulle ha till uppgift att pröva besvär över förvaltningsmyndighets beslut. Hyresnämnderna utgör — trots att deras uppgifter till övervägande del numera kan sägas avse tillämpning av civilrättsliga regler (se nedan) — förvaltningsmyndigheter i FL:s mening; se KPr 1971: 30 s. 607, 1974: 151 s. 145. Besvär över nämndernas beslut anföres i vissa fall hos arbetsdomstolen — se KPr 1974: 151 s. 132 ff — och framför allt hos den nyligen inrättade bostadsdomstolen, som enligt vad som uttalats vid dess tillskapande likaså utgör en specialdomstol; se t. ex. KPr 1974: 151 s. 79 ff. Arbetsdomstolen har därjämte att pröva besvär över annan förvaltningsmyndighets beslut enligt 7 § lagen (1969: 93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt jfrd med 2 kap. 3 § lagen om rättegången i arbetstvister. (Se KPr 1969: 76 s. 60 ff. 110 ff, 125 ff och 1974: 77 s. 197 f.) De besvär som sålunda anföres hos specialdomstol följer emellertid icke helt reglerna för förvaltningsbesvär utan kan närmast sägas utgöra en mellanform av besvär enligt RB och förvaltningsbesvär. (Ang. FPL som förebild beträffande förfarandet hos bostadsdomstolen, se KPr 1974: 151 s. 62 f, 95 f, 98 f, 118 f.

[23] Detta förhållande har föranlett Lavin — Domstol och administrativ myndighet (1972) s. 7 f — att vid behandlingen av frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och administrativ myndighet hänföra förvaltningsdomstolarna till sistnämnda kategori. Därmed avser han självfallet icke att ge en allmän karakteristik av dessa domstolar.

[24] Dessa har dock åtskilliga andra uppgifter vid sidan av den besvärsprövande funktionen; domstolarna uppträder sålunda i vissa ärenden som första instans, i andra som underställningsinstans.

[25] Att hyresrådets arvtagare bostadsdomstolen däremot är att betrakta som en specialdomstol framgår nedan.

[26] Jägerskiöld — Offentlig rätt (1973) s. 78 — hänför likväl marknadsdomstolen till kategorien "besvärsinstanser med domstolsmässiga inslag".

Förfarandet har emellertid "i stort sett utformats efter mönster av vad som gäller i fråga om förfarandet i besvärsmål i hovrätt"; a. KPr s. 94.)

Baseras distinktionen mellan förvaltningsdomstolar och specialdomstolar enbart på kriteriet "administrativ besvärsprövning som huvuduppgift", bortser man emellertid från s. a. s. det materiella innehållet i resp. organs verksamhet. Även om organet övertagit traditionella förvaltningsuppgifter från en förvaltningsmyndighet men fullgör dem i mera "domstolsmässig" sammansättning och med iakttagande av ett "processrättsligt" färgat förfarande, skulle det sakna egenskapen av förvaltningsdomstol, blott det faller utanför den administrativa besvärsprövningens organisation. Såtillvida blir distinktionen av formell karaktär.

Ser man emellertid till arten av organets "rättskipning" — ärendenas beskaffenhet, de materiella frågorna — riskerar man att hamna i ganska hopplösa överväganden om vad som till sin karaktär är "administration" och vad som är "jurisdiktion" eller vad som är "offentlig rätt" resp. "privaträtt". Det kan nämnas, att DepCh som skäl för att icke göra FPL utan RB (med vissa modifikationer) tillämplig beträffande förfarandet i bostadsdomstolen anförde, att "bostadsdomstolen är en myndighet av helt annat slag än de förvaltningsdomstolar för vilka förvaltningslagen gäller. Till skillnad från dem kommer bostadsdomstolen att få slita *tvister av rent civilrättslig art mellan enskilda* och i viss utsträckning ta ställning till frågor som annars allmän domstol har att pröva."[27] Vad gäller marknadsdomstolen kan näppeligen något motsvarande påstående göras. Frågeställningen skulle bli, huruvida föremålen för marknadsdomstolens verksamhet utgöres av övervägande offentligrättsliga spörsmål om det allmännas kontroll över näringslivet eller av principiellt privaträttsliga frågor om relationen mellan företagare inbördes och i förhållande till konsumenter. Vid ett val mellan dessa beskrivningar synes den förra varianten ge en sannare bild av vad det här gäller. Systemet utmärkes av att i väsentlig utsträckning uppdragits åt ett ombud för det allmänna — näringsfrihetsombudsmannen eller konsumentombudsmannen — att inför domstolen påtala otillbörliga förfaranden inom näringslivet; även om ingripanden föranledes av uppkomna tvister mellan enskilda subjekt, är domstolens verksamhet ju principiellt knappast inriktad på att lösa dessa konkreta mellanhavanden utan syftar till att åstadkomma ett ur

[27] KPr 1974: 151 s. 99; kurs. här. Se även a. KPr s. 58 och 61 samt LU 1974: 36 s. 32, 36, 45, 49.

det allmännas synpunkt väl fungerande näringsliv.[28] En analys av "ärendenas karaktär" enligt nu skisserat mönster kan måhända ge viss vägledning vid fastställandet av skiljelinjen mellan förvaltningsdomstolar och specialdomstolar, men med hjälp av dylika kriterier torde man icke uppnå mera än en ganska grov sållning; objektet för en sådan analys — organets verksamhet — är ej alltid renodlat av det ena eller andra slaget, varvid man kan befara, att fältet delvis öppnas för ganska subjektiva värderingar. Att lämna åt rättstillämpningen att lösa den aktuella uppgiften enbart efter dylika riktlinjer synes icke kunna rekommenderas (jfr nedan).

Hur HD resonerat i ovannämnda resningsärende, där marknadsdomstolen uppfattats som specialdomstol, framgår ej. HD:s uppfattning är, som framgått av vad ovan anförts, icke odiskutabel; hade resningsansökningen i stället gjorts hos RegR, vore det knappast mera uppseendeväckande, om RegR betraktat marknadsdomstolen som en förvaltningsdomstol och upptagit ansökningen till prövning. Det oklara rättsläget i aktuellt avseende är icke tillfredsställande. Visserligen torde genom HD:s ställningstagande nu ha avgjorts, att marknadsdomstolen "är" en specialdomstol, varför RegR knappast härefter skulle pröva en ansökan om resning i beslut av marknadsdomstolen. Risken för positiva kompetenskonflikter är kanske icke överhängande; den instans som "kommer först" får väl antagligen avgöra ett visst organs karaktär av det ena eller andra slaget av domstol. Det förhållandet, att kompetenskonflikter *kan* förekomma — givetvis även negativa sådana, där HD vägrar prövning med hänvisning till att organet är en förvaltningsdomstol och RegR gör sammalunda under åberopande av att det rör sig om en specialdomstol — medför emellertid, att frågan borde få en lösning efter enklare och klarare linjer än de hittills framkomna.

Ovan framfördes den synpunkten, att endast organ med administrativ besvärsprövning som väsentlig uppgift hittills torde ha ansetts som förvaltningsdomstolar. Jag vill emellertid ingalunda hävda, att detta kriterium är speciellt lyckat och ägnat att förläna stadga på området. Det lider också av den grundläggande svagheten, att därvid *förutsättes* att aktuellt organ är att betrakta som "domstol"; som ovan framgått, är de kriterier som skiljer förvaltningsmyndigheter från domstolar i sin

[28] Ärendena torde kunna subsumeras under vad Strömberg, a. a. s. 213, kallat "typiska förvaltningsfrågor", d v s. "sådana frågor, där ett allmänt intresse står mot den enskildes intresse utan att saken *omedelbart* gäller vare sig ekonomiska värden eller straffansvar"; kurs. här. — Länsrätternas ovan i not 24 antydda uppgifter vid sidan av besvärsprövningen är genomgående av denna karaktär.

tur tämligen disparata och oklara. Lämpligare synes vara att lagstiftaren griper in, men icke genom att tillskapa en allmän legaldefinition av begreppet förvaltningsdomstol — som med nödvändighet måste förankras i vaga kriterier — utan genom att *direkt i lagtext ange de organ som utgör förvaltningsdomstolar*. Rekommendabelt synes mig vara att en sådan reform kombineras med och integreras i en *förändring av FPL:s tillämpningsområde*.

Den i FPL intagna förfaranderegleringen är visserligen mera detaljerad och komplicerad än FL:s tämligen elementära basbestämmelser för ett acceptabelt förvaltningsförfarande, men det rör sig dock om ett relativt lätthanterligt system; avståndet till RB får betecknas som ganska stort. Det framstår mot bakgrund därav som egendomligt, att icke FPL gjorts tillämplig hos samtliga organ, som kan göra anspråk på att räknas som förvaltningsdomstolar. Särskilt gäller detta försäkringsdomstolen. I beaktande av att FPL (2 §) öppnar möjlighet för särreglering i sådana fall, där ärendenas specifika karaktär motiverar undantag i något avseende från FPL:s regler, synes vägande skäl för att hålla vissa domstolsmässiga förvaltningsorgan utanför knappast föreligga.

Lämpligast synes alltså vara att göra en översyn över hela fältet och bestämma, vilka organ, som bör utgöra förvaltningsdomstolar. FPL 1 § bör därefter ändras enligt förslagsvis följande modell: "Denna lag gäller rättskipning i förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolar är regeringsrätten etc."; uppräkningen kompletteras då med de ytterligare organ — åtminstone bör försäkringsdomstolen tilläggas — som anses böra hänföras till kategorien förvaltningsdomstol. Tillkommer nya organ, som bör räknas som förvaltningsdomstolar, eller förändras någon befintlig förvaltningsmyndighets karaktär så, att den bör betraktas som förvaltningsdomstol, kan uppräkningen lätt kompletteras. Väljer man denna metod, undanröjes varje tvekan om vilka organ som utgör förvaltningsdomstolar, och därmed elimineras också tillämpningsproblem och risken för kompetenskonflikter mellan HD och RegR vid tillämpning av RF 11: 11. Återstående tillämpningsproblem inskränker sig huvudsakligen till att avse gränsdragningen mellan förvaltningsmyndigheter och vissa privata subjekt med offentligrättslig anknytning, men enligt stadgandets konstruktion uppstår dylika frågor endast beträffande organ, som utgör slutinstanser. Dessutom kan naturligtvis också spörsmål uppkomma, huruvida ett organ utgör en förvaltningsmyndighet eller en specialdomstol, men denna frågeställning torde icke lika ofta komma att aktualiseras.

REGERINGSFORMEN 11:6

Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1976 s 105–145)

I. INLEDNING

Förvaltning eller administration i vidsträckt mening är givetvis ett nödvändigt inslag icke blott i samhällsorganens utan även i olika privata subjekts verksamhet. Då begreppet förvaltning preciseras med hjälp av attributet "offentlig", avser man självfallet att principiellt utesluta de administrativa funktioner som utgör naturliga led i privat företagsamhet, men ej heller offentlig förvaltning utgör — som begreppet numera normalt användes — något som med nödvändighet är förbehållet statliga och kommunala myndigheter. Offentlig förvaltning kan sålunda ombesörjas av olika speciella offentligrättsliga subjekt — av typ korporationer, anstalter och stiftelser — utanför den egentliga statliga eller kommunala organisationen. Vidare kan sådan verksamhet ibland drivas av bolag — alltså formellt privaträttsliga subjekt — vari staten eller kommun äger aktiemajoriteten. Därjämte förekommer sedan gammalt att åt enskilda fysiska eller juridiska personer uppdragits att handha speciella uppgifter, som likaså anses innefatta offentlig förvaltning; begreppet "offentlig förvaltning genom enskilda" har vunnit hävd i den förvaltningsrättsliga doktrinen.

En rättslig grund för överförande av offentliga förvaltningsuppgifter till enskilda subjekt — icke att förväxla med delegation av normgivningsmakt, som enligt RF 8 kap. endast kan ske till statliga och kommunala organ — finns numera i RF 11: 6, vars 3 st. lyder: "Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske genom lag." Stadgandet ger upphov till åtskilliga frågor. Vad menas med förvaltningsuppgift? Hur definieras förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, resp. sådan som icke gör det? Från vem överlämnas förvaltningsuppgift? Avses överlämnande icke blott av statliga utan även av kommunala förvaltningsuppgifter? Till vem kan dylik uppgift överlämnas? Vilka organ utanför den egentliga statliga eller kommunala organisationen faller utanför stadgandets tillämpningsom-

råde av den anledningen, att de anses utgöra myndigheter? Måste mottagaren nödvändigtvis vara en juridisk person? Hindrar stadgandet generellt överförande av förvaltningsuppgift till fysisk person, och hur överensstämmer i så fall detta med gällande rätt? Förhåller det sig i stället så, att fysiska personer kan mottaga kvalificerade förvaltningsuppgifter utan iakttagande av i RF 11: 6 stipulerade formkrav? Har den föreskrivna formen för uppgiftens överlämnande — lagform då fråga är om överförande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, till (åtminstone) privat juridisk person — iakttagits i existerande lagstiftning? Är det lämpligt att upprätthålla ett sådant krav, eller finns behov av att kunna överlämna förvaltningsuppgift genom förordning eller genom beslut i enskilt fall?

De skisserade frågorna — som schematiskt kan sägas gälla *objektet* för överlämnandet, de i proceduren involverade *subjekten* samt *sättet* för delegationen — kommer här att diskuteras. Då jag därvid tvingas beröra några av den offentliga rättens klassiska tvisteämnen — sådana som begreppen "offentlig förvaltning", "myndighet" och "myndighetsutövning" — är det självklart, att syftet med denna uppsats icke kan vara att tillhandahålla färdiga lösningar. Avsikten är primärt att kartlägga problemen och peka på vissa brister i den aktuella författningsregleringen.

II. BEGREPPET FÖRVALTNINGSUPPGIFT

1. RF:s förarbeten

Förarbetena till RF ger knappast vid handen, att tillskapandet av det aktuella stadgandet föregåtts av några mera ingående överväganden. Bristen på analys och eftertanke är särskilt påtaglig vad gäller sättet att ange föremålet för det överlämnande som regleras i bestämmelsen.

Grundlagberedningen, som laborerade med ett synnerligen vidsträckt myndighetsbegrepp, inkluderande varje organ — oavsett om det verkar i offentligrättsliga eller privaträttsliga former — som utövar "offentlig makt",[1] angav som exempel på förvaltningsuppgift, som med stöd av det föreslagna stadgandet (RF 10: 4 i beredningens förslag) genom lag kunde anförtros bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet, "bl. a. sådan verksamhet som utövas av AB Svensk

[1] Se SOU 1972: 15 s. 123.

Bilprovning, av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd samt av de allmänna försäkringskassorna". I den mån organ av detta slag "utövar *uppgifter, som kan hänföras till den statliga förvaltningen*", omfattades de enligt beredningen av RF:s regler om förvaltningsmyndigheternas verksamhet.[2] Trots att man i specialmotiveringen till det föreslagna allmänna stadgandet (RF 1: 7) om de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheternas uppgifter hänfört också "organ med en formellt privaträttslig status men med uppgifter att i ett eller annat hänseende ombesörja myndighetsutövning" till kategorien myndighet, vill det alltså — av de valda exemplen att döma — synas, som om bestämmelsen om överlämnande av förvaltningsuppgift ändock skulle bli tillämplig, då dessa organ skall förlänas bl. a. de befogenheter som gör dem till myndigheter i beredningens mening. Enligt grundlagberedningen skulle alltså lagstöd fordras för överförande av "uppgifter, som kan hänföras till den statliga förvaltningen" — vilka dessa uppgifter nu kan vara — till privaträttsligt organiserade subjekt, av vilka somliga med hänsyn till karaktären av den överlämnade förvaltningsuppgiften tycks ha uppfattats som myndigheter.[3]

Grundlagspropositionen är i ett avseende klarare, då DepCh tog avstånd från uppfattningen, att RF:s myndighetsbegrepp skulle inkludera rättssubjekt, som är organiserade i privaträttsliga former. Beträffande "överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på sådana rättssubjekt" hänvisades till RF 11: 6.[4] Begreppet myndighetsutövning avvisades sålunda som kriterium vid fastställandet av vilka organ som utgör myndigheter, men samtidigt infördes en ny anknytning till detta begrepp, genom att reglerna om formerna för överförande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt föreslogs variera beroende på om den överlämnade uppgiften innefattade myndighetsutövning eller ej. Enligt propositionen — och sedermera lagen — har man alltså att räkna med två slag av "förvaltningsuppgifter" — sådana som innefattar myndighetsutövning och sådana som icke gör det. En slutsats beträffande innebörden av begreppet "förvaltningsuppgift" kan omedelbart dragas härav; det ligger *icke* i den i RF 11: 6 avsedda "förvaltningsuppgiftens" karaktär, att den nödvändigtvis skall innefatta utövning av "offentlig makt" eller "myndighetsutövning". Av DepCh:s uttalanden framgår att t. ex. affärsverksamhet kan utgöra aktuell "förvaltningsuppgift".[5]

[2] SOU 1972: 15 s. 195; kurs. här.
[3] SOU 1972: 15 s. 123, 195.
[4] Prop. 1973: 90 s. 233.
[5] Prop. 1973: 90 s. 397.

En särskild fråga är, huruvida RF 11: 6 3 st. även avser överlämnande av *kommunal* förvaltningsuppgift till enskilt subjekt. I grundlagberedningens förslag (RF 10: 4) saknades det sedermera tillfogade 2 st. om anförtroende av förvaltningsuppgift åt kommun. Då sålunda regeln om överförande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt följde direkt efter den exemplifierande beskrivningen av den *statliga* förvaltningsorganisationen, synes den av stadsjuristen i Stockholm i remissyttrande uttalade meningen, att regeln "synes ha avseende endast på förvaltningsuppgifter som ankommer på statliga förvaltningsmyndigheter", ha fog för sig. (Se prop. 1973: 90 bil. 3 s. 250). Det förhållandet, att i propositionen sedan, "på grund av den betydelse som de kommunala förvaltningsmyndigheterna har", i stadgandet tillagts en erinran om att förvaltningsuppgift "dels genom de allmänna bemyndiganden som kommunallagarna innehåller och dels genom bestämmelser i andra författningar som tillkommit i den ordning som sägs i 8 kap." kan anförtros åt kommun, synes icke innebära någon förändring i aktuellt avseende. (Prop. 1973: 90 s. 396). De "förvaltningsuppgifter" som enligt RF 11: 6 kan "anförtros" kommun resp. "överlämnas" till enskilt subjekt torde alltså vara "statliga" sådana. Därmed är givetvis icke sagt, att vissa offentliga förvaltningsuppgifter till sin "natur" är "statliga", utan distinktionen bygger endast på ett konstaterande av att vissa av det allmänna handhavda uppgifter icke överförts till den kommunala sektorn och därmed blivit "kommunala". Stadgandet i 3 st. skulle m. a. o. endast avse överlämnande av förvaltningsuppgift från staten till enskild juridisk person men icke gälla delegation av kommunal verksamhet till privat rättssubjekt. Denna slutsats synes ligga närmast till hands mot bakgrund av regelns utformning, dess tillkomsthistoria och förarbetenas tystnad, men sakligt synes det omotiverat att skilja mellan uppgiftsöverföring till enskilt subjekt beroende på om den avser verksamhet som tidigare handhafts av staten resp. av kommun.

I nämnda remissyttrande av stadsjuristen i Stockholm hävdas emellertid, att "överförande av kommunala myndigheters förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning på rättssubjekt av privaträttslig karaktär" enligt "nuvarande rättspraxis och doktrin" kräver "*särskild lagstiftning*"; i annat sammanhang erinras i samma yttrande om att "inom kommunal förvaltning myndighetsutövning genom privaträttsligt subjekt anses kunna förekomma endast *om så medgives i lag*". Den föreslagna regeln borde därför enligt stadsjuristen "göras tillämplig även på s. k. specialreglerad kommunal förvaltning eller annan sådan särskild förvaltningsuppgift som ålagts kommun". (Prop. 1973: 90 bil. 3 s. 169, 250; kurs. här.) Även Kaijser — som emellertid tycks förutsätta, att RF 11: 6 3 st. principiellt avser överlämnande även av kommunal förvaltningsuppgift till enskild — poängterar, att verksamhet, som innefattar myndighetsutövning, icke "utan *lagstöd*" får överföras på "särskilda rättssubjekt". Enligt Kaijser kräver RF 11: 6 "*lagstöd*", om den uppgift som avses bli delegerad innefattar myndighetsutövning. (Se Kaijser, Kommunallagarna II, 5 u. 1975, s. 29 och 53 samt Kommunal Tidskrift 1975 s. 462). — Härtill kan sägas att den kommunalrättsliga principen om *lagstöd* för överförande av kommunal myndighetsfunktion till privaträttsligt subjekt icke synes innefatta detsamma som det i RF 11: 6 3 st. uppställda kravet på *lagform*. Grundlagsstadgandet går längre och kräver, att *själva uppgiftsöverföringen* sker *i form av lag*, vilket betyder, att en delegation — en konkret överföring — icke kan ske genom förordning eller beslut i enskilt fall, även om det

skulle finnas *lagstöd* för befogenheten att på detta sätt överlämna förvaltningsuppgift till enskilt subjekt. (Se härom vidare nedan under V och VI.)

Beträffande frågan om överlämnande av kommunala förvaltningsuppgifter till enskilt subjekt må tilläggas att begränsningar i delegationsmöjligheten följer icke endast av den ovan påpekade principen om lagstöd för överförande av myndighetsfunktioner. Oavsett uppgiftens art — vare sig den innefattar myndighetsutövning eller ej — inskränkes på åtskilliga områden kommunernas möjligheter till delegation av direkta författningsbestämmelser om att viss verksamhet skall drivas i kommunens egen regi och av olika kommunalrättsliga principer. (Se härom bl. a. SOU 1965: 40 s. 65 ff samt Kaijser, Kommunallagarna II s. 28 ff och 52 f med hänvisn.)

2. *Offentlig förvaltningsuppgift i allmänhet*

Vilka kriterier avgör då, om viss verksamhet utgör en nu aktuell "förvaltningsuppgift"? Här lämnar grundlagspropositionen knappast några ledtrådar. DepCh anger vid några tillfällen, att fråga är om *"offentliga förvaltningsuppgifter"*, vilka i anslutning härtill beskrives som *"verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning"* resp. som *"förvaltningsuppgift som det allmänna har"*.[6] Anknytningen till det inledningsvis nämnda begreppet *offentlig förvaltning* är uppenbar; grundlagsstadgandet avses sålunda ge en rättslig grund för "offentlig förvaltning genom enskilda" och reglera, hur sådan offentlig förvaltningsuppgift överföres till enskilt subjekt. Självfallet kan begreppet offentlig förvaltning därvid icke bestämmas som den verksamhet som faktiskt drives av staten och kommunerna (ev. jämte andra offentligrättsliga subjekt) — offentlig förvaltning i formell mening — utan begreppet måste ges ett materiellt innehåll; viss förvaltningsverksamhet förutsättes till sin art vara "offentlig".[7]

Olika försök har i den offentligrättsliga doktrinen gjorts att ange det för den offentliga förvaltningen särpräglade. Bland de ofta tämligen diffust angivna kriterierna på offentlig förvaltning kan nämnas tanken, att sådan förvaltning nödvändigtvis innefattar *maktutövning*.[8] Denna uppfattning är emellertid i extrem form uppenbart ohållbar, då väsentliga delar även av den centrala, av stat och kommun utövade förvaltningen ju tvärtom består av olika former av service åt allmänheten. I regel åberopas maktutövningen blott som ett ofta typiskt kännetecken, varvid tyngdpunkten i stället lägges på att verksamheten vid offentlig

[6] Prop. 1973: 90 s. 396 f; kurs. här.
[7] Jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (7 u. 1974) s. 14.
[8] Jfr vad ovan påpekats om att begreppet förvaltningsuppgift i RF 11: 6 ej kan förutsätta, att verksamheten innefattar myndighetsutövning.

förvaltning uppbäres av ett *allmännyttigt ändamål* eller intresse.[9] Då ändamålskriteriet hårddragits därhän, att varje verksamhet, som understödjes av statsbidrag, a priori anses såsom samhällsnyttig utgöra offentlig förvaltning,[10] har emellertid detta begrepp förlorat varje mening som rättstekniskt hjälpmedel.[11] Över huvud synes allmännyttan vara ett tvivelaktigt kriterium, då åtskillig rent privat verksamhet, som varken dirigeras eller understödjes av det allmänna, fyller funktioner av sådan betydelse för samhället, att detta skulle tvingas att ingripa, om verksamheten upphörde.[12] I modern doktrin har i stället hävdats att det ur juridisk synpunkt avgörande kännetecknet på offentlig förvaltning i materiell mening måste vara, att verksamheten är underkastad *en typisk offentligrättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet.*[13] Samtidigt erkännes dock att det på vissa områden — särskilt då det gäller "statlig och kommunal affärsdrift samt s. k. offentlig förvaltning genom enskilda" — knappast är möjligt att skilja mellan offentlig förvaltning och enskild verksamhet, eftersom den rättsliga regleringen där företer en blandning av offentligrättsliga och privaträttsliga drag.[14] Uppfattningen, att det icke låter sig göra att på materiella grunder draga en logiskt hållbar gräns mellan offentlig förvaltning och enskild verksamhet, har stöd i äldre doktrinuttalanden, där emellertid samtidigt understrykes att verksamhetens art i viss utsträckning kan ge säkra hållpunkter — "detta särskilt då den kan karakteriseras som *maktutövning*".[15]

Sistnämnda uttalanden synes fånga det essentiella för den här ak-

[9] De båda nämnda kriterierna användes av Sundberg för att illustrera offentlig förvaltning genom enskilda; se Allmän förvaltningsrätt (1955) s. 108. Jfr även Reuterskiöld, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt III: 3 (1919) s. 6, 19 ff och Statsförvaltning genom enskilde i Festskrift tillägnad Axel Hägerström (1928) s. 62 ff samt Tarjanne i NAT 1937 s. 151 ff.

[10] Se Sundberg i NAT 1935 s. 349 ff och Allmän förvaltningsrätt s. 110 f.

[11] För Fahlbeck, Förvaltningsrättsliga studier II (1941) s. 124 ff, är den allmännyttiga arten av grundläggande betydelse för att verksamheten skall utgöra offentlig förvaltning. Hur denna verksamhetens allmännyttiga inriktning skall kunna konstateras med någon grad av exakthet synes han emellertid icke ha angivit.

[12] Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 15. — I prop. 1972: 5 med förslag till skadeståndslag förekommer flera uttalanden, som antyder, att vissa uppgifter till sin "natur" skulle vara offentliga. Man talar om uppgifter, handhavda av enskilda rättssubjekt, vilka "naturligen kan synas ankomma på" (s. 507), "lika väl hade kunnat ombesörjas av" (s. 509) eller "normalt ankommer på" (s. 511) olika statliga eller kommunala organ.

[13] Strömberg, Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare (1949) s. 97 f, Allmän förvaltningsrätt s. 15.

[14] Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 15 samt s. 28 f och 30 f.

[15] Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt II (2 u. 1948) s. 296 f; kurs. här. Se även a. a. s. 311 samt I (1937) s. 25.

tuella problematiken. Det synes å ena sidan ogörligt att förankra en *generell* definition av begreppet offentlig förvaltning i realistiska kriterier; maktutövning utgör icke något nödvändigt inslag, allmänintresset är icke något för sådan förvaltning exklusivt, och de offentligrättsliga dragen i den rättsliga regleringen är svårfångade och varierande beträffande olika arter av sådan verksamhet som kan ifrågasättas ha karaktären av offentlig förvaltning. Å andra sidan kan man möjligen med anknytning till vissa av de i doktrinen framförda kriterierna avskilja *en viss typ* av offentlig förvaltning, som är av speciellt intresse, då fråga uppkommer om överförande av sådan förvaltningsuppgift till enskilt subjekt. Behovet av särskilda regler om sådan överföring gör sig rimligen främst gällande, då enskilt subjekt ges *befogenhet att med stöd av offentligrättsliga regler utöva "offentlig makt"*. RF 11:6 bygger också på en sådan distinktion, då man där skiljer mellan överlämnande av förvaltningsuppgift i allmänhet och sådan förvaltningsuppgift, som innefattar *"myndighetsutövning"*.

Innan jag övergår till att närmare granska, vad som utmärker denna "myndighetsutövning" och dess relationer till begrepp sådana som "offentlig makt" och "maktutövning", synes kunna konstateras att *det i RF 11: 6 intagna stadgandet om att förvaltningsuppgift i allmänhet — alltså oavsett karaktären av myndighetsutövning — kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse är både olämpligt och onödigt*. För det första är det, som ovan konstaterats, närmast ogörligt att ge en meningsfull, mera generell definition av begreppet "förvaltningsuppgift" ("offentlig förvaltning"); endast om man begränsar sig till att täcka en avgränsad, väsentlig form av offentlig förvaltning synes något mått av exakthet kunna uppnås. För det andra kan behovet av ett grundlagsstadgande, som medger överförande av förvaltningsuppgift — i den allmänna, relativt obestämda och vidsträckta mening begreppet fattas — till enskilt subjekt starkt ifrågasättas. Det framstår närmast som självklart, att det allmänna i betydande utsträckning kan — och måste — anlita privata subjekt vid utövningen av olika former av verksamhet. DepCh underströk också i grundlagspropositionen — i samband med att han tog avstånd från grundlagberedningens illa genomtänkta förslag att generellt kräva lagform för överförande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt — att det "i flera olika sammanhang, bl. a. i fråga om statlig affärsverksamhet", saknades anledning att "kräva denna form för ett överlämnande ... av förvaltningsuppgift som det allmänna har";[16] däremot synes han icke ha övervägt, om det

[16] Prop. 1973: 90 s. 397.

över huvud var befogat med ett grundlagsstadgande om överförande av sådana förvaltningsuppgifter. Särskilt om begreppet förvaltningsuppgift eller offentlig förvaltning anses inkludera icke blott sådan offentlig verksamhet som innefattar beslutsfattande utan även faktiskt handlande,[17] framstår ett sådant stadgande som märkligt; det är därvid helt uppenbart, att åtskilliga "förvaltningsuppgifter" måste kunna anförtros enskilda subjekt.[18]

III. FÖRVALTNINGSUPPGIFT, SOM INNEFATTAR MYNDIGHETSUTÖVNING

1. Allmänt om begreppet myndighetsutövning

Termen "myndighetsutövning" har sedan gammalt använts i den förvaltningsrättsliga litteraturen. Närmast leder begreppet tankarna till en verksamhet, varigenom samhällsorganen aktivt ingriper mot medborgarna och med maktmedel genomdriver sina intentioner. På olika sätt sanktionerade förelägganden, förbud och ålägganden att tåla ingrepp utgör typiska utslag av myndighetsutövning i denna traditionella mening liksom faktiska åtgärder av motsvarande art. Uppfattad på detta sätt blir termen närmast en synonym till "maktutövning" eller ianspråktagande av "offentlig makt". Den förhärskande meningen synes också länge ha varit, att begreppet har denna begränsade innebörd.[19]

Då i RF 11: 6 3 st. stadgas att överförande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, kräver lagform, är det emellertid ett nytt och vidare myndighetsutövningsbegrepp som åsyftas. DepCh angav i grundlagspropositionen, att han därvid, i överensstämmelse med vad han anfört i samband med tillkomsten av förvaltningslagen (FL), avsåg "utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning[20] eller annat jämförbart förhållande".[21] Det gamla etablerade begreppet myndighetsutövning gavs

[17] Jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 16 och prop. 1973: 90 bil. 3 s. 238.
[18] Mot bakgrund härav framstår det som märkligt, att RegR:s ledamöter i remissyttrande över grundlagberedningens förslag velat begränsa det aktuella stadgandet till att gälla "förvaltningsuppgift som *inte* innebär myndighetsutövning i egentlig mening". Se prop. 1973: 90 bil. 3 s. 250; kurs. här.
[19] Jfr t. ex. Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 75 f, 209, SOU 1964: 27 s. 114.
[20] Uttrycket "disciplinär bestraffning" har i anledning av ämbetsansvarsreformen — se om denna nedan — ändrats till "disciplinpåföljd, avskedande"; SFS 1975: 672.
[21] Prop. 1973: 90 s. 397.

genom FL — vilket framgår av motiven till dess 3 § — ett delvis nytt innehåll. I det fortsatta lagstiftningsarbetet under innevarande årtionde har begreppet i sin nya gestalt vunnit en anmärkningsvärd popularitet i skilda sammanhang. Det har i själva verket genom den senaste tidens rättsutveckling kommit att bli av central betydelse som anknytningsmoment vid bestämmandet av tillämpningsområdet för olika regelkomplex. Mot bakgrund av DepCh:s nyssnämnda uttalanden är det naturligtvis i första hand påkallat att för belysning av frågan, när överförande av förvaltningsuppgift fordrar lagform, eftersöka svaret via ett studium av förarbetena till FL 3 §, men även användningen av begreppet myndighetsutövning i några andra aktuella sammanhang förtjänar uppmärksamhet.[22]

2. Förvaltningslagen

Det ovan citerade stadgandet i FL 3 § 1 st. innehåller en definition av de särskilt kvalificerade ärenden, där lagens samtliga bestämmelser skall gälla. I förarbetena användes den samlande beteckningen offentlig "myndighetsutövning mot enskild" för att karakterisera dessa ärenden.[23] Av DepCh:s inledningsvis gjorda försök att teckna en bild av myndighetsutövningen kan man få intrycket, att en nära överensstämmelse med det tidigare i litteraturen använda begreppet åsyftats. Gemensamt för all myndighetsutövning anges nämligen vara, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets *maktbefogenheter* i förhållande till medborgarna. Omedelbart därefter modifieras uttalandet emellertid på ett sätt som väsentligen vidgar begreppets innebörd. Utövningen av en maktbefogenhet säges nämligen icke nödvändigtvis förutsätta vidtagande av åtgärder, som är betungande för den enskilde — den situation som termen "maktbefogenhet" närmast associerar till — utan även ett gynnande beslut anses utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den förmån som beslutet ger är tvungen att vända sig till myndighet och dennas tillämpning av författningsbestämmelser på aktuellt område blir av avgörande betydelse för honom; ett tillstånd att driva viss verksamhet, en befrielse från en i författning stadgad förpliktelse eller ett beviljande av en social förmån kan alltså utgöra en akt av myndighetsutövning i denna mening.

[22] Allmänt må hänvisas till Strömbergs behandling av begreppet "myndighet i betydelsen offentlig makt" i FT 1972 s. 247—253. Sedan denna uppsats publicerades, har begreppet emellertid figurerat i ytterligare lagstiftningssammanhang, varjämte viss praxis tillkommit.
[23] Se ang. det följande prop. 1971: 30 s. 330 ff.

Huruvida även ett förfarande, som utmynnar i ett beslut, som icke innehåller ett formulerat handlingsmönster, utan som verkar indirekt genom att det tillerkännes positiv rättskraft vid tillämpning av andra rättsregler — vilken senare rättstillämpning kan resultera i ett betungande eller gynnande avgörande av typ handlingsmönster — kan anses som myndighetsutövning, framgår ej klart av motivuttalandena.[24] Att så emellertid torde vara fallet har ett visst stöd i DepCh:s vidare uttalanden beträffande karaktären av de beslut som utgör myndighetsutövningens resultat. Uttrycket "bestämma om förmån etc." avses nämligen klargöra, att "endast ärenden som mynnar ut i *bindande beslut* omfattas av begreppet myndighetsutövning" (s. 332; kurs. här). Vad som menas med "bindande beslut" framgår emellertid icke på annat sätt än att därmed avses att utesluta ärenden, som enbart gäller "lämnande av råd eller upplysningar eller andra oförbindande besked". Ofta har begreppet "bindande" sammankopplats med termen "rättsverkan"; ett beslut säges vara bindande, då det medför rättsliga verkningar. Med hänsyn till den kritik som riktats mot användningen av begreppet "rättslig verkan", och då detta icke är "helt klart",[25] ansåg DepCh det vara en fördel, att — till skillnad från vad som föreslagits i betänkandet Förvaltningslag (SOU 1968: 27) — "nämnda uttryck inte begagnas som kriterium för att avgöra om lagens särskilda bestämmelser skall gälla eller inte"; genom den valda tekniken "behöver myndigheterna inte heller med tanke på förvaltningslagens tillämpning i varje ärende pröva, om deras beslut har någon rättslig verkan" (s. 332).

Att avgränsningen skulle ha blivit klarare genom DepCh:s modifierade terminologi kan jag icke finna. Realiter synes det vara fråga om en lek med ord. Termen "bindande" är alls icke mera upplysande än begreppet "rättslig verkan". Endast under förutsättning, att ett "bindande" beslut definitionsmässigt *icke* behöver medföra "rättsliga verkningar", innefattar den i propositionen intagna ståndpunkten över huvud något nytt i förhållande till det i SOU 1968: 27 presenterade förslaget härvidlag. *Om* man tolkar DepCh:s uttalanden så, att även beslut, som icke medför några direkta rättsverkningar, men som har en påtaglig faktisk effekt på adressatens personliga eller ekonomiska situation — en tolkning, som väl icke motsäges men dock ej heller har något stöd i de på denna punkt synnerligen oklara motiven — har be-

[24] Ang. denna beslutstyp, se t. ex. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet (1970) s. 557 ff.
[25] Lämpligen bör endast sådana beslut som är exigibla eller vinner rättskraft anses medföra rättsliga verkningar; se härom Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 232 ff.

greppet "myndighetsutövning" i FL 3 § emellertid kommit att omfatta mera än det i SOU 1968: 27 använda uttrycket "förvaltningsrättsligt partsärende".[26]

Man kan alltså konstatera, att det i FL använda begreppet myndighetsutövning i viss mån vilar på samma maktutövningsföreställningar som traditionellt anknyter till detta begrepp och även till det vidare "offentlig förvaltning" (jfr ovan); genom att även ärenden, som utmynnar i gynnande beslut, t. ex. beviljande av sociala förmåner, anses kunna innefatta utövning av "offentlig makt" har dock en väsentlig utvidgning åstadkommits. Även i ett annat och fundamentalt avseende finns en koppling till kriterier, som förekommit i diskussionen kring begreppet offentlig förvaltning: Myndighetsutövningen säges nämligen skola grundas på *författning* eller — från vilket här kan bortses — på ett konkret beslut av regering eller riksdag. Med "författning" avses uppenbarligen därvid *stadganden i den offentligrättsliga lagstiftningen,* varemot tillämpning av avtal — det förhållandet, att befogenheten grundar sig på ett avtal, alltså ytterst på civilrättsliga regler — icke kan konstituera myndighetsutövning.[27] Som framgått ovan, har som utmärkande för "offentlig förvaltning" pekats på att sådan verksamhet är underkastad en typisk rättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet (Strömberg). Då FL:s myndighetsutövningsbegrepp baseras på tämligen uttunnade "maktföreställningar" och kravet på att verksamheten skall utmynna i ett "bindande" beslut är ganska obestämt, framträder i själva verket förankringen i offentligrättsliga normer — jämte det förhållandet, att den enskildes personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån kan påverkas av verksamheten — som det avgörande kriteriet.[28] Att det emellertid vad gäller den i förevarande framställning aktuella sektorn — "offentlig förvaltning genom enskilda" — ofta föreligger en blandning av offentligrättslig och privaträttslig reglering, som gör bedömningen komplicerad, har tidigare påpekats.

3. Skadeståndslagen

Enligt skadeståndslagen 3: 2 skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel och

[26] Se min kritik av sistnämnda förslag i Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 638 ff; jfr även FT 1975 s. 170.
[27] Se Ragnemalm i FT 1975 s. 168 ff ang. ärendet JO 1974 s. 519. — Att ärenden, som gäller *ingående av avtal,* faller utanför begreppet myndighetsutövning i FL följer av det i uttrycket "bestämma om" liggande kravet på att myndigheten skall ha att *ensidigt* besluta i saken.
[28] Jfr Strömberg i FT 1972 s. 250 f.

försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Enligt motivuttalanden skall begreppet myndighetsutövning här principiellt — vissa modifikationer beröres nedan — ha samma innebörd som i FL.[29] De båda primära riktmärkena vid bedömandet av frågan, huruvida viss verksamhet innefattar myndighetsutövning, återkommer sålunda här: Det skall röra sig om någon form av *maktutövning,* och denna maktutövning skall grunda sig på *offentligrättsliga författningsbestämmelser* (s. 498 f).

Sistnämnda begränsning utesluter, att beslut eller andra åtgärder (jfr nedan) baserade på "avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur" — ang. ingående av avtal, se nedan — utgör resultat av myndighetsutövning (s. 312), men någon närmare analys av frågan om olika bestämmelsers "natur" ges icke. Beträffande det förstnämnda kriteriet — att fråga skall vara om utövning av "offentlig makt" — kan noteras att DepCh liksom i kommentarerna till FL 3 § diskuterar, vad som skall utmärka ett beslut, som utgör resultat av myndighetsutövning. En jämförelse visar emellertid, att begreppet "rättsverkan", som ju såsom varande "inte helt klart" utmönstrades i motiven till FL 3 §, utan närmare förklaring återkommer i propositionen med förslag till skadeståndslag och där användes för att beskriva just hur beslut, som i FL:s förarbeten betecknades som "bindande", skall vara beskaffade. Vissa i anslutning därtill framförda synpunkter, som i någon mån preciserar begreppet "rättsverkan", förtjänar att nämnas.

Typiskt för myndighetsutövningen säges vara, att det är fråga om beslut eller åtgärder, som i förhållande till den enskilde medför *rättsverkningar,* vilka ytterst inträder i kraft av samhällets *makt* över medborgarna. Karakteristiskt är att den enskilde medborgaren befinner sig i ett *tvångsläge.* Är det fråga om ett beslut eller en åtgärd, som "förpliktar" honom att fullgöra eller underlåta något eller att tåla ett ingrepp i hans intressesfär, måste han rätta sig efter beslutet, *då han annars riskerar att tvångsmedel av något slag användes mot honom.* Denna effekt får — om det skall vara fråga om myndighetsutövning — icke bero på att den enskilde genom avtal med det allmänna har åtagit sig att göra eller underlåta något, utan den skall *inträda direkt på grund av lag eller författning av offentligrättslig natur* (s. 498).

Dessa uttalanden tar sikte på de typer av beslut, som man väl främst förknippar med begreppet myndighetsutövning. Det gäller här för adressaten betungande beslut, vilka innehåller handlingsmönster, som

[29] Prop. 1972: 5 s. 312; se ang. det följande denna prop. s. 307 ff, 494 ff.

den enskilde för att undgå någon form av offentligrättsligt grundad sanktion tvingas följa. Den *rättsverkan* dylika beslut medför utgöres alltså av beslutens *exigibilitet*. Därvid åsyftas uppenbarligen icke endast direkt verkande tvångsmedel, med hjälp av vilka beslutet genomdrives genom offentlig myndighets försorg, utan även påtryckningsmedel av typ viteshot, vilka användes för att förmå adressaten att s. a. s. själv verkställa beslutet. Ytterligare synes nämnda uttalanden emellertid icke utesluta, att jämväl *beslut, som väl icke in concreto blivit sanktionerade, men som hade kunnat vara det,* hänföres till den aktuella typen. Om en myndighet t. ex. i en situation, där man kunnat meddela ett vitesföreläggande, först nöjer sig med ett enkelt föreläggande utan viteshot, kan man ju säga, att den enskilde måste rätta sig efter beslutet, "då han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom"; ohörsamhet leder här till att ett nytt, vitessanktionerat föreläggande meddelas. Det framstår i själva verket som tämligen självklart, att även ett förfarande, som utmynnar i ett sådant enkelt föreläggande, bör karakteriseras som myndighetsutövning, trots att beslutet alltså icke är sanktionerat och därmed *icke* utrustat med den *rättsverkan* som benämnes exigibilitet. Härtill bör emellertid påpekas att det ingalunda är ovanligt, att termen rättsverkan användes på detta något oegentliga sätt; i både doktrin och praxis finner man t. ex. ofta påståendet, att endast beslut, som medför rättslig verkan, är överklagbara, trots att det är helt uppenbart, att in concreto osanktionerade beslut av nämnd typ kan utgöra objekt för en besvärstalan.

Liksom i förarbetena till FL poängteras emellertid i propositionen med förslag till skadeståndslag, att det icke behöver vara fråga om ett agerande, som har formen av *maktspråk* mot den enskilde, utan att myndighetsutövning också kan föreligga, när *rättsverkningar* inträder till den enskildes förmån. Utmynnar verksamheten i ett för den enskilde gynnande beslut av typ ekonomiskt bidrag eller tillstånd, säges *tvångssituationen* komma till uttryck i den *monopolställning* det allmänna intar och som innebär, att den enskilde för att komma i åtnjutande av "rättigheten" är tvungen att vända sig till samhällsorganen och därvid är helt beroende av att dessa på ett riktigt sätt tillämpar de offentligrättsliga författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området. Just denna *beroendeställning* förmenas utgöra "ett säreget inslag i den del av den offentliga verksamheten som avser myndighetsutövning" (s. 499).

Som ovan nämnts, har föreställningen om myndighetsutövningens karaktär av maktanvändning väsentligen tunnats ut, genom att beslut

av denna art betraktas som resultat av myndighetsutövning. De beträffande denna form av myndighetsutövning anmärkta karakteristika — monopolställningen och beroendeförhållandet — ger vid handen, att maktföreställningen skjutits i bakgrunden till förmån för uppfattningen, att myndighetsutövningen kännetecknas av de offentliga organens speciella *ansvar* för viss verksamhet.[30] Dock kan med visst fog hävdas, att dylika beslut medför *rättsliga verkningar,* vilka principiellt — liksom då det gäller betungande beslut av typ förelägganden etc. — får anses tillhöra kategorien *exigibilitet.* Bifall till en ansökan om ekonomiskt understöd innefattar sålunda ett direktiv till verkställande organ om utbetalning av aktuellt belopp,[31] och verkan av att ett tillstånd beviljas är, att den enskilde blir oförhindrad att företa en eljest förbjuden handling; i sistnämnt fall ankommer verkställigheten s. a. s. på den enskilde själv.[32]

Vid behandlingen av FL:s myndighetsutövningsbegrepp ovan nämndes att en annan form av *rättslig verkan,* vid sidan av exigibiliteten, utgöres av *positiv materiell rättskraft* — en variant, som i förarbetena till FL 3 § knappast synes ha uppmärksammats. Kännetecknande för denna *rättsverkan* är, att beslutet icke innehåller något direkt handlingsmönster utan utövar sin funktion genom att ligga till grund för senare avgöranden; beslutet utgör rättsfaktum vid tillämpning av rättsregler, enligt vilka andra beslut — som kan innehålla direkta handlingsmönster, vara exigibla och därmed medföra direkta, faktiska verkningar — kan fattas.[33] Framställningen i propositionen med förslag till skadeståndslag är något motsägelsefull beträffande frågan, huruvida beslut, som medför denna typ av rättsverkan, kan utgöra resultat av myndighetsutövning. Å ena sidan hävdar DepCh — i samband med att han understryker, att rådgivnings- och upplysningsverksamhet faller utanför myndighetsutövningens område — att "myndighetsutövning i förslagets mening" kräver, att det skall vara fråga om beslut eller åtgärder med *omedelbara rättsverkningar* (s. 499, 505). Å andra sidan uttalas att det förhållandet, att här användes uttrycket *vid myndighetsutövning,* medför, att under den aktuella paragrafens tillämpnings-

[30] Se Strömberg i FT 1972 s. 250.
[31] Direktivet kan tidigare anses ha varit sanktionerat genom tjänstemans ämbetsansvar. Numera garanteras effektuerande principiellt inom ramen för det arbetsrättsliga regelsystemet.
[32] Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 86; jfr Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 235 f.
[33] Jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s. 78 ff och 87 f, Westerberg, Allmän förvaltningsrätt (2 u. 1975) s. 75 samt Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet kap. XI.

område faller icke uteslutande sådana beslut eller åtgärder som har *omedelbara rättsverkningar* för den enskilde. Bestämmelsen avses sålunda omfatta åtskilliga beslut eller åtgärder, som endast ingår som led i myndighetsutövningen, men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och *indirekt* kan få *rättsliga konsekvenser* för den enskilde (s. 502). Beslut, som utgör led i obligatorisk kontrollverksamhet, liksom beslut om utfärdande av legitimationshandlingar anges t. ex. utgöra myndighetsutövning (s. 499). Även om förarbetena till både FL och skadeståndslagen är föga upplysande på denna punkt, torde man kunna utgå från att beslut, som medför positiv rättskraft, utgör resultat av myndighetsutövning.

Beträffande skadeståndslagen bör tilläggas att motivuttalandena synes förutsätta ett tämligen omfattande myndighetsutövningsbegrepp; delvis sammanhänger dock dessa uttalanden med det förhållandet, att lagens 3 kap. 2 § avser skada, som vållats "vid" myndighetsutövning, vilket betyder, att även handlingar, som i och för sig icke innefattar myndighetsutövning men som äger samband med sådan, kan föranleda ansvar för det allmänna. En avgörande differens i förhållande till FL ligger däri, att icke blott beslutsfattande utan även företagande av *faktiska handlingar* — jfr vad ovan sagts om "beslut och åtgärder" — kan innefatta myndighetsutövning enligt skadeståndslagen. Ytterligare synes den allmänna iakttagelsen kunna göras, att motiven till skadeståndslagen — trots det där upprepade påståendet om *rättsverkningarnas* betydelse som kriterium — synes fästa mindre avseende vid verksamhetens slutliga resultat än vid det förhållandet, att denna verksamhet är reglerad av *offentligrättsliga bestämmelser;* då en dylik reglering är det normala vad gäller den statliga och kommunala förvaltningen, framstår begreppet myndighetsutövning här som tämligen obestämt. Sålunda anses t. ex. även verksamhet, som innefattar *ingående av avtal,* här kunna falla inom detta begrepp, eftersom det därvid ofta är fråga om "en tillämpning av sådana offentligrättsliga regler som har avseende på medborgarnas rättsskydd vid samhällsorganens myndighetsutövning" (s. 501). Även myndighets *underlåtenhet* att meddela ett beslut eller vidtaga en åtgärd — eller att ge den enskilde sådan vägledning eller service som den författningsenligt är skyldig att ge — anses kunna utgöra led i myndighetsutövning, liksom oförsvarliga *dröjsmål* att ta upp ärenden till behandling eller förseningar vid deras handläggning etc. (s. 500, 503). Även i flera andra hänseenden användes begreppet myndighetsutövning här i en mycket vidsträckt mening. Den utförliga — men ganska splittrade och ibland motsägelsefulla — dis-

kussionen ang. skada genom fel eller försummelse "vid myndighetsutövning" kan DepCh sägas sammanfatta i följande yttrande: "Det avgörande måste i varje enskilt fall vara, huruvida det handlande som har medfört en skada från den skadelidandes synpunkt företer sådana *specifikt offentligrättsliga drag* som jag angett i det föregående" (s. 505; kurs här).

4. Tjänstemannarätten

I propositionen om lagstiftning ang. *ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet* understrykes värdet av att begreppet myndighetsutövning i allt väsentligt får samma innebörd i såväl skadeståndsrättslig och förvaltningsrättslig som straffrättslig lagstiftning.[34] Uttalandena om innebörden av begreppet myndighetsutövning i förarbetena till den nya lagstiftningen om ansvar för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i brottsbalken (BrB) 20: 1 ligger också i allt väsentligt i linje med vad som ovan anförts ang. detta begrepps betydelse i FL och skadeståndslagen. Man kan dock säga, att begreppet i den nu aktuella lagstiftningen intar en mellanposition: Å ena sidan behöver myndighetsutövningen ej, som i FL, ha manifesterats i ett formligt beslut, utan även faktiska åtgärder liksom underlåtenhet att handla kan innefatta myndighetsutövning, å andra sidan avses icke, som i skadeståndslagen, sådan verksamhet som endast ingår som mera osjälvständiga moment "vid" myndighetsutövningen. Ett allmänt intryck är dock, att överensstämmelsen med skadeståndslagen är större än med FL härvidlag.

Grundläggande för begreppet är här som eljest, att myndighetsutövningen ytterst skall ha sin grund i lag eller annan författning av offentligrättslig typ. Vad gäller kravet på att beslut, för att utgöra resultat av myndighetsutövning, skall medföra "rättslig verkan", bör särskilt påpekas att ämbetsansvarskommittén i flera uttalanden — mot vilka DepCh icke reagerat — understryker, att denna verkan icke behöver vara av omedelbar karaktär.[35] Sålunda förklaras utfärdande av legitimationshandlingar av typ läkarlegitimation, pass och körkort innefatta myndighetsutövning, liksom beslut i samband med obligatorisk kontrollbesiktning av den typ som t. ex. utföres av AB Svensk Bilprovning. Även verkställande av olika i författning stadgade former av registeranteckningar och inskrivningsåtgärder skall anses utgöra myndighets-

[34] Prop. 1975: 78 s. 142.
[35] Se ang. det här anförda SOU 1972: 1 s. 129 ff resp. prop. 1975: 78 s. 141 ff, 180 f.

utövning, och på samma sätt skall man betrakta upplysningar och andra underrättelser, som offentliga organ enligt särskilda författningsbestämmelser har att lämna och som "på ett eller annat sätt påverkar den enskildes rättsläge". Ett uttalande av ämbetsansvarskommittén, som synes ge ett mera generellt stöd för uppfattningen, att beslut, som medför positiv rättskraft, innefattar myndighetsutövning, kan förtjäna att nämnas: "Till området för myndighetsutövning hör även sådana beslut som på ett eller annat sätt utgör förutsättning för ett senare, ofta förpliktande beslut och som därigenom i varje fall medelbart ligger till grund för förpliktelsen" (s. 130).

Som torde ha framgått, är diskussionen kring begreppet myndighetsutövning i förarbetena till reformen ang. de offentliga funktionärernas ansvar — detsamma gäller f. ö. i stor utsträckning även de ovan redovisade förarbetena till FL och skadeståndslagen — tämligen kasuistiskt inriktad. Man hävdar, med spridda exempel som bakgrund, att myndighetsutövning förutsätter beslut eller åtgärder, som direkt eller indirekt är "bindande" eller "förpliktande" eller som medför "rättsliga verkningar", men man analyserar icke närmare hur denna "förpliktande verkan" i olika situationer kommer till uttryck.

Beträffande ansvar för mutbrott enligt BrB 20: 2 må tilläggas att sådant ålagts samtliga utövare av offentlig myndighet, oavsett om myndighetsutövningen har samband med innehav av tjänst eller uppdrag; med myndighetsutövning förstås givetvis detsamma som i BrB 20: 1.[36]

Enligt den nya lagen 27/11 1975 (nr 1057) med instruktion för *justitieombudsmännen* omfattar JO:s tillsyn förutom — med vissa undantag — statliga och kommunala myndigheter jämte tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter även "annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet". I den mån vederbörande utövar myndighet, är han alltså föremål för JO:s tillsyn, även om han icke är knuten till en myndighet i traditionell mening — en enhet inom den statliga eller kommunala organisationen — utan verkar som eller genom ett enskilt rättssubjekt.

Riksdagens JO-utredning förutskickade, att begreppet myndighetsutövning till en början antagligen skulle vålla vissa avgränsningssvårigheter, men man ansåg, att vägledning skulle komma att ges i den omfattande rättspraxis som efter hand växer fram vid tillämpningen av de nya bestämmelser i BrB, för vilka ovan redogjorts. Viss ledning torde

[36] Se prop. 1975: 78 s. 148.

enligt utredningen även kunna hämtas från tillämpningen av FL och skadeståndslagen.[37]

I den mån förvaltningsuppgift enligt RF 11: 6 har överlämnats till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse och därmed följer myndighetsutövning blir, framhåller konstitutionsutskottet, de befattningshavare som utövar denna befogenhet underkastade tillsyn.[38] Härtill kan påpekas att begreppet myndighetsutövning i RF 11: 6 angetts skola överensstämma med motsvarande begrepp i FL, vilket är något snävare än det i BrB och, enligt vad som nyss framgått, även i JO-instruktionen använda. En befattningshavare vid privat rättssubjekt bör alltså teoretiskt kunna vara underkastad JO:s tillsyn även med avseende å viss verksamhet, som väl icke utgör sådan myndighetsutövning som aktualiserar kravet på lagform i RF 11: 6, men som dock innefattar myndighetsutövning enligt BrB och JO-instruktionen. Även blir enskild fysisk person — utan anknytning till privat juridisk person — som utövar myndighet underkastad JO:s tillsyn; till frågan, huruvida dylikt rättssubjekts myndighetsutövning över huvud beröres av RF 11: 6, återkommer jag nedan under IV: 3.

Begreppet myndighetsutövning användes på motsvarande sätt i lagen 15/12 1975 (nr 1339) om *justitiekanslerns* tillsyn och förordningen 15/12 1975 (nr 1345) med instruktion för JK. Enligt lagens 3 § 1 st. 3 p. omfattas sålunda även "andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning", av JK:s tillsyn, "såvitt avser denna deras verksamhet"; jfr även lagens 2 § jfrd med 4 § 1 st. 3 p. i förordningen.[39]

5. Tillämpningen av RF 11: 6

Under det första år RF varit i kraft har stadgandet om överlämnande av förvaltningsuppgift genom lag aktualiserats vid några tillfällen. I intet av fallen har det varit fråga om myndighetsutövning i dess klassiska form — alltså en "offensiv" maktanvändning med anlitande av tvångsmedel — utan om de s. a. s. modernare varianter som begreppet, enligt vad ovan framgått, även avser att täcka.

I samband med inrättandet den 1 juli 1975 av de nya tjänsteförslagsnämnderna inom universitets- och högskoleväsendet aktualiserades frågan, huruvida den av regeringen beslutade universitetsförordningen (SFS 1975: 336) måste kompletteras med särskild *lagstiftning,* för att

[37] SOU 1975: 23 s. 149, 156.
[38] KU 1975/76: 22 s. 69; se även s. 24 ff, 55.
[39] Se prop. 1975/76: 52 s. 25.

bestämmelserna om rätt för studentkår (motsv.) resp. personalorganisation att utse ledamot i sådan nämnd skulle stå i överensstämmelse med RF:s regler om överlämnande av förvaltningsuppgift. DepCh framhöll i propositionen om reformering av högskoleutbildningen, att det "från vissa håll" hävdats, att *utseende av ledamöter i statliga organ* utgjorde sådan förvaltningsuppgift som innefattade myndighetsutövning.[40] Detta skulle i så fall enligt RF 11: 6 betyda, att dylik uppgift kunde överlämnas till förening av studerande eller anställda endast genom lag.[41] Även om "något otvetydigt stöd för den anförda uppfattningen" icke fanns "vare sig i lagtexten eller förarbetena till berörd paragraf i regeringsformen", ansåg sig DepCh "i detta läge" böra lägga fram ett förslag — prop. 1975: 39 — till lag om rätt för sammanslutningar av studerande eller anställda att utse ledamöter i styrelse eller annat organ vid läroanstalt för högre utbildning; en sådan lag antogs också av riksdagen.[42] Den av DepCh uttalade tveksamheten beträffande riktigheten av "den anförda uppfattningen" avser, sådan den framställts, *både* påståendet, att utseende av ledamöter i statliga organ skulle innefatta myndighetsutövning, *och* den tolkning av RF 11: 6 som innefattade ett generellt förbud att överlämna sådan uppgift till enskilda fysiska personer.[43] Att nämnda förvaltningsuppgift bör anses innefatta myndighetsutövning — och att aktuell lagstiftning alltså erfordrats enligt RF 11: 6 — framstår emellertid mot bakgrund av vad som anförts ovan om begreppets innebörd som rimligt. Fullgörandet av uppgiften utmynnar här i beslut, som nog kan anses "bindande" i den meningen, att de medför positiv rättskraft; till det faktum att viss person utsetts till ledamot av statligt organ anknyter omedelbart andra rättsregler, vilkas tillämpning i sin tur — ev. efter ytterligare mellankommande beslut med sådan indirekt verkan — kan utmynna i beslut, som innefattar ett direkt handlingsmönster.[44]

Att draga en parallell med tjänstetillsättningar är dock ej helt adekvat, då dylika beslut har en positiv primäreffekt i form av ekonomisk gottgörelse av avgö-

[40] Prop. 1975: 9 s. 577. Att så är fallet förutsättes också i det utkast från den centrala organisationskommittén för högskolereformen (H 75) som nyligen publicerats; se DsU 1975: 19 s. 21, 89.
[41] Att uppdraga åt *enskilda personer,* t. ex. valkorporationer, att utse ledamot i organ inom denna sektor — något som samtidigt föreslagits beträffande andra organ inom högskoleområdet, varom föreslagna bestämmelser avses träda i kraft 1/7 1977 — skulle enligt RF 11: 6 vara helt förbjudet; ang. frågan, huruvida denna slutsats är befogad, se nedan under IV: 3.
[42] Se prop. 1975: 39, UbU 1975: 8, SFS 1975: 168.
[43] Ang. sistnämnda fråga, se IV: 3 nedan.
[44] Jfr betr. tjänstetillsättningar Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 562 ff.

rande betydelse ur försörjningssynpunkt för den "enskilde". Någon motsvarande verkan har ej de här aktuella beslut varigenom någon utses till ledamot av statligt organ. Det kan även diskuteras, om med "enskild" — för vilken beslutet enligt FL 3 § och därmed RF 11: 6 skall vara "bindande", för att det skall vara fråga om myndighetsutövning — skall förstås *den person som utses* eller *de presumtiva adressaterna för den verksamhet denne i egenskap av ledamot av statligt organ kommer att utöva;* beslutet får ju även en indirekt verkan genom att vederbörande i kraft av den därigenom förvärvade kompetensen enligt olika rättsregler ges befogenhet att fatta beslut, som är "bindande" för andra.

Ytterligare kan emellertid ifrågasättas om beslut varigenom någon utses till ledamot av statligt organ till sin karaktär skiljer sig från t. ex. val av riksdagsmän. Sådant val medför rättsverkningar av liknande art; den valde ålägges vissa arbetsuppgifter för vilka han erhåller ekonomisk gottgörelse, samtidigt som valet konstituerar en befogenhet att deltaga i ett beslutsfattande, som har betydelsefulla konsekvenser för dem som därav beröres. Att medborgarna skulle "utöva myndighet" då de går till val förefaller emellertid vara en överraskande konsekvens av det förda resonemanget. Om sålunda någon saklig skillnad knappast föreligger vad gäller rättsverkningarna, bör emellertid den differensen påpekas, att utseende av ledamot i statligt organ av hävd varit en uppgift för regeringen eller annan myndighet — en uppgift som sålunda i ökad utsträckning kommit att överlämnas till enskilda subjekt — medan val av riksdagsmän traditionellt ankommer på enskilda personer.

Inom flera olika verksamhetsgrenar finns författningsbestämmelser om *obligatorisk kontroll av personer eller objekt.* Beslut i anledning av företagen bedömning framstår väl icke omedelbart som innefattande utövning av "offentlig makt" i dess ursprungliga mening, men uppenbarligen rör det sig här om beslut med rättsverkningar. Ett och samma beslut medför därvid ofta både direkta och indirekta verkningar; det kan dels såsom ett tillstånd utgöra en nödvändig förutsättning för att den enskilde skall få agera på visst sätt — en förklaring, att vederbörande har handlingsfrihet i visst avseende, att inga påföljder är att vänta, om viss verksamhet bedrives — dels ock utgöra rättsfaktum vid tillämpning av olika rättsregler.[45] Då det rör sig om obligatorisk kontrollverksamhet, föreligger det för det nya begreppet myndighetsutövning karakteristiska momentet, att den enskilde befinner sig i en beroendeställning i förhållande till det allmänna; endast genom att vända sig till kontrollorganet kan han uppnå önskat resultat, d. v. s. ett av organet med tillämpning av offentligrättsliga regler meddelat beslut med nämnda verkningar. Frågan om överförande av förvaltningsuppgift av berört slag till enskilt subjekt har också aktualiserats under det första år RF varit i tillämpning:

[45] Jfr Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 445 f, 575 f.

Arbetarskyddslagstiftningen innehåller bl. a. regler om officiell provning av tryckkärl och stationära lyftanordningar m. m.[46] Underlåter arbetsgivare att föranstalta om sådan av arbetarskyddsstyrelsen föreskriven provning — vilken ytterst syftar till att skydda liv, hälsa och egendom — kan han enligt arbetarskyddskungörelsen 72 § ådömas straff. Den 24 februari 1975 träffades ett konsortialavtal mellan staten å ena sidan samt Ångpanneföreningen och Tekniska Röntgencentralen AB å den andra om bildande av ett gemensamt aktiebolag, vilket såsom riksprovplats[47] avsågs skola ha hand om den officiella provningen av tryckkärl och stationära lyftanordningar. Staten skulle teckna 51 % av aktierna i bolaget samt utse två av de fyra styrelseledamöterna och föreslå ordförande. Bolaget skulle icke endast skaffa fram det faktaunderlag som erfordras för att man skall kunna avgöra, om en produkt eller en anläggning överensstämmer med fastställda normer, utan det skulle även i direkt anslutning till provningen fatta beslut i godkännandefrågan. Då sistnämnda uppgift — jämte befogenheten att debitera avgift för utförd provning — enligt DepCh "utan tvivel" innebar myndighetsutövning,[48] framlade regeringen i prop. 1975: 49 om godkännande av nämnda konsortialavtal även ett förslag till "lag om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet". Enligt denna lag skulle åt "riksprovplats, som är bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande", kunna överlåtas att "pröva fråga som gäller godkännande av produkt eller anläggning eller fastställande av avgift för utförd provning".

Näringsutskottet vitsordade, att "den verksamhet som en riksprovplats skall bedriva är att betrakta som en myndighetsfunktion". Just med hänsyn härtill ansåg man det olämpligt, att uppgiften anförtroddes åt "ett bolag där staten visserligen har aktiemajoriteten men vari två privata företag på området får ett betydande inflytande".[49] I stället borde för ändamålet bildas ett helstatligt bolag. Samtidigt som utskottet hemställde, att riksdagen sålunda skulle avslå prop. 1975: 49, såvitt den gällde bemyndigande för regeringen att godkänna nämnda konsortialavtal, godtog man förslaget till lag om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.[50] — Anmärkas bör att ett aktiebolag, vari staten

[46] Se arbetarskyddslagen (1949: 1) 11 §, arbetarskyddskungörelsen (1949: 208) 33 och 35 §§ samt olika föreskrifter och anvisningar utfärdade av arbetarskyddsstyrelsen.
[47] Se lagen 13/12 1974 (nr 896) om riksprovplatser m. m., prop. 1974: 162.
[48] Prop. 1972: 162 s. 11, 15 f, 16 f och 1975: 49 s. 11, 12.
[49] NU 1975: 20 s. 7.
[50] Se NU 1975: 20, RSkr 1975: 198, SFS 1975: 444.

har ett "bestämmande inflytande" (aktiemajoriteten etc.), och som har till uppgift att fullgöra myndighetsutövning i form av obligatorisk kontrollverksamhet, *icke* har ansetts utgöra *myndighet;* hade så varit fallet, hade ju det i lagen stadgade särskilda bemyndigandet enligt RF 11: 6 ej erfordrats. Till denna fråga återkommer jag nedan under IV: 2.

Av redogörelsen ovan beträffande förarbetena till de lagar där det moderna myndighetsutövningsbegreppet förekommer har framgått, att även verksamhet, som innefattar beviljande av ekonomiska bidrag, anses utgöra myndighetsutövning, om stödet utgår enligt offentligrättsliga författningsbestämmelser. Inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde, främst kultursektorn, har tidigare överlämnats till föreningar och andra privaträttsliga subjekt att fördela medel, som ställts till förfogande i form av *statsbidrag* eller för *statliga stipendier.* Då dylika uppgifter innefattar befogenhet för resp. privata rättssubjekt att "bestämma om förmån för enskild",[51] föreligger en typ av myndighetsutövning. En fortsättning av denna verksamhet erfordrade därför enligt RF 11: 6 särskild lagstiftning. Sålunda antogs "lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till föreningar, samfälligheter och stiftelser inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde".[52]

IV. UPPGIFTSMOTTAGAREN

1. "Bolag, förening, samfällighet eller stiftelse"

Den av rubriken framgående bestämningen av de subjekt, till vilka förvaltningsuppgift enligt RF 11: 6 3 st. kan överlämnas, aktualiserar två komplicerade frågor.

Av beskrivningen av de presumtiva uppgiftsmottagarna framgår för det första, att det skall röra sig om *privata subjekt*; regeln tar alltså icke sikte på sådana organ som kan karakteriseras som *myndigheter.* Då uppfattningen om vad som utgör en myndighet alltmer kommit på glid, står man här inför ett svårbemästrat problem. Som myndigheter har nämligen i skilda sammanhang betraktats icke blott enheter inom den statliga och kommunala förvaltningsapparaten utan även speciella offentligrättsliga subjekt och allehanda formellt privaträttsligt organiserade subjekt med vissa offentligrättsliga inslag. Den offentligrättsliga

[51] Prop. 1975: 76 s. 5.
[52] Prop. 1975: 76, KrU 1975: 10, RSkr 1975: 142, SFS 1975: 351.

anknytning som anses förläna ett organ av sistnämnd typ myndighetskaraktär har emellertid icke översatts i klart utmejslade kriterier, utan tämligen disparata moment har i skilda sammanhang åberopats som avgörande.[53] Det kan icke komma i fråga att inom ramen för en uppsats om RF 11: 6 3 st. söka allsidigt belysa denna komplicerade fråga. Som ovan under I antytts, har emellertid problemet något berörts i förarbetena till det här aktuella stadgandet, och därutöver tilldrar sig vissa andra uttlanden härom under lagstiftningsarbetet under senare år visst intresse. I närmast följande avsnitt nedan kommer problemet att översiktligt behandlas.

För det andra synes av stadgandets avfattning framgå, att uppgiftsmottagaren icke endast skall vara ett enskilt subjekt utan en privaträttslig *juridisk person*. RF 11: 6 tycks sålunda icke avse överlämnande av offentlig förvaltningsuppgift till enskild *fysisk person*. Betyder detta, att förvaltningsuppgift över huvud icke kan överlämnas till enskild fysisk person, eller tvärtom att delegation här kan ske utan iakttagande av de i bestämmelsen stadgade formkraven? Är det i stället helt enkelt så, att man förbisett denna situation, varför ingen som helst slutsats kan dragas härvidlag? Dessa och därmed sammanhängande frågor skall beröras i det därpå följande avsnittet.

2. *Myndighet contra privat juridisk person*

a) RF:s förarbeten

Som ovan (II:1) nämnts, laborerade grundlagberedningen med ett synnerligen vidsträckt myndighetsbegrepp, då man kopplade samman detta med begreppet myndighetsutövning. Oavsett om ett organ formellt hade en privaträttslig status, ansågs det utgöra en myndighet, om det ombesörjde myndighetsutövning. Märkligt nog förefaller beredningen ha ansett, att den föreslagna RF:s regler (10: 4) om överlämnande av förvaltningsuppgift till "bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet" var tillämpliga, även om uppgiftsmottagaren var ett speciellt offentligrättsligt subjekt utanför den statliga eller kommunala organisationen eller ett privaträttsligt organ med status av myndighet i denna vidsträckta bemärkelse; man nämnde härvidlag bl. a. de allmänna försäkringskassorna och AB Svensk Bilprovning.[54]

DepCh tog med rätta avstånd från nyttjandet av ett så vidsträckt myndighetsbegrepp, i det han icke som myndigheter ville klassificera

[53] Se härom Strömbergs ovan nämnda uppsats i FT 1972 s. 234—246.
[54] SOU 1972: 15 s. 123, 195.

"rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former" — alltså oavsett om dessa hade att utöva "myndighet". Samtidigt klargjordes att RF 11: 6 3 st. just tog sikte på överförande av förvaltningsuppgift till sådana rättssubjekt som icke utgjorde myndigheter. Hur gränsen mellan myndigheter och andra offentligrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer skulle dragas utvecklades emellertid icke närmare i propositionen.[55] — Nämnas kan att DepCh i förslag om följdlagstiftning med anledning av den nya RF:s bestämmelser om normgivning — i motiveringen till det av riksdagen underkända förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt — hävdat, att uttrycket "allmän tjänst" i RF 8: 7 2 st. även omfattade "tjänster och uppdrag vid sådana organ som skogsvårdsstyrelserna och de allmänna försäkringskassorna".[56] Uttalandet kan tyda på att DepCh även anser de nämnda organen utgöra myndigheter enligt RF:s terminologi.

De grundläggande fri- och rättigheter som avses i RF 2 kap. tillförsäkras medborgarna i förhållande till "det allmänna". Sistnämnda uttryck anges av 1973 års fri- och rättighetsutredning täcka icke endast domstolar och andra myndigheter utan "ibland också privaträttsligt organiserade subjekt (jämför 11 kap. 6 § tredje stycket RF)". (Se SOU 1975: 75 s. 185 f.) Genom att till dem överföres offentlig förvaltningsuppgift kommer alltså även privata subjekt — utan att fördenskull få karaktär av myndighet — att i detta avseende utgöra delar av "det allmänna". Utredningen anger fortsättningsvis, att regleringen i 2—9 §§ och 11 § 2 st. i det föreslagna nya 2 kap. "vänder sig direkt till dessa organ och innebär — sammantagen med regleringen i övrigt och med den lagprövningsrätt som har nämnts i det föregående (avsnitt 5.10) — att de inte får göra andra ingrepp i de beskrivna fri- och rättigheterna än sådana som är tillåtna genom föreskrifter som står i överensstämmelse med bestämmelserna i 12—15 §§". Uttalandet kan ge ett intryck av att även privata rättssubjekt, som fullgör offentlig förvaltningsuppgift, har att utöva lagprövning, men i utredningens förslag till stadgande om lagprövningsrätt (RF 8: 20) anges sådan befogenhet endast tillkomma "domstol eller annan myndighet". (Se SOU 1975: 75 s. 34, 107.)

Även vissa DepCh:s uttalanden i grundlagspropositionen kan eljest tyda på att också privaträttsligt organ under utövning av offentlig förvaltning skulle ha sådan befogenhet. Efter att ha noterat att denna rätt "hittills i huvudsak kommit till uttryck genom domstolsavgöranden" tillägger han nämligen, att den dock torde få anses tillkomma "samtliga organ som tillämpar rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning". Då, som framgått ovan, DepCh avvisat tanken, att rättssubjekt, som är organiserade i privaträttsliga former, skulle utgöra myndigheter — oavsett om de givits befogenhet att ombesörja sådan offentlig förvaltning som innefattar myndighetsutövning — borde sålunda lagprövningsrätt enligt detta uttalande tillkomma även privat subjekt "som tillämpar rättsregler under utövande av ... offentlig förvaltning". Vid den omedel-

[55] Prop. 1973: 90 s. 233, 397.
[56] Prop. 1975: 8 s. 62.

bart därefter följande beskrivningen av lagprövningsrätten anges denna emellertid innebära, att "en myndighet har rätt — och skyldighet — att i sin rättstillämpande verksamhet sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör"; här tycks alltså förutsättas att lagprövningsrätten förbehålles sådana organ som utgör myndigheter. (Se ang. det anförda prop. 1973: 90 s. 200 f.)

b) Förvaltningslagen

Med förvaltningsmyndighet åsyftas i FL främst organ, som ingår som självständiga enheter i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen.[57] Då det emellertid i vissa fall kunde vara tveksamt, om en myndighet skall räknas som ett statligt eller kommunalt organ eller eventuellt hänföras till en tredje kategori med såväl statliga som kommunala inslag, ansåg DepCh det olämpligt att i lagen använda uttrycket statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet. Som exempel på sådana myndigheter, vilkas organisatoriska ställning ej är helt klar, nämndes allmänna försäkringskassor och skogsvårdsstyrelser. Då dessa självständiga rättssubjekt utan diskussion klassificerats som förvaltningsmyndigheter, har den grundläggande tanken om myndighetsbegreppets förankring i organisatoriska kriterier delvis övergetts.

Ett än mer markant avsteg från den inledningsvis fastslagna principen göres emellertid, då DepCh dessutom till myndighetskategorin hänför besiktningsman hos AB Svensk Bilprovning i fråga om bolagets obligatoriska kontrollverksamhet. Anledningen till att en befattningshavare vid ett sådant privaträttsligt subjekt — ett aktiebolag — stundom bör räknas som myndighet anges vara, att han "på grund av uttrycklig författningsföreskrift kan ha fått sådana befogenheter, att han organisatoriskt och funktionellt blir att anse som offentlig förvaltningsmyndighet". Realiter synes det vara just de nämnda funktionella aspekterna som här fått överhanden i förhållande till de organisatoriska. Bakom resonemanget kan spåras tankar liknande dem som framförts av grundlagberedningen — men som DepCh då avvisat — nämligen att även organ med en formellt privaträttslig status utgör myndigheter, i den mån de ombesörjer myndighetsutövning. Resonemanget rimmar illa med det samtidigt understrukna påpekandet, att gränsen måste hållas klar mot statliga och kommunala bolag, stiftelser och andra liknande rättssubjekt, som handhar offentlig förvaltning. Upprätthållandet av en klar gräns torde förutsätta ett fasthållande vid de organisatoriska kriterierna.

[57] Ang. vad i detta avsnitt anföres, se prop. 1971: 30 s. 317.

c) Skadeståndslagen

Skadeståndslagens konstruktion — enligt vilken stat och kommun göres ansvariga för skador, som vållats genom fel eller försummelse "vid myndighetsutövning" — medför, att det icke får någon självständig betydelse, vilket rättssubjekt som har fattat beslutet eller vidtagit åtgärden i fråga.[58] Genom att ansvarigheten på detta sätt knutits till begreppet myndighetsutövning, bortfaller behovet av att avgränsa myndigheter från andra rättssubjekt; oavsett organets status av privat eller offentligt subjekt står stat eller kommun det skadeståndsrättsliga ansvaret för dess verksamhet, i vad den innefattar myndighetsutövning. En "diskussion med utgångspunkt i organisatoriska kriterier" får härmed "inte något intresse", utan det avgörande blir i stället "huruvida det beslut eller den åtgärd det är fråga om skulle ha utgjort ett naturligt led i en motsvarande, av staten eller en kommun bedriven verksamhet, och huruvida det i så fall skulle ha varit fråga om myndighetsutövning. Ansvar bör med andra ord inträda, när det kan anses vara fråga om en delegation från statens eller en kommuns sida av myndighetsutövning till funktionärer utanför den statliga eller kommunala organisationen". I propositionen medges att — "särskilt när det gäller uppgifter som fullgörs av rättssubjekt som står helt utanför det allmännas organisation" — tvekan kan uppkomma om när en sådan delegationssituation föreligger liksom om vem, stat eller kommun, som i så fall skall bära ansvaret. Bland de exempel på juridiska personer för vilkas verksamhet staten skall svara som nämnes i propositionen återfinnes AB Svensk Bilprovning, de allmänna försäkringskassorna och skogsvårdsstyrelserna; även nämnes vissa enskilda fysiska personer, såsom ordningsvakter.

d) Tjänstemannarätten

Den nya lagstiftningen om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet föranleder inget direkt behov av gränsdragning mellan myndigheter och andra subjekt. Ansvarsregeln i BrB 20: 1 (SFS 1975: 667) gäller var och en som utövar offentlig myndighet "oberoende av hans rättsförhållande till det allmänna".[59] Vid bestämmandet av den personkrets för vilken gäller ansvar för mutbrott enligt BrB 20: 2 har man använt sig av en kombination av organisatoriska och funktionella kriterier; sådant ansvar gäller dels arbetstagare hos stat och kommun —

[58] Ang. vad i detta avsnitt anföres, se prop. 1972: 5 s. 506 ff; jfr även s. 320 ff.
[59] Prop. 1975: 78 s. 141.

varvid med kommun likställes allmän inrättning som avses i 1 § 2 st. kommunaltjänstemannalagen (SFS 1965: 275), alltså bl. a. skogsvårdsstyrelse och allmän försäkringskassa — liksom vissa angivna uppdragstagare, dels "den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet".

I ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande återfinnes emellertid en omfattande katalog över olika uppdragstagare, som icke organisatoriskt ingår i den egentliga statliga eller kommunala förvaltningen och beträffande vilka det beredde svårigheter att avgöra, huruvida de borde omfattas av det föreslagna disciplinansvaret (liksom ansvaret för mutbrott).[60] Diskussionen belyser klart svårigheterna att nå en rimlig avgränsning, då man lämnar de grundläggande organisatoriska kriterierna. Bland exemplen på de "allmänna inrättningar" och av stat eller kommun ägda aktiebolag etc., vilkas befattningshavare enligt Konungens bestämmande skulle kunna åläggas disciplinansvar (och ansvar för mutbrott), trots att de föll utanför den föreslagna disciplinlagens primära tillämpningsområde, återfinnes AB Svensk Bilprovning och Allmänna Bevakningsaktiebolaget. Som framgått, avvisades kommitténs förslag att utsträcka disciplinansvaret till arbetstagare i samhällsägda företag och liknande inrättningar.[61]

Enligt den nya instruktionen 27/11 1975 (nr 1057) för JO omfattar JO:s tillsyn med vissa angivna undantag dels statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, dels annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Kategoriklyvningen baseras sålunda primärt på organisatoriska kriterier. Oavsett verksamhetens art är statliga och kommunala organ och befattningshavare vid dessa underkastade JO:s tillsyn. Riksdagens JO-utredning underströk, att uttrycket statliga och kommunala myndigheter ej avsåg att täcka "bolag, stiftelser eller andra organ som är organiserade i privaträttsliga former, även om staten eller kommunen äger dem eller har ett avgörande inflytande".[62] Då det emellertid ansågs befogat att i vissa fall utvidga tillämpningsområdet utanför den statliga och kommunala organisationen, tillfogades den ovannämnda andra kategorien; envar som innehar tjänst eller uppdrag — vare sig han är engagerad i ett av stat eller kommun dominerat privaträttsligt subjekt av ovan angiven typ (t. ex. ett helstatligt aktiebolag) eller verkar inom ramen för

[60] SOU 1972: 1 s. 209 ff; jfr s. 137 f.
[61] Se prop. 1975: 78 s. 147 f, 156 f samt JuU 1975: 22 s. 108.
[62] SOU 1975: 23 s. 156.

ett privatägt organ — varmed följer myndighetsutövning, är underkastad JO:s tillsyn, såvitt avser denna hans verksamhet.

Genom den valda tekniken har man hållit myndighetsbegreppet "rent" i den meningen, att det principiellt förankrats i organisatoriska kriterier, samtidigt som tillämpningsområdet för de aktuella offentligrättsliga reglerna utsträckts till att omfatta även vissa funktionärer vid fristående organ, som alltså icke utgör myndigheter. Helt konsekvent tycks dessa principer för gränsdragningen dock icke ha upprätthållits. I motiven hävdas nämligen att "vissa formellt sett fristående institutioner, som skogsvårdsstyrelserna och de allmänna försäkringskassorna" trots allt "bör anses falla under uttrycket statlig myndighet" med hänsyn till deras reella "anknytning till den statliga förvaltningen genom centralstyrning och finansiering".[63] Liknande tendenser till upplucking av myndighetsbegreppet framkommer i vissa remissyttranden över JO-utredningens förslag. Sålunda framhåller JO Wennergren beträffande "sådana organ, som i gällande lagstiftning benämnes av regeringen stadfästa kassor, verk eller andra inrättningar eller stiftelser", att "dessas offentligrättsliga prägel ibland kan vara så markant, att de blir att betrakta som myndigheter".[64]

Samtidigt som konstitutionsutskottet gav sin anslutning till utredningens förslag vad avser tillämpningsområdet framhöll man, att tolkningsproblem självfallet även i fortsättningen kunde uppkomma. Man kommenterade icke särskilt nyssnämnda uttalanden om avvikelser från det grundläggande myndighetsbegreppet men underströk, att organ, som är organiserade i privaträttsliga former, faller utanför detta begrepp, även om stat eller kommun äger eller har ett avgörande inflytande över dem; endast i den mån förvaltningsuppgift enligt RF 11: 6 överlämnats till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse och därmed följer myndighetsutövning, blir de befattningshavare som utövar denna befogenhet underkastade JO:s tillsyn.[65]

De nya bestämmelserna om JK:s tillsynsområde och befogenheter anges bygga på samma myndighetsbegrepp som i RF. Med myndighet förstås alltså "varje organ som ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen". JK:s tillsyn utanför området för myndighetsutövning omfattar på samma sätt som JO:s endast "den rent stat-

[63] SOU 1975: 23 s. 155.
[64] KU 1975/76: 22 s. 25. — Som exempel på privaträttsligt subjekt, som faller utanför det här aktuella myndighetsbegreppet, men som utövar myndighet och därför ändock blir underkastat JO:s tillsyn, anger Wennergren AB Svensk Bilprovning.
[65] KU 1975/76: 22 s. 55, 69.

liga eller kommunala förvaltningsorganisationen".[66] Dock påpekas samtidigt, att de av JK- och JO-utredningarna särskilt nämnda inrättningarna "alltså" utgör eller ingår i myndigheter. Då överensstämmelse med RF:s myndighetsbegrepp påstås föreligga, tycks man alltså förutsätta, att t. ex. skogsvårdsstyrelserna och de allmänna försäkringskassorna utgör myndigheter i RF:s mening. I lagen 15/12 1975 (nr 1339) om justitiekanslerns tillsyn anges sålunda som föremål för sådan tillsyn bl. a. kommunala myndigheter och "andra myndigheter som ej är statliga"; trots att innebörden anges vara densamma, återfinnes sistnämnda konstruktion märkligt nog icke i JO-instruktionen. (Utan att i och för sig utgöra myndigheter eller tjänstemän eller befattningshavare vid myndighet omfattas — enligt lagens 2 § jfrd med förordningen 15/12 1975, nr 1345, med instruktion för JK 4 § — jämväl "andra", som är knutna till statlig myndighet och som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, av JK:s tillsyn, såvitt angår denna deras verksamhet.)

e) Tryckfrihetsförordningen

Uttrycket stats- eller kommunalmyndighet i TF 2 kap. har i olika lagförarbeten och i viss utsträckning även i praxis blivit föremål för en extensiv tolkning. Hit har bl. a. hänförts sådana fristående organ som skogsvårdsstyrelserna och de allmänna försäkringskassorna och t. o. m. AB Svensk Bilprovning (i fråga om inspektionsverksamheten).[67] I det senaste förslaget på området — offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande Lag om allmänna handlingar[68] — fasthålles dock primärt vid det organisatoriska kriteriet; med myndighet skall förstås "riksdagen och kommunala beslutande församlingar samt varje annat statligt och kommunalt organ, som har att fatta beslut självständigt" (förslaget till yttrandefrihetsgrundlag 5 kap. 2 §, förslaget till lag om allmänna handlingar 1 §). Därmed avser man emellertid icke att reagera mot den "i praxis eller eljest" framförda uppfattningen, att t. ex. allmänna försäkringskassor och skogsvårdsstyrelser utgör myndigheter; "otvivelaktigt är dessa i dag myndigheter", fastslår kommittén (s. 138 f). Någon motsvarighet till det tidigare framförda förslaget, att även enskilda organ skulle betraktas som myndigheter, i den mån deras åtgärder kunde dragas under myndighets prövning, upptar det nya betänkandet däremot icke. Att man princi-

[66] Prop. 1975/76: 52 s. 14, 15, 25.
[67] Se härom Strömberg i FT 1972 s. 239 f.
[68] Se ang. det nedan anförda SOU 1975: 22 s. 135 ff.

piellt — i lagtexten — vill upprätthålla ett myndighetsbegrepp förankrat i organistoriska kriterier synes i klarhetens intresse lovvärt, men de i motiven framförda påståendena om vissa fristående organs myndighetskaraktär underminerar den författningsgrundade begreppsbildningen.

Mot kommitténs sätt att i motiven — som dåligt överensstämmer med den föreslagna lagtexten härvidlag — bestämma vad som utgör *en* myndighet i fall, där ett statligt eller kommunalt organ består av flera organisatoriska enheter, måste bestämt reageras. Man förklarar det avgörande vara icke organets befogenhet att göra självständiga bedömningar — vilket lagtextförslagets formulering tyder på — utan att fatta "beslut, varigenom vederbörande för sitt vidkommande definitivt avgör en fråga" (s. 139). Detta betyder, att man för fastställande av myndighetskaraktären skulle nödgas ta ställning till huruvida beslutet är av karaktär att kunna ändras eller återkallas av den som meddelat det. Att vid tillämpningen av reglerna om allmänna handlingars offentlighet kräva svar på denna svårbedömda fråga — inom förvaltningsrätten uppfattad som avseende besluts rättskraft — innebär tillskapande av en orimlig komplikation. Det kan även ifrågasättas, om icke åtskilliga organ, som tveklöst måste karakteriseras som självständiga myndigheter, nästan uteslutande har att fatta beslut, som icke är definitiva i denna mening, utan som kan av organet i efterhand korrigeras eller återkallas.

f) Tillämpningen av RF 11: 6

Som framgått, har riksdagen genom att antaga lagen 5/6 1975 (nr 444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet fastslagit, att "bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande", och åt vilket uppdragits att fullgöra myndighetsutövning i form av obligatorisk kontrollverksamhet, trots detta ej utgör myndighet. I det konkreta fall som aktualiserade lagen — vilken i och för sig har generell innebörd — skulle staten i det tillämnade bolaget inneha aktiemajoriteten och ett väsentligt inflytande vad gäller tillsättandet av styrelseposter, men ett betydande privat engagemang förutsattes. Då nu näringsutskottet underkänt nämnda bolagsbildning och i stället förordat skapandet av ett helstatligt bolag, fritt från varje privat inflytande, för det aktuella ändamålet, uppkommer frågan, om även ett sådant bolag skulle sakna myndighetskaraktär, med följd att tillämpning av RF 11: 6 3 st. och därmed nyssnämnda lag påfordrades.

Av vad ovan anförts om RF:s myndighetsbegrepp framgår emellertid, att ett rättssubjekts organiserande i privaträttsliga former utesluter, att det betraktas som myndighet. Något undantag för det fall att subjektet helt äges och kontrolleras av stat eller kommun göres icke. Intet i näringsutskottets uttalanden i sammanhanget tyder heller på, att

behovet av att iakttaga RF:s regler om överlämnande av förvaltningsuppgift skulle bortfalla, om i stället ett helstatligt aktiebolag bildades.[69]

Man torde alltså kunna konstatera, att RF:s myndighetsbegrepp ligger tämligen fast förankrat i organisatoriska kriterier[70] vad gäller gränsen mot i privaträttsliga former driven verksamhet; några glidningar i begreppsbildningen av den typ som ovan visats förekomma på andra rättsområden — bl. a. gällande det ständigt åberopade AB Svensk Bilprovning — framskymtar knappast här. En återstående oklarhet synes dock föreligga beträffande fristående rättssubjekt av den typ som representeras av skogsvårdsstyrelser och allmänna försäkringskassor, vilka icke framträder som juridiska personer av privaträttslig typ utan primärt i offentligrättsliga organisationsformer; jfr ovannämnda uttalanden i prop. 1975: 8 om följdlagstiftning med anledning av den nya RF:s bestämmelser om normgivning (under a) samt i prop. 1975/76: 52 med förslag till lag om JK:s tillsyn (under d).[71]

3. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild fysisk person

Att offentlig förvaltning i betydande utsträckning ombesörjes icke blott av privata juridiska personer utan även av enskilda fysiska personer är helt klart. För att detta påstående skall vara korrekt kräves ingalunda, att begreppet offentlig förvaltning användes i en speciellt vidsträckt mening (jfr avsnitt II: 2 ovan). Det förekommer nämligen icke sällan, att enskilda fysiska personer utövar en verksamhet, som är underkastad en typisk rättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet och som dessutom är av sådan art, att den får anses innefatta myndighetsutövning.

I propositionen med förslag till skadeståndslag påpekas sålunda, att "enskilda personer i viss egenskap kan meddela beslut med rättslig verkan för andra", trots att de "framstår mera som uppdragstagare hos enskilda än som offentliga funktionärer". DepCh diskuterar, huruvida det allmänna bör svara för den enskildes fel och försummelser vid fullgörande av dylika uppgifter, och kommer fram till att så ej bör vara fallet beträffande t. ex. skiljemän, skiftesmän och konkursförvaltare, medan staten däremot bör svara för skada, som ex.vis personundersö-

[69] Se NU 1975: 20 s. 7 f.
[70] En annan sak — som här saknar intresse — är, att riksdagen och andra beslutande församlingar icke utgör myndigheter i RF:s mening.
[71] Strömberg fastslår dock i Sveriges författning (6 u. 1974) s. 58, att de allmänna försäkringskassorna icke är myndigheter i RF:s mening.

kare eller övervakare enligt BrB vållat under fullgörande av sitt uppdrag, eftersom det i sistnämnda fall rör sig om "uppgifter som naturligen kan synas ankomma på befattningshavare vid domstol eller annan myndighet och som har mycket nära anknytning till domstolsverksamheten". I den exemplifierande uppräkningen av olika subjekt, för vilkas verksamhet det allmänna bör ha skadeståndsrättsligt ansvar, anges också flera andra enskilda fysiska personer, såsom förrättningsmän, ordningsvakter, parkeringsvakter, skorstensfejarmästare etc.[72] — En katalog över uppdragstagare, beträffande vilka disciplinansvar kan ifrågasättas, redovisas i ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande.[73]

Mot bakgrund härav framstår stadgandet i RF 11: 6 3 st. som ganska märkligt i vad här förutsättes, att uppgiftsmottagaren är en juridisk person. Det förhållandet, att stadgandet enligt sin lydelse över huvud icke tar sikte på den nu aktuella situationen, där enskild fysisk person utövar offentlig förvaltning, kan — som ovan antytts — föranleda skilda tolkningar. Att man här står inför en oklar punkt framgår vid en jämförelse mellan två sinsemellan motstridiga departementschefsuttalanden.

I propositionen 1974: 162 med förslag till lag om riksprovplatser m. m. underströks att befogenheten att meddela beslut i godkännandefråga i samband med obligatorisk kontrollverksamhet innefattade myndighetsutövning, varför överlämnande av sådan uppgift till riksprovplats, som icke utgör statlig myndighet, enligt RF 11: 6 kräver lagform; den påpekade omständigheten föranledde sedermera antagande av den ovannämnda lagen 5/6 1975 (nr 444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet. DepCh gjorde emellertid i samma proposition även vissa uttalanden ang. överföring av förvaltningsuppgift till enskild fysisk person, vilka implicerar, att man vid sådan delegation icke skulle vara bunden av kravet på lagform. Hinder förklarades sålunda icke möta "mot att genom *särskilt förordnande* överlämna myndighetsutövning till en *anställd* vid t. ex. ett aktiebolag". *"Utformningen av denna paragraf"*, d. v. s. RF 11: 6, sades göra det "möjligt att utnyttja sistnämnda konstruktion, som f. n. används vid AB Svensk Bilprovning, också inom ramen för en riksprovplats". Det förelåg inget hinder mot att "på sätt som f. n. sker vid AB Svensk Bilprovning *förordna enskilda tjänstemän* vid riksprovplatsen att utöva beslutanderätten".[74]

[72] Ang. det sagda, se prop. 1972: 5 s. 506 f, 510 f.
[73] SOU 1972: 1 s. 209 f.
[74] Prop. 1974: 162 s. 16, 17; kurs. här.

En helt annan syn — visserligen icke uttryckligen omfattad av DepCh utan baserad på vad som från "visst håll" hävdats — på detta problem framkommer i propositionen 1975:9 om reformering av högskoleutbildningen och den därtill anslutande propositionen 1975: 39 med förslag till lag om rätt för sammanslutningar av studerande eller anställda att utse ledamöter i styrelse eller annat organ vid läroanstalt för högre utbildning. *Om* utseende av ledamöter i statliga organ kan anses utgöra en förvaltningsuppgift, som innefattar *myndighetsutövning* — se härom ovan under III: 5 — skulle detta, säger DepCh, *"innebära att en sådan förvaltningsuppgift enligt regeringsformen inte kan överlämnas till enskilda personer*, t. ex. valkorporationer av studerande".[75] Här drages alltså en helt annan slutsats av det förhållandet, att frågan om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild fysisk person ej beröres i RF 11: 6; detta skulle betyda, att dylik delegation — åtminstone av myndighetsfunktioner — skulle vara *förbjuden*. Dock påpekas att något otvetydigt stöd för den anförda uppfattningen icke finnes vare sig i *lagtexten* eller i *förarbetena* till RF 11: 6, och att *syftet* med bestämmelserna om överlämnande av förvaltningsuppgift knappast kan vara att förhindra, att ledamöter i statliga organ utses på sätt DepCh här förordat; "ett förtydligande av regeringsformen på den punkten" säges därför "möjligen" vara påkallat.

Dessa DepCh:suttalanden synes klart illustrera den oklarhet som härvidlag vidlåder RF 11: 6 3 st. Som jag ovan — avsnitt IV: 1 — antytt, kan det förhållandet, att stadgandet endast tar sikte på den situationen, att förvaltningsuppgift överlämnas till privat juridisk person, föranleda tre olika slutsatser. *Antingen* avses härigenom intet hinder läggas för sådan uppgiftsöverföring till enskild fysisk person i andra former, *eller* också innefattar bestämmelsen tvärtom ett absolut förbud mot överlämnande av förvaltningsuppgift till sådant subjekt; *det tredje alternativet* är, att man över huvud icke tänkt på denna situation, varför ingen som helst slutsats kan dragas av bestämmelsens formulering. Vi har sett, hur DepCh i propositionen ang. riksprovplatser förutsatt, att den förstnämnda tolkningen är den riktiga, medan han i propositionen ang. högskolereformen icke står främmande för att det andra alternativet bör väljas. Vad som i sistnämnda proposition uttalas om avsaknaden av "otvetydigt stöd" för den berörda uppfattningen synes emellertid träffa det essentiella: Varken *lagtext* eller *förarbeten* ger några säkra hållpunkter för ett ställningstagande, men man bör allmänt kun-

[75] Prop. 1975: 9 s. 577, 1975: 39 s. 3; kurs. här.

na draga den slutsatsen, att *syftet* med bestämmelsen icke rimligen kan ha varit att generellt förbjuda överlämnande av förvaltningsuppgift — inkl. sådan som innefattar myndighetsutövning — till enskild fysisk person. Som inledningsvis i detta avsnitt påpekades, finns det i gällande rätt otaliga bevis för att dylik uppgiftsöverföring skett, och rent praktiskt kan en sådan ordning svårligen helt avvaras. Å andra sidan framstår det som helt inkonsekvent, att överförande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, skulle kräva lagform när mottagaren av uppgiften är en privat juridisk person men icke när det gäller en enskild fysisk person.

Det aviserade "förtydligandet" av RF 11: 6 synes alltså påkallat, icke blott för ett genomförande av högskolereformen utan även för att ge förankring i grundlagen av alla de övriga situationer, där förvaltningsuppgift överlämnats — och i framtiden kan komma att överlämnas — till enskild fysisk person. Frågan är emellertid ytterligare, om regeln om *lagform* för dylik delegation kan upprätthållas; detta problem skall närmast diskuteras.

V. SÄTTET FÖR UPPGIFTENS ÖVERLÄMNANDE

RF 11: 6 föreskriver alltså lagform för överlämnande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, till privat juridisk person. Kravet på lagform får i förevarande sammanhang anses innebära, att riksdagen i lag skall ange *dels* vilket rättssubjekt som skall anförtros förvaltningsuppgift, *dels* vad denna uppgift innefattar. Det förtjänar härvidlag att framhållas, att konstitutionsutskottet i betänkandet med anledning av grundlagspropositionen och i anslutning därtill väckta motioner ansåg det "kunna förutsättas att när fråga uppkommer om överlämnande av förvaltningsuppgift till sådant organ som avses i 6 § *man i varje särskilt fall ser till att vederbörande organ är kompetent för uppgiften*".[76] Frågan, hur noga dessa båda moment måste preciseras i lag, sammanhänger delvis med vidden av den regeringen i RF 8: 13 anförtrodda befogenheten att meddela "föreskrifter om verkställighet av lag". Nämnda uttryck anges i RF:s förarbeten främst täcka "tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär", men "i viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att rege-

[76] KU 1973: 26 s. 71.

ringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende 'fyller ut' en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillföres något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften."[77] — Låt oss se, hur det härvid förhåller sig med de ovan berörda lagar, genom vilka förvaltningsuppgift under första halvåret 1975 överförts till enskilt subjekt.

Lagen 15/5 1975 (nr 351) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till föreningar, samfälligheter och stiftelser inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde uppfyller höga krav på precision. I spaltform redovisas här åt vilket namngivet organ uppgiften överföres samt vad denna uppgift innefattar.

Lagen 3/4 1975 (nr 168) om rätt för sammanslutningar av studerande eller anställda att utse ledamöter i styrelse eller annat organ vid läroanstalt för högre utbildning företer den avvikelsen, att uppgiftsmottagaren här anges mindre konkret. Befogenheten att utse ledamot enligt därom gällande regler skall tillkomma "den eller de studentkårer eller motsvarande sammanslutningar som beröres" resp. "den eller de sammanslutningar av anställda som beröres". Trots att vederbörande juridiska person ej namnges, torde några egentliga identifikationsproblem knappast föreligga. Då högskoleorganisationen inom kort reformeras, avses nya regler — om sådana då behövs (jfr nedan under VI) — om uppgiftsöverföring till enskilt subjekt skola inflyta i den kommande högskolelagen.[78]

Något annorlunda ter sig saken, då vi kommer till den tredje av de nämnda lagarna. I propositionen avseende vad som senare blev lagen 5/6 1975 (nr 444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet poängteras i skilda sammanhang, att lagen har *generell* karaktär och icke avser överlämnande av den aktuella förvaltningsuppgiften till *visst,* namngivet organ (= det tilltänkta aktiebolag från vilket riksdagen sedermera tog avstånd). DepCh underströk sålunda, att lagförslaget innebar, att "riksdagen under vissa angivna förutsättningar generellt samtycker till att myndighetsutövande beslutsfunktioner anförtros åt riksprovplats som inte är myndighet", och näringsutskottet tillstyrkte förslaget till lag "med generell innebörd", samtidigt som man

[77] Prop. 1973: 90 s. 211.
[78] Se DsU 1975: 19 s. 21.

avvisade tanken på bildande av ett halvstatligt bolag för ändamålet.[79] Som uppgiftsmottagare anges sålunda i lagen "riksprovplats, som är bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande"; dylik juridisk person — ej närmare konkretiserad och ej nödvändigtvis existerande vid lagens ikraftträdande — får "enligt de närmare föreskrifter som beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ... pröva fråga som gäller godkännande av produkt eller anläggning eller fastställande av avgift för utförd provning". Beträffande den precisering som ligger däri, att det skall röra sig om riksprovplats, kan noteras att "regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" enligt 5 § lagen 13/12 1974 (nr 896) om riksprovplatser utser sådan plats. Befogenheten avses bli delegerad till statens provningsanstalt i sådana fall då det ej blir fråga om att utse statlig myndighet till riksprovplats;[80] i sistnämnda fall skall frågan hänskjutas till regeringen.[81]

Frågan är, om man icke i detta fall tunnat ut kravet på lagform i sådan grad, att det realiter rör sig om en enligt RF 11: 6 otillåten delegation till regeringen — med möjlighet till subdelegation — av befogenheten att överlämna förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, till enskilt subjekt. Den konkreta uppgiftsöverföringen synes skola ske genom förordning, enligt vilken regeringen utser "bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande" till riksprovplats och på basis av bemyndigandet i den aktuella lagen ger "närmare föreskrifter" om organets myndighetsutövande funktioner; som framgått, avses emellertid befogenheten att utse riksprovplats, som ej är statlig myndighet, skola delegeras till statens provningsanstalt, och enligt lagen om beslutanderätt för sådan riksprovplats kan regeringen dessutom överlåta åt myndighet att ge närmare föreskrifter ang. befogenheten för privat juridisk person att pröva fråga, som gäller godkännande av produkt eller anläggning eller fastställande av avgift för utförd provning. Denna ordning synes icke möjliggöra för riksdagen att — i linje med KU:s ovan påpekade uttalande — i *varje särskilt fall* tillse, att *vederbörande organ är kompetent för uppgiften.*

Vill man dra en parallell med en vid RF:s ikraftträdande existerande författningsreglering ang. "offentlig förvaltning — av myndighetsutövningskaraktär — genom enskilda", kan pekas på nykterhetsvårdslagen 40 §, enligt vilket stadgande "av ... förening, stiftelse eller annan anordnad anstalt eller avdelning därav, vilken av regeringen erkänts såsom allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare" ut-

[79] Prop. 1975: 49 s. 12, NU 1975: 20 s. 8.
[80] Prop. 1974: 162 s. 17.
[81] Se förordningen 27/2 1975 (nr 22) om utseende av riksprovplatser; senast ändrad genom SFS 1975: 535.

gör sådan allmän vårdanstalt och därmed har befogenhet till i lagen föreskriven offentlig maktutövning. Regeringen kan alltså på basis av detta bemyndigande överföra en förvaltningsuppgift, som typiskt innefattar myndighetsutövning, till anstalt, som drives av privat rättssubjekt; se härtill KK 25/8 1955 (nr 529) om erkännande av anstalt eller avdelning därav såsom allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare.

Det sagda aktualiserar den principiella frågan, om det över huvud är lämpligt — eller ens praktiskt möjligt — att generellt hävda kravet på att förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, skall kunna överlämnas till enskilt subjekt endast genom lag. Gällande författningsreglering torde innefatta åtskilliga exempel icke blott på överlämnande av sådan uppgift genom *förordning* utan även genom *beslut i enskilt fall,* grundat på bemyndigande i lag eller förordning.

Som exempel på en situation, där myndighetsutövning kan anförtros enskild *fysisk* person — jfr avsnitt IV: 3 ovan — genom beslut i enskilt fall kan pekas på den obligatoriska kontrollverksamhet som utövas av besiktningsmännen vid AB Svensk Bilprovning. Denna verksamhet baseras på en kombination av fordonskungörelsen 1/12 1972 (nr 595), instruktionen för statens trafiksäkerhetsverk 10/11 1967 (nr 654) och instruktionen för besiktningsmännen hos AB Svensk Bilprovning 20/11 1964 (nr 808). Den konkreta uppgiftsöverföringen sker genom trafiksäkerhetsverkets beslut att förordna viss vid bolaget anställd person som besiktningsman.

Ett annat exempel erbjuder reglerna i ordningslagstiftningen om s. k. förordnade ordningsvakter. Enligt allmänna ordningsstadgan 17 § kan anordnare av offentlig tillställning i vissa fall åläggas att bekosta ordningshållning genom förordnade ordningsvakter, vilka vid uppgiftens fullgörande — även om man knappast ägnar sig åt något från det faktiska handlandet separerat beslutsfattande — får anses utöva myndighet.[82] Dylika ordningsvakter, vilka enligt polisinstruktionen 8/9 1972 (nr 511) 90 § förordnas av rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen eller polisstyrelsen enligt närmare föreskrifter, utfärdade av förstnämnda myndighet, får sitt uppdrag genom beslut i enskilt fall. Det vore självfallet otänkbart att överföra dylik förvaltningsuppgift genom lag.

Beträffande privat subjekt som uppdragstagare inom den specialreglerade kommunalförvaltningen — jfr avsnitt II: 1 in fine — kan pekas på skorstensfejarmästare, som utses av brandstyrelsen. En privat företagare kan i denna egenskap ha monopol på sotningen med rätt att uppbära sotningsavgifter. Han har också offentligrättsliga funktioner i samband med eldstadsbrandsyn, varvid han

[82] Jfr prop. 1975: 78 s. 180 ang. polismans faktiska åtgärder.

— liksom f. ö. för sotningen — har rätt att påkalla polishandräckning för att få tillträde till byggnad el. dyl.

Ett upprätthållande av den i RF 11: 6 3 st. uttryckta principen om sättet för överlämnande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, framstår som orealistiskt. Om det icke är praktiskt möjligt att generellt kräva lagform, uppkommer frågan, om det över huvud är befogat, att grundlagen innehåller regler om hur sådan uppgiftsöverföring skall tillgå, och — om svaret blir jakande — hur dessa regler då bör vara utformade. Denna fråga diskuteras i det avslutande avsnittet.

VI. KONKLUSION

Som framgått, synes det närmast ogörligt att på ett rimligt sätt definiera *begreppet offentlig förvaltningsuppgift* i en mera allmän, vidsträckt mening. Något behov av en sådan bestämning föreligger emellertid icke, då det självklara förhållandet, att det allmänna i betydande omfattning måste kunna anlita privata subjekt för fullgörande av olika typer av verksamhet, icke behöver förankras i ett särskilt grundlagsstadgande. Endast vad gäller sådana funktioner som innefattar myndighetsutövning kan en delegation till privata rättssubjekt framstå som en sådan avvikelse från gängse principer för utövning av offentlig förvaltning, att särskilda bestämmelser kan anses påfordrade. Av det anförda torde dock ha framgått, att även *begreppet myndighetsutövning* är tämligen oskarpt i konturerna, i och med att man fjärmat sig från den klassiska uppfattningen om begreppet, d. v. s. att detta innefattar en mera direkt och "offensiv" maktanvändning. Ytterligare har visats att det i RF förekommande *begreppet myndighet* — även om det principiellt knutits till organ inom den statliga och kommunala förvaltningsorganisationen — vidlådes av viss oklarhet, som ibland gör det svårt att bedöma, om förvaltningsuppgift ombesörjes av myndighet eller av ett organ, till vilket uppgiften endast under i RF 11: 6 föreskriven förutsättning får överlämnas.

Den begränsning av möjligheterna att överföra myndighetsfunktioner till enskilt subjekt som uppställes i RF 11: 6 innebär alltså, att *lagform* kräves. Däremot innefattar stadgandet inga restriktioner vad gäller riksdagens kompetens att genom lag överföra kvalificerade förvaltningsuppgifter till enskilt subjekt — om man bortser från att uppgifts-

mottagaren enligt det aktuella stadgandets formulering förutsättes vara en *juridisk person,* vilket har förorsakat tvekan, huruvida det över huvud är i överensstämmelse med stadgandet, att uppgift överföres till enskild *fysisk person.* Skälen för kravet på lagform finns ej klart redovisade i RF:s förarbeten, men bakom detta krav måste rimligen ligga en föreställning om det *irreguljära* i att enskilt subjekt utövar myndighet — en föreställning med saklig grund bl. a. i det förhållandet, att olika principer om handläggning av ärenden hos myndighet, om insyn och om kontroll kan helt eller delvis bortfalla, om befogenheten att utöva offentlig förvaltning delegeras till enskilt subjekt. Dylika överväganden kan antagas utgöra grunden för att riksdagen i varje särskilt fall ansetts böra ha att pröva, om sådan uppgiftsöverföring skall få ske. Det framstår emellertid då som märkligt, att stadgandet om lagform icke uttryckligen kommit att omfatta även överföring av myndighetsfunktion till enskild fysisk person; behovet av särskild riksdagsprövning kan rimligen icke framstå som *mindre,* om en fysisk person utgör presumtiv uppgiftmottagare. — De anförda synpunkterna gör sig f. ö. gällande på samma sätt, då fråga är om delegation av *kommunal* förvaltningsuppgift.

Finner man nu — och vad ovan anförts tyder på detta — att det visat sig föreligga ett klart *behov* av att kunna överlämna förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, på annat och enklare sätt, inställer sig frågan, om det över huvud är påkallat att i RF intaga en regel om formerna för överföringen. Anses överlämnandet böra kunna ske såväl genom *förordning* som genom *beslut i enskilt fall,* grundat på bemyndigande i lag eller förordning — något som framstår som rimligt med hänsyn till den mångfald former i vilka "myndighetsutövning" framträder — skulle en sådan regel icke kunna innehålla mycket mera än ett konstaterande av det närmast självklara förhållandet, att det *ytterst* kräves *någon form av författningsstöd* för att delegera myndighetsutövande funktioner till privata subjekt. En regel av innebörd, att överförande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, måste *grundas på lag* — alltså ej, som enligt RF 11:6, *ske genom lag* — skulle dock innefatta den begränsningen, att riksdagen väl icke i det enskilda fallet skulle ha att avgöra, om *visst enskilt subjekt* bör betros att handha sådan uppgift, men dock generellt skulle ha att bestämma, om uppgiftsöverföring till enskilt subjekt över huvud skall få ske inom *visst förvaltningsområde;* därvid skulle man också ha anledning att bl. a. överväga, om särskilda krav bör uppställas beträffande *den typ av enskilt subjekt* som kan ifrågakomma som uppgiftsmotta-

gare.[83] Även om man skulle välja en sådan "mjukare" konstruktion, måste åtskillig befintlig författningsreglering korrigeras, för att harmoni med regeln skall uppnås; som framgått, förekommer i icke obetydlig utsträckning att uppgiftsöverföringen endast grundas på författning av lägre valör.

Det kan ifrågasättas, om icke redan tillämpningen av RF 11: 6 3 st. delvis avlägsnat sig från stadgandets ordalydelse och mera anpassats efter de riktlinjer som nyss skisserats. Som påpekats i avsnitt V ovan, uppfyller lagen 5/6 1975 (nr 444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet knappast kravet, att funktionen att utöva myndighet skall överlämnas till privat subjekt *genom lag,* medan en överföring av aktuell förvaltningsuppgift däremot härigenom blir *grundad på lag.* Vad gäller delegation till sammanslutningar av studerande eller anställda att utse ledamöter i styrelse eller annat organ vid läroanstalt för högre utbildning — som nu regleras i lagen 3/4 1975 (nr 168) därom — må noteras att organisationskommittén för högskolereformen (H 75) i ett "utkast" i december 1975 uttalar, att bestämmelser härom bör överföras till den föreslagna högskolelagen *"om en sådan lagreglering behövs år 1977".*[84] Uttalandet är intressant, då däri förutskickas ett förestående slopande av kravet på lagform i RF 11: 6. Enligt den här ovan skisserade lösningen skulle emellertid alltjämt fordras att *i lag* medges, att enskilt subjekt — juridisk eller fysisk person (inkl. valkorporation) — får rätt att utse ledamöter i statligt organ, låt vara att lagbestämmelsen kunde innefatta bemyndigande för regeringen — med ev. möjlighet till subdelegation — att bestämma om den konkreta uppgiftsöverföringen.

Huruvida en regel av den innebörd som här antytts tillfredsställande löser problemet att garantera riksdagen ett avgörande inflytande över frågor om delegation av myndighetsfunktioner till enskilda subjekt, samtidigt som behovet av enklare former för den konkreta uppgiftsöverföringen tillgodoses, vågar jag icke ha någon bestämd mening om. Klart synes emellertid vara, att RF 11: 6 3 st. varken uppfyller kravet på konsekvens beträffande formkrav vid uppgiftsöverföring till olika typer av enskilda rättssubjekt — juridiska resp. fysiska personer — eller tillgodoser det praktiska behovet av att överlämnandet i det enskilda fallet kan ske på ett enkelt sätt. Då överförandet av rätten att utöva myndighet till enskilt subjekt dock principiellt medför vissa ovan antydda betänkliga konsekvenser, synes det olyckligt om en i och för

[83] Jfr KU:s ovannämnda uttalanden i bet. 1973: 26 s. 71.
[84] DsU 1975: 19 s. 21; kurs. här.

sig nödvändig revidering av RF 11: 6 skulle leda till att frågan helt lämnades öppen i grundlagen, genom att stadgandets 3 st. fick utgå. Det vore angeläget, att detta problem ägnades den eftertanke som det uppenbarligen icke bestods vid RF:s antagande.

EN DISKRET GRUNDLAGSÄNDRING

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1976 s 294–299)

1. Regeringsformen 11: 6 reviderad

De nyligen beslutade ändringarna i RF avseende utvidgat och förstärkt skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna har tillkommit under livlig debatt. Såväl den Mehrska utredningens betänkande (SOU 1975: 75) som den på basis härav framlagda propositionen (1975/76: 209) och riksdagens båda beslut (den 4 juni resp. den 10 november 1976) att antaga de föreslagna grundlagsändringarna tilldrog sig icke oväntat stort intresse bland myndigheter, massmedia och allmänhet. Om man i ett centralt lagstiftningspaket av denna typ infogar några mindre spektakulära regler avseende frågor, som saknar samband med huvudkomplexet, är det knappast ägnat att förvåna, om dessa riskerar att komma bort i diskussionen.

Ett exempel härpå är det förslag till ändring av stadgandet i RF 11: 6 3 st. rörande överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt, som — utan att omfattas av fri- och rättighetsutredningens förslag — framlades i nämnda prop. 1975/76: 209, och som utan diskussion i KU (1975/76: 56) eller riksdagen antogs i samband med den aktuella grundlagsrevisionen. Ändringarna innebar, att som tänkbar mottagare av förvaltningsuppgift vid sidan av bolag, förening, samfällighet eller stiftelse tillfogades *enskild individ,* samt att sättet för överlämnande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, bestämdes på ett nytt sätt; sådan uppgiftsöverföring behöver enligt den nya lydelsen icke ske *genom lag,* utan det är tillräckligt, att den sker *med stöd av lag.* (Även må noteras att den i RF — tidigare 1: 8 — fastslagna grundsatsen om normmässighet i myndigheternas verksamhet nu uttryckligen utsträckts till att jämväl omfatta privaträttsliga subjekt, när dessa fullgör förvaltningsuppgifter efter delegation enligt RF 11: 6; icke blott domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även "andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen" skall enligt det nya stadgandet i RF 1: 9 i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.)

I en före nämnda propositions framläggande författad, i denna tidskrift publicerad artikel (FT 1976 s. 105—145) framställde jag vissa anmärkningar mot utformningen av förevarande grundlagsstadgande. Kritiken avsåg bl. a. de båda punkter som nu korrigerats, varför refor-

men i sak måste bedömas som positiv. De motiv som i prop. 1975/76: 209 anföres till stöd för den företagna revisionen förtjänar emellertid vissa kommentarer. En kvarstående oklarhet skall också påpekas.

2. Överlämnande till "enskild individ"

I prop. 1975/76: 209 (s. 166, 168) konstaterade DepCh, att den tidigare lydelsen av RF 11: 6 icke lämnade utrymme för att "låta en eller flera fysiska personer överta en offentlig förvaltningsuppgift under bibehållande av ställningen som privatpersoner". Detta förklarades gälla "både i fråga om myndighetsutövning och i fråga om annan offentlig verksamhet". Ett behov hade emellertid enligt DepCh framträtt av att kunna anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt enskilda individer, utan att dessa för den skull behövde inlemmas i den offentliga myndighetsorganisationen. Frågan hade bl. a. aktualiserats under år 1975 i samband med beslutet om reformering av högskoleutbildningen vad gällde möjligheterna att överlåta åt studerande och anställda att genom val utse ledamöter i vissa högskoleorgan. Fall kunde emellertid också tänkas, framhöll DepCh, i vilka det vore önskvärt, att en offentlig serviceuppgift kunde anförtros icke blott aktiebolag utan också näringsidkare, som driver rörelse utan att utnyttja bolagsformen. För att detta skulle bli möjligt förordade DepCh, att stadgandets uppräkning av potentiella uppgiftsmottagare kompletterades med "enskild individ".

Resonemanget förefaller i flera avseenden egendomligt. Det uppenbara *behovet* av att kunna överlåta förvaltningsuppgift till enskild individ presenteras närmast som en nyhet. Som jag visat (a. a. s. 141; jfr s. 135 ff) med några godtyckligt valda exempel — åtskilliga andra torde utan svårighet kunna framtagas — är dylik delegation ingalunda någon okänd företeelse i existerande författningsreglering ens om man begränsar sig till de fall då den överförda uppgiften innefattar *myndighetsutövning.* Går man utanför detta område och ser till frekvensen av uppdrag åt enskilda personer att ombesörja *offentliga förvaltningsuppgifter i allmänhet,* är det uppenbart, att dylika uppgiftsöverföringar utgör ett tämligen normalt inslag i samhällslivet.

Som jag påvisat (a. a. s. 136 f), ger motstridiga departementschefsuttalanden i tidigare lagstiftningssammanhang vid handen, att osäkerhet rått, huruvida RF 11: 6 i dess ursprungliga lydelse möjliggjorde överföring till enskild individ av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning; ett dylikt uttalande implicerar, att man vid sådan delegation icke skulle vara bunden av kravet på lagform, medan i ett annat antages att funktionen att utöva myndighet över huvud icke kan

överlämnas till enskild person. Sistnämnda uppfattning framkommer även i den nyligen framlagda propositionen (1976/77: 23) med förslag till lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde, där det uttryckligen framhålles, att förslaget — i vad det innefattar överlämnande av myndighetsutövning till enskilda personer — bygger på premissen, att riksdagen antar den numera genomförda ändringen av RF 11: 6.

Då DepCh nu hävdar, att det med hänsyn till RF 11: 6 i dess tidigare lydelse icke var möjligt att anförtro ens "offentliga serviceuppgifter", som *icke* innefattar myndighetsutövning, åt enskild individ, vilar denna uppfattning uppenbarligen på förutsättningen, att begreppet "offentlig förvaltningsuppgift" tolkas restriktivt och låter sig definieras på ett någorlunda klarläggande sätt. Det orealistiska i ett sådant synsätt har jag försökt belysa i min ovannämnda artikel (s. 109 ff). Som grundläggande kriterium för att viss verksamhet skall karakteriseras som *offentlig förvaltningsuppgift* anger DepCh, att staten har *ansvaret* för att verksamheten handhaves "på ett sätt som stämmer överens med gällande lagar och andra författningar och också i övrigt tillgodoser de allmänna medborgarintressena". Typiskt nog anges i omedelbar anslutning härtill förekomsten av nämnda *ansvar* som ett avgörande moment vid fastställandet av om en offentlig förvaltningsuppgift innefattar *myndighetsutövning*. Den i propositionen förda diskussionen kring dessa begrepp synes närmast utgöra ett ökat stöd för min tidigare framförda uppfattning (a. a. s. 111) om det ogörliga i att förankra en generell definition av begreppet "offentlig förvaltning" eller "offentlig förvaltningsuppgift" i realistiska kriterier. Som jag framhållit, torde emellertid något behov härav ej heller föreligga, då det närmast är självklart, att offentliga förvaltningsuppgifter i en mera allmän mening måste kunna överlämnas till enskilt subjekt — juridisk person eller enskild individ. Endast vad gäller överföring av uppgift av typ "myndighetsutövning" aktualiseras det — ur kontrollsynpunkt befogade — särskilda formkrav som uppställes för delegationen, varför begreppet myndighetsutövning måste kunna avgränsas från annan form av förvaltning; att denna uppgift är svår nog har jag sökt visa i min uppsats (s. 112—126).

Vad gäller det nyssnämnda begreppet må något tilläggas om DepCh:s här (a. prop. s. 167) framförda uppfattning beträffande frågan, huruvida "sådana tillsättningar av ledamöter i statliga förvaltningsorgan som inte samtidigt utgör tjänstetillsättningar" utgör myndighetsutövning. Som ovan antytts, fäster han därvid avgörande vikt vid statens speciella ansvar för viss

verksamhet och konstaterar, att "i det avseendet är det en fullständig parallell mellan tillsättningarna av ledamöter i statliga förvaltningsorgan och tillsättningarna av statliga tjänster". I båda fallen säges det vara fråga om "offentligrättsliga förvaltningsakter, genom vilka de utsedda förlänas rättigheter och åläggs skyldigheter". "På grund härav", säger han, "måste utseendet av ledamöter i statliga förvaltningsorgan anses utgöra en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning".

Att anse utseende av ledamöter i statliga organ vara en förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, har jag mot bakgrund av en analys av begreppets innebörd bedömt som rimligt. Så har begreppet också tolkats i senare lagstiftningssammanhang; se t. ex. prop. 1975/76: 100 bil. 2 p. 5 s. 9 och InU 1975/76: 34 s. 2 samt prop. 1976/77: 23 s. 5 ang. överlämnande av sådan beslutanderätt till personalorganisation resp. enskild individ. Den argumentation som DepCh i förevarande sammanhang framför till stöd för denna ståndpunkt synes emellertid tämligen grumlig. I stället för påståenden om att fråga är om "förvaltningsakter", som förlänar den utsedde "rättigheter" och ålägger honom "skyldigheter", synes frågan betjänt av en närmare analys av de i sammanhanget aktuella besluten — det beslut varigenom vederbörande utses och de beslut han i egenskap av ledamot av statligt organ har att fatta. Som jag sökt visa (a. a. s. 123 f), leder en sådan analys — med resultatet, att fråga är om myndighetsutövning — till vissa egendomliga konsekvenser, om samma kriterier tillämpas i jämförbara situationer, t. ex. vad gäller val av riksdagsmän.

3. Överlämnande "med stöd av lag"

RF 11: 6 föreskrev i sin ursprungliga lydelse lagform för överlämnande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, till enskilt subjekt. Som skäl för att ändra formuleringen "genom lag" till "med stöd av lag" angav DepCh (a. prop. s. 168), att det "torde ... vara ändamålsenligt att själva överlämnandet inte behöver ske genom lag", utan att det borde "vara tillräckligt att ett medgivande till överlämnandet finns i lag". Samtidigt som han sålunda erkänner, att den tidigare avfattningen icke möjliggjorde en ändamålsenlig ordning, vill DepCh emellertid uppenbarligen bagatellisera ändringen genom en anmärkning om att stadgandet "i praktiken" "tolkats" på sätt som nu föreskrives. Något egentligt behov av att ge RF 11: 6 en annorlunda utformning härvidlag skulle sålunda knappast föreligga, men "i detta sammanhang" kunde, menade han, dock "anledning finnas att jämka bestämmelsens ordalydelse därhän att i ifrågavarande fall överlämnandet av förvaltningsuppgift skall ske med stöd av lag".

Att man i några fall — men icke generellt — "i praktiken" tummat på regeln vad gäller kravet på lagform och nöjt sig med lagstöd, har jag noterat i min uppsats (s. 140). Därav följer självfallet icke, att den ursprungliga formuleringen — "genom lag" — vare sig vid en "objek-

tiv" tolkning inom ramen för regelns språkliga betydelse eller vid beaktande av tolkningsdata avseende "avsikten" med bestämmelsen låter sig förena med en sådan praxis. Kravet på lagform kan med den valda ordalydelsen rimligen i förevarande sammanhang icke förstås på annat sätt, än att i lag skall anges både vilket rättssubjekt som skall anförtros förvaltningsuppgift och vad denna uppgift innefattar. Att detta också varit konstitutionsutskottets uppfattning framgår av det av mig (a. a. s. 138) anmärkta uttalandet i utskottets betänkande 1973: 26 s. 71, där man förklarar sig förutsätta, att "när fråga uppkommer om överlämnande av förvaltningsuppgift till sådant organ som avses i 6 § man i varje särskilt fall ser till att vederbörande organ är kompetent för uppgiften"; detta kräver självfallet, att själva uppgiftsöverföringen sker i form av en lag, som konkret anger uppgiftens art och det mottagande subjektet. Mot bakgrund härav framstår DepCh:s försök att — det indirekta erkännandet av en föreliggande brist till trots — negligera det faktum, att stadgandet icke varit genomtänkt, som både missvisande och onödigt.

Det står sålunda nu klart, att förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, kan överlämnas till enskild juridisk eller fysisk person genom förordning eller genom beslut i enskilt fall, blott det grundläggande bemyndigandet givits i lag. Riksdagen har alltså alltjämt att bestämma, om uppgiftsöverföring till enskilt subjekt får ske inom visst förvaltningsområde, men det erfordras ej längre, att uppgiftsmottagaren konkret anges i lag; som exempel kan nämnas, att den i prop. 1976/77: 23 föreslagna lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde stadgar (12 §), att "den som är verksam inom forskningsråds verksamhetsområde" får deltaga i val av de elektorer som har att välja ledamöter i forskningsrådet. Att det emellertid i den vid RF:s ikraftträdande gällande författningsmaterien icke saknas exempel på fall, där myndighetsutövande funktioner överlåtits till enskilt subjekt utan uttryckligt stöd i lag, påvisas i min artikel (s. 141 f); även om uppgiftsöverföring, som grundats på författning av lägre valör, enligt RF:s övergångsbestämmelser alltjämt gäller, erfordras sålunda också efter den aktuella ändringen av RF 11: 6 åtskilliga korrigeringar i den befintliga författningsregleringen, för att harmoni med grundlagen skall uppnås.

4. Konklusion

RF 11: 6 3 st. har sålunda nu underkastats den med ett realistiskt betraktelsesätt nödvändiga revideringen, att även enskild individ anges

som presumtiv mottagare av förvaltningsuppgift. Att uppgiftsöverföring till sådant subjekt är en ofta förekommande företeeelse är uppenbart, varför det är ägnat att förvåna, att behovet därav i propositionen anges ha nyligen framträtt; som ovan påpekats, är icke ens överföring till enskild individ av funktionen att "utöva myndighet" något i gällande rätt okänt fenomen.

Genom att kravet på lagform för överlämnande av förvaltningsuppgift, som innefattar myndighetsutövning, uppmjukats till att enbart gälla krav på lagstöd, har en spärr, som i praktiken torde vara tämligen omöjlig att upprätthålla, eliminerats. (Se mitt a. a. s. 141 f.) Då riksdagens direkta inflytande över varje konkret uppgiftsöverföring därigenom bortfaller, finns det emellertid anledning att samtidigt understryka vikten av att de lagar, med stöd av vilka uppgifter överlämnas till enskilt subjekt, icke blir alltför generella. Med hänsyn till de nackdelar ur kontroll- och därmed rättssäkerhetssynpunkt, som är förbundna med att myndighetsutövning ombesörjes av organ eller individer utanför den offentliga organisationen, framstår det som önskvärt, att riksdagen vid antagandet av sådan lag noga övertänker, om det över huvud är lämpligt att på det aktuella förvaltningsområdet frånhända offentliga myndigheter beslutanderätten, och om det avsedda privata subjektet är kompetent för uppgiften. Som jag tidigare antytt (a. a. s. 143), torde det ofta finnas anledning att i lagen ange särskilda krav beträffande den typ av enskilt subjekt, som kan ifrågakomma som uppgiftsmottagare. Anses det i speciellt fall påkallat, föreligger naturligtvis intet hinder mot att uppgiftsmottagaren — trots att det nu endast erfordras lagstöd — anges så konkret, att det i realiteten blir fråga om en delegation i lagform.

Om sålunda det aktuella stadgandet icke blott förtydligats utan också i sak förbättrats, återstår att påpeka en kvarstående oklarhet. Som jag anmärkt (a. a. s. 108 f, 143), framgår varken av lagtexten eller förarbetena klart, om RF 11: 6 3 st. även avser överlämnande av *kommunal* förvaltningsuppgift till enskilt subjekt. Före den aktuella lagändringen synes frågan ha varit av grundläggande betydelse, då den kommunalrättsliga principen om lagstöd för överförande av kommunal myndighetsfunktion till privaträttsligt subjekt icke innefattade detsamma som det i RF 11: 6 uppställda kravet på lagform. Sedan grundlagsstadgandet korrigerats, har harmoni härvidlag uppnåtts, men det förefaller ur principiell synpunkt egendomligt, att klart besked om stadgandets tillämpningsområde ej kunnat lämnas.

REGERINGEN OCH FÖRVALTNINGSMYNDIGHETERNA

Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1986 s 1–13)

Bakgrunden

Förvaltningsutredningens betänkande "Politisk styrning – administrativ självständighet" (SOU 1983:39) innehöll, i samband med en allmän diskussion om regeringens möjligheter att "styra" förvaltningen, vissa svagt underbyggda och sakligt äventyrliga rekommendationer rörande tolkningen av regeringsformen (RF). Dessa tankar har fullföljts och vidareutvecklats i verksledningskommitténs huvudbetänkande "Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning" (SOU 1985:40), som nyligen blivit föremål för remissbehandling. Kommitténs rättsliga analys är enligt min mening behäftad med så allvarliga brister och utmynnar i så diskutabla ställningstaganden, att det är befogat att tala om ett angrepp på centrala moment i vårt konstitutionella system. Särskilt allvarligt är att man smygvägen – genom en halsbrytande lagtolkning – söker åstadkomma förändringar utan att grundlagen föreslås bli i något avseende reviderad.

De mest betänkliga inslagen i verksledningskommitténs betänkande återfinnes i kap. 1 ("Utgångspunkter") och 5 ("Informella kontakter"). Framställningen har nedan disponerats i anslutning härtill. Sidhänvisningarna avser, då annat ej anges, SOU 1985:40. Samtliga kursiveringar – även i citaten – har gjorts av mig.

Kommitténs utgångspunkter (s. 31–46)

En av kommitténs huvudteser är, att förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt visavi regeringen är mera långtgående än man vanligen föreställer sig. I nära anslutning till vad förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) tidigare förfäktat vill kommittén göra gällande, att "regeringen" – varmed man i sina resonemang åsyftar inte bara regeringen som sådan utan även enskilda statsråd och t. o. m. tjänstemän inom regeringskansliet – i mycket stor utsträckning kan ge direktiv till förvaltningsmyndigheterna och deras personal rörande handläggningen av enskilda ärenden.

Kommittén lämnar emellertid knappast något konstruktivt bidrag till belysningen av den aktuella frågeställningen. Något egentligt stöd för uppfattningen, att aktuella grundlagsstadganden hittills feltolkats, har man inte lyckats uppbringa. De centrala bestämmelserna i sammanhanget är RF 11:6, där de statliga förvaltningsmyndigheterna (med undantag för de under riksdagen lydande myndigheterna) säges "lyda under regeringen", och 11:7, som föreskriver, att "ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag". Låt oss inledningsvis se litet närmare på det avsnitt (1.4; s. 34 ff) där kommittén förklarar sig vilja klargöra sin "uppfattning om hur grundlagens bestämmelser i dessa delar bör tolkas".

Vid upprepade tillfällen – och på ett tämligen osorterat sätt – poängterar kommittén, att RF 11:7 inte innefattar någon inskränkning i regeringens *normgivningskompetens*. Att regeringen inom de ramar som uppställes i RF 8 kap. kan styra förvaltningen genom generella föreskrifter är emellertid ingen nyhet utan snarare en ren truism. Ingen har veterligen kommit på idén att hävda, att bestämmelserna i RF 11:7 om förvaltningsmyndigheternas immunitet mot bl.a. regeringens påverkan då man skall "i särskilt fall besluta" innefattar någon inskränkning i regeringens befogenheter att besluta den norm på vilken en myndighet grundar sitt beslut i det särskilda fallet.

Att myndigheternas aktiviteter för att omfattas av regeln i RF 11:7 skall avse handläggning av *ärenden* och inte rent faktisk verksamhet innefattar givetvis, som kommittén påpekar, en beaktansvärd begränsning. Då kommittén utan ansats till nyansering som exempel på sådant "faktiskt handlande" som "ligger helt inom ramen för regeringens bestämmanderätt" anger "vård, undervisning, byggande, transporter etc." (s. 36), skapar man emellertid närmast ett intryck av att *hela förvaltningssektorer* hamnar utanför tillämpningsområdet för självständighetsregeln i RF 11:7. Så är naturligtvis inte fallet. *Bakom* åtskilliga faktiska åtgärder avseende byggande, transporter etc. ligger *beslut* i ärenden av olika slag, varav inte så få innefattar myndighetsutövning och därmed aktualiserar tillämpning av RF 11:7.

Kommittén uttrycker sig på ett sådant sätt, att det synes befogat att ifrågasätta, om man haft nyssnämnda förhållande helt klart för sig. Påståendet, att RF 11:7 endast avser "myndigheternas handläggning av sådana frågor som utgör ärenden i administrativ mening", förutsätter, att också något annat än

"ärenden" kan bli föremål för "handläggning". Då det är helt främmande för inte bara juridiskt utan även allmänt språkbruk att använda termen "handläggning" för att beskriva utförandet av faktiska handlingar – t. ex. att en professor "handlägger" en föreläsning eller att en läkare "handlägger" en operation – väcks misstanken, att kommittén lägger in en speciell betydelse i uttrycket "ärenden i administrativ mening". Om det föresvävat kommittén, att det vid sidan av "ärenden i administrativ mening" förekommer en annan typ av "ärenden" – kanske sådana som har ett direkt samband med ett efterföljande faktiskt handlande? – som inte avses i RF 11:7, och där förvaltningsmyndigheterna sålunda är underkastade lydnadsplikt, är man ute på hal is. (En annan sak är, att man, vilket är grundläggande för förståelsen av RF 11:7, skiljer mellan "vanliga ärenden" – "i administrativ mening"! – och sådana på särskilt sätt kvalificerade varianter som innefattar myndighetsutövning.) – Antagandet, att det här rör sig om sakliga misstag och inte bara om slarvigt språkbruk, skall ses mot bakgrund av att betänkandet, som närmare framgår nedan, genomsyras av en strävan att bagatellisera betydelsen av RF 11:7 och att genom en ganska vårdslös "analys" och "tolkning" försöka åstadkomma en förändrad tillämpning. Stöd för denna förmodan ger också det förhållandet, att kommittén helt okritiskt anammat vad förvaltningsutredningen uttalat i frågan. Denna utredning har nämligen totalt blandat samman de två helt skilda frågeställningarna om "handläggning av ärenden" contra "faktiskt handlande" resp "handläggning av ärenden i allmänhet" contra "handläggning av sådana ärenden som innefattar myndighetsutövning". Sådana kriterier som konstituerar "myndighetsutövning" – förekomsten av "maktutövning och tvång mot den enskilde", det förhållandet att beslut i ärendet "medför rättsverkningar för den enskilde" etc. – användes sålunda av förvaltningsutredningen för att särhålla "ärenden" från "faktiskt handlande" (se särskilt SOU 1983:39 s. 46).

Något allvarligt försök att analysera frågan, hur ärenden, som rör "*myndighetsutövning*", skall avgränsas från övriga ärenden, gör kommittén inte. Man nämner bara (s. 36) att ärenden, där besluten baseras på civilrättsliga regler, faller utanför, varjämte (s. 38) tillfogas några svepande påståenden om att detsamma gäller t. ex. "hela den producerande verksamheten" och större delen av "verksamheten hos regeringens s. k. stabsmyndigheter". Om det vore så, att kommittén anslöt sig till den gängse uppfattningen om innebörden av begreppet myndighetsutövning – som genom analys i litteraturen och olika lagförarbeten samt genom rättstillämpningen numera uppnått avsevärd stadga – vore avsaknaden av en närmare diskussion här inte särskilt anmärkningsvärd. Av kommitténs resonemang och dess deklarerade uppfattning om den rent kvantitativa förekomsten av myndighetsutövningsärenden i samhället (se nedan) framgår emellertid att man utgår från en snävare syn på begreppet än den gängse. Mot denna bakgrund framstår frånvaron av analys som uppseendeväckande.

Vid behandlingen av kriteriet myndighetsutövning i RF 11:7 halkar kommittén plötsligt – t. o. m. i samma stycke – in på den i förhållande till detta helt fristående frågan om vad som innefattas i ärenden, som rör "*tillämpning av lag*" (s. 36 st 6; samma förhållande återkommer på s. 38 st. 2). Ett samband antydes i anmärkningen, att "de kanske flesta fallen av lagtillämpning samtidigt utgör myndighetsutövning", vilken emellertid – klokt nog – omedelbart följes av påpekandet, att begränsningen i förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt dock omfattar "även andra situationer av lagtillämpning än sådana som gäller myndighetsutövning". Frågeställningarna är med andra ord helt olikartade. Huruvida ett visst ärende innefattar myndighetsutövning får *analyseras* med beaktande av de i ärendet tillämpliga normernas karaktär av offentligrättsliga eller civilrättsliga, av arten och graden av den påverkan beslutet i ärendet har på adressatens personliga eller ekonomiska situation etc. Kriteriet lagtillämpning fastställes däremot genom ett rent faktiskt *konstaterande* av vilken typ av norm – lag, förordning eller föreskrift av lägre dignitet – som i det konkreta fallet är tillämplig vid ärendets handläggning. Förekomsten av lagtillämpningsärenden kan emellertid inte kartläggas enbart genom ett studium av de bestämmelser i RF som anvisar lagform för reglering av olika förhållanden. Den faktiska frekvensen av sådana ärenden beror också på i vilken utsträckning riksdagen använt sig av sina i RF stadgade delegationsmöjligheter och i vad mån man med stöd av RF 8:14 valt att lagstifta också inom regeringens s. k. primärområde. Sistnämnda förhållande – innebärande att frekvensen av lagtillämpningsärenden inte är statisk utan undergår ständiga förändringar inom ramen för de spelregler som uppställes i RF – har inte hindrat kommittén från att redovisa en bestämd uppfattning om den kvantitativa förekomsten av sådana ärenden.

Trots att man sålunda knappast lämnat något konstruktivt bidrag till en analys av de rättsliga förutsättningarna för regeringsingripanden i konkreta ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, anser sig kommittén kunna framföra deciderade *slutsatser* i frågan. Som antytts inskränker sig emellertid dessa slutsatser till att avse en – till följd av avsaknaden av analys tämligen godtycklig – *kvantitativ* uppskattning av det område inom vilket förvaltningsmyndigheterna inte är skyddade från sådan påverkan. Analysen har fått ersättas av "tyckande", vetandet av "tro". Närmast genant är det med kursiveringar markerade uttalandet (s. 38 överst), att kommittén inte delar den uppfattning som redovisas i två remissyttranden över förvaltningsutredningens

betänkande. Det är här inte fråga om ett med sakliga argument underbyggt avståndstagande från remissinstansernas analys – i vad mån yttrandena innehåller en sådan och vad den i så fall innefattar redovisas inte – utan det rör sig endast om en förmodan, uttryckt som en uppfattning, om att RF 11:7 inte hindrar regeringen från att agera i så stor utsträckning som antages i de båda yttrandena. Ett sådant obestyrkt tillkännagivande synes ganska meningslöst.

Kommitténs "slutsats" – så långt – blir, att RF:s regler utgör "en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter *precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation*"; det finns därför enligt kommittén inte något skäl att "t ex ändra utformningen av RF 11:7" (s. 38). – Att RF 11:7 skulle medge regeringen att efter eget gottfinnande i varje särskild situation bestämt ingripa mot myndigheterna faller på sin egen orimlighet. Uttalandet framstår som rent propagandistiskt. Jag vill i och för sig gärna instämma i rekommendationen, att RF 11:7 lämnas intakt, men drar därav slutsatsen, att även fortsättningsvis ett klart grundlagsstöd skall finnas för den redan före RF:s tid utvecklade och godtagna principen, att de svenska förvaltningsmyndigheterna åtnjuter en betydande självständighet, som gör dem immuna mot bl. a. regeringens påverkan, då de handlägger i stadgandet definierade ärenden, som är särskilt betydelsefulla för den enskilde.

Kommitténs huvudtes, att förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt är mer omfattande än vad som i allmänhet antages, leder den också in på ett annat grundlagsstadgande, som på motsvarande sätt blir föremål för "omtolkning". Det gäller RF 12:5, som reglerar riksdagsledamots rätt att framställa interpellation eller fråga till statsråd i "angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning". Vad som väckt kommitténs misshag är den välkända praxis enligt vilken statsråden nogsamt undviker att uttala sig om förvaltningsmyndigheternas beslut i enskilda frågor, vilka alltså avsett myndigheternas och inte statsrådets tjänsteutövning.

Kommitténs resonemang synes både ologiskt och i sak felaktigt. Man inleder med påståendet, att det s. k. *spörsmålsinstitutet* i riksdagen "har en väsentlig betydelse vid bedömningen av myndigheternas självständighet" (s. 39), och avslutar med uttalandet, att "logiken kräver", att tillämpningen av RF 12:5 sker mot bakgrund av att "myndigheternas självständighet som sådan" i första hand måste anses reglerad i 11:7 (s. 40). Om RF 11:7 enligt logikens lagar i aktuellt hänseende skulle vara avgörande för tolkningen av 12:5, är

det svårt att se vilken betydelse sistnämnda lagrum skulle ha vid bestämningen av myndigheternas lydnadsplikt.

Med viss besvikelse tvingas kommittén konstatera, att RF:s (och RO:s) förarbeten ger stöd för statsrådens hittills visade återhållsamhet vad gäller uttalanden om myndigheternas åtgärder. Härtill kan fogas att motiven till RF 12:5 också står i god överensstämmelse med lagtexten, som begränsar spörsmålen till att avse angelägenheter, som angår statsrådets – inte förvaltningsmyndigheternas – tjänsteutövning. Det bör i sammanhanget påpekas, att ett beaktansvärt skäl för den hittills iakttagna restriktiviteten vid besvarandet av spörsmål i riksdagen helt tycks ha förbisetts av kommittén. Då regeringen i betydande utsträckning fungerar som högsta administrativa *besvärsinstans*, vore det ytterst olämpligt, om någon av dess ledamöter i ett svar på en fråga eller en interpellation tillkännagav sin uppfattning om ett förvaltningsbeslut, som han senare tillsammans med sina regeringskolleger kan komma att få ta ställning till efter ett överklagande.

Det finns knappast någon anledning att i detalj vidare kommentera vad kommittén härvidlag anför. Kommitténs slutsats, att statsråden borde kunna yttra sig om förvaltningsmyndigheternas åtgärder i större utsträckning än vad som framkommit i förarbetena och hittills ansetts möjligt och lämpligt, hänger i luften, då den bygger på dess obestyrkta antaganden om att RF 11:7 tolkats alltför vidsträckt och att den "rätta" tolkningen omedelbart bör influera på tillämpningen av 12:5.

I redovisningen av sin allmänna "*grundsyn*" (s. 41 ff) förklarar sig kommittén utgå från reglerna i nu gällande RF. Tanken att ersätta självständiga myndigheter med ministerieförvaltning av centraleuropeisk typ säges vara "lätt att avvisa". Samtidigt rekommenderas myndigheterna emellertid att visa "lojalitet", "lyhördhet" och "flexibilitet". Som ovan påpekats har kommittén tidigare också hävdat, att RF:s regler medger regeringen "att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation". I förevarande avsnitt om "kommitténs grundsyn" inleder man dessutom ett resonemang angående "informella kontakter", som sedan utförligt vidareutvecklas i kap. 5 (s. 91 ff) och som går ut på att regeringen – som oegentligt anses inkludera inte bara enskilda statsråd utan även departementstjänstemän av olika kategorier – i stor utsträckning kan styra förvaltningen genom sådana kontakter, t.o.m. inom det av RF 11:7 skyddade området.

Kommitténs resonemang hänger inte ihop. Det är orimligt att päde-

ra för att regeringen (''kanslihuset'') besitter synnerligen långtgående möjligheter att ingripa i förvaltningsmyndigheternas handläggning av enskilda ärenden och samtidigt säga sig vilja slå vakt om principen om myndigheternas självständighet. I realiteten är en övergång till ministerstyrelse en förutsättning för att åstadkomma en ''lydig'' förvaltning enligt kommitténs modell. Regeringen som sådan kan inte ägna sig åt detaljstyrning i enskilda fall. Även om kommittén förnekar, att man vill överge den hävdvunna ordningen, *ligger – utan att man tycks vara medveten om det – implicit i dess resonemang en rekommendation om ett ''systemskifte''*. Ett genomgående drag i betänkandet är nämligen, att kommittén inte förmår skilja mellan *regeringen som sådan*, *de enskilda statsråden* och *departementstjänstemännen*. Då man talar om regeringens styrningsmöjligheter, avser man i de flesta fall *ministrarnas* möjligheter att dirigera förvaltningen. Vad man i realiteten rekommenderar är alltså införande – utan grundlagsändring! – av *ministerstyrelse* men med bibehållande av en viss självständighet (enligt RF 11:7) för myndigheterna visavi *regeringen* som sådan. Särskilt tydligt framkommer detta i kap. 5 om ''informella kontakter''.

Informella kontakter (s. 91–99)

Det klenast motiverade och sakligt mest äventyrliga inslaget i betänkandet utgöres av kapitlet om ''informella kontakter''. Redan utgångspunkten för kommitténs resonemang vittnar om en vilsenhet inför problemet, som rimligen bidragit till att man hamnat så fel i vad man kallar sin ''rättsliga analys''.

Efter att inledningsvis (s. 91) ha slagit fast, att man med informella kontakter avser ''det informella och oreglerade samspelet mellan *regeringen* och *myndigheterna*'', förändrar kommittén redan i den påföljande meningen frågeställningen högst väsentligt. ''I sak'' säges frågan nämligen gälla ''den påverkan som sker genom *muntlig information* från en *ledamot av regeringen* till *ledningen för en myndighet* om innehåll och innebörd i olika typer av regeringsbeslut av betydelse för den enskilda myndigheten och dess ledning''. Nu gäller det alltså inte längre samspelet mellan regeringen och myndigheterna utan *enskilt statsråds* agerande och därtill begränsat till muntliga kontakter. Längre ned på samma sida vidgas problemet – utan att kommittén själv tycks observera det – till att avse ''vilka möjligheter som regeringsledamöter och *regeringens kansli* har att påverka myndigheterna genom informella kontakter''. Inte bara regeringens och dess leda-

möters utan också de inom regeringskansliet verksamma tjänstemännens kontakter avses alltså. Någon begränsning till vissa kategorier av högre tjänstemän göres inte heller, utan i princip omfattas alla där anställda, även om man – för att frågeställningen skall få någon mening – får utgå från att kommittén avser befattningshavare i sådan position, att en "påverkan" har utsikt att lyckas.

En motsvarande glidning i resonemanget förekommer beträffande preciseringen av de subjekt som avses bli utsatta för påverkan. Kommittén glömmer snabbt bort, att man i den ursprungliga bestämningen av vad som avses med "informella kontakter" som informationsmottagare angett "*myndigheterna*", omedelbart därefter preciserat till "*ledningen för en myndighet*". I den fortsatta framställningen behandlas även "*handläggande tjänstemän*" och t. o. m. "*lägre tjänstemän*" hos förvaltningsmyndigheterna som presumtiva påverkansobjekt (t. ex. s. 96).

De successiva förändringarna i kommitténs olika bestämningar gör alltså *frågeställningen* något oklar, men det är uppenbart, att den kommer att innefatta helt väsensskilda situationer. Kontakter mellan vitt skilda personalkategorier omfattas, och någon principiell skillnad göres inte mellan rent informationsutbyte och verkliga påtryckningar. En smula tillspetsat skulle man kunna säga, att uttrycket "informella kontakter" i kommitténs tappning avser allt från en skrivelse från statsministern till ordföranden i hans taxeringsnämnd i avsikt att påverka utgången i ett skatteärende till ett telefonsamtal mellan en departementssekreterare i kommunikationsdepartementet och en underordnad tjänsteman vid SJ angående praxis vid tillämpningen av vissa frakttariffer.

I det första exemplet förutsättes att frågan inte begränsas till att avse muntliga kontakter – vilket, som ovan nämnts, vid *ett* tillfälle tycks föresväva kommittén. Inte heller en sådan skrivelse från statsministern som avses i exemplet utgör ju någon "formell" påverkan. Det bör understrykas att exemplet givetvis bara gäller bestämningen av själva *frågeställningen*. Att en sådan påverkan i ett ärende, som avser myndighetsutövning och därtill berör den påverkandes egna förhållanden, skulle vara tillåten torde inte ens kommittén mena. Se vidare härom nedan.

Kommitténs resonemang utgår från ett formalistiskt och verklighetsfrämmande synsätt, som man hämtat från förvaltningsutredningens slutbetänkande (SOU 1983: 39 s. 100). Enligt detta skulle det inte finnas några konstitutionella hinder för "statsråd eller deras medarbetare" att söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande i "frå-

gor som inte täcks av RF 11:7". Inte heller sådan ärendehandläggning som avses i RF 11:7 skulle vara helt fredad från dylik påverkan, eftersom stadgandet endast innefattar ett förbud för andra organ att "*bestämma*" hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta. Då sådana viljeyttringar som ryms inom vad kommittén benämner "informella kontakter" saknar "*rättslig giltighet*" och sålunda inte innefattar något "bestämmande", skulle de falla utanför tillämpningsområdet för RF 11:7 och därför i princip vara tillåtna.

En sådan tankegång leder till en grundlagstolkning starkt påminnande om ren advokatyr. Innan jag närmare utvecklar kritiken, vill jag emellertid tillfoga något om det mindre känsliga problemet om myndigheternas självständighet vid hanteringen av vad kommittén kallar "frågor som inte täcks av RF 11:7".

Kommittén hävdar, att alla typer av sådan påverkan som man sammanfattningsvis benämnt "informella kontakter" rättsligt sett är tillåtna beträffande verksamhet, som *inte* avses i RF 11:7; hur långt man härvidlag bör gå är i stället en fråga "av praktisk och politisk natur" (s. 92). Bakom resonemanget ligger en inte uttalad föreställning om att RF 11:7 drar upp gränsen för tillåtligheten av *ministerstyrelse;* utanför stadgandets tillämpningsområde skulle det vara fritt fram för påverkan från i första hand regeringsledamöternas sida. Att kommittén här kommit på villospår torde förklaras av att man genomgående inte klart skiljer mellan respektive regeringen som sådan, de enskilda statsråden och kanslihuspersonalen. *Förvaltningsmyndigheterna har ju överhuvudtaget ingen lydnadsplikt i förhållande till de båda sistnämnda kategorierna.* RF 11:7 begränsar deras i 11:6 stadgade skyldighet att lyda regeringen som sådan. Någon motsvarande begränsning behövs inte beträffande direktiv från enskilda statsråd och departementstjänstemän, eftersom dessa helt saknar befälsrätt i förhållande till myndigheterna. Det grundlagsstadgande som här är aktuellt är inte RF 11:7 (och 11:6) utan närmast 7:3 om regeringens kollektiva beslutsfattande. Det förhållandet, att RF medger, att regeringen "styr" förvaltningen inte bara genom normer utan även i enskilda fall, då det är fråga om myndighets faktiska handlande eller dess handläggning av ärenden som varken avser myndighetsutövning eller lagtillämpning, innebär inte alls, att en enskild departementschef eller -tjänsteman inom samma sektor kan stå för ordergivningen. Har en förvaltningsmyndighet inte fått något direktiv från *regeringen*, handlar den självständigt och på eget ansvar även utanför den av RF 11:7 skyddade sektorn. Frågan, huruvida härvidlag "informella kontakter" mellan en departementschef etc. och en myndighet är tillåtna, är ganska meningslös, om man – som kommittén – skär alla typer av "kontakter" över en kam. Självfallet är det inte bara acceptabelt utan ofta både önskvärt och nödvändigt med ett informationsutbyte etc., men om syftet med kontakten är att förmå myndigheten att vidtaga en viss faktisk åtgärd eller fatta ett visst beslut, kan man inte bortse från att grundlagen anvisar kollektivorganet regeringen – och ingen annan – som presumtiv ordergivare. Resonemanget blir förvrängt, om man – som kommittén – förutsätter, att

lydnadsplikten visavi regeringen kan tänjas ut till att gälla också i förhållande till enskilda funktionärer inom kanslihuset.

Då det så gäller påverkan *inom* det av RF 11:7 skyddade området, hävdar kommittén alltså (s. 92 ff), att det även här finns ett inte obetydligt utrymme för "statsråds och departementstjänstemännens" möjligheter att påverka den statliga förvaltningen genom "kontakter som inte har formen av formella regeringsbeslut enligt RF 7:3". Resultatet nås via ett slags e contrarioslut; eftersom RF 11:7 endast förbjuder regeringen – liksom alla andra myndigheter och de representativa politiska församlingarna – att "*bestämma*", hur förvaltningsmyndigheterna skall besluta i angivna typer av ärenden, och inte säger något om "informella kontakter", måste sistnämnda former av påverkan enligt kommittén i princip vara tillåtna. Skyddet för förvaltningsmyndigheternas självständighet avser, säger man, endast påverkan i form av beslut med "*rättslig giltighet*". Den remisskritik som riktats mot förvaltningsutredningens liknande tankegång har dock fått kommittén att i någon mån sväva på målet i frågan; mera härom nedan.

Enligt min mening är kommitténs "rättsliga analys" – dess egen beteckning – totalt verklighetsfrämmande och stridande mot allt vad den svenska rättstraditionen bjuder. Ett grundlagsstadgande, som syftar till att garantera förvaltningsmyndigheterna full självständighet vid det beslutsfattande som är särskilt känsligt ur rättssäkerhetssynpunkt, skulle genom en drastisk "tolkningsoperation" helt sättas ur spel. I situationer, där regeringen – liksom alla andra offentliga organ – uttryckligen förbjudes att genom formligt beslut "bestämma" vad myndigheterna skall besluta, skulle det vara fritt fram för allehanda typer av annan påverkan från bl.a. "kanslihusets" sida. En departementschef skulle, grundlagens avståndstagande från ministerstyrelse till trots, kunna beordra en myndighet att besluta på bestämt sätt i ett konkret ärende. Eftersom påtryckningen inte sker genom ett "rättsligt giltigt beslut" – och myndigheten alltså inte är formellt "tvingad" att åtlyda befallningen (med risk för att annars drabbas av formellt "ansvar") – skulle den vara tillåten. Ett sådant resonemang är inte bara juridiskt ohållbart utan också i sak mer än tillåtligt naivt. I realiteten är sådana påtryckningar sannolikt lika effektiva som befallningar uttalade i ett formligt regeringsbeslut. Om kommitténs rekommendationer, som strider mot två av det konstitutionella systemets grundpelare – förbudet mot ministerstyrelse och principen om myndigheternas självständighet – skulle vinna efterföljd, skulle konsekvenserna bli förödande.

Som påpekats i några remissyttranden (JK och domstolsverket) över förvaltningsutredningens betänkande bjuder konsekvensen, att även *domstolarnas* självständighet enligt ett sådant resonemang skulle helt undermineras. Också för dessas del innehåller RF (11:2) ett förbud för andra myndigheter – inklusive regeringen – och riksdagen att "bestämma", hur de skall döma i det enskilda fallet eller hur de i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Motivet för denna skyddsregel är detsamma som för RF 11:7. Man vill slå vakt om den beslutandes självständighet för att värna rättssäkerheten i för den enskilde speciellt betydelsefulla ärenden; att RF 11:2 har ett vidare tillämpningsområde förklaras av att domstolarnas verksamhet helt domineras av handläggning av just sådana ärenden. Fullföljes kommitténs tankegång, skulle inte heller domstolarna kunna freda sig för påverkan, i den mån direktiv ges genom beslut, som inte är "rättsligt giltiga". Justitieministern eller någon tjänsteman inom hans departement skulle alltså kunna framföra bestämda önskemål om hur domslutet bör bli i ett visst mål under handläggning. Kommitténs invändning häremot är, att domstolarna inte lyder under regeringen "på samma sätt som övriga myndigheter", vilket "bör observeras även vid bedömningen av RF 11:7" (s. 94). Försvaret mot remisskritiken är helt ologisk. Innebörden av RF 11:7 är ju, att förvaltningsmyndigheterna *inte* lyder under regeringen i de avsedda, om domstolsmålen ofta påminnande ärendena. *Inom* denna sektor intar de alltså enligt grundlagen samma oberoende ställning som domstolarna. Att förvaltningsmyndigheterna i *andra* typer av verksamhet lyder under regeringen – fortfarande regeringen som sådan och inte departementschefer eller kanslihuspersonal! – kan ju inte innebära, att man får tumma på skyddet i RF 11:7. Gör man det enligt vad kommittén förordar, är det alldeles uppenbart, att också domstolarna, inom *sitt* på motsvarande sätt fredade område, riskerar att få sin ställning undergrävd.

Kommittén tycks i detta sammanhang ha nåtts av en viss insikt om att dess argumentation inte är hållbar, då man trots allt manar till försiktighet beträffande påverkan inom det av RF 11:7 skyddade området. Då man försöker nyansera sitt resonemang, hamnar man emellertid i en av allmän löslighet präglad diskussion, som kulminerar i den smått fantastiska rekommendationen, att myndigheternas starkare eller svagare *känsla av bundenhet* bör avgöra, om en "rekommendation" skall anses konstitutionellt tillåtlig eller ej! Trots att "synpunkter", som framföres av ett statsråd eller en regeringstjänsteman, saknar "rättslig giltighet", bör de inte utformas så, att myndigheten "i

praktiken *känner sig bunden* av hur den skall avgöra ett ärende som avses i RF 11:7". Särskilt om t. ex. ett statsråd själv tar kontakten, bör beaktas att risken för att myndigheten "de facto *känner sig bunden*" är större. Riktas direktivet till en lägre tjänsteman, kan man utgå från att denne ibland "kan *känna sig mer bunden*" av budskapet än en högre tjänsteman. "Avgörande för i vad mån rättssäkerhetsgarantin i RF 11:7 träds för när blir därför också i detta avseende närmast hur *bunden myndigheten känner sig* vid sitt beslutsfattande". (Citaten hämtade från s. 95 f.) – Resonemanget synes kunna leda till rena absurditeter. En hårdhudad tjänsteman, som sällan eller aldrig "känner sig bunden" av propåer från kanslihuset, skulle kunna utsättas för starka påtryckningar utan att dessa skulle bli konstitutionellt tvivelaktiga, medan man skulle tvingas behandla en mera känslig person med silkesvantar för att hålla sig inom grundlagens ram!

Här kan inte beröras alla de egendomliga – och ofta osystematiskt framkastade – påståenden som kommittén gör i sin "rättsliga analys", sammanfattad i följande uttalande, som kan riskera att bli klassiskt: "*Huruvida en viss påverkan är mer eller mindre förenlig med grundlagen torde nödvändigtvis ytterst bli en bedömningsfråga i varje särskilt fall*" (s. 95). Sammanställt med vad tidigare anförts om att den för påverkan utsatta myndighetens eller tjänstemannens *subjektiva känsla av bundenhet* skulle vara avgörande för tolkningen av grundlagens regler till skydd för förvaltningsmyndigheternas självständighet illustrerar uttalandet klart, att kommitténs argumentation inte förtjänar beteckningen "rättslig analys". – Jag kan avslutningsvis inte underlåta att tillfoga ytterligare några anmärkningar kring två för synen på vår konstitution betydelsefulla frågor.

Då kommittén i sin relativism diskuterar "vissa allmänna riktlinjer" för den rättsliga bedömning som alltså skall göras "i varje särskilt fall", nämner man bland beaktansvärda faktorer "karaktären på den fråga som kontakten avser" (s. 96). Därvid rekommenderas att man gör en skillnad mellan *olika*, av RF 11:7 omfattade ärenden. Möjligheterna till "informell påverkan" anses vara större i ärenden, där rättssäkerhetsaspekten gör sig mindre starkt gällande. Detta betyder i realiteten, att kommittén inte godtar den avgränsning av det skyddade området som grundlagsstiftaren gjort. Enligt kommittén finns det *inom* självständighetssektorn ärenden, som är mindre skyddsvärda och där ett visst mått av påverkan är acceptabelt. Här är det alltså överhuvudtaget inte längre fråga om någon grundlagstolkning utan om en rekommendation om avsteg från grundlagens sätt att dra skiljelinjen.

Kommittén kommer i sammanhanget också in på *normgivningsfrågor*. Bedömningen av frågan om styrningsmöjligheterna säges inte påverkas av om ett uttalande inte avser ett konkret ärende utan "tar sikte på hur myndigheten generellt skall avgöra vissa RF 11:7-ärenden". Någon *"sådan informell normgivning är nämligen inte heller reglerad i RF eller någon annanstans"* (s. 96). Rekommendationen blir, att mindre försiktighet är påkallad, då det gäller sådan generell påverkan än då det är fråga om uttalanden avseende konkreta ärenden. Inställningen till den "informella normgivningen" är häpnadsväckande. Samma "tolkningsmetod" som kommittén använt sig av vid synen på RF 11:7 överföres här till ett nytt område. Eftersom RF inte uttryckligen förbjuder "informell normgivning", är den tillåten – ett slags e contrario-slut från RF:s regler om normgivningsmakten. Man måste med skärpa reagera mot ett betraktelsesätt, som alltså innebär, att inte bara konstitutionens avståndstagande från ministerstyrelse och grundlagens skydd för myndigheternas självständighet utan också RF:s detaljerade regler om hur normgivningsmakten skall utövas genom en fri "omtolkning" totalt skulle urholkas.

”EG-PARAGRAFEN”

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1977 s 167–183)

1. Regeringsformen 10: 5 och den europeiska patentkonventionen

Efter det andra världskriget har strävandena mot ett ökat internationellt samarbete frambringat ett nytt slag av traktater, genom vilka upprättas mellanfolkliga organisationer med kompetens att fatta beslut, som blir gällande icke blott för medlemsstaterna som sådana utan stundom även direkt för deras myndigheter och enskilda rättssubjekt. Ett typiskt exempel på en sådan organisation är den genom Romfördraget 1957 tillskapade europeiska gemenskapen (EEC), på vars organ de avtalsslutande parterna i betydande omfattning överlåtit befogenheter, som eljest tillkommer staternas egna parlament, regeringar och myndigheter.[1]

Som en klart uttalad[2] följd av Sveriges 1961 framställda ansökan om associering till EEC genomfördes på basis av författningsutredningens 1963 framlagda förslag i ämnet 1964—65 vissa ändringar i 1809 års regeringsform (GRF), 81 § 3 st., varigenom möjlighet öppnades att genom beslut med kvalificerad majoritet delegera konstitutionella befogenheter till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete.[3] Ehuru tanken på anslutning i någon form till EEC — sedermera EG[4] — åtminstone t. v. avskrivits, ansågs vid nya RF:s antagande ett "behov av en möjlighet att med kort varsel överlåta konstitutionella befogenheter till internationella organ" alltjämt föreligga,[5] varför en modifierad variant av det tidigare bemyndigandet kom att inflyta i den nya grundlagen. Efter nyligen vidtagna ändringar i RF, som trätt i kraft 1/1 1977, lyder "EG-paragrafen"[6] — RF 10: 5 — sålunda:

"Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete,

[1] Se härom Pålsson, EG-rätt (1976) kap. 9 och 10.
[2] Se t. ex. prop. 1964: 140 s. 131.
[3] Ang. rättsläget omedelbart före reformen, se Petrén i StvT 1962 s. 359 ff och Linton i StvT 1964 s. 220 ff.
[4] Ang. terminologien, se Pålsson a. a. s. 16 f.
[5] Prop. 1973: 90 s. 364.
[6] Denna populärbenämning synes mot bakgrund av stadgandets tillkomsthistoria alltjämt adekvat.

till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Om överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag."

Som utgångspunkt för ett resonemang kring detta stadgande skall tagas de av patentpolicykommittén i fjolårsbetänkandet "Internationellt patentsamarbete II" anlagda konstitutionella aspekterna på ett svenskt tillträde till 1973 års konvention om meddelande av europeiska patent.[7] Med åberopande av ett uttalande i förarbetena, att objektet för den i RF 10: 5 1 st. avsedda överlåtelsen utgöres av "befogenhet som i avsaknad av denna bestämmelse inte skulle kunna fråntas sådant organ utan ändring av regeringsformen", fastslår kommittén inledningsvis, att ett svenskt tillträde till den europeiska patentkonventionen icke skulle innebära någon inskränkning i regeringens eller riksdagens befogenheter. Ej heller HD:s kompetens skulle beröras av en svensk anslutning, då frågor av den typ, som enligt gällande patentlagstiftning prövas av allmän domstol, enligt konventionen avgöres av domstol i vederbörande fördragsslutande stat, d. v. s. såvitt avser Sverige av svensk domstol. Det förhållandet, att ett svenskt tillträde till konventionen skulle leda till att det slutliga avgörandet i ärenden rörande ansökan om patent för Sverige i viss omfattning kom att äga rum hos internationellt organ — med därav föranledd inskränkning i RegR:s nuvarande kompetens (som besvärsinstans) — anser kommittén icke konstituera en sådan överlåtelse av beslutanderätt som avses i RF 10: 5 1 st., eftersom rätten att fullfölja talan hos RegR enligt RF (11: 1 1 st.) icke är absolut utan beroende av vad som föreskrives i lag beträffande varje särskilt slag av ärende. Att RegR:s befogenheter som resningsinstans enligt RF 11: 11 samtidigt kommer att inskränkas, anser kommittén ej heller innefatta en överlåtelse av domstolens grundlagsenliga uppgifter; då det europeiska patentverkets handläggning och prövning av euro-

[7] SOU 1976: 24 s. 204 ff.

peisk patentansökan uteslutande regleras av konventionen och ej av svensk lag, påverkas ej RegR:s i RF fastslagna befogenhet att inom resningsinstitutets ram kontrollera tillämpningen av svensk lag. Däremot finner kommittén ett svenskt tillträde till konventionen innebära en sådan överlåtelse av förvaltningsuppgift till internationell inrättning som avses i RF 10: 5 2 st., eftersom patent för Sverige enligt konventionen får sökas i form av europeisk patentansökan och det europeiska patentverkets beslut i anledning av dylik ansökan "får rättsverkan i Sverige".

Den av patentpolicykommittén förda diskussionen aktualiserar flera oklara punkter i "EG-paragrafen". De för den fortsatta framställningen centrala frågeställningarna kan beskrivas sålunda: Med stadgade begränsningar kan alltså enligt 1 st. i RF 10: 5 "beslutanderätt som *enligt denna regeringsform* tillkommer . . . *i regeringsformen* angivet organ" (kurs. här) överlåtas till angiven typ av icke-svenskt organ. Av formuleringen framgår att objektet för överlåtelsen i två avseenden bestämmes av andra regler i RF. Dels skall den avsedda *beslutanderätten* vara stadgad i RF, dels skall denna beslutanderätt tillkomma ett i RF angivet *organ;* kompetens, som tillerkännes ett i RF angivet organ men som grundar sig på författning av lägre valör, faller alltså utanför liksom av grundlagen framgående befogenheter, vilka tillkommer organ, som icke anges i RF. Vilken grad av konkretion som kräves, för att avsedd förankring i grundlagen av beslutanderätten resp. organet skall föreligga, framstår som oklart, vilket väl illustreras av olika uttalanden i förarbetena. I anslutning till där använd terminologi skall i närmast följande avsnitt (2) undersökas vad som grundar en "konstitutionell befogenhet" och i det därpå följande (3), under den analoga rubriken "konstitutionella organ", vad som erfordras för att ett organ skall anses angivet i RF; i samband därmed beröres också relationerna mellan "EG-paragrafens" båda delegationsregler (1 resp. 2 st.) Avslutningsvis (4) göres en samlad värdering av RF 10: 5 och diskuteras behovet av en reformering av stadgandet.

2. "Konstitutionella befogenheter"

Redan i samband med det första konkreta förslaget till regler om delegation av svenska organs kompetens till internationell organisation uppkom diskussion rörande vilka av regeringens, domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter, som avsågs kunna utgöra objekt för sådan överlåtelse. (Vad gäller riksdagens regelmässigt i grundlagen fastslagna befogenheter uppkommer knappast motsvarande problem, varför denna sektor fortsättningsvis lämnas åsido.) Enligt 4: 9 i författ-

ningsutredningens (FU) förslag till RF[8] kunde härvidlag, efter iakttagande av den ordning som gäller för stiftande av grundlag eller genom beslut med kvalificerad majoritet, "befogenhet, som enligt denna regeringsform tillkommer regeringen eller annan myndighet," bli föremål för delegation till mellanfolklig organisation. I FU:s motiv underströks att "med befogenheter, som tillkommer regeringen eller annan myndighet, åsyftas endast sådana som regleras i regeringsformen",[9] men man gav inga närmare anvisningar om vilken grad av konkretion beträffande befogenhetens reglering i grundlagen, som därvid skulle krävas. Vad gäller överlåtelse av "konstitutionella befogenheter" — det uttryck som genomgående här och fortsättningsvis i lagförarbetena användes — av typen rättskipning må dock påpekas, att FU i anslutning till bestämmelserna i den då gällande GRF 17 och 18 §§ uttalade, att "den dömande makten" i avsaknad av särskilt stadgande därom i grundlagen icke kunde avstås till förmån för mellanfolkligt organ.[10] Uttalandet kan möjligen implicera, att de nämnda båda stadgandena om HD och RegR, som ingalunda innefattade någon konkret bestämning av det svenska rättsväsendets kompetens, ändock skulle uppfylla det krav på förankring i RF, som åsyftades med det i den föreslagna delegationsbestämmelsen använda uttrycket "befogenhet, som enligt denna regeringsform tillkommer . . . annan myndighet". — Om en så lös anknytning till grundlagen avsågs, skulle stora delar av den offentliga förvaltningen komma att innefatta utövning av "konstitutionella befogenheter" — något som i och för sig kunde synas sakligt motiverat, då alternativet till den föreskrivna kvalificerade beslutsprocessen vid "export" av svensk statsmyndighet utgjordes av riksdagsbeslut med enkel majoritet; jfr nedan ang. nya RF:s härvidlag avvikande konstruktion.

Nyssnämnda oklarhet uppmärksammades i några remissyttranden över FU:s förslag. Särskilt belysande är vad Svea HovR och HD:s ledamöter härvidlag anfört.[11]

Vad angår de regeringen enligt FU:s förslag till RF tillkommande befogenheterna noterade Svea HovR, att rikets styrelse tillkom regeringen. Om stadgandet härom (1: 4) skulle innebära "något mer än ett konstaterande av att det är det regerande organet som regerar", kunde sägas att regeringen härigenom tillagts en uppgift, som tillika omfattade ett svårdefinierbart befogenhetskomplex. Menade FU, att stad-

[8] SOU 1963: 16 s. 66, 103.
[9] SOU 1963: 17 s. 252.
[10] SOU 1963: 17 s. 250.
[11] Se ang. det följande prop. 1964: 140 s. 117 f resp. s. 120.

gandet inkluderade alla befogenheter som inryms under begreppet rätten att styra riket — handhavandet av riksstyrelseärenden i egentlig mening såväl som ärenden av förvaltningsnatur — skulle tillämpningsområdet för den föreslagna RF 4: 9 bli synnerligen omfattande. Om man däremot avsett endast sådana befogenheter som *särskilt* reglerats i förslaget till RF, uppstod enligt HovR stor tvekan om gränsdragningen. I förslaget tilldelades nämligen regeringen ibland *uttryckligen* viss uppgift (t. ex. rätten att meddela nåd i 4: 15), medan i andra fall en befogenhet *omnämndes* såsom existerande, utan att den därför blivit direkt tilldelad regeringen (t. ex. "författning som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning", 7: 7), och det av ytterligare andra bestämmelser *indirekt* framgick vad som kunde vara regeringens uppgift (t. ex. "riksåklagaren är under regeringen högste åklagare i riket" och "överbefälhavaren har under regeringen ledningen av rikets krigsmakt", 4: 12 resp. 4: 13).

Beträffande andra myndigheter än regeringen noterade HovR, att förslaget till RF innehöll stadganden därom, att "för rikets förvaltning finnas under regeringen förvaltningsmyndigheter" (1: 4) och att "rättskipningen utövas av rikets domstolar" (1: 5). HovR ansåg sig ha visst stöd för antagandet, att FU tänkt sig, att varje delegation av domsrätt skulle omfattas av föreskriften i 4: 9 (jfr ovan). Skulle den vidare tolkningen godtagas beträffande såväl regeringen som domstolarna, föreföll det HovR vara svårt att göra på annat sätt beträffande förvaltningsmyndigheterna. Följden skulle då bli, att "föga eller intet" föll utanför tillämpningsområdet för 4: 9. En snävare tolkning i fråga om domstolar och förvaltningsmyndigheter skulle icke leda till samma tillämpningssvårigheter som de i fråga om regeringen påtalade. En sådan tolkning skulle emellertid i vad angick domstolarna innebära, att 4: 9 endast komme att gälla HD, RegR och riksrätten. Eftersom HD:s och RegR:s domsrätt kunde inskränkas genom vanlig lag, skulle då i det närmaste all domsrätt kunna överlåtas till internationell organisation genom enkla riksdagsbeslut och alltså utan det särskilda skydd som föreskrifterna i 4: 9 innebar.

Även HD:s ledamöter uppfattade FU:s förslag så, att ett överflyttande av rättskipning å mellanfolkligt organ icke till någon del kunde ske utan beslut enligt 4: 9; detta ansågs följa av bestämmelsen i 1: 5, enligt vilken rättskipningen utövades av rikets domstolar (jfr även 5 kap.). I fråga om förvaltningsmyndigheternas befogenheter uttryckte ledamöterna större tvekan. Man menade dock, att ovannämnda allmänna stadgande om förvaltningsmyndigheternas uppgifter i 1: 4

kunde åberopas till stöd för att även dessa befogenheter "tillkomma" myndigheterna enligt RF. Den meningen syntes därför kunna hävdas, att varje överförande av förvaltningsbefogenhet på mellanfolklig organisation skulle fordra beslut enligt 4: 9. Att införa ett stadgande av annan innebörd än denna syntes också — i varje fall vad angick rättskipningen — knappast tillrådligt. FU:s motivuttalanden tydde emellertid på att man avsett, att myndighetsbefogenheter, som icke *direkt* reglerades i grundlagen, icke skulle inbegripas under stadgandet, med följd att dessa skulle kunna överlåtas genom en vanlig lagstiftningsakt. Befanns en sådan ordning böra komma till stånd — vilket enligt ledamöternas i HD mening "på sin höjd" kunde komma i fråga beträffande mindre viktiga förvaltningsbefogenheter — borde detta komma till klart uttryck i lagtexten.

Från remissbehandlingen av FU:s förslag må även noteras, att Svenska kommittén för nordiska patent uppfattat möjligheterna att överföra förvaltningsbefogenheter till mellanfolklig organisation på annat sätt än HD:s ledamöter. Kommittén förklarade sig utgå från att bestämmelsen i 4: 9 icke utgjorde hinder för att på vanlig lagstiftningsväg genomföra överenskommelser av det slag som de nordiska patentmyndigheterna åsyftade, innebärande ett intimare samarbete och arbetsfördelning mellan motsvarande myndigheter i andra länder. "Befogenheter av här avsett slag torde icke få anses vara reglerade i förslaget till regeringsform, som ifråga om myndighets förvaltning endast innehåller stadgandet i 1 kap. 4 §", framhöll kommittén, som emellertid för säkerhets skull omedelbart därefter på sakliga grunder avvisade förslaget, om det "mot kommitténs förmodan" avsåg att "jämställa nu angivna överenskommelser med grundlagsändring". (Prop. 1964: 140 s. 122.)

Som bekant genomfördes ej FU:s grundlagsförslag, men genom ändringar i GRF 1964—65 lagfästes (i 81 § 3 st.) med vissa korrigeringar dess förslag ang. införande i grundlagen av en regel om överlåtelse av "konstitutionella befogenheter" till mellanfolklig organisation. Objektet för överlåtelsen angavs som "beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ"; frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag undantogs dock, varjämte generellt stadgades att nämnda beslutanderätt endast fick delegeras "i begränsad omfattning". Den i ovannämnda remissyttranden påpekade oklarheten vad gällde omfattningen av regeringens, domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas enligt reglerna i "EG-paragrafen" överlåtbara beslutanderätt kvarstod i princip oförändrad med den nya konstruktionen, och någon vägledning stod knappast att finna i de av DepCh anförda motiven, som saknade varje konkret bemötande av de fram-

förda anmärkningarna. Möjligen kan dock av den allmänna definition som gavs av DepCh — och på vilken replieras i senare sammanhang — utläsas, att han förutsatte en restriktiv tolkning av begreppet "konstitutionell befogenhet". Därmed avsågs, framhöll han, "befogenhet som i avsaknad av det här föreslagna fullmaktsstadgandet icke skulle kunna fråntagas organet utan ändring av regeringsformen".[12] Uttalandet indicerar, att t. ex. HD:s och RegR:s kompetens i betydande utsträckning skulle kunna reduceras genom delegation till mellanfolklig organisation utan iakttagande av det i 81 § 3 st. stadgade kvalificerade förfarandet, eftersom möjligheten att föra upp mål till de högsta domstolarna icke för särskilda fall är grundlagsfäst utan kan inskränkas genom vanlig lag; då befogenheten att pröva viss typ av mål — med DepCh:s ord — kan "fråntagas organet utan ändring av regeringsformen", skulle 81 § 3 st. sålunda ej behöva åberopas för en dylik överföring av rättslig kompetens. För förvaltningsmyndigheternas del — med den ytterst vaga beskrivning av dessas befogenheter som gavs i GRF — skulle "EG-paragrafen" följdenligt få än mindre betydelse. Som nämnts, klargjorde DepCh emellertid icke konsekvenserna av detta sitt synsätt genom anförande av exempel, och då ej heller KU tillförde saken något substantiellt,[13] framstår det reella rättsläget vid nya RF:s ikraftträdande som oklart.[14]

Nyssnämnda DepCh:suttalande i prop. 1964: 140 citerades med gillande av grundlagberedningen (GLB) och förklarades äga "giltighet även med avseende på det förslag grundlagberedningen nu lägger fram", d. v. s. förslaget till ny RF 9: 5 1 st., vilket stadgande angavs innefatta en överföring av GRF 81 § 3 st. "utan väsentliga ändringar".[15] Medan GLB i någon mån illustrerade det nu använda uttrycket "beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen eller regeringen eller visst annat i regeringsformen angivet statligt organ" genom anförande av exempel på dylika uppgifter tillkommande riksdagen, talmannen och statsministern, nöjde man sig beträffande regeringen med att allmänt peka på "sådana funktioner som ryms inom befogenheten att styra riket"; som enda exempel angavs befogenheten "att utfärda föreskrifter i de hänseenden som framgår av förslaget". Uttalandet vidlådes härvidlag av samma brist på pregnans som präglat FU:s förslag och den sedermera i GRF 81 § 3 st. intagna bestämmel-

[12] Prop. 1964: 140 s. 133.
[13] KU 1964: 19 s. 60 ff.
[14] Någon klargörande praxis synes icke föreligga; se Svea HovR i prop. 1973: 90 bil 3 s. 230.
[15] Se härom och ang. det följande SOU 1972: 15 s. 185 ff.

sen, varför den ovan redovisade kritik som främst Svea HovR framfört på denna punkt fortfarande stod obesvarad.

Även "den högsta domsmakten" angavs av GLB höra till "de befogenheter som inte utan grundlagsändring eller beslut enligt detta stycke kan överlåtas till mellanfolklig organisation". Framställningen i anslutning till detta påstående synes emellertid något motsägelsefull. Å ena sidan påpekades att bestämmelserna i förslagets 10 kap. om HD och RegR visserligen innebar, att rätten att fullfölja talan dit kunde begränsas genom lag, men att de icke medgav, att högre domstolsinstans inrättades. Konsekvensen av detta uttalande synes bli, att de båda högsta domstolarnas kompetens skulle kunna inskränkas genom att viss målgrupp frånhändes dem och överlämnades till internationellt organ, utan att det för den skull vore fråga om överförande av en "konstitutionell befogenhet", medan däremot regler om att internationellt organ skulle ha rätt att överpröva avgöranden i mål, som tillhör HD:s eller RegR:s kompetens, innefattade ett ingrepp i resp. domstols grundlagsenliga befogenheter. Å andra sidan anknöt GLB — i motiveringen för sitt förslag, att mellanfolklig domstol i aktuellt hänseende borde jämställas med organisation för fredligt samarbete — till tanken på inrättande av en nordisk gemensam patentinstans och förklarade sig därvid anse det "uppenbart att t. ex. högsta domsmakten inte ens i 'begränsad omfattning' skall kunna överlåtas till en fristående mellanfolklig domstol under lindrigare förutsättningar än dem som enligt paragrafen skall gälla vid överlåtelse därav till mellanfolklig organisation". Då en sådan patentinstans ju icke skulle utgöra en instans *över* HD eller RegR utan skulle övertaga mål, som eljest efter fullföljd hört till den svenska "högsta domsmakten", föreligger emellertid enligt GLB:s tidigare uttalanden ingen överlåtelse av "konstitutionell befogenhet", och 1 st. i beredningens förslag till RF 9: 5 skulle därmed icke vara tillämpligt.

Dock kan GLB:s sistnämnda uttalanden — utan att detta kommit till klart uttryck — måhända förklaras av vad man dessförinnan anfört om resningsinstitutets betydelse i sammanhanget. Då resningsbefogenheten i förslaget till RF exklusivt anförtrotts HD och RegR, skulle enligt GLB — som framgått av patentpolicykommitténs ovan redovisade synpunkter — överföring av tillämpning av svensk lag till utländska eller internationella organ, som är undandragna den kontroll som ligger i resningsinstitutet, innebära en begränsning i de högsta domstolarnas grundlagsenliga uppgifter och därför kräva ändring av grundlagen eller beslut enligt 1 st. i 9: 5.

Mot bakgrund av den utformning GLB i förslaget till RF givit resningsreglerna framstår emellertid detta resonemang som inkonsekvent. Resning i avgjort ärende fick nämligen enligt förslaget (RF 10: 12) beviljas "i enlighet med vad som föreskrives i lag eller eljest gäller", vilket enligt motiven markerade, att riksdagen hade "full frihet att i lag ge bestämmelser om de två högsta domstolarnas handhavande av dessa rättsmedel".[16] Detta bör rimligen — som påpekats av RegR i dess remissyttrande över förslaget[17] — betyda, att rätten till resning enligt förslaget skulle kunna inskränkas genom en av riksdagen antagen lag. Kompetensen att pröva en resningsansökan skulle m. a. o. enligt GLB:s förslag icke utgöra en "konstitutionell befogenhet", och därmed faller beredningens nämnda argument i den här aktuella frågan. RegR:s kritik på denna punkt togs emellertid ad notam, och i nya RF 11: 11 fastslås RegR:s resp. HD:s rätt att bevilja resning i avgjort ärende; tillägget, att "närmare bestämmelser härom kan meddelas i lag", avses tydligtvis icke öppna möjlighet att i lag begränsa tillgången till detta remedium, utan därmed markeras endast, att riksdagen i sådan form kan ge närmare regler om förfarandet m. m.[18] Slutsatsen blir då, att GLB:s påstående om resningsbefogenhetens karaktär av "konstitutionell befogenhet" mot bakgrund av beredningens eget förslag ang. resningsinstitutets utformning i RF *varit* oriktigt, men att det paradoxalt nog genom att man frångick förslaget härvidlag s. a. s. *blivit* korrekt.

Trots att man tydligtvis varit omedveten om den påvisade inkonsekvensen i GLB:s resonemang, framstår därmed — i belysning av nya RF:s resningsregler — även patentpolicykommitténs i anslutning till GLB hävdade uppfattning, att här föreligger en "konstitutionell befogenhet", som rimlig. Varje överlämnande av beslutanderätt till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller mellanfolklig domstol skulle sålunda principiellt fordra iakttagande av det i RF 10: 5 1 st. stadgade förfarandet, om överlåtelsen reducerade HD:s eller RegR:s kompetens som resningsinstans. Med hänsyn till resningsinstitutets vidsträckta tillämpningsområde — med relativt lindriga krav både vad gäller arten av organ, vilkas avgöranden kan bli föremål för resning, och kvalitén på de beslut som anses resningsbara[19] — får detta utom-

[16] SOU 1972: 15 s. 201.
[17] Prop. 1973: 90 bil. 3 s. 237, 262.
[18] Prop. 1972: 90 s. 409 jfrd med bil. 3 s. 262. — HD synes ha haft samma principiella uppfattning som RegR i denna fråga; ibid.
[19] Se härom Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen (1973) kap. V och VI.

ordentligt långtgående konsekvenser; snart sagt varje överförande av offentlig rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till internationellt organ skulle innebära en delegation av "konstitutionella befogenheter" i denna mening. Då sålunda 1 st. i RF 10: 5 i vid utsträckning skulle bli tillämpligt, uteslutes därmed i samma mån tillämpning av stadgandets 2 st., vilket i sin tur betyder, att uppgiftsöverlåtelse, som skulle nagga resningsbefogenheten i kanten, endast — under i 1 st. stadgade förutsättningar — skulle kunna ske till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller mellanfolklig domstol men över huvud ej till "annan stat" eller till annan typ av "mellanfolklig organisation" eller "utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet".

Nu hävdar emellertid patentpolicykommittén att GLB:s uttalande — att en överföring av "tillämpning av svensk lag" till organ, som är undandragna den kontroll som ligger i resningsinstitutet, innebär delegation av "konstitutionell befogenhet" — innefattar en väsentlig begränsning härvidlag. Då det europeiska patentverket endast skulle tillämpa konventionen och ej svensk lag, innebure en överföring av befogenheter till denna internationella organisation icke någon begränsning av RegR:s grundlagsfästa kompetens att inom resningsinstitutets ram kontrollera tillämpningen av svensk lag. Kommittén synes emellertid ha dragit väl stora växlar på ett av GLB — utan några som helst anslutande kommentarer — i en mening använt ordval; det framgår på intet sätt av GLB:s uttalande, att man avsett att draga en skarp skiljelinje mellan "tillämpning av svensk lag" och tillämpning av (t. ex.) en konvention (vilken i detta fall i väsentliga stycken avsågs bli transformerad till svensk patentlagstiftning). Vilka normer det europeiska patentverket än har att följa vid sin prövning, kan i vart fall konstateras att ett svenskt tillträde till konventionen skulle innebära överlåtelse av förvaltningsuppgift ("beslutanderätt") till internationellt organ,[20] och att en följd av denna överlåtelse skulle bli, att icke blott RegR:s hittillsvarande, men enligt RF begränsningsbara, kompetens som besvärsmyndighet på patentområdet utan även dess grundlagsfästa befogenheter som resningsinstans på samma område gick förlorade.

I motiven till 2 st. i förslaget till RF 9: 5 — enligt vilket stadgande "rättskipnings- eller förvaltningsuppgift ... i annat fall än dem som avses i första stycket" efter ett något mindre kvalificerat förfarande kunde delegeras till en vidare krets av icke-svenska organ — gjorde GLB vissa ytterligare uttalanden ang. den dömande och administrerande verksamhetens förankring i grundlagen. Man noterade, att

[20] Jfr SOU 1976: 24 s. 206.

domstolarna enligt förslaget till RF 1: 7 skulle avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och eljest pröva rättsfrågor, medan statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter hade att verkställa de beslutande organens föreskrifter; dessa allmänna bestämmelser preciserades sedan i 10 kap. Reglerna innebar, hävdade GLB, att "varken rättskipning eller förvaltning kan överlåtas till utländska eller mellanfolkliga organ utan uttryckligt grundlagsstöd". I "viss utsträckning" gavs "ett sådant stöd i första stycket av denna paragraf", men sakliga skäl talade enligt GLB för att komplettera detta stadgande med en bestämmelse, som gjorde det möjligt för riksdagen att "även i andra fall än dem som avses i första stycket" överflytta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke-svenska organ.[21] — Icke blott regeringens befogenheter och den "högsta domsmakten" utan jämväl övrig förvaltning och rättskipning ansågs sålunda så förankrad i den föreslagna RF, att överlåtelse till utländskt eller internationellt organ fordrade "uttryckligt grundlagsstöd". Detta synsätt markerar en avvikelse från vad som tidigare ansetts gälla; GRF torde icke ha lagt hinder mot en delegation genom vanligt riksdagsbeslut utanför tillämpningsområdet för 81 § 3 st.[22] "Befogenheterna" ("uppgifterna") ansågs tydligen generellt i denna mening vara "konstitutionella", även då deras reglering i RF var ytterst schematisk och förutsatte en konkretisering i normer av lägre dignitet, och även då de icke knutits till ett i RF angivet organ (jfr nedan under 3).

Varken i proposition eller utskottsutlåtande reagerades mot GLB:s sätt att bestämma begreppet "konstitutionell befogenhet", låt vara att man vid behandlingen av 2 st. i det aktuella stadgandet använde termen "offentligrättslig uppgift" som beteckning på där avsedda funktioner.[23]

En *sammanfattning* av den företagna utredningen ger vid handen följande. Redan vid tillkomsten av den ursprungliga "EG-paragrafen" rådde stor tvekan om vad som innefattades i kravet på att delegationsobjektet skulle utgöra en i grundlagen angiven beslutanderätt — en "konstitutionell befogenhet". Å ena sidan finner man 1964 års DepCh:suttalande om att sistnämnda begrepp endast avser befogenhet, som i avsaknad av berörda fullmaktsstadgande icke skulle kunna från-

[21] SOU 1972: 15 s. 186 f.
[22] Jfr ovan; se t. ex. HD i prop. 1964: 140 s. 120 och KU 1973: 26 s. 68. Viss tvekan uttryckes dock på denna punkt av DepCh i prop. 1973: 90 s. 365 vad gäller överlämnande av "mera omfattande rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter till icke svenska organ".
[23] Prop. 1973: 90 s. 365 f, KU 1973: 26 s. 68.

tagas organet utan ändring av RF, vilket synes ge uttryck för en restriktiv inställning, möjliggörande bl. a. att de högsta domstolarnas kompetens i avsevärd utsträckning skulle kunna reduceras genom delegation till mellanfolklig organisation utan iakttagande av det stadgade kvalificerade förfarandet. Å andra sidan förekommer antydningar om att just rättskipningsuppgifter påfordrade iakttagande av uppställda spärrar, och framför allt tycks grundlagens allmänna regler om regeringens styrelsemakt stundom ha uppfattats så, att snart sagt varje regeringsuppgift var av "konstitutionell" art. "Lagstiftarens" obenägenhet att besvara remissinstansernas tungt vägande kritik och att diskutera av dem resta spörsmål lämnar emellertid betydande utrymme för tvekan.

Dunklet har icke skingrats genom förarbetena till nya RF. Även om man principiellt deklarerat sin anslutning till nyssnämnda restriktiva propositionsuttalande från 1964 och uttryckligen (GLB) bejakat möjligheten att utan iakttagande av de i delegationsbestämmelsens 1 st. stadgade reglerna inskränka HD:s och RegR:s kompetens till förmån för icke-svenskt organ, tyder åtskilliga andra uttalanden på att även en mycket lös anknytning till RF anses konstituera en grundlagsfäst befogenhet. Den svepande hänvisningen till regeringens befogenhet att styra riket och de påpekade motsägelsefulla uttalandena ang. "den högsta domsmakten" utgör exempel på moment som indicerar, att man kanske trots allt icke varit beredd att godtaga en alltför långt driven restriktivitet; de senast berörda uttalandena om de i 2 st. avsedda rättskipnings- och förvaltningsuppgifterna markerar en än längre gående uttunning av begreppet "konstitutionell befogenhet". Att det tillagda 2 st. eljest gör en restriktiv tolkning av rekvisiten i 1 st. sakligt mera acceptabel än enligt tidigare gällande ordning — där valet stod mellan tillämpning av "EG-paragrafen" i GRF 81 § 3 st. och vanligt majoritetsbeslut i riksdagen — har ovan framhållits.

För att avslutningsvis anknyta till patentpolicykommitténs anförda synpunkter vill det synas, som om den eventuellt föreliggande möjligheten att utan iakttagande av RF 10: 5 1 st. frånkänna RegR "beslutanderätt" genom överförande av underordnad myndighets befogenheter till icke-svenskt organ, med därav följande bortfall av fullföljdsrätt till RegR, saknar nämnvärd betydelse mot bakgrund av resningsinstitutets konstitutionella förankring. Överföres genom en konventionsanslutning det svenska patentverkets kompetens delvis till det europeiska patentverket, inskränkes samtidigt RegR:s grundlagsenliga befogenheter som resningsinstans i (bl. a.) patentansökningsärenden. Den om-

ständigheten, att det internationella organet har att principiellt tillämpa konventionen och icke svensk lag, synes, som ovan framhållits, icke förändra detta förhållande. Om en sådan tolkning alltså synes motiverad på basis av gällande regler, är därmed icke sagt, att den är ändamålsenlig — ovan har påpekats, att den leder till att 1 st. får ett synnerligen vidsträckt tillämpningsområde på 2 st:s bekostnad — men en annan ordning synes lämpligen förutsätta en ändring av RF 10: 5. Till sistnämnda fråga återkommes nedan under 4.

3. "Konstitutionella organ"

Som framgått, avsåg GRF 81 § 3 st. delegation av "konstitutionell befogenhet", som tillkom Konungen och riksdagen "eller annat statligt organ", medan RF 10: 5 1 st. i sistnämnt avseende talar om "annat i regeringsformen angivet organ". För att detta stycke skall bli tillämpligt förutsättes alltså nu att icke blott befogenheten utan även det organ, som sålunda genom delegationen går förlustigt beslutanderätt, anges i RF; även organet skall alltså i denna mening vara "konstitutionellt".

Korrigeringen vidtogs på grundval av GLB:s härvidlag utan närmare motivering framlagda förslag (9: 5 1 st.). Under remissbehandlingen kritiserades detta utan framgång av Svea HovR,[24] som icke kunnat finna några sakliga skäl för den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet för 1 st. HovR:s i samband därmed uttryckta förmodan, att ändringen skulle ses mot bakgrund av den helt nya regel som föreslogs i 2 st., förefaller emellertid ytterst rimlig. Som framgått ovan, stod valet tidigare principiellt mellan iakttagande av det kvalificerade förfarandet i GRF 81 § 3 st. och vanligt riksdagsbeslut, medan den nya konstruktionen erbjuder val mellan två kvalificerade förfaranden; en åtstramning av tillämpningsområdet för 1 st. betyder alltså icke, att delegation kan ske utan formella spärrar, utan här griper reglerna i 2 st. in. Att den föreslagna uppdelningen mellan olika typer av befogenhetsöverlåtelser emellertid kunde förorsaka samordningsproblem, underströks också av HovR. Klart var att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i och för sig föll under båda stadgandena, och att båda kunde bli tillämpliga på statliga organ, som angavs i RF; i fråga om andra statliga organ kunde däremot endast 2 st. bli tillämpligt. Av motiven framgick vidare, framhöll HovR, att uppgifter kunde överföras i större omfattning enligt 2 st. än enligt 1 st. Lagtexten visade också, att 2 st. medgav fler potentiella uppgiftsmottagare än 1 st.

[24] Prop. 1973: 90 bil. 3 s. 229 f.

Härav syntes följa, fortsatte HovR, "t. ex. att den strängare regeln blir tillämplig om länsstyrelserna (angivna i 10: 4) skall fråntas uppgifter i begränsad omfattning men den enklare regeln om de fråntas uppgifter i större omfattning". — Det av Svea HovR anförda exemplet ang. länsstyrelserna synes — som strax skall visas — utomordentligt belysande för konstruktionens svaghet. Dessa myndigheter "angavs" alltså i GLB:s förslag till RF, och enligt beredningens motiv (se ovan) skall tydligtvis dessas, liksom andra förvaltningsmyndigheters, befogenheter anses "angivna" i grundlagen, trots att detta sker i synnerligen allmänna ordalag.[25]

Invändningarna mot GLB:s förslag i detta hänseende avfärdades av DepCh[26] med att fråga endast vore om "ett tillägg i förtydligande syfte"; "någon ändring i sak i förhållande till vad som nu gäller är inte avsedd", bedyrade han. Hur DepCh kunnat hävda, att ingen förändring i förhållande till GRF 81 § 3 st. åstadkoms genom den av GLB föreslagna (och sedermera i nya RF accepterade) formuleringen, framstår som en gåta. Oavsett vad DepCh kan ha "avsett" förhåller det sig uppenbarligen så, att tillämpningsområdet för den egentliga "EG-paragrafen" (1 st.) enligt ordalydelsen inskränkts i förhållande till GRF:s motsvarande stadgande, vartill kommer att ytterligare inskränkningar åstadkommits av DepCh själv, eftersom vissa i GLB:s förslag omnämnda organ ej uttryckligen anges i propositionens förslag till RF! Sålunda nämnes t. ex. tingsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna i GLB:s förslag (10: 1), medan de på anförda skäl[27] ej kom att omtalas vid namn i RF. Hade RF fått det innehåll GLB rekommenderat, skulle alltså en överlåtelse av dessa domstolars befogenheter — vilka, som ovan påpekats, av GLB och tydligtvis även av DepCh ansetts vara av "konstitutionell" art — till icke-svenskt organ ha fordrat beslut enligt 1 st., medan en sådan delegation nu möjligen — om man *icke* godtar den ovan förespråkade uppfattningen ang. överlåtelsens inverkan på de högsta domstolarnas resningsbefogenhet! — endast kräver beslut enligt 2 st.

Sammanfattningsvis framstår en gränsdragning mellan tillämpningsområdena för de båda styckena i RF 10: 5, baserad (bl. a.) på huruvida visst organ är namngivet i RF, som sakligt opåkallad, och en så-

[25] Länsstyrelserna nämndes i GLB:s förslag till RF 10: 4 som exempel på sådana statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och som enligt 1: 7 "verkställer de beslutande organens föreskrifter". — Jfr RF 1: 8 och 11: 6 (enl. SFS 1976: 871).
[26] Prop. 1973: 90 s. 364, 365 f.
[27] Prop. 1973: 90 s. 380 f.

dan blir med nödvändighet tämligen nyckfull. Man kan rimligen icke av det förhållandet, att ett organ nämnes i RF, generellt draga den slutsatsen, att dess befogenheter är mera kvalificerade och skyddsvärda än dem som tillkommer i grundlagen icke särskilt nämnda organ; det beror ju bl. a. på i vilket sammanhang organet nämnes. Vidare kommer, som visats, varje förändring i RF, som innebär, att ett organ ej längre nämnes eller att nya organ kommer att nämnas, att få betydelse för de aktuella reglernas tillämpningsområden. Vad gäller patentpolicykommitténs förslag må avslutningsvis tilläggas, att patentverket icke nämnes i RF, varför en överlåtelse till det europeiska patentverket av befogenheten att handlägga ärenden om ansökan om patent för Sverige icke ur denna aspekt kräver beslut enligt RF 10: 5 1 st. men enligt 2 st. Som emellertid utvecklats under 2 ovan, torde 1 st. trots allt bli tillämpligt, eftersom delegationen samtidigt påverkar det i RF nämnda organet RegR:s "konstitutionella befogenheter" (som resningsinstans).

4. Konklusion

Den företagna undersökningen ger sålunda vid handen, att tillämpningsområdet för 1 st. i RF 10: 5 bestämts på ett både oklart och sakligt tvivelaktigt sätt; förarbetena är motsägelsefulla vad gäller kravet på att där avsedd beslutanderätt skall vara stadgad i RF, och den nyckfullt verkande föreskriften, att denna beslutanderätt skall tillkomma ett i RF angivet organ, förefaller icke att ha baserats på några närmare överväganden. Bristerna beträffande utformningen av 1 st. influerar direkt på 2 st., vars tillämpningsområde är avhängigt av den inledande bestämmelsens. Den oklara samordningen mellan de båda styckena lämnar — som här blott kunnat antydas — åtskilliga frågor öppna.

Skälet för den i RF 10: 5 företagna uppdelningen mellan två olika delegationsformer är uppenbarligen, att "svensk statsmyndighet" icke utan särskilda garantier avseende beslutsprocessen skall kunna överlåtas till icke-svenskt organ, men att behovet av formella garantier varierar med hänsyn till den delegerade funktionens art. I förarbetena understrykes genomgående, att det, för att blott 2 st. — med dess lindrigare krav både beträffande typen av mottagande subjekt och den beslutsordning som skall iakttagas — skall vara tillämpligt, i princip skall röra sig om uppgifter av "alldaglig natur".[28] Försiktighet synes alltid påkallad, och in dubio synes det rimligt att iakttaga de strängare reg-

[28] SOU 1972: 15 s. 187, prop. 1973: 90 s. 365, KU 1973: 26 s. 68.

lerna i 1 st. — något som f. ö. tycks ha förbisetts av patentpolicykommittén. Denna grundinställning — att uppgifter av "alldaglig natur" i viss utsträckning bör kunna "exporteras" med iakttagande av mindre rigorösa regler, medan för Sveriges suveränitet i vidsträckt mening mera väsentliga funktioner endast får överlåtas till icke-svenskt organ efter ett betryggande förfarande — förefaller sakligt befogad, och en behövlig reformering av RF 10: 5 synes böra ske under fortsatt beaktande av denna princip.

Det kan emellertid ifrågasättas, om systemet verkligen behöver kompliceras genom uppställande av två olika beslutsregler, vilka båda avviker från den normala ordningen genom skilda krav på kvalificerad majoritet. Om det bringas till klart uttryck i lagtexten, att de situationer som f. n. faller under 2 st. avser överlåtelse av uppgift av mera "alldaglig natur", borde man — som Svea HovR uttryckt det i sin kritik av GLB:s förslag — "kunna nöja sig med vanligt majoritetsbeslut, eventuellt beslut med absolut majoritet liksom vid misstroendeförklaring eller omröstning om ny statsminister. Anser man det nödvändigt att uppställa strängare krav, kan man lika gärna låta regeln i första stycket bli tillämplig. I sista hand får man i vart fall tillämpa beslutsordningen vid grundlagsändring."[29]

Häremot kan givetvis invändas, att en beskrivning i lagtext av de mindre viktiga uppgifter, som sålunda skulle falla utanför "EG-paragrafens" tillämpningsområde, innebär införandet av ett svårbedömt diskretionärt moment. Även om detta är en svaghet, synes den uppvägas av fördelen, att grundlagen befrias från den otympliga, oklara och sakligt diskutabla konstruktion som valts i RF och i stället direkt ger uttryck för den grundläggande tanke som anges bära upp nuvarande system. I motiven för en konstruktion av antydd modell bör man givetvis med exempel ge vägledning för tillämpningen, och i dessa motiv bör också som en allmän tolkningsprincip framhållas vikten av att det kvalificerade förfarandet in dubio iakttages. Det må också framhållas, att "lagstiftaren" tidigare icke — vare sig i grundlagen eller annan central reglering — dragit sig för att med vaga begrepp bestämma skiljelinjen mellan "uppgifter" av olika kvalitet; här må erinras om den avsevärda popularitet som begreppet "myndighetsutövning" tillvunnit sig i de senaste årens lagstiftning.[30]

Närmare överväganden — även avseende värderingar av mer eller mindre politisk art, t. ex. vad gäller kretsen av presumtiva uppgifts-

[29] Prop. 1973: 90 bil. 3 s. 230.
[30] Se Ragnemalm i FT 1976 s. 112 ff.

mottagare — erfordras, för att ett konkret förslag till ny lydelse av RF 10: 5, baserat på skisserade riktlinjer, skall kunna presenteras. Här kan blott i grova drag antydas, hur ett sådant förslag skulle kunna gestalta sig. Inledningsvis kunde fastslås att beslutanderätt, som tillkommer riksdagen, regeringen eller annat organ för rättskipning eller offentlig förvaltning (myndighet, annat offentligrättsligt organ eller enskilt subjekt efter delegation enligt RF 11: 6), i begränsad omfattning kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller domstol eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet; som nyss påpekats, kan skäl föreligga att bestämma typen av uppgiftsmottagare på annat sätt. Att därvid undantages beslutanderätt, som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap., borde anges i omedelbar anslutning härtill. Stadgandet kunde avslutas med en bestämmelse om beslutsordningen enligt följande modell: Om överlåtelse, som ej endast avser förvaltningsuppgift av mindre betydelse (som ej innefattar myndighetsutövning), beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Med en bestämmelse av denna principiella innebörd skulle man befrias från den komplicerade uppgiften att bedöma, huruvida objektet för en ifrågasatt överlåtelse utgör en "konstitutionell befogenhet", samtidigt som det klargjordes, att den särskilda beslutsordningen skall tillämpas beträffande varje delegation av viktigare uppgift — alltså oavsett om uppgiften direkt anges i RF och oberoende av om det organ som hittills handhaft denna uppgift nämnes i RF eller ej. Skyddet mot överlåtelser, som skulle inkräkta på Sveriges suveränitet i vidsträckt mening, förbättras sålunda genom att det kvalificerade beslutsförfarandet — motsvarande det nu i RF 10: 5 1 st. föreskrivna — blir regel, men samtidigt öppnas viss möjlighet att genom vanligt majoritetsbeslut delegera uppgift av mindre betydelse, även om den skulle vara av "konstitutionell" art enligt gällande ordning; en förvaltningsuppgift, som är av tämligen "alldaglig natur", men vars överlåtelse måhända — om uppgiftens utförande kan utmynna i ett resningsbart beslut — i viss, obetydlig mån inskränker RegR:s grundlagsfästa kompetens som resningsinstans, skulle alltså kunna delegeras, utan att det krävdes kvalificerad majoritet.

NÅGRA FRÅGOR RÖRANDE ALLMÄNNA HANDLINGAR

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1981 s 31–46)

Inledning

Den sedan gammalt i tryckfrihetsförordningen (TF) intagna lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet med den därtill anslutande sekretesslagstiftningen utgör ett centralt inslag i den svenska rättsordningen. Reglerna är av avgörande betydelse för insynen i den statliga och kommunala verksamheten och därmed för den fria opinionsbildningen och ytterst för upprätthållande av det demokratiska styrelseskicket. De vänder sig direkt till varje medborgare och till dem som förmedlar information till allmänheten, främst journalister och andra representanter för massmedia. Tillämpningen ankommer på en synnerligen vid krets av myndigheter och funktionärer inom hela den offentliga verksamheten; icke alltid finnes juridisk sakkunskap företrädd.

Mot denna bakgrund ter det sig speciellt angeläget, att lagstiftningen är så klar och lättbegriplig som möjligt. Särskilt bör kravet härvidlag ställas högt, då det gäller de grundläggande reglerna om medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar. I denna artikel diskuteras endast några av de i TF 2 kap. intagna bestämmelserna; större delen av grundlagskapitlet beröres alltså icke, och den komplicerade regleringen i nya sekretesslagen (1980: 100), innefattande regler om både handlingssekretess och tystnadsplikt, lämnas helt åsido. Vad som skall granskas är några punkter, där lagtextens utformning ger otillfredsställande vägledning, då det gäller att fastställa det bakomliggande tankeinnehållet, och där ej heller lagmotiven synes innefatta erforderliga förklaringar. Att det rör sig om i praktiken svårtolkade regler har vitsordats av de offentliga funktionärer som i olika sammanhang konsulterat mig i dylika frågor. Ordet "frågor" användes i rubriken i den dubbla betydelsen av "problem" och "förfrågningar" till dem som eventuellt kan ge mera klarläggande svar på de aktuella spörsmålen.

Tre frågor skall beröras. Den första avser reglerna om tidpunkten då en handling anses upprättad, varvid särskilt sambandet med rättskraftsproblematiken uppmärksammas. Som en andra fråga upptages de svårigheter de kryptiska reglerna om utkast och koncept – s. k. "mellanprodukter" – förorsakar. Liksom beträffande den tredje frågan om handlingar, som är föremål för teknisk bearbetning och tek-

nisk lagring, blir det här aktuellt att diskutera både om sådan handling är att anse som upprättad och om den bör anses inkommen.

Då ej annat angives avser paragrafhänvisningarna nedan TF 2 kap. i aktuell lydelse efter 1976 års reform (SFS 1976:954). De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1978.

Upprättad handling

Beträffande handlingar, som hänför sig till ett visst ärende, uppställes i 7 § 1 st. två *huvudregler:*

1. "Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats."
2. "Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den härför sig har slutbehandlats hos myndigheten".

För handling utan ärendeanknytning ges i tredje ledet av 1 st. den huvudregeln, att handlingen anses upprättad

3. "när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts".

Bestämmelserna i 7 § 2 st. har utformats som *undantag* ("I stället för ...") från nämnda huvudregler vad gäller vissa särskilt angivna slag av handlingar:

Punkt 1 upptar en klar avvikelse, då handlingar av typ "diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande" – oberoende av ärendeanknytning – anses upprättade redan när de "färdigställts för anteckning eller införing". Detsamma gäller punkt 3, då (annat) "myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar" (med vissa undantag) skall anses upprättade "när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts" och således icke först då handlingen enligt 1 st. expedierats (1) eller det ärende till vilket den hänför sig slutbehandlats (2).

Punkt 2 – som här främst är av intresse – ligger däremot principiellt i linje med de i 1 st. fastlagda huvudreglerna. Vad gäller "dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall ... expedieras" föreskrives sålunda helt i överensstämmelse med den primära huvudregeln, att tidpunkten för beslutets expediering är avgörande. Principen utsträckes emellertid här till att jämväl avse beslut, som enligt föreskrift skall tillkännagivas genom avkunnande; handling innefattande sådant beslut anses följdenligt upprättad vid avkunnandet. Skälet för denna utvidgning är primärt önskvärdheten av att vid fastställandet av den tidpunkt då handling skall anses upprättad och därmed allmän nå överensstämmelse med principen om den tidpunkt

före vilken ett beslut oberoende av rättskraftsreglerna kan ändras; mera härom nedan. Detsamma är motivet för den tredje i förevarande punkt innefattade regeln, att avkunnandet eller expedieringen av här aktuella beslut jämväl medför, att "protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut" anses upprättade. Sistnämnda bestämmelse innebär främst ett avsteg icke från huvudreglerna i 1 st. utan från undantagsregeln i 2 st. 3 p.; handlingen blir icke upprättad vid justeringen eller färdigställandet utan först då det beslut till vilket den hänför sig offentliggjorts genom expediering eller avkunnande. Huruvida det också blir fråga om en avvikelse från huvudreglerna i 1 st. – och då främst den andra, som gäller handling, som väl tillhör ett ärende men som ej expedierats – synes bli beroende på huruvida ärendet avslutas genom att ett beslut expedieras; är så fallet, synes ärendets slutbehandling sammanfalla med detta besluts expediering (se nedan).

Som antytts, föreligger ett samband mellan reglerna om tidpunkten då handling anses upprättad enligt TF 2 kap. och principerna om den tidpunkt före vilken en myndighet kan ändra sitt beslut oavsett dettas art och innehåll. Frågan, huruvida ett beslut vinner negativ *rättskraft*, uppkommer först då det expedierats[1] eller på motsvarande sätt tillkännagivits, t. ex. genom ett kungörelseförfarande[2]. Endast om beslutet är av sådan typ, att det icke skall expedieras eller på liknande sätt tillkännagivas, blir tiden för protokollsjusteringen eller slutbehandlingen avgörande. Av hänsyn både till adressaten och till myndighetens anseende är det lämpligt, att en handling avseende ett beslut icke anses upprättad, d. v. s. allmän och – om ingen tillämplig sekretessbestämmelse finnes – offentlig, förrän den ändringsmöjlighet som grundar sig på att beslutet icke föreligger i definitivt skick upphört; en annan sak är, att åtskilliga beslut – t. ex. av typ förelägganden, förbud och avslag – med hänsyn till sin art och innebörd över huvud icke vinner rättskraft utan kan återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten även efter inträffandet av nämnda tidpunkt (vid expedieringen etc.).[3]

Som framgått, är bestämmelserna om när en handling skall anses upprättad tämligen väl synkroniserade med rättskraftsreglerna. Do-

[1] Se t. ex. RÅ 1975: 3.
[2] Se t. ex. RÅ 1972: 2.
[3] Allmänt må beträffande rättskraftsfrågan hänvisas till *Westerberg*, Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951). Se även *Westerberg*, Allmän förvaltningsrätt (3 u. 1978) s. 75 ff, *Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt (10 u. 1980) s. 85 f och *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrättens grunder (2 u. 1980) s. 85 ff.

mar och andra beslut liksom protokoll och övriga handlingar, som förmedlar information om ett fattat beslut, anses upprättade först då tidpunkten för rättskraftens inträde uppnåtts och ändringsmöjligheten – om beslutet är av karaktär att vinna rättskraft, vilket bl. a. principiellt gäller gynnande beslut – sålunda upphört (första huvudregeln i 1 st. och undantagsregeln i 2 st. 2 p.). Beslutets adressat och andra därav intresserade kan alltså icke enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet kräva att få ta del av ett beslut, som väl "fattats" men som icke tillkännagivits genom expediering eller på liknande sätt; detsamma gäller beträffande protokoll och andra handlingar, som innehåller uppgifter om ett beslut som på detta sätt ej kan betraktas som slutgiltigt.[4] Man har därmed velat eliminera risken för att den enskilde företar dispositioner på basis av kännedom om ett beslut, som till följd av senare omprövning och korrigering från beslutsmyndighetens sida endast visat sig vara preliminärt, något som samtidigt skulle negativt kunna påverka myndighetens anseende.

Under det lagstiftningarbete som resulterade i att TF 2 kap., inklusive reglerna om upprättad handling, fick ny lydelse fr. o. m. den 1 januari 1978 framfördes emellertid vissa synpunkter, som synes ägnade att rubba harmonin mellan bestämmelserna om allmänna handlingar och rättskraftsreglerna. Då åsyftade uttalanden – låt vara att de anknöt till formuleringar i ett lagtextförslag, som blev föremål för omarbetningar – icke föranledde något klart avståndstagande i de slutliga lagmotiven, kvarstår en viss osäkerhet om vad som gäller.

Bakgrunden är följande. I offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK) förslag till grundlagsregler om allmänna handlingar föreskrevs[5] vad gäller tidpunkten för upprättande av "domar och beslut med därtill hörande protokoll och andra handlingar" – i likhet med vad som sedermera kom att stadgas i TF 2: 6 – att avkunnandet eller expedieringen skulle vara avgörande. "Andra handlingar som hänför sig till visst mål eller ärende hos myndighet" skulle enligt

[4] Ett exempel på bristande harmoni mellan rättskraftsreglerna och annan lagstiftning illustreras av rättsfallet RÅ 1979 1: 56. Fråga om eftertaxering ansågs där "prövad" inom den i taxeringslagen 115 § (numera 116 §) stadgade femårsfristen, trots att beslutet först senare expedierats och sålunda ända fram till denna tidpunkt enligt principerna för rättskraftsfrågans bedömning kunnat ändras av beslutsmyndigheten (länsskatterätten). Mot bakgrund av den aktuella lagtextens formulering synes någon kritik knappast kunna riktas mot utslaget i vad därigenom eftertaxeringsfrågan ansågs "prövad" redan då rättens ordförande enligt föreskrifterna i 6 § förordningen (1971: 455) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt gjort anteckning om beslutet på protokollet för det sammanträde vid vilket beslutet om eftertaxering "fattades".

[5] SOU 1975: 22; 5 kap. 6 § i den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen.

förslaget anses upprättade, "när de har expedierats, *dock senast när målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten*" (kurs. här).

Av motiven[6] framgår att OSK skilde mellan tidpunkten för ärendets "avgörande" och den – senare – tidpunkt, då beslutet expedieras. Den här kursiverade passusen avsågs skola utesluta, att myndigheten genom att dröja med expedieringen kunde hindra, att handlingen blev att anse som upprättad, då ärendet "avgjorts". OSK – som icke närmare utvecklade, vad man avsåg med ärendets "avgörande" – sade sig därmed "uttryckligen" vilja fastställa den ordning som motsäges av ordalydelsen av det (då) gällande stadgandet i TF 2: 5, enligt vilket "andra handlingar, som hänföra sig till visst mål eller ärende, skola anses upprättade, då de expedierats eller, om expedition ej äger rum,[7] då målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat"; att expedieringen – i sådana fall där "expedition äger rum" (jfr nedan) – generellt skulle vara avgörande påstods "säkerligen" ej ha avsetts.

Stöd för denna uppfattning ansåg sig OSK ha funnit i 1944 års tryckfrihetssakkunnigas betänkande med förslag till TF[8]. Något sådant ståndpunktstagande synes emellertid svårligen kunna utläsas ur den citerade framställningen i 1947 års betänkande. Skäl att tolka regeln på annat sätt än enligt dess ordalydelse har ej påvisats, utan handling av karaktär att skola expedieras bör anses ha blivit upprättad först i samband med expedieringen. Härmed uppnås sålunda i princip överensstämmelse med de i praxis utbildade reglerna om tidpunkten för rättskraftens inträde; så länge handlingen kan ändras av beslutsmyndigheten med hänsyn till att den ännu ej föreligger i definitivt skick, blir den ej heller allmän på den grund att den skulle vara att anse som upprättad. Någon tidsmässig divergens kan emellertid trots allt tänkas föreligga, då "expedieringen" som slutpunkt för ändringsmöjligheten icke nödvändigtvis exakt sammanfaller med den "expediering" som konstituerar en upprättad handling.[9]

Det sagda vinner stöd i den argumentation som under riksdagsbehandlingen av propositionen med förslag till ny TF[10] framfördes som skäl för att icke endast domar och därtill hänförliga protokoll och

[6] SOU 1975: 22 s. 147.
[7] Som påpekats av *Herlitz* i KU 1948: 30 s. 78 f. används här en missvisande formulering. Vad som åsyftas är givetvis icke, att *i ärendet* ingen expedition utfärdas, utan att *den ifrågavarande handlingen* ej expedieras. Ang. det i nu gällande lagstiftning använda uttrycket – "handling som ej har expedierats" – se nedan.
[8] SOU 1947: 60 s. 221.
[9] Se härom *Westerberg*, Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 43 ff.
[10] Prop. 1948: 230.

anteckningar skulle anses upprättade, då domen avkunnats eller expedierats, utan att motsvarande regel skulle gälla beträffande myndighets beslut; det rörde sig alltså om den princip som ursprungligen intogs i 6 § 2 st. och som nu fastlagts i 7 § 2 st. 2 p. Den i riksdagen segrande meningen anknöt just till rättskraftsproblematiken. I debatten i första kammaren uttalade en företrädare för denna linje (Holmbäck) i polemik med en opponent (Herlitz) bl. a. följande: "Även om en förvaltningsmyndighet har fattat ett beslut, som blivit protokollfört, äger den ändra sitt beslut innan expedition har avgivits i ärendet. Då ha vi tyckt att det är lämpligare, att protokollet över beslutet inte blir offentligt. Eljest skulle ju personer kunna förledas till att, om det exempelvis gäller ett beslut i ett ekonomiskt ärende, vidtaga dispositioner på grundval av ett ställningstagande inom myndigheten, som kanske icke är definitivt".[11]

Bl. a. mot bakgrund härav är det naturligt att tolka bestämmelsen avseende andra handlingar av natur att skola expedieras (jfr nedan) enligt ordalydelsen. Handlingarna bör alltså anses vara upprättade, då de expedierats och icke vid någon tidigare tidpunkt, då det ärende i vilket de ingår kan anses slutbehandlat. Som ovan antytts, har emellertid OSK:s uttalanden icke mött invändningar vid betänkandets behandling och antagandet av den proposition som medförde, att TF 2 kap. fick ny lydelse. Trots att OSK:s lagförslag frångicks på den här centrala punkten – tillägget: "dock senast när målet eller ärendet har slutbehandlats hos myndigheten", efter uppställandet av tidpunkten för expedieringen som huvudregel, utgick – föranledde detta icke några kommentarer. Den enda remissinstans (Svea hovrätt) som uttalat sig om OSK:s förslag härvidlag tycks närmast benägen att instämma med kommittén, då man – låta vara i tämligen allmänna ordalag – anför, att det är önskvärt med "en föreskrift om att offentligheten inte får fördröjas genom en oriktig tillämpning av huvudregeln"[12]. DepCh konstaterar blott, att han i likhet med OSK och remissinstanserna anser, att "de nuvarande reglerna om när en handling skall anses upprättad hos myndighet i stort sett är ändamålsenliga". Förändringarna i förhållande till OSK:s lagförslag förklaras huvudsakligen vara av redaktionell art. I övrigt nöjer sig DepCh med att fastslå, att den grundläggande principen i det aktuella regelsystemet är, att "en myndighets åtgärd att expediera en dittills icke upprättad handling alltid

[11] Första kammarens protokoll 1948: 29 s. 44. Se närmare härom *Westerberg*, Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 35 ff med hänvisn.
[12] Prop. 1975/76: 160 s. 141.

skall medföra att denna anses vara upprättad. I fråga om "icke expedierade handlingar" med ärendeanknytning "gäller som huvudregel att sådan handling anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten".[13]

Den nu gällande lagtexten synes alltså icke ge stöd för den av OSK hävdade uppfattningen, att handlingar, som blir föremål för expediering, skall anses upprättade redan dessförinnan, om det ärende till vilket de hör tidigare kan anses "slutbehandlat" hos myndigheten. Samtidigt kan man emellertid konstatera, att avvikelsen i förhållande till OSK:s lagtextförslag icke närmare motiverats, och att OSK:s argumentation på den aktuella punkten icke mött några gensagor i samband med reformeringen av TF 2 kap. Förklaringen till detta något motsägelsefulla förhållande kan vara att söka i en viss oklarhet i beskrivningen av de handlingar – eller snarare situationer – som avses i 7 §. Ett försök till klarläggande skall göras:

1. Då det gäller *domar och beslut, som "enligt vad därom är föreskrivet"*[14] *skall avkunnas eller expedieras,* samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut[15], är regeln helt entydig. Enligt 7 § 2 st. 2 p. blir tiden för beslutets avkunnande eller expediering avgörande. Någon möjlighet att dylika handlingar skulle kunna anses upprättade vid en tidigare tidpunkt, då ärendet "slutbehandlats" – t. ex. då myndigheten enligt justerat protokoll "fattat" beslut i ärendet – föreligger icke.

2. Andra handlingar som expedieras anses enligt huvudregeln i 7 § 1 st., första ledet, upprättade i och med expedieringen. Här bör i första hand avses *handlingar, som är av karaktär att skola expedieras*

[13] Prop. 1975/76: 160 s. 142 f.

[14] Vad som innefattas i kravet på särskild föreskrift – som uppenbarligen förutsätter något mera än att ett beslut enligt sakens natur måste expedieras – är icke helt klart. Bestämmelser, som uttryckligen föreskriver, att domar och beslut skall avkunnas, förekommer endast undantagsvis; se RB 17: 9, 30: 7. Ordet "expediera" (expediering, expedition) är över huvud sällsynt i författningsspråket. Expeditionskungörelsen 17–19 §§ anger visserligen tidpunkten för en expeditions tillhandahållande men föreskriver icke i vilka fall expediering skall äga rum. I vissa fall synes det stå klart, att expediering åsyftas, även om andra formuleringar användes i lagtexten; se t. ex. RB 17: 9, 30: 7, FPL 31 §. Detsamma får anses gälla, då en specialförfattning föreskriver "delgivning"; se t. ex BvL 23–24 §§, NvL 32 §. Däremot synes det mera tveksamt, om t. ex. ordet "underrättas" i FL 18 § åsyftar expediering. Det torde ofta bero på tillfälligheter, om en författning uttryckligen föreskriver en åtgärd, som kan betecknas som expediering, eller ej.

[15] Uttrycket torde åsyfta en handling eller del därav, som antingen återger själva beslutet eller omständigheterna vid beslutsfattandet (överläggning, votering, avvikande meningar), däremot icke andra ärendet tillhöriga handlingar.

– alltså även handlingar, som icke utgöres av domar eller beslut, vilka enligt särskild föreskrift skall expedieras (jfr ovan). Beträffande dessa bör på samma sätt som nyss beskrivits expedieringen vara exklusivt avgörande; någon tidigare "slutbehandling" blir icke aktuell i sammanhanget. Vidare bör av denna regel följa, att *handlingar, som normalt icke expedieras,* anses upprättade om de trots allt expedieras, och detta även om expedieringen till äventyrs skulle äga rum före den tidpunkt då de eljest skulle ha ansetts upprättade. Ett beslut i ett internt ärende eller en inom myndigheten verkställd utredning blir alltså vid en eventuell expediering till utomstående en upprättad handling, även om det ärende till vilket handlingen hänför sig ännu ej anses slutbehandlat (jfr nedan).

3. Enligt andra ledet i 7 § 1 st. skall "handling som ej har expedierats" anses upprättad, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten.[16] Det citerade uttrycket bör åsyfta *handlingar, som normalt icke skall expedieras,* t.ex. de nyssnämnda besluten i interna ärenden, uppteckningar av muntligen inhämtade upplysningar, inom myndigheten verkställda utredningar etc.[17] Däremot kan bestämmelsen icke rimligen avse handling, som visserligen ännu "ej *har* expedierats" – lagtextens ord – men som är av den karaktär att den senare *skall* expedieras. En sådan tolkning – jfr OSK:s ovan berörda argumentation – skulle ju helt urholka den nyssnämnda huvudregeln beträffande dylika handlingar och sätta hänsynen till rättskraftsproblematiken ur spel. OSK:s uppfattning, att tiden för slutbehandlingen skulle vara avgörande för att förhindra att myndighets dröjsmål med expedieringen förskjuter tidpunkten för upprättandet enligt TF, synes icke hållbar. En annan sak är, att en handling, som omfattas av förevarande regel – som alltså enligt förutsättningarna normalt *ej* skall expedieras – naturligtvis blir att anse som upprättad redan vid slutbehandlingen, även om den av någon anledning senare trots allt skulle komma att expedieras. För dessa handlingar gäller ju typiskt en annan tid för slutbehandlingen än för expedieringen, och det kan givetvis icke bli fråga om att avvakta en eventuell senare expediering.

[16] Tillhör sådan handling ett ärende, där beslutet skall expedieras (jfr ovan), torde slutbehandlingen med hänsyn till ändringsmöjligheten sammanfalla med tiden för expedieringen av denna – andra – handling. Gäller det handlingar i ett ärende, där över huvud ingen expedition äger rum, t. ex. ett rent internt ärende, får annan tidpunkt – vid justeringen, särskilt godkännande, omhändertagande för förvaring el. likn. – väljas.

[17] Se *Strömberg,* Handlingsoffentlighet och sekretess (1980) s. 19, som synes ge uttryck för liknande uppfattning, då handlingarna där beskrives som "sådana som inte expedieras". Jfr även not 7.

"Mellanprodukter"

Enligt förarbetena till TF 2 kap. torde en handling få anses expedierad, då en för utomstående – antingen annan myndighet eller enskilt subjekt – avsedd utskrift färdigställts och antingen avsänts från myndigheten eller där hålles tillgänglig för avhämtning.[18] Av föregående avsnitt har framgått, att det exemplar av en expedierad handling, som behålles av myndigheten, genom expeditionen blir att anse som en upprättad och därmed allmän handling. Expedieras handlingen till en annan myndighet, följer av 6 § att det översända exemplaret hos mottagaren blir en inkommen och således allmän handling. Har handlingen expedierats, blir den enligt nämnda regler allmän, oavsett om den ur avsändarens synpunkt utgör en slutprodukt eller blott innefattar ett preliminärt utkast.

Dessa regler innebär alltså att, då en myndighet under ett ärendes beredning inhämtar uppgifter eller yttranden från andra myndigheter, de utväxlade handlingarna kommer att bli allmänna och, om de ej omfattas av någon sekretessbestämmelse, offentliga. Annorlunda blir förhållandet, om olika funktionärer eller enheter inom en myndighet utväxlar handlingar; dessa handlingar är då till sin karaktär interna och således varken upprättade eller inkomna, under förutsättning att de olika organen icke "uppträda som självständiga i förhållande till varandra" (8 §). För att tillgodose det praktiska behovet av att i viss utsträckning kunna jämställa ett handlingsutbyte mellan myndigheter med en sådan rent intern beredning har den tämligen kryptiskt formulerade bestämmelsen i 9 § 2 st. tillkommit:

"Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering."

För den som endast tar del av lagtexten måste denna regel framstå som tämligen svårbegriplig. Den förutsätter och bygger bl. a. på en uppfattning om innebörden av begreppet "expediering", som icke framgår av lagtexten. Ej heller synes den uttömmande reglera den situation som avses. Som bakgrund till en diskussion kring detta stadgande skall dess tillkomsthistoria i korthet beröras.

Offentlighetskommittén (OK) föreslog i sin i januari 1964 upprättade "Diskussionspromemoria om offentlighet och sekretess" ett nytt 3 st. i den dåvarande 5 §: "Erhåller myndighet vid måls eller ärendes före-

[18] SOU 1947: 60 s. 221 och 1975: 22 s. 147. – Att tidpunkten för ändringsmöjlighetens principiella upphörande kan ligga något senare under expeditionsförfarandet har ovan antytts; se hänvisn. i not 9.

dragning eller beredande till avgörande biträde av någon som ej tillhör myndigheten, skall vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel så anses som om denne tillhörde myndigheten." I motiven underströk OK, att man härmed icke avsåg den situationen att beslutsmyndigheten påkallar ett yttrande av utomstående "utan endast ett av praktiska skäl betingat bistånd med insamlande av material, granskning el. likn." Gränsen mellan medverkan i ett formligt remissförfarande och lämnande av sådant "bistånd" som här avsågs kan synas oskarp, särskilt som den sistnämnda varianten innefattade "granskning" av ett av beslutsmyndigheten upprättat förslag.[19] Då "biträdet" enligt lagtextutkastet förutsättes lämnat "vid måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande" får man väl emellertid anses ha markerat, att stadgandet icke avsågs kunna tillämpas vid inhämtande av yttranden över färdiga förslag.

I betänkandet "Offentlighet och sekretess" frånföll OK nämnda förslag, som ansågs behäftat med vissa oklarheter och ägnat att medföra risk för en opåkallad begränsning av offentlighetsprincipen.[20] De problem som den i 1964 års utkast föreslagna regeln syftade på torde enligt OK i praktiken ofta kunna bemästras "genom att den person som lämnar biträde uttryckligen eller underförstått förordnas att tillfälligt tillhöra myndigheten". I samband med att man gav exempel på dylika lösningar anförde OK som ett avgörande kriterium på att "den tjänsteman som lämnar biträde därvid anses tillhöra den myndighet han hjälper" att det "inte är fråga om att avge ett yttrande för en myndighet eller att eljest ge uttryck för en myndighets ståndpunkt utan endast att hjälpa till med insamling eller kontroll av fakta". Om den citerade passusen samtidigt förmenades innefatta ett bidrag till preciseringen av den situation som 1964 års utkast avsågs skola reglera, må noteras att varje form av utomståendes granskning, som resulterar i ett ståndpunktstagande från dennes sida, faller utanför. Vad som avsågs skulle alltså vara ett mycket osjälvständigt "biträde"; jfr nedan.

OSK:s förslag till grundlagsregler om allmänna handlingars offentlighet[21] upptog icke något stadgande av den typ OK ursprungligen skisserat; ej heller berördes frågan i kommitténs motivuttalanden. Först i 1976 års proposition blåstes liv i de tankar OK tidigare förfäktat genom framläggandet av det förslag till regler om s. k. "mellanpro-

[19] Se SOU 1966: 61 s. 28.
[20] Se ang. det följande SOU 1966: 60 s. 138 f.
[21] SOU 1975: 22; 5 kap. förslaget till yttrandefrihetsgrundlag.

dukter" – "handlingar som befinner sig på ett tidigare framställningsstadium än den slutliga produkten" – som sedermera kom att inflyta i 9 § 2 st.[22] Bestämmelsen avser både handlingar i ärenden och sådana som saknar ärendeanknytning. Här skall stadgandet främst granskas mot bakgrund av den situationen, att en myndighet under beredningen av ett ärende översänder en handling till annan myndighet. De – delvis sammanhängande – frågor som därvid skall beröras kan i huvudsak sägas gälla begreppet expediering (1), handlingens eller konsultationens art (2–3) samt behandlingen ur offentlighetssynpunkt av det svar som den konsulterade myndigheten avger (4).

1. Användningen av uttrycket "som ej har expedierats" i förevarande sammanhang *förutsätter*, att de avsedda utkasten, koncepten etc. kan översändas till utomstående utan att fördenskull anses expedierade. Stadgandet bygger härvidlag på *praxis* av denna innebörd.[23] Enligt denna rättstillämpning, som sålunda ligger till grund för stadgandet och därmed på ett indirekt sätt givits förankring i lag, har redan innan förevarande bestämmelse infördes i TF handlingar ansetts kunna tillställas annan myndighet (eller enskild) utan att därför anses *upprättade* hos det organ som framställt dem. Däremot har i förevarande situation det exemplar av handlingen som tillställts annan – från avsändaren fristående – myndighet ansetts *inkommet* till denna och därmed innefatta en allmän handling.[24] Systemet kan härvidlag tidigare sägas ha varit inkonsekvent, då samma handlingar, som producerats under ett beredningsförfarande – "en till sin art intern beredning", som OK uttryckte saken – och därför icke ansetts allmänna hos det organ som framställt dem, blev allmänna och normalt offentliga hos mottagande myndighet; däremot kunde sådana handlingar givetvis under samma beredning och i samma syfte delges enskilda subjekt, utan att allmänheten kunde kräva att få ta del av dem. Då 9 § 2 st. nu stadgar, att utkast etc. under angivna förutsättningar ej skall anses som "allmän handling", ligger nyheten sålunda principiellt däri, att det exemplar som tillställes annan myndighet med åsidosättande av regeln i 6 § ej anses som en "inkommen" handling.

[22] Se härom och ang. det nedan anförda prop. 1975/76: 160 s. 157 ff, särskilt s. 169 f.
[23] Främst har i sammanhanget åberopats rättsfallet RÅ 1963: 16, där ett av statskontoret utarbetat förslag till organisation av universitetsväsendet icke ansågs upprättat hos kontoret då det i preliminärt skick tillställts 1955 års universitetsutrednings ledamöter och experter utan först sedan det expedierats till utredningen. Jfr även JO 1964 s. 444, 1973 s. 325, 1973 s. 326, 1974 s. 412.
[24] Se härom JO 1974 s. 412 ang. handlingsutväxling mellan byggnadsstyrelsen och sjöfartsverket. Jfr t. ex. RÅ 1958: 55 och JO 1966 s. 364 ang. till myndigheter inkomna preliminära expertutredningar.

2. I förarbetena framhålles att "endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden" skall omfattas av regleringen, medan "handlingar som en myndighet lämnar ifrån sig enbart i informationssyfte" skall "hållas utanför".[25] *Syftet med översändandet* skall alltså vara avgörande. Detta framgår emellertid icke explicit av lagtexten utan får ses som en följd av vad nyss sagts om innebörden av begreppet expediering i sammanhanget: Endast då handlingen översändes i konsultationssyfte torde den enligt den praxis på vilken replieras kunna anses ej expedierad; avser man däremot att informera utomstående, torde expedition anses ha ägt rum. Syftet med handlingens översändande utgör med detta synsätt icke något självständigt kriterium vid paragrafens tolkning, utan dess betydelse ligger däri, att det influerar på frågan huruvida handlingen skall anses ha expedierats eller ej. Det må tilläggas, att en sådan konsultation som här avses icke rimligen kan utesluta, att mottagaren redovisar ett ståndpunktstagande till det översända materialet; jfr OK:s ovan berörda uttalanden härvidlag.

3. Sammanvävd med nyssnämnda problemställning är även frågan om den översända *handlingens art* eller – annorlunda uttryckt – frågan om *vilken typ av konsultation* handlingsutväxlingen avser. Det är ju icke tillräckligt, att man i ett visst fall kan konstatera, att handlingen översänts till annan myndighet icke för att informera utan för att konsultera denna. Det gäller också att avskilja ett formligt remissförfarande, som faller utanför paragrafens tillämpningsområde. Ej heller detta framgår uttryckligen av stadgandets ordalydelse utan får, som nyss antytts, snarast härledas ur beskrivningen av de handlingar som här avses. Då underlaget för konsultationen anges som "utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling", torde därav följa, att en begäran om granskning av och yttrande över en ur avsändarens synpunkt färdig produkt – även om denna naturligtvis kan innefatta ett förslag, till vilket annan myndighet senare har att ta ställning – ej omfattas av stadgandet. Även här kan man måhända säga, att det icke är fråga om något fristående kriterium utan blott om ett moment i preciseringen av begreppet expediering: Endast om handlingen till sin art – ur upphovsorganets synpunkt – är av preliminär karaktär, kan ett översändande i konsultationssyfte ske, utan att handlingen anses expedierad.

[25] Prop. 1975/76: 160 s. 170.

Kontentan av den hittills förda diskussionen skulle vad gäller den grundläggande frågeställning som här uppmärksammats, d. v. s. frågan om handlingsutväxling mellan myndigheter under ett beredningsförfarande, närmast bli, att det aktuella stadgandet härvidlag[26] kunde omformuleras som ett undantag från bestämmelserna om inkommen handling i 6 §: Handling, som under ett ärendes beredning utan att expedieras översänts till annan myndighet, anses ej inkommen till denna (såvida den icke tages om hand för arkivering). Samtliga ovan behandlade kriterier (konsultationssyftet etc.) förutsättes då utgöra moment i fastställandet av att handlingen ej expedierats. Önskvärt vore emellertid, att det i TF 2 kap. direkt angavs, när en handling kan översändas till utomstående utan att därför anses expedierad. Det synes något egendomligt att bygga grundlagsregler om allmänna handlingar på en vid viss tid existerande och i enskildheter icke helt klar rättspraxis. En sådan regel om innebörden av begreppet expediering hör närmast samman med bestämmelserna om upprättade handlingar i 7 §.

Det nyss sagda utgör endast några reflexioner kring (delar av) ett ganska oformligt grundlagsstadgande och innefattar naturligtvis icke något genomarbetat reformförslag. En översyn av regelsystemet härvidlag borde även ta sikte på att klarlägga ett återstående och, som det förefaller, viktigt problem förknippat med 9 § 2 st., nämligen frågan om vad som ur offentlighetssynpunkt händer med den i konsultationssyfte översända handlingen, då den oförändrad, kompletterad eller helt förändrad återvänder till ursprungsorganet. Några ord om denna fråga får avsluta behandlingen av 9 § 2 st.

4. Syftet med förevarande bestämmelse om "mellanprodukter" har angivits vara att i offentlighetshänseende jämställa det förfarande varigenom "en myndighet som ett led i en till sin typ intern beredning sänder över handlingar till någon utomstående – en myndighet eller enskild person – med begäran om synpunkter" med "en rent intern beredning".[27] Ur offentlighetssynpunkt utmärkande för åsiktsutbytet inom en myndighet, alltså för en intern beredning i egentlig mening, är att handlingarna fritt kan cirkulera utan att bli allmänna av den anledningen, att de inkommit till myndighet; hos myndigheten upprättade handlingar blir de först vid en senare tidpunkt. Varken den nu aktuella

[26] Diskussionen har däremot icke avsett hela innehållet i 9 § 2 st., som ju också avser handlingar utan ärendeanknytning.
[27] Prop. 1975/76: 160 s. 170.

lagstiftningen eller dess förarbeten beaktar emellertid det fall att en "mellanprodukt" återsändes till den myndighet som framställt den. Handlingen förefaller då – jfr nedan – att enligt huvudregeln i 6 § bli inkommen och därmed allmän, då den returnerats. Beredningsmaterialet skulle alltså trots beredningens "interna karaktär" icke kunna (tills vidare) undandragas offentligheten. Väljer den konsulterade myndigheten att i stället för att återsända handlingen – eventuellt försedd med kommentarer – vidarebefordra sina synpunkter i en ny handling, blir denna på samma sätt att anse som inkommen till mottagaren. Däremot kan myndigheten, utan att uppgifterna därför omedelbart blir tillgängliga för allmänheten, naturligtvis per telefon delge uppdragsgivaren synpunkter på en "mellanprodukt"; de anteckningar om lämnade synpunkter som därvid göres ger upphov till en handling, som först senare blir allmän, nämligen då den enligt reglerna i 7 § anses upprättad.

Förarbetenas tystnad på denna punkt förefaller egendomlig. Regeln om "mellanprodukter" tycks ju behäftad med en lucka, som medför, att dess praktiska betydelse kan ifrågasättas. Möjligen skall bestämmelsen dock så förstås, att en "mellanprodukt", som i helt oförändrat skick returneras till upphovsmyndigheten, icke blir att anse som allmän handling (såvida den icke tages om hand för arkivering); reglerna om inkommen handling i 6 § skulle alltså sättas ur spel både då handlingen "inkommer" till den konsulterade myndigheten och då den vid retur "inkommer" till den ursprunglige avsändaren. Även om så skulle vara fallet, kvarstår problemet i princip. Då syftet med "den till sin typ interna beredningen" ju skall vara att införskaffa synpunkter, bör ifrågavarande handlingar normalt vara kompletterade med sådana synpunkter, då de återsändes. Har den returnerade handlingen försetts med anteckningar, blir det rimligen fråga om en ny handling, på vilken reglerna om inkommen handling i 6 § måste tillämpas. I princip måste en sådan handling jämställas med ett fristående dokument innehållande synpunkter, vilket avges i anledning av en översänd "mellanprodukt".

Teknisk lagring och teknisk bearbetning

Utan begränsning till visst slag av handlingar, t. ex. ADB-upptagningar, gäller enligt 10 § att material, som överlämnats till myndighet endast för teknisk bearbetning för annans räkning, ej anses som allmän handling hos denna myndighet. Bearbetningen kan avse t. ex. renskrift, kopiering eller överföring till datamedium. Detsamma gäller

om myndigheten tillställts materialet endast för teknisk lagring. Förvaringskriteriet sättes sålunda i dessa situationer generellt ur spel.

Då dylikt material i bearbetat eller oförändrat skick återgår till den myndighet som tillhandahållit det, skall det enligt 6 § 3 st. icke av denna anledning anses ha inkommit till denna myndighet. En handling, som (ännu) ej är upprättad hos denna myndighet och därför (ännu) ej är allmän, blir alltså icke allmän genom att den "inkommer" i retur efter teknisk bearbetning eller lagring hos annan (enskilt subjekt eller myndighet). Sistnämnda regel utesluter naturligtvis icke, att en handling, som överlämnats till utomstående för sådan bearbetning eller lagring, ändock är allmän hos den uppdragsgivande myndigheten. Den kan ju tidigare ha inkommit dit och därmed omedelbart blivit allmän enligt 6 § 1 st. Har den fabricerats av myndigheten själv, kan framställningsproceduren också ha nått det stadium då handlingen enligt 7 § anses upprättad.

Vad som kan framkalla tvekan är det förhållandet, att överlämnandet av en originalhandling för teknisk bearbetning eller lagring till ett privat eller offentligt subjekt kan synas leda till att denna handling, om den före överlämnandet var allmän hos det uppdragsgivande organet, skulle kunna förlora denna egenskap. Enligt 10 § anses den ej som allmän handling hos bearbetande eller lagrande myndighet, och om det mottagande organet är ett enskilt subjekt har den självfallet ej heller denna karaktär. Hos den uppdragsgivande myndigheten är den allmän handling endast under förutsättning, att den kan anses förvarad hos denna. Frågan är då, om man generellt kan hävda, att handlingen fortfarande förvaras hos denna myndighet, trots att den de facto finnes hos utomstående. Förarbetena berör ej närmare denna fråga; snarast tycks man förutsätta, att så alltid är fallet.[28]

Vad gäller upptagningar är själva den fysiska placeringen av handlingen enligt 3 § icke avgörande, utan förvaringskriteriet är uppfyllt, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten enligt där intagna regler. Dessa handlingar kan för enkelhetens skull lämnas därhän. Om en "framställning i skrift eller bild" överlämnats t.ex. till en reproduktionsanstalt, synes man svårligen kunna hävda, att den under alla förhållanden måste anses förvarad hos uppdragsgivande myndighet under den tid den faktiskt finnes hos anstalten. Normalt behålles väl kopia i någon form hos myndigheten, men så är ju icke nödvändigtvis

[28] I specialmotiveringen till 10 § i prop. 1975/76: 160 s. 171 uttalas t.ex. att "sådana handlingar bör vara allmänt tillgängliga endast hos den handläggande myndigheten, inte dessutom hos en myndighet som bara har tekniska uppgifter i sammanhanget".

fallet. Någon handling, som på begäran kan tillhandahållas enligt 12 §, synes då ej föreligga. Gäller det en kortvarig faktisk förvaring hos utomstående, från vilken handlingen vid behov snabbt kan återkrävas, kan man möjligen betrakta den som fortfarande förvarad hos uppdragsgivaren. Den pågående tekniska bearbetningen eller lagringen skulle då endast få den konsekvensen, att ett kortvarigt dröjsmål med utlämnandet skulle få accepteras av sökanden, med hänsyn till att handlingen är föremål för särskilda åtgärder som ett led i myndighetens arbete. På samma sätt skulle man då eventuellt kunna betrakta den situationen, att handlingen väl icke kan omgående återgå till myndigheten men i stället kan företes hos den som har hand om bearbetningen eller lagringen; det skulle då vara fråga om ett sådant i 12 § 2 st. förutsatt fall, där "betydande hinder" möter mot att handlingen tillhandahålles "på stället".

Man synes emellertid knappast generellt kunna uppfatta förvaringskriteriet på detta sätt utan att göra våld på lagtexten. Det kan därför ifrågasättas, om här icke föreligger en lucka i systemet, då avsikten näppeligen kan ha varit, att en allmän – till myndigheten inkommen eller där upprättad – handling skulle kunna förlora denna karaktär genom att för längre eller kortare tid överlämnas till utomstående för teknisk bearbetning eller lagring.

LÖNTAGARFONDERNAS TALERÄTT

Om regeringsrättens tillämpning av besvärsreglerna i mål om utlämnande av allmänna handlingar

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1985 s 116–124)

1. Bakgrunden

I massmedia utspann sig under hösten 1984 en livlig diskussion kring frågan, huruvida löntagarfondstyrelserna var att betrakta som myndigheter i tryckfrihetsförordningens (TF) och sekretesslagens (SekrL) mening. Debatten fördes i juridiska termer men med klara politiska undertoner.

Bakgrunden var två parallellt löpande besvärsärenden rörande talan mot första resp. tredje löntagarfondstyrelsens – på uppfattningen, att man saknade myndighetskaraktär, grundade – vägran att utlämna vissa handlingar. Med några dagars mellanrum fastslog kammarrätterna i Göteborg och Stockholm, att löntagarfondstyrelserna vid tillämpningen av de aktuella reglerna var att anse som myndigheter, och att således till styrelserna inkomna eller där upprättade handlingar var allmänna. Sedan de båda fondstyrelserna överklagat kammarrättsavgörandena, fastslog RegR genom två vad gäller den centrala frågan identiska beslut den 6 december 1984 (dnr 5190–1984 och 5214–1984), att löntagarfondstyrelserna utgör myndigheter i TF:s och SekrL:s mening.[1]

Det var ur flera aspekter tillfredsställande, att frågan snabbt kunde lösas genom ett auktoritativt besked från den högsta förvaltningsdomstolen. RegR:s bedömning av fondstyrelsernas myndighetskaraktär synes också juridiskt välgrundad. En positiv värdering i nämnda hänseenden hindrar emellertid inte, att RegR:s avgöranden kan ifrågasättas ur en annan aspekt, som figurerade i debatten men som totalt tycks ha förbisetts i slutkommentarerna.

Vad det gäller är de av RegR anförda *skälen* för att pröva frågan, huruvida fondstyrelserna utgjorde myndigheter, trots att man – som kommer att utvecklas närmare nedan – hade att taga ställning till besvär över ett *icke överklagbart beslut*. Ytligt sett kan det måhända tyckas småskuret att kritiskt granska RegR:s *sätt* att åstadkomma ett

[1] Därav följer inte, att fondstyrelserna nödvändigtvis också är att anse som myndigheter vid tillämpningen av annan lagstiftning, t. ex. förvaltningslagen.

ställningstagande i den aktuella frågan, då man samtidigt medger, att det var önskvärt att prövningen kom till stånd. Valet av tillvägagångssätt har emellertid en principiell betydelse utanför det konkreta fallet. Ytterst gäller det en känslig fråga rörande interaktionen mellan lagstiftning och rättstillämpning: Vilka möjligheter står till buds att på ett tillfredsställande sätt lösa i praktiken uppkommande problem, då lagstiftningen tycks lägga hinder härför?

Innan jag närmare analyserar RegR:s resonemang i de aktuella fallen (3), måste besvärsbestämmelserna på området klarläggas (2). Avslutningsvis anges hur enligt min mening den uppkomna frågan lämpligen bort hanteras (4).

2. Besvärsbestämmelserna

Om en myndighet avslagit en begäran att få taga del av en handling eller lämnat ut en allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden enligt huvudregeln i TF 2: 15 föra talan mot beslutet; principerna upprepas i SekrL 15: 7, som innehåller kompletterande föreskrifter om besvärsinstans etc. Härav framgår att endast avslagsbeslut är *överklagbara*, och att endast sökanden har *besvärsrätt*. De överklagbara besluten är av två slag. Avslaget kan vara totalt och således innebära, att handlingen ej utlämnas. Det kan också vara partiellt, i det att handlingen visserligen utlämnas men med förbehåll. I båda fallen är sökanden exklusivt besvärsberättigad.

Skälen att vägra utlämnande kan vara av flera slag. Beslutet kan grunda sig på att frågan skall prövas av en annan myndighet, att handlingen inte är allmän eller att den inte är offentlig. Att ett överklagbart beslut alltså inte nödvändigtvis innefattar en vägran att utlämna en *allmän* handling utan kan motiveras just av att handlingen inte är att betrakta som "allmän" kommer till uttryck i lagtexten, där man beträffande denna situation talar om avslag på enskilds begäran att få taga del av "handling", medan däremot utlämnande med förbehåll säges avse "allmän handling".[2]

Gällande lagbestämmelser om överklagbarhet och besvärsrätt tar explicit sikte endast på beslut i *första instans*. Den före 1976 års reformering av TF 2 kap. tillämpliga regleringen innefattade däremot

[2] I sitt remissyttrande över Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till Lag om allmänna handlingar (SOU 1975: 22) påpekade RegR, att det aktuella stadgandet också avsåg "fråga om handling är allmän, varför i lagtexten sistnämnda ord bör utgå" (prop 1975/76: 160 bil 3 s. 159).

ett uttryckligt stadgande (12 §) om att samma principer skulle gälla vid *fullföljd av talan;* då "klagan bifallits", var "talan mot beslutet ej tillåten". Intet i lagförarbetena tyder emellertid på , att någon ändring härvidlag åsyftats. Tvärtom underströks genomgående – i regel dock utan att fullföljdssituationen direkt berördes – att den tidigare gällande ordningen skulle bestå.[3] Att även fullföljdsrätten avsågs skola vara begränsad framgår också klart av RegR:s yttrande över kommittébetänkandet, där man mot bakgrund av att kammarrätt föreslogs bli första domstolsinstans i sekretessmål antydde ett behov av att "låta företrädare för allmänna och enskilda skyddsintressen få överklaga kammarrätts beslut, enligt vilket handling skall utlämnas"; av praktiska hänsyn fick man dock enligt RegR godkänna, "att även framgent endast avslagsbeslut är överklagbara".[4] RegR återkom f. ö. till samma frågeställning i sitt yttrande över departementsförslaget till ny SekrL, där man förklarade sig befara en betydande skevhet i prejudikatbildningen som en konsekvens av att "kammarrätt har gjorts till första domstolsinstans"; RegR kom därvid "som nästa domstolsinstans i det läget att domstolen får pröva blott sådana mål där kammarrätten vägrat utlämna handling".[5]

Det sagda torde ha visat, att förbudet att anföra besvär över andra beslut än sådana varigenom utlämnande av handling vägras eller medges endast med förbehåll gäller såväl i första som i högre instans. Att så är fallet framgår också av RegR:s praxis. Sättet att motivera avvisningsbesluten tycks emellertid, av en stickprovsundersökning att döma, variera något:

Som regel framgår klart att det är fråga om en inskränkning i *överklagbarheten.* I *RÅ 1981 Bb 143* använde sig sålunda RegR av följande motivering, då man avvisade överförmyndarnämnds besvär över att KamR med bifall till där anförd talan återförvisat målet till nämnden: "Mot beslut varigenom begäran att få taga del av allmän handling bifallits får jämlikt grunderna för 2 kap 15 § tryckfrihetsförordningen talan ej föras." – I andra fall har avsaknaden av överklagbarhet fastslagits utan åberopande av grunderna för besvärsbestämmelsen i TF 2 kap. Som exempel kan pekas på *RÅ 1983 Bb 85,* där

[3] Se t. ex. SOU 1975: 22, s. 114, 288 f, prop. 1975/76: 160 s. 195, 202 f. Se även uttalanden i DsJu 1977: 11 s. 641 och prop. 1979/80: 2 s. 362 ff i anslutning till tillkomsten av den nya SekrL.
[4] Prop. 1975/76: 160 s. 199.
[5] Prop. 1979/80: 2 del B bil. 2 s. 502.

kommunstyrelse överklagat KamR:s dom i vad den medgav den i KamR klagande att taga del av vissa handlingar. "Kammarrättens dom är i sådan del ej överklagbar", fastslog RegR.

Det har emellertid också förekommit, att RegR något oegentligt hänvisat till klagandens avsaknad av *besvärsrätt* i motsvarande situation. Sedan KamR i *RÅ 1980 Bb 267* funnit, att domkapitel oriktigt vägrat utlämnande av vissa handlingar, och därför återförvisat målet, anfördes besvär av den person vars förhållanden berördes i handlingarna. RegR konstaterade, att enligt TF 2: 15 och SekrL 40 b § endast den som begärt att få taga del av allmän handling kunde föra talan mot beslut, varigenom denna begäran avslagits eller bifallits med vissa förbehåll. "Av förarbetena till dessa lagrum" framgick enligt RegR, att annan än sökanden inte var klagoberättigad, varför besvären avvisades. – Det förhållandet, att det här inte var den myndighet vars beslut ändrats av KamR som klagade utan en person, som på annat sätt var berörd av beslutet, påverkar inte det grundläggande faktum, att KamR:s positiva beslut om utlämnande saknar *överklagbarhet*. Eftersom *ingen* kan överklaga sådant beslut, synes åberopandet av klagandens avsaknad av besvärsrätt inte fullt adekvat. En besvärsrättsfråga uppkommer ju endast, om beslutet är överklagbart.[6] – Jfr även *RÅ 1981 2: 18*, där RegR hänvisade både till att beslutet saknade överklagbarhet och till att klaganden saknade besvärsrätt.

Den sålunda här konstaterade inskränkningen i överklagbarheten är inte förbunden med några reservationer för speciella fall. Har KamR efter besvär av sökanden underkänt en myndighets avslag på begäran om utlämnande av en handling, är vägen till fullföljd sålunda stängd *oberoende av de skäl som myndigheten anfört för sin vägran*.[7] Förbudet gäller inte bara då myndigheten hävdat, att handlingen är sekretessbelagd, utan också då grunden varit, att man inte ansett den vara allmän.[8] Inte heller synes reglerna lämna utrymme för att göra undantag för det speciella fall att handlingen ansetts sakna karaktär av allmän, eftersom *det aktuella organet förmenat sig inte vara någon myndighet* – den situation som förelåg i löntagarfondsfallen. Att detta kan förefalla egendomligt och ur olika synpunkter olyckligt – jfr t. ex. RegR:s ovan åberopade uttalande om svårigheterna att åstadkomma en konsekvent prejudikatbildning – är uppenbart. Det förhållandet,

[6] Se härom Ragnemalm, Förvaltningsbeslut överklagbarhet (1970) s. 56 ff.
[7] Jfr a. a. s. 69 ff.
[8] Se t. ex. RÅ 1981 2: 18.

att ett regelsystem visar sig leda till otillfredsställande resultat, motiverar emellertid inte utan vidare, att man åsidosätter det. Låt oss så se, hur RegR i förevarande fall löst problemet.

3. Regeringsrättens resonemang

I de båda kammarrättsavgöranden som löntagarfondstyrelserna överklagade hos RegR undanröjdes styrelsernas beslut att vägra utlämnande av hos dessa förvarade handlingar. KamR förordnade däremot inte direkt, att handlingarna skulle utlämnas, utan återförvisade målet. Förfarandet motiveras av att fondstyrelsens beslut att vägra utlämnande ju kunde tänkas vara lagligt på annan grund än den åberopade – alltså styrelsens avsaknad av myndighetskaraktär – t.ex. därför att handlingarna ännu ej var att betrakta som upprättade och allmänna enligt TF 2:7 eller med hänsyn till att någon bestämmelse i SekrL var tillämplig. Beslutet måste naturligtvis trots detta anses innefatta bifall till de hos KamR anförda besvären, och därmed är vägen till fullföljd enligt vad nyss visats stängd.

Hur lyckades då RegR – som själv, enligt vad ovan påpekats, i ett remissyttrande i samband med tillkomsten av SekrL hävdat, att begränsningen i överklagbarheten hindrade prejudikatbildningen – trots allt åstadkomma det av behovet påkallade prejudikatet i frågan, huruvida löntagarfondstyrelserna kan anses ha myndighetskaraktär? I en inledande principdeklaration drog domstolen upp riktlinjerna för sin bedömning:

"En myndighet äger inte rätt att överklaga en dom eller ett beslut, varigenom den ålagts att utlämna en allmän handling. En sådan talan skall avvisas. I detta fall gör emellertid löntagarfondstyrelsen gällande, att den inte är att anse som en myndighet och att kammarrättens beslut därför skall undanröjas. En talan grundad på en sådan invändning kan föras genom överklagande och bli prövad oavsett sekretesslagens besvärsregler. Regeringsrätten tar därför upp löntagarfondstyrelsens invändning att styrelsen inte skall anses som en myndighet till prövning. Ogillas invändningen skall besvärstalan avvisas. I annat fall skall kammarrättens beslut undanröjas."

Efter att enligt denna modell ha prövat frågan, huruvida löntagarfondstyrelsen skulle anses som myndighet i TF:s och SekrL:s mening, och besvarat den jakande, avvisade RegR styrelsens talan med hänsyn till dess avsaknad av besvärsrätt ("äger styrelsen inte rätt att överklaga kammarrättens beslut").

Enligt min mening vidlådes RegR:s resonemang av påtagliga svagheter. Invändningarna avser moment, som delvis är sammankopplade med varandra. Jag skall försöka att redovisa dem någorlunda systematiskt.

Redan utgångspunkten för RegR:s argumentation synes principiellt felaktig, och detta får följder för fortsättningen. Uttalandet, att en *myndighet* inte äger rätt att överklaga en dom eller ett beslut, varigenom den ålagts att utlämna en allmän handling, hänför sig uppenbarligen till en *besvärsrättsfråga*. Som betonats ovan, rör det sig emellertid om en inskränkning i *överklagbarheten*. Inte bara den berörda myndigheten utan också *varje annan tänkbar intressent* är avskuren från talerätt, eftersom dylikt beslut över huvud inte är överklagbart. *Varje* i ordinär väg förd talan mot beslutet skall avvisas.

Som en konsekvens av att RegR – enligt min mening således felaktigt – uppfattar reglerna så, att det är fråga om en begränsning av *myndighets besvärsrätt,* följer så det andra ledet i domstolens tankegång: Om ett organ, som ålagts att utlämna en handling, *inte* är en *myndighet,* beröres det enligt RegR inte av inskränkningen i besvärsrätten. En talan grundad på att klaganden anser sig sakna myndighetskaraktär kan, säger RegR, "föras genom överklagande" och bli prövad "oavsett sekretesslagens besvärsregler". Vad man vill säga med sistnämnda, något kryptiska formulering står visserligen inte fullt klart, men tanken måste rimligen vara, att det rör sig om *ordinära besvär* enligt de regler som gäller för ärenden rörande utlämnande av allmänna handlingar.[9] Uttrycket att prövningen skall ske "oavsett" SekrL:s besvärsregler – varför inte också "oavsett" TF 2: 15? – torde hänföra sig till den inledningsvis i RegR:s resonemang angivna principen, att ett organ *normalt,* d. v. s. då det *är* en myndighet, inte äger rätt att överklaga ett beslut, varigenom det ålagts att utlämna en handling.

I förutsättningarna för sin bedömning konstaterar RegR, att man, för det fall löntagarfondstyrelsens invändning om att den saknade myndighetskaraktär skulle vinna bifall, hade att *undanröja* KamR:s beslut. Undanröjandet skulle här framkomma som resultat av en verklig *sakprövning;* själva huvudfrågan i målet gällde ju, huruvida lönta-

[9] Det kan inte vara fråga om att man anlitat någon annan besvärsordning än den i TF och SekrL angivna; jfr Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 87 f. Besvär enligt 33 § förvaltningsprocesslagen vid sidan av denna reglering hade sålunda förutsatt, att prövningstillstånd först meddelats. Intet tyder heller på att prövningen skett i anslutning till reglerna om extraordinära rättsmedel. Ordet "resning" förekommer inte i RegR:s beslut och ej heller det i samband med prövning av s. k. nullitetsbesvär gängse uttrycket "saknar laga verkan"; se avsnitt 4 nedan.

garfondstyrelsen var skyldig att lämna ut handlingarna eller ej.[10] Om invändningen däremot skulle ogillas – vilket alltså var den slutsats RegR kom fram till – hade RegR enligt sin uppställda modell att *avvisa* besvären med hänvisning till klagandens *avsaknad av besvärsrätt;* man var alltså då förhindrad att taga ställning till sakfrågan, huruvida handlingarna skulle lämnas ut eller ej eller – som det överklagade beslutet var utformat – huruvida KamR förfarit korrekt, då man med undanröjande av fondstyrelsens beslut återförvisade målet. *Samma* prövning – rörande löntagarfondstyrelsens status – skulle alltså, *beroende på resultatet av densamma,* antingen anses innefatta en *sakprövning* eller en *bedömning av en sakprövningsförutsättning.*[11]

Enligt min mening hamnar man alltså i en ohållbar situation, om man på detta sätt med ett skenbart finurligt resonemang söker kringgå ett besvärsförbud i det i och för sig vällovliga syftet att skapa ett prejudikat i en oklar fråga. Som framgått ovan, saknar KamR:s positiva beslut i fråga om utlämnande av handling *överklagbarhet,* varför talan – oavsett arten av klagandens invändning – skall avvisas. Självfallet vore det emellertid, som ovan antytts, inte tillfredsställande, om man nödgades lämna saken med detta konstaterande. Följden skulle ju då bli, att även organ, som över huvud inte med tillämpning av rimliga kriterier skulle kunna hänföras till kategorien myndighet, skulle stå utan möjlighet till överprövning i högre instans, om man drabbades av ett åläggande att enligt offentlighetslagstiftningen utlämna en handling. I det i och för sig osannolika fall att KamR t. ex. skulle finna en facklig organisation vara en myndighet och därför påbjöd utlämnande av hos organisationen förvarade handlingar, måste rättsordningen rimligen tillhandahålla något remedium häremot. Så är också fallet. Det avslutande avsnittet ägnas denna fråga.

[10] Möjligen kan man i stället se saken så, att KamR under angiven förutsättning inte borde ha fattat något beslut i sakfrågan utan i stället borde ha *avvisat* besvären över fondstyrelsens beslut, eftersom TF endast medger besvär över myndighets beslut. Om fondstyrelsen inte utgjort en myndighet, hade den fått uppfattas antingen som ett s. k. "övrigt offentligrättsligt organ" eller som ett organ för ett enskilt subjekt (AP-fonden som "stiftelse"), och därvid kräves särskilt författningsstöd för att besluten skall kunna angripas med besvär; jfr Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 164 ff. Prövningen skulle då anses innefatta ett konstaterande av att *löntagarfondstyrelsens beslut* inte är *överklagbart.* RegR skulle alltså ha bedömt frågan, huruvida *talan i KamR* avsett ett *överklagbart beslut.*

[11] Skulle det i närmast föregående not angivna tolkningsalternativet anses rimligare beträffande det hypotetiska fallet, att löntagarfondstyrelsen inte skulle befinnas vara en myndighet, skulle prövningen i stället – beroende på resultatet – ha avsett *två skilda sakprövningsförutsättningar.* Om man funnit, att fondstyrelsen inte var en myndighet, skulle prövningen ha avsett en *överklagbarhetsfråga* gällande det beslut som angripits i KamR. Då fondstyrelsen befanns vara en myndighet, kom prövningen i stället att avse klagandens – fondstyrelsens – *besvärsrätt* i RegR.

4. Det adekvata rättsmedlet

Ovan har jag på redovisade grunder ansett mig kunna utgå från att RegR:s prövning skett inom ramen för *det ordinära besvärsinstitutet* på området. Som framgått, har jag inte kunnat finna, att detta institut – korrekt tillämpat – här erbjuder en framkomlig väg. Det adekvata sättet att bemästra problemet synes i stället vara att anlita ett *extraordinärt rättsmedel.*

Då den normala besvärsvägen varit stängd, har man i praxis i några fall accepterat prövning inom ramen för ett oreglerat s. k. *nullitetsbevärsinstitut,* då de klandrade besluten förmenats vara så grovt felaktiga att man ansett sig böra fastslå, att de "saknar laga verkan".[12] Ett sådant remedium skulle i och för sig kunna lämpa sig för att eliminera beslut, varigenom ett organ utan myndighetskaraktär ålagts att utlämna en handling, som av KamR ansetts allmän. Då nullitetsbesvärsinstitutet emellertid aldrig fått riktigt fäste i svensk rätt och dessutom – med hänsyn till det sätt på vilket det väletablerade resningsinstitutet kommit att tillämpas i administrativ rättspraxis – framstår som umbärligt, synes valet av rättsmedel givet.

Resningsinstitutet har av RegR under en följd av år tillämpats på ett i positiv mening fördomsfritt sätt, vilket medfört, att det kunnat fungera som en betydelsefull säkerhetsventil i ett rättssystem, som principiellt erkänner lagakraftvunna besluts orubblighet.[13] Obunden av andra regler än de fragmentariska bestämmelserna i RF 11: 11 (tidigare § 19 i 1809 års RF) har RegR med användning av resningsinstitutet skapat "rättvisa" i åtskilliga situationer, där normala rättelsemöjligheter inte stått till buds. I det aktuella fallet hade således en prövning av löntagarfondstyrelsens myndighetskaraktär mycket väl kunnat ske inom resningsinstitutets ram. Det förhållandet, att fondstyrelsen inte uttryckligen *ansökt* om resning, utgör sålunda intet hinder för en dylik prövning.[14] Att KamR:s beslut som sådant är *resningsbart* är också fullt klart.[15] Inte heller råder det någon tvekan om att fondstyrelsen måste anses berörd av beslutet på ett sådant sätt, att den har *talerätt* i

[12] Se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen (1973) s. 35 ff och Förvaltningsprocessrättens grunder (4 u. 1984) s. 126.

[13] Lagakraftvinnandet kan bero på att besvärstiden utgått eller – som i det aktuella fallet – på att beslutet över huvud inte är överklagbart. – Med "orubblighet" avser jag här hinder att få till stånd en prövning i högre instans. En annan sak är, att åtskilliga beslut saknar negativ rättskraft och alltså kan omprövas av beslutsmyndigheten själv.

[14] Se Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen s. 149 f.

[15] A. a. s. 92 ff.

ett resningsärende.[16] *Grund* för resning hade likaså förelegat, om man kommit fram till att fondstyrelsen inte var en myndighet.[17]

RegR hade således enligt min mening kunnat skapa klarhet i frågan angående löntagarfondstyrelsens myndighetskaraktär genom att – som man gjort så många gånger tidigare i andra sammanhang – efter att ha avvisat de i ordinär väg anförda besvären förklara, att man prövar talan ''i vad den kan anses avse ansökan om resning''. Det sätt på vilket man i stället valt att närma sig problemet synes alltså inte bara felaktigt utan också onödigt.

[16] A. a. s. 139 f.
[17] A. a. s. 208 ff.

STATSRÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR MYNDIGHETS AGERANDE I KOMMERSIELLT SYFTE

(Offentlighetsprincipen i dataåldern. Utg. av Rättsfonden 1983, s 65–69)

1. Statsrättsliga förutsättningar för myndighets agerande i kommersiellt syfte

Hans Ragnemalm:

Jag har ombetts att i korthet och utan krav på förberedelsearbete försöka belysa, hur grundlagen ställer sig till att myndigheterna sysslar med kommersiell verksamhet. Vad jag nu kommer att säga bygger alltså inte på någon närmare undersökning och än mindre på något som kan karakteriseras som forskning. Redan en snabbgenomgång av RF tycks mig emellertid ge vid handen, att man av vissa där fastlagda principer kan skönja ett någorlunda klart mönster. Bestämmelser av intresse i sammanhanget finns främst i 1, 8, 9 och 11 kap.

I 1 kap RF finns vissa grundläggande regler om vad myndigheterna skall syssla med. Som myndigheter räknas både domstolar och förvaltningsmyndigheter. Enligt 8 § är domstolarnas uppgift rättskipning och förvaltningsmyndigheternas uppgift att utöva offentlig förvaltning.

Bestämmelserna kompletteras och preciseras i 11 kap, som handlar om "rättskipning" och "förvaltning". För att få svar på frågan, vad myndigheterna får ägna sig åt, kan man emellertid inte nöja sig med att abstrakt försöka analysera, vad de nyssnämnda grundlagsförankrade begreppen vill täcka. RF anger med dessa begrepp bara själva ramen men anvisar samtidigt, var den närmare preciseringen står att finna.

Vad gäller domstolarna kan man visserligen redan i RF finna vissa fragment av en materiell definition av begreppet rättskipning. I 11 kap 3 § förbehålles t ex domstol i princip att avgöra rättstvister mellan enskilda, och enligt 2 kap 9 § skall frihetsberövanden med anledning av brott eller misstanke om brott liksom andra tvångsvisa omhändertaganden kunna överprövas av domstol. Rättskipning innefattar emellertid mer än så. En konkret uppfattning om vad verksamheten innebär får man först genom att studera normer av lägre dignitet. Om domstolarnas rättskipningsuppgifter föreskrives enligt 11 kap 4 § i lag, och enligt 8 kap 2 och 3 §§ skall bl a civil- och straffrättsliga regler principiellt ges i lag. Det är med andra ord tillämpningen av RF:s regler om normgivning som ger innehåll åt begreppet rättskipning. Vad domstolarna får syssla med bestämmes i normer, utfärdade enligt RF:s bestämmelser, och utan stöd i sådan grundlagsenlig norm är en viss typ av verksamhet principiellt förbjuden.

Med förvaltningsmyndigheterna förhåller det sig på samma sätt. Då de utövar "offentlig förvaltning" eller, som det uttrycks i 11 kap, utför "förvaltningsuppgifter" – ibland av typ "myndighetsutövning" – kan lagstiftarens mening inte vara, att allt vad de faktiskt företar sig är att hänföra till de citerade termerna. Att begreppen inte i RF ges ett bestämt materiellt innehåll kan inte innebära, att förvaltningsmyndigheterna kan syssla med vad som helst och påstå, att de under alla förhållanden i anslutning till grundlagen utövar offentlig förvaltning eller utför förvaltningsuppgifter.

Liksom vad gäller domstolarna bestämmes förvaltningsmyndigheternas uppgifter huvudsakligen genom normer av lägre dignitet. RF:s regler om normgivning i 8 kap anger vilken form föreskrifter av olika art skall ha. I större utsträckning än beträffande domstolarnas verksamhet kan normerna för administrationen intagas i regeringsförordningar och i regionala eller lokala föreskrifter. Gemensamt är dock, att verksamheten för att vara tillåten måste vara förankrad i normer, som ytterst kan föras tillbaka på grundlagens bestämmelser. Vad som gör en förvaltning "offentlig" är, har det sagts, att den är underkastad en typisk rättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet. Vad som gör den till en "uppgift" är på samma sätt, att förvaltningsmyndigheterna i den rättsliga regleringen ålägges eller beredes möjlighet att

utföra den.

Något utrymme för fritt agerande från myndigheternas sida, helt vid sidan av den offentligrättsliga normgivningen, kan RF inte antas lämna. Därmed är inte sagt, att varje uppgift måste vara i detalj reglerad och specificerad, men rågångarna har alltid åtminstone på ett ungefär utstakats av normgivaren. Vad t ex en byggnadsnämnd skall syssla med regleras huvudsakligen i byggnadsstadgan. I den mån speciallagstiftning saknas, gäller bestämmelserna i kommunallagen. Av byggnadsstadgan framgår motsättningsvis, att nämnden t ex inte får bedriva mäklarverksamhet. Det är en kommersiell verksamhet, som saknar förankring i speciallagstiftningen och som också faller utanför den kommunala kompetensen i kommunallagen. På liknande sätt förhåller det sig med statliga myndigheter. Ägnar de sig åt t ex kommersiell verksamhet, som inte utgör en uppgift enligt specialreglering och som inte heller har något stöd i allmänna bestämmelser av typ myndighetsinstruktioner, måste den principiellt anses förbjuden.

Det finns naturligtvis myndigheter, som har till uppgift att ägna sig åt kommersiell verksamhet. Jag tänker på t ex de affärsdrivande verken. Posten befordrar brev mot betalning, och SJ får på motsvarande sätt lov att transportera gods och personer mot avgift. Anledningen till att myndigheterna får och skall ägna sig åt detta är just, att det föreskrives i lagar och andra författningar.

Jag nämnde, att offentlig förvaltning ibland finansieras med avgifter. Regler om antagande av avgiftsnormer finns i 8 kap RF. Om det allmännas prestation rättsligt eller faktiskt påtvingas den enskilde eller om avgiften inte står i rimlig proportion till vederlaget, skall sådan föreskrift enligt 3 § beslutas av riksdagen genom lag. Enligt 9 och 11 §§ kan riksdagen emellertid bemyndiga regeringen att bestämma sådan avgift eller att i sin tur överlämna denna uppgift till förvaltningsmyndighet eller kommun. Då det gäller avgifter, som erläggs som ett rimligt vederlag för prestationer, som staten tillhandahåller medborgarna, t ex taxor för de affärsdrivande verken, kan beslut enligt 13 § fattas direkt av regeringen med stöd av dess s k restkompetens. Regeringen har då också full frihet att överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet. Detta betyder emellertid inte, att man utan vidare kan ta betalt för vilka prestationer som helst, så snart vederlaget för det

som tillhandahålles är rimligt. Som jag tidigare framhöll, måste myndigheten ha stöd i särskild norm för befogenheten att över huvud utföra prestationen. Vilken typ av norm det skall vara fråga om – lag, förordning etc – beror enligt 8 kap på vad föreskriften innehåller. RF:s regler om avgifter vilar ingalunda på någon grundläggande tanke om att det är fritt fram för myndigheterna att inleda kommersiell verksamhet.

Låt oss också se på 9 kap RF, som behandlar finansmakten. Därav framgår bl a, att riksdagen svarar för den s k budgetregleringen. Man gör enligt 3 § upp en statsbudget, som baseras på två moment: beräkning av statsinkomsterna och anvisning av anslag. Såsom huvudregel upptas alla statens inkomster och utgifter i budgeten. När riksdagen har fattat beslut om anslag, expedieras skrivelser till regeringen, som sedan genom s k regleringsbrev underrättar myndigheterna om anslagen. Genom sin anslagsmakt har riksdagen det yttersta ansvaret för innehållet i den statliga verksamheten. Man kan t ex genom att vägra anslag till en viss verksamhet hindra, att regeringen ger sig in på verksamheten i fråga, även om det i och för sig ligger inom regeringens kompetensområde att besluta om denna.

Bestämmelserna om finansmakten skulle kunna sättas ur spel, om en myndighet gav sig in på kommersiell verksamhet utan att ha anförtrotts detta i särskild föreskrift, enligt vad jag tidigare nämnt. Är myndigheten dessutom framgångsrik i sin kommersiella verksamhet och själv tillgodogör sig överskottet, skulle den därmed kunna utöva sina egentliga förvaltningsuppgifter enligt fastställda normer med större framgång än andra myndigheter, eftersom den förfogar över större ekonomiska resurser. På så sätt skulle hela systemet kunna snedvridas. Eftersom det inte finns någon allmän regel av innebörd, att myndigheterna, utöver de belopp som de tilldelats för att utöva sina offentliga förvaltningsuppgifter skall försöka att få in medel genom att utöva andra uppgifter för att underlätta sin verksamhet, kan man säga, att oreglerad kommersiell verksamhet är främmande för det statsrättsliga systemet.

Kontentan av det sagda skulle då bli följande. Myndigheterna skall enligt 1 och 11 kap RF syssla med offentlig förvaltning. Innehållet i den offentliga förvaltningen bestämmes av normer, tillkomna enligt reglerna i 8 kap. Hur verksamheten skall finansie-

ras anges i 9 kap. Någon möjlighet att bedriva kommersiell verksamhet vid sidan av denna reglering finns principiellt inte. Därmed är naturligtvis inte sagt, att det är fult av myndigheterna att syssla med kommers. Det kanske rent av är önskvärt med en ökad kommersialisering, bl a för att begränsa skattetrycket. Men ett kommersiellt utnyttjande av resurserna måste ske enligt de statsrättsliga spelregler, som jag försökt att beskriva.

YTTRANDEFRIHETEN OCH INTEGRITETEN

(Om våra rättigheter. Antologi utgiven av Rättsfonden 1980, s 51–68)

Begrepp på glid

Det går ofta troll i positivt laddade begrepp. Då ett sådant begrepp blivit etablerat som beteckning på en mer eller mindre klart avgränsad, i de flestas ögon sympatisk företeelse, står det icke länge på förrän konkurrens uppstår om detsamma. Ibland torde förklaringen till att ett begrepp kommer på drift vara att söka i missuppfattningar om dess innebörd eller i en viss fantasilöshet, då det gäller att konstruera nya varianter, men ofta rör det sig om en medveten strävan att överföra begreppets behagliga associationer till nya områden.

Typexemplet är det ursprungligen statsrättsliga begreppet *demokrati,* som genom användandet av olika attribut – ekonomisk, industriell, facklig etc. – kommit att beteckna också helt andra företeelser än ett statsskick, där folket i fria val utser en representation, som ytterst innehar den politiska makten. Direkt korrumperat blir begreppet, då det annekteras av folkstyrelsens fiender, vilka med förtjusning brukar benämna sina diktatoriska system "demokratiska" och ibland även införlivar begreppet med själva statsnamnet.

Ett annat exempel är det i temat för denna antologi förekommande begreppet *rättssäkerhet,* vilket på sina håll uppmjukats till den grad, att det ansetts inkludera eller sammanfalla med den i den klassiska konstellationen konträra företeelsen "effektivitet". Organisatoriska arrangemang och processuella garantier avseende handläggning och kontroll etc. – rättssäkerhetsmoment i traditionell mening – sammanblandas med effektivitetsaspekter av huvudsakligen den anledningen, att också snabbhet och effektivitet i förfarandet vanligen är av godo både för den enskilde och det allmänna; då begreppet rättssäkerhet på sådant sätt användes för att tämligen urskillningslöst beteckna allt som uppfattas som bra i (t.ex.) ett administrativt förfarande, riskerar det emellertid att förlora varje pregnans. (Jfr t.ex. Bramstång, Förutsättningarna för barnavårdsnämnds ingripande mot asocial ungdom s. 53

not 10 med kritik mot laborerandet med dubbeltydiga rättssäkerhetsbegrepp inom området för administrativa frihetsberövanden.) Ytterligare ett steg mot begreppets totala deklinering har tagits, då det definierats i termer av en subjektiv "känsla" eller "upplevelse" av rättssäkerhet, dvs. ett slags välbefinnande i form av tillit till systemet. (Se Krantz, Rätt och rättsskydd i den sociala barna- och ungdomsvården s. 39 f, 42, 341.)

Lika illa förhåller det sig väl icke med begreppet *yttrandefrihet,* men tendenser i samma riktning kan skönjas. Att det står en gloria kring själva begreppet är ytterst förklarligt, då det ju leder tankarna till moment av fundamental betydelse för varje demokrat och humanist. I yttrandefrihetsutredningens i fjol framlagda debattbetänkande "Grundlagsskyddad yttrandefrihet" (SOU 1979:49) betonas med emfas att yttrandefriheten "har sitt fäste i medborgarnas sinnen", att den "upplevs som ett omedelbart givet värde, som inte skapas men väl kan säkerställas via lag" etc (s. 19). Det är emellertid, som denna uppsats vill visa, förbundet med avsevärda risker – även för yttrandefriheten – om man så bländas av begreppets strålglans, att man förlorar fotfästet i verkligheten. Den kritik mot utredningens lagtextskiss med tillhörande motiv, som utgör stommen i denna uppsats, sammanhänger ytterst med utredningens oklara uppfattning om yttrandefrihetens syfte och innebörd och dess förströdda intresse för och negligerande av väsentliga integritetsfrågor.

Grundlagsskyddad yttrandefrihet

Det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten i allmänhet – friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor – är, liksom för närbesläktade medborgerliga fri- och rättigheter, begränsat; riksdagen kan genom vanlig lag sätta friheten ur spel, dock under iakttagande av vissa materiella spärregler (RF 2:1, 12–16, 8:3). Tryckfriheten intar emellertid en särställning, då föreskrifter därom i allt väsentligt är av grundlags karaktär. Det i Sverige traditionellt starka skyddet för just framställningar i tryckt skrift förklaras givetvis av att denna uttrycksform intagit en central roll, då det gällt att förmedla upplysningar och åsikter i samhällsfrågor; tryckfriheten har setts som en nödvändig garanti för det fria samhällsskicket.

Tillkomsten av nya, ofta mycket effektiva former för spridande av information och åsikter har emellertid medfört, att den ensidiga fixeringen vid just det tryckta ordet numera ter sig föråldrad. Genom grundlagsändringar 1976, som trätt i kraft 1/1 1978, utvidgades visserligen TF:s tillämpningsområde något, genom att "skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande," under vissa förutsättningar underkastats samma regler som de egentliga tryckta – i tryckpress framställda – skrifterna (TF 1:5), men det rörde sig trots allt om en marginell förstärkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. I det föreliggande betänkandet av yttrandefrihetsutredningen föreslås nu en mera genomgripande utvidgning av det konstitutionella skyddet, genom att TF:s regelsystem med vissa modifikationer appliceras på även andra uttrycksformer än tryckt skrift. Bestämmelser om offentliga framställningar genom anlitande av radio, TV, film, videogram, fonogram, teater, utställningar, demonstrationer och sammankomster föreslås sålunda inflyta i en särskild yttrandefrihetsgrundlag (YGL), som antingen skall inkludera även den nuvarande regleringen i TF (alt A) eller komplettera denna (alt B); hänvisningar till lagförslaget nedan avser det förra alternativet.

Utredningens intentioner i vad de innefattar en strävan att stärka yttrandefriheten genom en breddning av grundlagsregleringen synes, som antytts, välgrundade. (Till bl.a. den viktiga frågan om yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av enskilda ämnar utredningen senare återkomma, s. 17.) Det kan emellertid ifrågasättas, om icke den skisserade YGL:s tillämpningsområde genom anknytningen till bestämnda medier i vissa avseenden blivit för vidsträckt och i andra för snävt. Å ena sidan kommer de i vissa hänseenden tämligen invecklade bestämmelserna att träffa åtskilliga framställningar, som i allt väsentligt saknar betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhället. Å andra sidan undantages varje framställning, som icke offentliggöres genom angivna medier, oavsett dess betydelse för yttrandefriheten i denna mening. Avgränsningsproblemen sammanhänger med utredningens strävan efter enhetliga regler för samtliga de yttrandeformer, som skall omfattas av den nya grundlagen, och dess oklara uppfattning om lagstiftningens centrala skyddsobjekt, alltså "yttrandefriheten". Det vill, som nedan närmare utvecklas, synas som om man med ett mera differentierat system bättre kan värna om den egentliga, skyddsvärda

yttrandefriheten utan att onödigt komplicera regleringen. I de närmast följande avsnitten framföres inledningsvis vissa allmänna synpunkter på vådan av mediebundenheten och de långt drivna uniformeringssträvandena.

Det skyddsvärda området

Enligt utredningens direktiv bör den nya grundlagsregleringen i princip omfatta alla de medier som kan ha särskild betydelse för *den fria åsiktsbildningen i samhället.* Syftet med en utvidgad reglering bör alltså icke vara att åstadkomma ett ökat skydd för *alla* typer av offentligen framförda "yttranden". Samhället har ingen anledning att erbjuda särskilt skydd för t.ex. smädelser mot enskilda personer, rasistisk propaganda, pornografiska framställningar eller offentliggörande av försvarshemligheter. "Yttrandefriheten" i en mera obestämd bemärkelse kan tvärtom i vissa fall medföra sådana skador för väsentliga enskilda eller allmänna intressen, att den bör beskäras. Även i fråga om mera respektabla former av "yttranden" av typ enklare underhållning eller populärmusik kan behovet av grundlagsskydd allmänt sett – jfr nedan – ifrågasättas. En given utgångspunkt för varje resonemang kring en utvidgning av yttrandefriheten bör alltså vara, att man gjort klart för sig vad denna innebär eller m.a.o vad man vill skydda.

Utredningens bidrag till belysning av denna fråga (s. 19–22) ger uttryck för ytliga och tämligen grumliga, närmast naturrättsligt färgade föreställningar om yttrandefrihetens innebörd och syfte. Något användbart underlag för överväganden om utsträckning av skyddet för yttrandefriheten har utredningen här ej presenterat.

Att den *politiska* yttrandefriheten bör utgöra det främsta skyddsobjektet för en ny grundlagsreglering är uppenbart. Redan i RF:s första paragraf klargöres otvetydigt, att sådan yttrandefrihet utgör en förutsättning för att rösträtten skall bli meningsfull och reell folkstyrelse därmed kunna förverkligas. I 2 kap. ges närmare regler till skydd för yttrandefriheten och andra för den fria åsiktsbildningen väsentliga rättigheter. I den mån sådana rättigheter över huvud får inskränkas, uppställes särskilda restriktioner, avsedda att garantera att det yttersta syftet – möjliggörandet och upprätthållandet av det demokratiska

styrelseskicket – icke äventyras. Sålunda får enligt RF 2:12 2 st en begränsning aldrig "sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar". TF:s s.k. instruktion (1:4) ger uttryck för samma synsätt, då tryckfriheten där karakteriseras som "grundval för ett fritt samhällsskick".

Vid sidan av yttranden i politiska frågor anges i RF även vissa andra yttranden som särskilt skyddsvärda. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras i yttrande- och informationsfriheten skall enligt RF 2:13 2 st särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga sådan frihet icke bara i politiska utan även i *religiösa, fackliga, vetenskapliga* och *kulturella* angelägenheter. Även dessa arter av yttranden är uppenbarligen värda ett särskilt skydd; delvis rör det sig här om företeelser, som samtidigt utgör ett moment i den politiska yttrandefriheten.

Den yttrandefrihet som sålunda är omistlig i ett på folkstyrelsens princip byggt samhälle kan alltså i sina huvuddrag urskiljas. Ytterst gäller det att värna om rätten att kritisera innehavarna av den politiska makten. Uttrycksformer, som *typiskt* kommer till användning i detta syfte, bör alltså primärt skyddas.

En oundviklig följd av en strikt mediebunden yttrandefrihetsgrundlag blir, att grundlagsskyddet i princip urskillningslöst kommer att avse yttranden av alla slag, som framföres i de av regleringen omfattade medierna. I den mån en viss uttrycksform till övervägande del eller åtminstone i icke helt obetydlig utsträckning har betydelse för utövandet av den centrala yttrandefrihet som ovan berörts, föranleder ett sådant system inga principiella betänkligheter. Så förhåller det sig t.ex. med den nuvarande, mediebundna regleringen i TF. Om däremot en uttrycksform i allt väsentligt brukas för förmedlande av "yttranden", som ligger helt vid sidan av det skyddsvärda området, kan en grundlagsreglering av uttrycksformen med fog ifrågasättas, även om den till äventyrs någon gång också skulle användas för framförande av skyddsvärda budskap.

De samtidiga strävandena efter en så långt möjligt uniform reglering av alla berörda uttrycksformer kan ge den oönskade bieffekten, att skyddet för den väsentliga friheten att framföra åsikter och meddela upplysningar i samhällsfrågor och att ge uttryck för tankar och känslor i religiösa och kulturella frågor opåkallat beskäres. I vart fall kan följden bli, att regleringen onödigt kompliceras och därmed kan bli

mindre effektiv. Särskilt bör beaktas att risken för urholkning av den s.k. exklusivitetsgrundsatsen (YGL 1:10) ökar, om lagstiftningen i princip omfattar yttranden i medier med hög frekvens av framställningar, som saknar samband med yttrandefriheten i egentlig mening. Redan nu inger tendenser i praxis att undantaga vissa yttranden i tryckt skrift från tillämpningen av TF:s beträffande sådana principiellt exklusivt tillämpliga regler (TF 1:3) med åberopande av att de saknar samband med tryckfrihetens syfte – att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning – viss oro. Skulle den nya grundlagen i än större utsträckning skydda framställningar, som är helt likgiltiga ur synpunkten att värna om samhällskritiken och jämförbara aktiviteter, kan mer eller mindre välgrundade uppfattningar om erforderliga och förutsatta möjligheter till avsteg från exklusivitetsprincipen än oftare göra sig gällande. Härigenom kan också yttrandefrihetens kärna hamna i farozonen.

Utredningen berör i olika sammanhang problemet i förbigående. Fonogrammen, som till den utan jämförelse största delen består av inspelad musik, anges t.ex. "ha begränsad betydelse som medium för opinionsbildning och informationsverksamhet" (s. 46). Vissa tillställningar, som enligt utredningens terminologi faller under begreppet sammankomst, anges ha "ett begränsat intresse från yttrandefrihetssynpunkt", då "inslaget av opinionsbildning är obefintligt och syftet uteslutande är att bereda deltagarna underhållning, sysselsättning eller förströelse" (s. 51). Även film, videogram, teaterföreställningar och utställningar, som enligt utredningen i ökande utsträckning användes för samhällskritik och debatt i allmänna frågor, säges dock "till största delen utnyttjas för framställningar med annat syfte" (s. 75).

Någon mera systematisk genomgång och analys av de olika mediernas betydelse för åsiktsbildningen i samhällsfrågor redovisar utredningen emellertid icke, låt vara att antaganden härom någon gång åtminstone indirekt påverkat lagförslagets utformning (se t.ex. s. 75 f ang. valfriheten vad gäller ensamansvar för teaterföreställningar och utställningar). Detta synes vara en direkt följd av att arbetet på en förstärkning av "yttrandefriheten" i en tämligen obestämd mening bedrivits utan en klar uppfattning om vad som är denna yttrandefrihets egentliga kärna. Det synes angeläget, att olika uttrycksformers betydelse som instrument för samhällskritik (och därtill anknytande

verksamhet av religiös, vetenskaplig och kulturell art) noggrant beaktas i det fortsatta utredningsarbetet. Dylika överväganden synes kunna ge till resultat, att yttranden i vissa medier, t.ex. fonogram, i princip lämnas utanför grundlagsregleringen, och att endast vissa bestämmelser, gällande för alla offentliga framställningar utan krav på viss medieanknytning, blir tillämpliga (jfr vad omedelbart nedan anföres).

Otillräckligt skydd för vissa uttrycksformer?

Om den av utredningen skisserade YGL:s tillämpningsområde sålunda möjligen i vissa avseenden blivit för vidsträckt, kan ifrågasättas om det icke till följd av mediebundenheten i andra blivit för snävt. Att lämna yttranden, som framföres i vissa redan existerande eller senare tillkommande medier, helt utan skydd i en ny YGL ter sig sakligt tvivelaktigt. De överväganden som ligger bakom grundlagsskyddet för yttrandefriheten och där gjorda avgränsningar i förhållande till andra intressen, t.ex. medborgarnas krav på integritetsskydd, är i stort sett oberoende av vilket medium som kommer till användning. Ofta framföres f.ö. samma eller liknande uppgifter i olika medier. Den tekniska utvecklingen medför också, att nya medier tillkommer, och att andra snabbt får väsentligt ökad betydelse. En grundlagsreglering, som i sin helhet är kasuistiskt avgränsad till att endast avse vissa medier, löper alltså risken att snart framstå som föråldrad. I sammanhanget kan erinras om att lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (1960:729) medvetet frigjorts från den tidigare bundenheten till bestämda medier och därigenom kunnat erbjuda skydd jämväl åt framställningar, som tillkommit med anlitande av ny teknik.

Det synes sålunda vara att föredraga, om åtminstone delar av den grundläggande yttrandefrihetslagstiftningen, i likhet med den auktorrättsliga lagstiftningen, kunde frigöras från anknytningen till speciella uttrycksformer. Dock kan det icke bli fråga om att applicera samtliga de principer (t.ex. om ensamansvar) som uppbär det nuvarande systemet i TF på yttranden i alla medier. En differentiering måste göras, t.ex. så att vissa allmänna, icke mediebundna regler om yttrandefriheten ges i ett första kapitel, medan speciella bestämmelser – i anslutning till TF:s system – för ur synpunkten att främja den fria

åsiktsbildningen i samhällsfrågor mera väsentliga och väl fixerade medier intages i de följande kapitlen.

Till den inledande gruppen av i princip generellt tillämpliga bestämmelser kunde hänföras bl.a. regler om censurförbud, om skydd mot andra hinder från samhällets sida, om det allmännas stödåtgärder, om informationsfriheten och – med vissa undantag – om etableringsfriheten; även bestämmelser om en särskild brottskatalog kunde möjligen föras hit. Om dessa bestämmelser icke gjordes mediebundna, skulle man åstadkomma ett starkare skydd för yttrandefriheten, som i berörda avseenden då kom att omfatta även t.ex. skrifter, som framställts genom stencilering, fotokopiering eller något liknande förfarande men som icke uppfyller kraven för att reglerna om tryckta skrifter skall bli tillämpliga (jfr TF 1:5, YGL 2:2); även andra existerande eller tillkommande, kanske mindre väl fixerade yttrandeformer skulle härigenom beredas ett väsentligt grundlagsskydd. – I inledningskapitlet kunde också intagas vissa bestämmelser om skydd för speciella uttrycksformer, såsom sammankomster och demonstrationer, i den mån dessa icke beröres av reglerna i de följande kapitlen.

Bestämmelser om bl.a. ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet förutsätter däremot, som utredningen också framhåller, ett i förväg fixerat budskap och en i förväg utpekad ansvarig person. Regler härom måste därför reserveras för vissa bestämda uttrycksformer, i första hand tryckta skrifter, filmer, radio- och TV-program. Huruvida även videogram och fonogram bör omfattas är beroende av den analys av dessa mediers betydelse för åsiktsbildningen i samhällsfrågor som ovan rekommenderats. Viss skepsis föranleder utredningens förslag, att arrangören av en teaterföreställning eller utställning härvidlag skall ha valfrihet (jfr nedan).

I de närmast följande avsnitten kommenteras – i diskussionsform och utan varje anspråk på att presentera färdiga lösningar – utredningens förslag på enskilda punkter vad gäller dels bestämmelser, som enligt vad nyss anförts principiellt borde kunna tillämpas oavsett uttrycksform, dels med nödvändighet mediebundna regler; i anslutning härtill diskuteras frågan om en speciell rättegångsform på området över huvud är befogad och förenlig med hänsynen till medborgarnas personliga integritet.

Allmänna skyddsregler?

Yttrandefrihetsutredningen vill vidga de nuvarande *förbuden mot censur och andra hindrande åtgärder* i TF 1:2 till att omfatta framställningar i vissa ytterligare medier (YGL 1:7, 2:1). Då det rör sig om ett helt centralt moment i friheten att "i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor" (RF 2:1), synes en utsträckning av grundlagsregleringen till att avse nya uttrycksformer välmotiverad. Som ovan antytts, kan det emellertid ifrågasättas, om man icke bör kunna gå ytterligare ett steg och låta förbuden gälla varje offentligt yttrande utan någon bundenhet till visst medium.

Fog finnes även för utredningens principiella uppfattning, att *det allmännas stödåtgärder* icke bör vare sig gynna eller missgynna vissa slag av yttranden i syfte att ge den offentliga debatten en viss inriktning. En regel härom borde med fördel kunna göras oberoende av framställningsform. Den skisserade bestämmelsen – innebärande att stödet icke får "utformas eller fördelas så att någon gynnas eller missgynnas på grund av sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende eller på grund av sina ställningstaganden i särskilda frågor" (YGL 1:8) – ålägger emellertid samhället en så långtgående neutralitet i åsiktsfrågor, att det kan ifrågasättas, om man verkligen kan förvänta sig en strikt tillämpning enligt dess lydelse. Även t.ex. renodlat antidemokratiska rörelser och företrädare för rasistiska uppfattningar skulle enligt ett sådant stadgande komma i åtnjutande av detta skydd. En total neutralitet i detta avseende överensstämmer mindre väl med det allmänna målsättningsstadgandet i RF 1:2; jfr även t.ex. radiolagen 6 § 2 st, som ålägger programföretag att hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Om icke någon reservation av antytt slag tillfogas, torde man riskera, att i stället de kvalitetsmässiga kriterier, som enligt utredningen får göra sig gällande vid utformningen och fördelningen av stödet (s. 59), oegentligt kommer att åberopas även i fall, då det i själva verket är budskapets t.ex. fascistiska eller rasistiska innehåll man ej anser sig kunna stödja.

Förslaget om förstärkning av *informationsfriheten* – i RF 1:2 beskriven som friheten att "inhämta och mottaga upplysningar samt i

övrigt taga del av andras yttranden" – synes välgrundat. Det i den tilltänkta YGL upptagna stadgandet härom (1:5) innefattar rätt för medborgarna att för eget bruk inneha och använda alla typer av föremål och tekniska hjälpmedel, som kan förmedla yttranden till allmänheten. Det är, icke minst med tanke på att utvecklingen kan frambringa ny teknisk apparatur för distribution av "yttranden", befogat, att en sådan bestämmelse icke begränsas till att avse vissa bestämda objekt – t.ex. skrifter, radio- och TV-mottagare, grammofoner, bandspelare och filmprojektorer – utan även "andra liknande föremål".

Mera tveksamt är i vad mån grundlagsregler om *etableringsfrihet* kan frigöras från sambandet med vissa bestämda medier. Det vore naturligtvis tilltalande, om man generellt kunde garantera medborgarna rätten att, oavsett framställningsform, framföra tankar och åsikter till allmänheten och att bedriva verksamhet, som syftar till att offentliggöra egna eller andras yttranden. En oinskränkt sådan princip är dock självfallet omöjlig. Redan ekonomiska skäl lägger i stor utsträckning hinder härför; de effektivaste spridningskanalerna – inklusive den klassiska varianten, den tryckta skriften – har blivit allt kostsammare och kan numera ofta icke undvara samhällsstöd (jfr ovan). Även med bortseende från ekonomiska faktorer är självfallet en rätt för envar att yttra sig offentligt via t.ex. radio eller TV och att bedriva verksamhet innefattande etersändningar av praktiska och tekniska skäl helt orealistisk. Det kan dock ifrågasättas, om just sceniska framställningar, biografföreställningar, offentliga uppspelningar av ljudupptagningar och utställningar lämpligen bör omgärdas av ett särskilt etableringsskydd (YGL 1:4). Man synes väl kunna tänka sig en mera generell huvudregel om etableringsfrihet, vilken kompletterades med undantag för vissa, klart avgränsade yttrandeformer (främst etermedier). – Då det gäller aktiviteter av typ *sammankomster och demonstrationer* tillgodoses samma syfte som ligger bakom principen om etableringsfrihet genom utredningens förslag om grundlagsstadgat förbud icke endast mot förhandshinder hänförliga till yttranden, som därvid kan framföras (jfr ovan), utan även mot krav på tillstånd för själva arrangemanget och mot upplösning av detsamma av annan anledning än som anges i YGL (1:9). I samband med behandlingen av det föreslagna stadgandet berör utredningen (s. 121) även relationen till RF, varvid framgår att man tänker sig, att mötes-

och demonstrationsfriheterna alltjämt principiellt skulle vara relativa och således enligt RF 2:12–16 kunna inskränkas genom vanlig lag. Då principerna för begränsningar emellertid samtidigt föreslås bli intagna i annan grundlag – YGL – synes systemet inkonsekvent. Samordningen mellan de båda grundlagarna tarvar emellertid även i övrigt ytterligare överväganden, vilket måste beaktas i det fortsatta utredningsarbetet (se t ex. RF 2:1, sista st).

Att applicera reglerna om en särskild *brottskatalog* i TF 7:4 även på yttranden, som framföres till offentligheten i andra former, föranleder, som utredningen framhåller, knappast några praktiska svårigheter. Som ovan påpekats, har utredningen emellertid icke tillfredsställande underbyggt sin uppfattning, att just yttranden genom de angivna medierna är förtjänta av det speciella skydd som kravet på s.k. dubbel kriminalisering innebär. Å ena sidan kan man fråga sig, om icke skyddet principiellt borde omfatta alla offentligen framförda yttranden, oberoende av vilket medium som kommit till användning. Å andra sidan kan det förhållandet, att vissa medier, som saknar nämnvärd betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhällsfrågor, avses omfattas av bestämmelserna, medföra svårigheter vid tillämpningen av exklusivitetsgrundsatsen (jfr ovan). Frågan om tillämpningsområdets avgränsning förtjänar ytterligare överväganden.

Mediebundna skyddsregler

Instituten *ensamansvar, meddelarfrihet* och *anonymitetsskydd* har, som utredningen påpekar, det inbördes sambandet, att i den mån ansvarighetsregler enligt TF:s modell icke kan tillämpas i fråga om en viss framställningsform, någon ansvarsfrihet för meddelare eller någon anonymitetsrätt ej heller kan införas. Utgångspunkten för utredningens bedömning av dessa frågor tycks vara den, att de *praktiska* möjligheterna att arrangera ett system med ensamansvar beträffande yttranden i visst medium bör vara avgörande för om regler i berörda avseenden bör tillskapas. Som tidigare anmärkts, tycks man däremot fästa mindre avseende vid den primära frågan, om det *sakligt* – ur synpunkten att skydda den fria åsiktsbildningen i samhället – är befogat att utsträcka tillämpningsområdet för dessa regler till att jämväl omfatta medier, som i allt väsentligt nyttjas för framställningar med annat, ofta rent kommersiellt, syfte (jfr utredn. s. 75). Liksom i

övrigt präglas förslaget av en i och för sig förtjänstfull strävan att skydda "yttrandefriheten", men här som i andra avseenden framträder den ogenomtänkta eller i vart fall otillfredsställande utvecklade uppfattningen om vad som är denna yttrandefrihets skyddsvärda kärna.

Utredningens grundläggande uppfattning om "yttrandefrihetens" – i obestämd mening – allt överskuggande betydelse leder till att man ibland utan närmare motivering avfärdar varje beaktande av andra, väsentliga faktorer. Sålunda påpekas väl, att bestämmelserna om ansvarsfrihet och anonymitet för meddelare innebär "en betydande frihet för publicister att handskas med hemligt material och sådana upplysningar som är ömtåliga från integritetsskyddssynpunkt" (s. 72). Påpekandet följes emellertid omedelbart av ett förbehållslöst erkännande av den ansvarsmedvetenhet och den omdömesgillhet som pressen hittills påstås ha visat i berörda hänseenden. Man ställer dock frågan, huruvida liknande förutsättningar föreligger i fråga om andra framställningsformer – en punkt där utredningsdirektiven ger uttryck för skepsis – men man anser sig tydligen icke behöva i sak besvara den; det avgörande är enligt utredningen endast "de praktiska möjligheterna att åstadkomma en fungerande ansvarsordning" (s. 72).

Ett liknande synsätt kommer till uttryck i utredningens, dock något obestämda och i skissen till YGL ej genomförda, rekommendation om ett slopande av undantagen från meddelares och anskaffares ansvarsfrihet. Man noterar visserligen, att det rör sig om en intresseavvägning mellan yttrandefriheten och hänsynen till rikets säkerhet, men nöjer sig sedan med att konstatera, att en sådan reform skulle innebära "en förstärkning av yttrande- och informationsfriheterna" (s. 78, 81; jfr s. 128, 134). Något försök att belysa värdet av en sådan reform ur synpunkten att främja intresset av fri åsiktsbildning i samhällssfrågor göres icke, och än mindre andas uttalandet någon förståelse för samhällets skyddsintresse. I sistnämnt hänseende tycks utredningen ha glömt bort vad man tidigare (s. 20) riktigt antytt därom, att yttrandefriheten ibland bör få vika för hänsynen till rikets säkerhet, som ytterst kan gälla "det fria samhällets bestånd"; att urskillningslöst hävda "yttrandefrihetens" intressen kan alltså leda till att man får ett samhälle, där ingen verklig yttrandefrihet är möjlig.

Det synes alltså påkallat med en förnyad prövning av tillämpningsområdet för aktuella regelkomplex med beaktande icke endast av de

praktiska och lagtekniska möjligheterna att arrangera ett ensamansvar jämte meddelar- och anonymitetsskydd utan även av sakliga motiv för en sådan ordning i relation till motstående allmänna och enskilda intressen (sekretess- och integritetshänsyn).

Vad gäller utredningens konkreta förslag beträffande införande av bestämmelser om ensamansvar etc är det klart, att reglerna måste vara mediebundna. En förutsättning för ensamansvaret bör principiellt också vara, att budskapet är på förhand fixerat till sitt innehåll. Dessa principer föranleder några kommentarer till utredningsförslaget vad gäller teaterföreställningar och utställningar. För att sådana skall kunna omfattas av regleringen föreslår utredningen, att undantag från ensamansvaret skall göras beträffande yttranden, som tillkommit utan den ansvariges (utgivarens) vetskap. Även om utgivaren ålägges bevisbördan härför, innefattar bestämmelserna en beaktansvärd komplikation vid ansvarsutkrävandet. Förslaget att arrangören skall kunna välja, om han vill åtaga sig det exklusiva ansvaret för en teaterföreställning eller en utställning, innefattar också vissa risker. Utredningen påpekar själv (s. 76), att detta för en presumtiv meddelare innebär, att han icke alltid kan vara säker på att han har rätt till anonymitet och straffrättslig immunitet.

Vad gäller med nödvändighet mediebundna skyddsregler bör noteras, att utredningen avstått från att i lagtextskissen införa bestämmelser om *beriktigande*, vilka i så fall enligt utredningen måste reserveras för periodiska skrifter och sändningar till allmänheten via radio och TV. Någon motivering för att medborgarna bör förvägras ett sådant integritetsskydd ges icke. De omständigheter som kan tala mot en lagfäst rätt till *genmäle* (jfr utredn. s. 106 ff) är här icke relevanta, varför en framtida YGL med fördel borde kompletteras med regler om skyldighet att i angivna medier offentliggöra beriktiganden, avsedda att bereda den enskilde skydd mot publicitetsskador. Det synes angeläget, att den svenska rättsordningens personlighetsskydd härvidlag bringas i nivå med vad som gäller i våra nordiska grannländer.

Rättegangsformen och integritetsskyddet

Ehuru det rör sig om ett debattbetänkande, redovisar yttrandefrihetsutredningen på en central punkt redan nu en klar ståndpunkt: Jurysystemet bör bibehållas (s. 16). Argumentationen i frågan bygger i

allt väsentligt på uppfattningen, att "yttrandefriheten" härigenom stärkes, eftersom utsikterna till en frikännande dom vid åtal för yttrandefrihetsbrott är större, om den i olika avseende friare juryprövningen användes. En smula tillspetsat skulle man alltså kunna säga, att pläderingen för jurysystemet innefattar ett förordande av att lagstiftning, som av hänsyn till motstående intressen inskränker yttrandefriheten, icke blir effektiv. Vägande skäl synes emellertid tala för att detta system i stället för att utsträckas till att gälla nya typer av yttrandefrihetsmål övergives i samband med tillskapandet av en ny YGL, och att målen avgöres av allmän domstol i vanlig sammansättning med nämnd.

Det främsta skälet för denna uppfattning är, att jurysystemet icke tillgodoser den enskildes legitima krav på skydd för sin integritet. Även om yttrandefrihetslagstiftningen ytterst sättes på prov i krisartade lägen, då den fria kritikrätten och opinionsbildningen kan sättas i fara – och den således måste vara utformad så, att dylika angrepp kan motstås – kan man icke heller bortse från den aktuella verkligheten: Den helt dominerande delen av de i och för sig fåtaliga tryckfrihetsmålen gäller ärekränkning av enskild person. Utredningen noterar själv, att målen oftast gäller "sådana rent privata förhållanden vars fredande inte i någon rimlig mening kan stå i motsatsförhållande till intresset av en öppen debatt och en fri åsiktsbildning" (s. 87). Att frekvensen av tryckfrihetsmål är så låg förklaras näppeligen av att massmedia skulle visa en exceptionell ansvarsmedvetenhet och ha en allmänt hög moral utan sammanhänger i hög grad med jurysystemets brister.

Svårigheterna att med något mått av säkerhet på förhand bedöma utgången av en juryprövning är uppenbara. Juryn motiverar icke sina avgöranden, och prejudikatvärdet är obefintligt. Ett frikännande kan icke överprövas i högre instans. JK har med rätta uttalat, att det är ett rent lotteri att väcka åtal i tryckfrihetsmål, och att en sådan ordning icke kan gagna rättssäkerheten.

Utredningens generella avståndstagande från all prejudikatbildning, då det gäller att fastställa yttrandefrihetens gränser – gränser som lagstiftaren uppställt och som skall respekteras – är anmärkningsvärt. Påpekandena, att "den allmänna uppfattningen om vad som får sägas om medmänniskan växlar från tid till annan och kan växla relativt snabbt" (s. 91), och att skilda uppfattningar också kan göra sig gällande

i "olika landsändar" (s. 105), är inga vägande argument mot prejudikatbildning. Att de faktiska förhållandena och synsätten kan förändras efter en ursprungligen prejudicerande dom är inget för detta rättsområde unikt. Det gäller all rättstillämpning, och motmedlet är givetvis i första hand förändringar i lagstiftningen men också en uttunning av en äldre doms prejudikatvärde; svenska domstolar är icke så rigida i sin syn på äldre domar som tycks föresväva utredningen. Den antydda uppfattningen, att yttrandefrihetens gränser lämpligen kan tillåtas variera från en landsdel till en annan, framstår som säregen. Denna brist på förutsebarhet verkar avhållande på medborgarnas benägenhet att utnyttja de möjligheter rättsordningen tillhandahåller dem att hävda sitt integritetsskydd. Att erbjuda rättsligt skydd men samtidigt på detta sätt tämligen effektivt hindra, att det kommer till användning, är föga tilltalande.

Att en person, som med åberopande av de rättsregler lagstiftaren ställt upp till skydd för hans personliga integritet vänt sig till domstol för att få skyddet realiserat men misslyckats med detta, saknar varje möjlighet att få en överprövning till stånd i högre instans innebär ett avsteg från rättsstatliga principer. Ur synpunkten att värna om den fria åsiktsbildningen i samhällsfrågor är det ingalunda nödvändigt att förvägra den enskilde detta elementära rättsskydd.

Ett nära samband med fullföljsrätten har kravet på att utslagen skall motiveras. En upplysande motivering kan endera övertyga vederbörande om att avgörandet är korrekt eller ge honom underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till beslutsfattarnas kompetens och objektivitet kräver också, att dessa förmår visa, att avgörandena är väl underbyggda. Vetskapen om att motivering måste ges främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena.

Trots sitt hävdande av jurysystemets företräden även i fråga om prövning av yttranden om privatpersoner diskuterar utredningen (s. 104–106) – mot bakgrund av den principiella inställningen dock tämligen halvhjärtat – möjligheterna att delvis tillgodose kritiken mot detta system genom att undantaga mål, som renodlat gäller den enskildes integritet. Svårigheterna att skilja ut de mål som enbart berör ett enskilt och icke något allmänt intresse är uppenbara, t.ex. då kritik framföres mot en politiker eller tjänsteman. Detta problem skulle enligt utredningen möjligen kunna bemästras, genom att juryn i en första omgång fick ta ställning till denna fråga. En sådan lösning

tillgodoser näppeligen den enskildes krav på rättstrygghet. – Den skisserade möjligheten att i vissa fall bespara målsäganden obehaget av en opåkallad sanningsbevisning, genom att juryn på ett tidigt stadium under processen skulle ha att avgöra, om sanningsbevisning över huvud behövs, utgör likaså en halvmesyr då det gäller att komma till rätta med jurysystemets brister. Detsamma gäller den antydda, men av utredningen själv närmast avvisade, lösningen att i ökad utsträckning låta ärekränkningsmål efter angivelse falla under allmänt åtal, vilket skulle göra målsäganden mindre benägen att av kostnadsskäl avstå från en hasardbetonad juryprövning.

I samband med att man diskuterar möjligheterna att införa juryprövning på nya områden och de problem som förorsakas av att bevisfrågor därmed oftare aktualiseras, uttalar sig utredningen (s. 92) bl.a. om domarens resp. juryns speciella kompetens. Juryn säges "knappast" ha några företräden framför rätten när det gäller att fastställa fakta i målet; det är i stället "antagligt", att domarens yrkesmässiga erfarenhet gör honom bättre skickad än juryn att handha denna uppgift. Å andra sidan påpekas att viss bevisprövning redan nu ankommer på juryn och hävdas att de juridisk-tekniska problemen vid bevisprövning är jämförelsevis små. De viktigaste egenskaperna hos bedömaren säges vara "sunt förnuft och gott omdöme", egenskaper som anses vara väl representerade inom juryn. Av vissa skäl (se s. 93, 134) stannar utredningen dock för det bättre av de båda övervägda alternativen, nämligen att uppgiften att pröva bevisningen bör läggas på rätten, vars avgöranden i bevisfrågor skall vinna laga kraft, innan juryprövningen tar vid (YGL 13:2). – De med det ökade inslaget av bevisfrågor förknippade komplikationerna undanröjes, om prövningen helt förlägges till allmän domstol. En sådan prövning av juristdomare och nämndemän kan beräknas ske icke bara med sunt förnuft och gott omdöme utan också med yrkesskicklighet och erfarenhet av dömande verksamhet.

Respekten för de av lagstiftaren uppdragna gränserna för yttrandefriheten och därmed för motstående intressen – icke minst hänsynen till den personliga integriteten – talar sålunda för att vanlig rättegångsordning följes i yttrandefrihetsmål. Genom lekmannamedverkan i form av nämnd tillgodoses kravet på att dessa mål skall avgöras av ett organ med folklig förankring, där olika erfarenheter och allmänna synsätt i samhällsfrågor finnes representerade. Den s.k. instruktionen

(jfr TF 1:4, YGL 1:1) bör givetvis gälla även om den ordinarie rättegångsformen användes. De som är satta att döma över missbruk av yttrandefriheten skall alltså i grundlagen åläggas att betänka, att yttrandefriheten utgör *grundval för ett fritt samhällsskick*, och att man därför alltid skall uppmärksamma syftet mera än framställningssättet och i tveksamma fall hellre fria än fälla. Då det däremot gäller yttranden, som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhällsfrågor och liknande angelägenheter – alltså med yttrandefriheten i egentlig mening – saknas anledning att iakttaga särskild restriktivitet vid uppfyllandet av de förpliktelser samhället åtagit sig med avseende på skyddet för den enskildes integritet.

Konklusion

En ny yttrandefrihetsgrundlag måste bygga på en klar uppfattning om vad lagen bör skydda. Begreppet "yttrandefrihet" får i ett sådant sammanhang icke omges av en nimbus, som gör varje antydan om befogade inskränkningar i rätten att offentligen framföra "yttranden" till något suspekt. Alla "ytttranden" är icke skyddsvärda. Den egentliga yttrandefrihet som har betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhällsfrågor riskerar att kompromitteras, om begreppet icke vid en diskussion om förstärkning av skyddet särhålles från samband med "yttranden", som medför allvarliga skador för väsentliga enskilda eller allmänna intressen eller som är helt likgiltiga ur synpunkten att värna om rätten att meddela upplysningar och framföra åsikter i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och därmed jämförbara angelägenheter.

Man måste acceptera, att det vid sidan av yttrandefriheten finnes andra grundläggande intressen, som är förtjänta av ett effektivt rättsligt skydd. Då olika intressen kolliderar, måste en avvägning ske. Man kan icke, som yttrandefrihetsutredningen alltför ofta tycks benägen att göra, utgå från att "yttrandefriheten" konsekvent bör ges företräde i en sådan konkurrens – i synnerhet icke om man saknar en klar uppfattning om vad som är yttrandefrihetens skyddsvärda kärna. Det är orimligt att möta invändningar om hänsynen till rikets säkerhet och den enskildes integritet enbart med hänvisning till att "yttrandefriheten" kräver sin tribut. Offras i yttrandefrihetens namn fundamentala säkerhetsintressen, kan man få ett samhälle, där ingen yttrandefrihet

är möjlig, och ett samhälle, som förvägrar medborgarna ett effektivt skydd mot integritetskränkningar, kan bli tämligen obehagligt. Givetvis väger hänsynen till den här som den egentliga eller centrala betecknade yttrandefriheten – och det är denna, icke rätten att framföra vilka "yttranden" som helst, som förhoppningsvis "har sitt fäste i medborgarnas sinnen" – synnerligen tungt vid en intresseavvägning. I människornas sinnen torde emellertid även finnas en levande känsla för den personliga hedern och äran, en känsla som ansetts så legitim att den överförts till ett grundlagsfäst (RF 1:2) åliggande för det allmänna att också "värna om den enskildes privatliv".

OM LITISPENDENS I FÖRVALTNINGSRÄTTEN

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1974 s 57–84)

1. Inledning: Begreppen och frågeställningen.

Termen *litispendens* brukar användas för att beteckna det förhållandet, att process om den sak varom talan väckes redan pågår, ibland inkluderande jämväl den inverkan detta har på behandlingen av den sist väckta talan. Påståendet, att litispendens i visst fall föreligger, innefattar sålunda ofta ej endast ett konstaterande av att saken redan är föremål för behandling utan ger även uttryck för en bestämd uppfattning om den rättsföljd detta förhållande medför med avseende å det ärende till vilket påståendet hänför sig. Även om det torde stå klart, vilka moment som principiellt konstituerar begreppet litispendens, föreligger emellertid beträffande den närmare innebörden avsevärda skillnader mellan det inom den allmänna processrätten och det i förvaltningsrätten använda litispendensbegreppet. Divergenserna hänför sig såväl till själva den situation där litispendens kan aktualiseras som till de rättsliga följderna av att saken redan är under behandling. Delvis sammanhänger — som nedan kommer att beröras — detta med de avvikelser som det processrättsliga *rättskraftsbegreppet* företer i förhållande till sin förvaltningsrättsliga motsvarighet.

Inom *processrätten* föreligger litispendens, då den ena av två samtidigt pågående rättegångar utgör processhinder i den andra.[1] För civilprocessens del uttryckes detta i RB 13: 6 sålunda, att ny talan angående fråga, varom redan är rättegång mellan samma parter, ej må upptagas till prövning. (Ang. brottmål, se RB 45: 1 st. 3.) Skulle part hos samma eller annan domstol väcka talan angående den fråga som är under behandling, skall käromålet sålunda avvisas ex officio. Svårigheten är att avgöra, när sådan överensstämmelse föreligger mellan de i de båda målen aktualiserade "frågorna" — vilka naturligen normalt ej framstår som helt identiska — att den sist väckta talan enligt stadgandet skall avvisas. Riktmärket bör vara, att samtidiga rättegångar hindras, om käranden med sin andra talan icke kan uppnå fördelaktigare rättsföljder än vad som innefattas i ett bifall av hans talan i det först

[1] Ang. det följande, se Ekelöf, Rättegång III (3 u.) s. 130 ff.

anhängiggjorda målet. Enligt Ekelöf[2] "skulle man måhända kunna påstå att *en tidigare anhängiggjord och ännu pågående rättegång utgör processhinder* (litispendens) *under samma förutsättningar som en i denna rättegång meddelad lagakraftvunnen dom har denna betydelse* (res judicata)". Kriterierna för bestämmandet av den "sak" som enligt RB 17: 11 genom lagakraftvunnen dom rättskraftigt avgjorts — och om vilken sålunda ny talan ej får föras — skulle alltså vara desamma som avgör om den "fråga" varom rättegång pågår överensstämmer med den i det senare käromålet väckta, med följd att sistnämnda talan skall avvisas på grund av litispendens.

Förvaltningsrätten saknar generella författningsbestämmelser om såväl rättskraft som litispendens. I administrativa flerpartsärenden av rättegångsliknande karaktär anses processrättens principer i avsaknad av andra regler vanligen tillämpliga, men detsamma gäller ingalunda generellt för den stora och heterogena gruppen av förvaltningsärenden. Beträffande (den negativa) *rättskraften* är sålunda att märka, att denna inom förvaltningsrätten i allmänhet uppfattas på ett annat sätt än inom processrätten.[3] I förvaltningsförfarandet är det ju ofta så, att talan icke anhängiggöres utifrån, utan saken upptages inom myndigheten. Det kan ju då icke bli tal om att *avvisa* en talan på grund av att saken redan rättskraftigt avgjorts, utan den negativa rättskraften får i stället den innebörden, att myndigheten är förhindrad att åsidosätta resultatet av ett tidigare avgörande genom att fatta ett nytt beslut.[4] Det förvaltningsrättsliga rättskraftsproblemet avser sålunda primärt, huruvida myndigheterna äger *återkalla* eller *ändra* sina beslut; frågan ses alltså ur materiell snarare än ur strikt processuell synpunkt. Någon generell orubblighetsprincip erkännes icke, utan flertalet ordinära förvaltningsbeslut kan åsidosättas genom nya avgöranden, antingen därför att beslutet från början varit olagligt eller olämpligt, eller på grund av att nya omständigheter tillkommit, vilka ställt saken i ett nytt läge. Härav följer även att det inom processrätten centrala spörsmålet om "frågans" eller "sakens identitet" här får en annan innebörd och

[2] A. a. s. 133.
[3] Här må allmänt hänvisas till Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten. Se även senare arbeten såsom Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 75 ff, Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (6 u.) s. 88 f, Jägerskiöld, Offentlig rätt s. 69.
[4] Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 10. Enligt Strömberg (a. a. s. 88) avser rättskraftsfrågan, huruvida det är möjligt att fatta ett nytt beslut, som i sak ändrar ett tidigare, *lagakraftvunnet* beslut. Även om det kanske kan förefalla egendomligt att karakterisera ett icke lagakraftvunnet beslut som rättskraftigt, synes emellertid den för rättskraftsproblemets inträde relevanta tidpunkten vara *expedieringen* (motsv.), icke lagakraftvinnandet. Jfr *RÅ 1972: 2*.

icke heller spelar samma framträdande roll.

Även *litispendensfrågan* formuleras inom förvaltningsrätten vanligen på ett annat sätt än inom processrätten. Här aktualiseras frågan framför allt, då *besvär* anförts över ett beslut och saken sålunda anhängiggjorts hos högre organ. Normalt torde litispendensproblemet inom förvaltningsrätten kunna bestämmas som gällande *huruvida en myndighet kan återkalla eller ändra ett fattat beslut, sedan besvär däröver anförts.*[5] Därav framgår att i denna situation— kring vilken förevarande framställning helt koncentreras (jfr det finstilta partiet nedan) — ett direkt samband föreligger mellan rättskraftsproblemet, sådant detta ovan formulerats, och frågan om litispendens: Först sedan det fastslagits, att aktuellt beslut i angiven mening *saknar rättskraft* och alltså principiellt kan omgöras av beslutsmyndigheten, uppkommer frågan, om återkallelse eller ändring ändock är utesluten av den anledningen, att besvär anförts och saken alltså blivit anhängig hos högre organ, eller m. a. o. därför att *litispendens* föreligger. Rättskraftsfrågan måste alltså förutsättas vara löst, för att litispendensfrågan — så formulerad — skall få självständig betydelse. Besluten i de nedan redovisade rättsfallen är emellertid genomgående sådana som icke kan tillerkännas rättskraft — främst betungande beslut eller avslagsbeslut — varför särskilda anmärkningar beträffande rättskraftsfrågan i de enskilda fallen kan undvaras.

Problemet, huruvida en *förvaltningsmyndighet äger att pröva en sak, som är under behandling hos ett sidoordnat organ,* synes sällan aktualiseras; förklaringen torde få sökas i reglerna om myndigheternas kompetens, som ju bestämmes på annat sätt än vad som gäller för de allmänna domstolarna. Sundberg har — utan att närmare specificera sin ståndpunkt eller att verifiera den med rättsfallsexempel — hävdat, att härvidlag invändning om litispendens endast torde ifrågakomma, då ett förvaltnings*mål* är anhängigt hos myndighet (Allmän förvaltningsrätt s. 234, 367); som förvaltningsmål betecknas därvid — jämte besvärsmål — förvaltningssaker avseende "administrativ rättskipning i snäv eller egentlig mening, d. v. s. rättstvister mellan parter" samt administrativa bestraffningar och frihetsberövanden (a. a. s. 138 f).

En speciell situation förelåg i *RÅ 1970: 44*, till vilket rättsfall i några framställningar hänvisats i samband med påpekande, att anhängighet kan medföra hinder för annat organ att ta upp samma sak (litispendens); se Wennergren, Förvaltningsprocess s. 102 och Jägerskiöld, Offentlig rätt s. 63. I fallet hade LänsSt i Malmöhus län med stöd av NvL 15 och 18 §§ den

[5] Så har problemet uppfattats av Sjöberg i FT 1942 s. 273, Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 49, Allmän förvaltningsrätt s. 130 f och besvärssakkunniga i SOU 1964: 27 s. 418; jfr även Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 234 och 367.

3/10 1969 beslutat, att en person fick intagas på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, enär han var hemfallen åt alkoholmissbruk och till följd därav farlig för hustruns personliga säkerhet; LänsSt beviljade anstånd med verkställigheten och föreskrev övervakning under ett år från nämnda dag samt uppdrog åt vederbörande kommunala nämnd i Helsingborg att förordna om övervakningen. Den 8/7 1970 fattade LänsSt i Kristianstads län beslut om tvångsintagning på samma grund, varvid man medgav villkorligt anstånd med beslutets verkställande och meddelade lydnadsföreskrift; alkoholmissbrukaren skulle under ett år stå under övervakning av nykterhetsnämnden i Hässleholm, vilken hade att förordna om de ytterligare lydnadsföreskrifter, som kunde anses erforderliga. På framställning av nykterhetsnämnden i Hässleholm förklarade LänsSt i Kristianstads län den 19/8 1970 det medgivna anståndet förverkat. Besvär häröver ogillades av RegR:s majoritet, som i motiveringen (bl. a.) uttalade, att det av LänsSt i Kristianstads län den 8/7 1970 meddelade beslutet fick anses medföra, att LänsSt:s i Malmöhus län ovannämnda beslut förfallit. Två dissidenter menade däremot, att LänsSt i Kristianstads län icke ägt att, under den tid LänsSt:s i Malmöhus län förordnande gällde, meddela nytt beslut om tvångsintagning på samma grund som det redan meddelade; det överklagade beslutet borde enligt dissidenterna undanröjas, eftersom LänsSt icke kunde på sitt beslut om tvångsintagning grunda rätt att förklara anståndet med verkställighet av beslutet förverkat. — Även om det första omhändertagandebeslutet — av LänsSt i Malmöhus län — vunnit laga kraft, förelåg såtillvida en litispendenssituation som förordnandet alltjämt var gällande, då LänsSt i Kristianstads län fattade enahanda beslut, men detta föranledde alltså enligt RegR:s majoritet icke, att det senare beslutet därmed icke bort fattas. Dissidenterna fann däremot vid den prejudiciella bedömningen av grunden för det överklagade förverkandebeslutet, att LänsSt:s i Kristianstads län omhändertagandebeslut fick betraktas som ogiltigt, med hänsyn till att det tidigare omhändertagandebeslutet alltjämt gällde.

Som en litispendensfråga betraktar Sundberg även den situationen, att "*en förvaltningssak står i sådant samband med annan under prövning varande sak, att beslutet i den förra har beslutet i den senare till ovillkorlig förutsättning*" (a. a. s. 367; kurs. här); därvid hävdas litispendens hindra den senare sakens avgörande. (Jfr däremot från den allmänna processens område Ekelöf, Rättegång III, 3 u., s. 132.) I sammanhanget åberopas rättsfallet *RÅ 1937 E 173,* där RegR vilandeförklarade besvär över LänsSt:s res. i anledning av klander av kommunalbeslut rörande byggande av skolhus, eftersom målet hade sådant samband med ett å domkapitlets prövning beroende ärende om ändring av reglemente för skoldistrikt, att med målets avdömande borde anstå i avvaktan på utgången av nämnda ärende.

Litispendensproblem kan möjligen stundom även sägas uppstå vid *samtidig handläggning av administrativa och judiciella ärenden rörande likartade frågor;* jfr Sjöberg i FT 1942 s. 273, not 1. Dylika frågor behandlas emellertid lämpligen i ett vidare sammanhang rörande relationerna mellan förvaltning och rättskipning och lämnas här åsido.

Några ord bör redan här sägas om den för litispendensens inträde

relevanta *tidpunkten*. För att beslutsmyndigheten av förevarande anledning skall vara förhindrad att återkalla eller korrigera sitt beslut, skall besvären verkligen ha anförts. Dagen för besvärshandlingarnas ingivande till den överordnade instansen markerar sålunda, att en litispendenssituation inträtt. Då emellertid besvärshandlingarna normalt skall tillställas det organ som har att pröva besvären (jfr FL 12 § 1 st., FPL 7 §), synes den situationen kunna uppstå, att beslutsmyndigheten meddelar nytt beslut i saken i ovetskap om att besvär anförts och att litispendens sålunda föreligger. Frågan uppstår då, om beslutsmyndigheten — för det fall litispendens i aktuellt fall verkligen erkännes och nytt beslut sålunda ej får fattas — måste avvakta lagakraftens inträde, eller m. a. o. om den möjlighet som den principiella frånvaron av rättskraft erbjuder att ändra eller frånfalla beslutet s. a. s. suspenderas under tiden från beslutets expediering till dess lagakraftvinnande; detta blir ju den logiska konsekvensen, om man vill hindra, att nytt beslut, beslutsmyndigheten ovetande, fattas under litispendens. Därmed skulle emellertid införas ett generellt hinder för omgörelse mellan expedieringen och lagakraftvinnandet, som skulle motverka de fördelar som man velat uppnå med att principiellt frånkänna beslutet rättskraft.[6] Denna ordning har också avvisats inom doktrinen.[7] Det eventuella hindret för fattande av nytt beslut bör alltså utgöras av det förhållandet, att målet verkligen är anhängigt i överinstansen, icke i något slags temporär rättskraft med hänsyn till risken för att litispendens kan inträda, om besvär anföres inom föreskriven tid. Följden blir emellertid då den ovan angivna: Förvissar sig icke beslutsmyndigheten om att besvär ej anförts, kan nytt beslut, utan att beslutsmyndigheten är medveten därom, komma att fattas under litispendens.

Grundläggande är givetvis frågan om vilka *motiv* som talar för och emot en litispendensverkan av angiven art, alltså skäl utöver dem som dikterar lösningen på det grundläggande rättskraftsproblemet. Härtill återkommer jag, sedan rättsfallsmaterialet redovisats, men några noteringar synes här böra göras för belysning av själva frågeställningen. Då man inom doktrinen regelmässigt hävdar, att beslutsmyndigheten är förhindrad att ånyo meddela beslut i avgjord sak då besvär anförts, åberopas vanligen inga närmare *sakliga* skäl härför, utan man nöjer sig med att peka på följderna av besvärs anförande ur processuell synpunkt; processuella principer bygger dock givetvis på sakliga övervä-

[6] Beträffande en speciell situation, där nytt beslut av viss art icke får fattas före lagakraftvinnandet, se nedan under 6.
[7] Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 48 f.

ganden, vilka härvidlag möjligen ansetts självklara. Grunden för angiven litispendensverkan anges ofta vara de administrativa besvärens *devolutiva verkan,* d. v. s. det för detta överprövningssystem karakteristiska förhållandet, att ärendet i och med besvären överflyttas till besvärsmyndigheten, eller m. a. o. att denna inträder i beslutsmyndighetens ställe såsom prövningsinstans; beslutsmyndigheten skils enligt detta betraktelsesätt från ärendet, och sakens vidare handläggning ankommer därefter på besvärsmyndigheten.[8] Det är emellertid att märka, att nämnda befogenhet för besvärsinstansen att underkasta ärendet samma allsidiga prövning som beslutsmyndigheten endast föreligger vid *förvaltningsbesvär.* Anförda *kommunalbesvär* medför däremot endast, att det statliga besvärsorganet har att företaga en begränsad legalitetskontroll, som kan utmynna i beslutets undanröjande men icke i ett nytt avgörande i sak. Det finns därför knappast i och för sig någon anledning att frånkänna kommunen rätt att avgöra saken på annat sätt blott av den anledningen, att kommunalbesvär anförts; de problem av annan, låt vara närliggande art, som den nämnda situationen dock ger upphov till,[9] kommer här icke att vidare beröras.

Materialet har nedan disponerats med utgångspunkt från dels den typ av beslut som överklagats, dels resultatet av den förnyade, under litispendens företagna prövningen. Avslutningsvis göres ett försök att dra vissa slutsatser av redovisad praxis, varjämte allmänna överväganden beträffande problemets lösning framföres.

2. Preliminärt beslut — definitivt beslut.

Vissa beslut är till sin karaktär sådana, att de förutsättes följas av ytterligare beslut, varigenom ärendet får sitt slutliga avgörande. Detta gäller olika beslut under ett ärendes beredning, såsom beslut om vidtagande av processuella säkringsåtgärder eller interimistiska beslut, liksom förhandsbesked och andra icke definitiva beslut. Med hänsyn till att dylika beslut ofta medför beaktansvärda verkningar, har de trots sin mer eller mindre preliminära karaktär icke sällan tillerkänts överklagbarhet.[10] Det förhållandet, att sådant beslut kan angripas med besvär, bör emellertid rimligen icke hindra, att ett slutligt beslut i ärendet fattas snarast möjligt. Utgången av talan mot det inledande beslutet sy-

[8] Se t. ex. Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet s. 221, Sundberg, a. a. s. 339.
[9] Se Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet s. 222 f.
[10] Se härom Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, t. ex. s. 325 ff, 330 f, 524 ff.

nes alltså icke behöva avvaktas, utan saken bör definitivt avgöras, så snart erforderligt underlag föreligger.[11]

Att körkort slutligt återkallas, medan besvär över interimistiskt återkallelsebelut ännu är under prövning, är en i praxis synnerligen vanlig företeelse. RegR besvarar därvid regelmässigt besvären över det interimistiska beslutet på så sätt, att man med hänvisning till att slutligt beslut om återkallelse sedermera meddelats förklarar desamma icke föranleda något yttrande. Som exempel — bland många — kan nämnas *RÅ 1971 K 207, 374* och *467;* har jämväl det slutliga beslutet överklagats, sakprövas givetvis besvären häröver, sedan besvären över det interimistiska beslutet på nämnt sätt förklarats ej föranleda vidare yttrande, t. ex. *RÅ 1971 K 375, 376* och *490*. Givetvis kan LänsSt (LänsR), medan besvär över den interimistiska återkallelsen är under prövning, även ha återställt körkortet, varvid besvären förlorat sin mening och ej föranleder något yttrande, t. ex. *RÅ 1971 K 858* och *1018*. På liknande sätt har behandlats besvär över beslut att tills vidare vägra godkännande av utländskt körkort, då slutligt beslut i frågan sedermera meddelats, t. ex. *RÅ 1971 K 255* och *1392*.

Besvär över för klaganden ogynnsamt förhandsbesked i körkortsärende hindrar ej heller, att frågan på nytt upptages av LänsSt. Är det nya beskedet positivt, föranleder besvären över det första beslutet ej vidare yttrande: t. ex. *RÅ 1966 K 846, 1010* och *1970 K 1517*. Under mellantiden kan naturligtvis också ha meddelats icke endast nytt förhandsbesked utan beslut om utfärdande av körkort för klaganden, varvid besvären besvaras på samma sätt; t. ex. *RÅ 1966 K 1220*.

Då interimistiska beslut om intagande av alkoholmissbrukare på allmän vårdanstalt överklagats, har slutligt beslut om tvångsintagning kunnat meddelas, medan besvärsmålet varit anhängigt. RegR har då noterat, att verkan av överklagade res:en förfallit i och med det slutliga beslutet, varför besvären ej föranleder vidare yttrande (t. ex. *RÅ 1960 S 93, 1963 S 7, 1964 S 101*); besvären över det interimistiska beslutet föranleder f. ö. samma uttalande, om båda besluten överklagats samtidigt, varvid det slutliga beslutet sålunda icke fattats under litispendens i aktuell mening (t. ex. *RÅ 1959 S 57, 1964 S 129*). Det definitiva beslutet kan naturligtvis även innefatta ett avslag på ansökningen om tvångsintagning och innehålla förordnande, att det tillfälliga omhändertagandebeslutet omedelbart skall upphöra att gälla; grunden för besvä-

[11] Jfr Norgren i FT 1945 s. 43. — Möjligen kan man tänka sig en annan ordning vid vissa typer av förhandsbesked, där delfråga av prejudicerande betydelse kan avgöras av annat organ än det som avgör huvudärendet.

ren har då helt bortfallit, och dessa föranleder inget vidare yttrande (t. ex. *RÅ 1961 S 51*).

Anhängigt ärende ang. omhändertagande för utredning enligt BvL hindrar icke, att beslut om omhändertagande av barnet för samhällsvård fattas. I rättsfallet *RÅ 1968: 50* anfördes besvär över LänsSt:s utslag 22/8 1968, enligt vilket underställt beslut om omhändertagande för utredning fastställdes. I målet upplystes emellertid att barnavårdsnämnden den 14/8 1968 beslutat omhändertaga barnet för samhällsvård, att LänsSt den 21/8 1968 förordnat, att beslutet finge verkställas, innan målet slutligt avgjorts, samt att LänsSt sedermera den 9/9 1968 även fastställt beslutet om omhändertagande för samhällsvård. RegR fastslog, att verkan av barnavårdsnämndens beslut om omhändertagande för utredning förfallit genom nämndens beslut om omhändertagande för samhällsvård, varför överklagade utslaget undanröjdes. I *RÅ 1967 S 232* och *1970 S 346* hade besvär anförts över LänsSt:s beslut att omhändertagande för utredning fick verkställas, innan målet slutligt avgjorts. I båda fallen konstaterade RegR, att verkan av överklagade res:en förfallit, och att besvären icke föranledde vidare yttrande, eftersom barnavårdsnämnden sedermera beslutat om omhändertagande för samhällsvård, vilket beslut i det förra fallet följts av LänsSt:s tillstånd till verkställighet, innan målet slutligt avgjorts, och i det senare av fastställelse inkluderande förklaring, att därmed ärendet ang. omhändertagande för utredning ej föranledde någon LänsSt:s vidare åtgärd.

3. Avslag — bifall.

Klart är, som ovan framhållits, att ett meddelat avslag på en ansökan principiellt icke hindrar prövning av en ny ansökan om samma sak, vare sig nya omständigheter åberopas eller sökanden blott gör gällande, att det tidigare avslaget är från början oriktigt.[12] Frågan, huruvida förnyad prövning uteslutes för det fall det första beslutet överklagats och saken alltså blivit anhängig hos besvärsinstans, synes icke ha blivit klart besvarad i praxis. Exempel kan anföras på rättsfall, som pekar än i ena än i andra riktningen.

Då besvär anförts över avslag på ansökan om körkort, trafikkort eller utbyte av utländskt körkort mot svenskt, har RegR icke haft något att invända mot att LänsSt därefter bifallit körkortsansökningen, utan man har blott noterat detta faktum med tillägget, att besvären

[12] Se t. ex. Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 82.

därför icke föranleder vidare yttrande (t. ex. *RÅ 1970 K 23, 1355* och *1356*). Besvär över medicinalstyrelsens partiella avslag på begäran om tillstånd att driva enskilt sjukhem under viss tid har i rättsfallet *RÅ 1957 I 226* behandlats på likartat sätt, då i målet upplysts att styrelsen sedermera beviljat det sökta tillståndet. Även kan som exempel på att nytt beslut i denna situation kunnat meddelas under litispendens nämnas *RÅ 1970 C 16,* där LänsSt ogillat besvär över byggnadsnämnds avslag på ansökan om byggnadslov, men nämnden — innan RegR avgjort besvär häröver — beviljat byggnadslov och detta lov även utnyttjats av sökanden; RegR konstaterade, att tillräckliga skäl icke förelegat för myndigheterna att vägra sökanden det begärda byggnadslovet, men med hänsyn till vad som därefter förevarit föranledde besvären icke något RegR:s vidare yttrande.

Att RegR emellertid icke generellt vill tillåta, att beslutsmyndigheten ändrar sitt avslagsbeslut, sedan besvär däröver anförts, framgår av andra rättsfall. Då LänsSt i *RÅ 1959 Ju 174* beviljat uppskov med verkställighet av straff under viss tid och därefter — sedan besvär anförts och klagoskriften remitterats till LänsSt — beviljat ytterligare anstånd,[13] har RegR uttalat, att LänsSt saknat befogenhet att med anledning av remissen meddela beslut i den under K. M:ts prövning dragna frågan; man lät emellertid likväl bero vid vad LänsSt bestämt genom sitt senare beslut, och då klaganden därigenom erhållit det maximala uppskov som lagligen kunde beviljas, kunde hans talan, i vad han avsåg att genom besvär vinna än längre uppskov med straffverkställigheten, icke bifallas. Likartad blev utgången i *RÅ 1962 Fi 1684,* där LänsSt först avslagit framställning om befrielse från nöjesskatt (utöver vad som redan tidigare medgivits) men sedan besvär däröver anförts upptagit ansökningen till förnyad prövning och därvid medgivit befrielse i större utsträckning. RegR tog även här principiellt avstånd från LänsSt:s förfaringssätt — LänsSt hade icke bort, medan frågan om befrielse från nöjesskatt var beroende på K. M:ts prövning, meddela beslut i samma fråga — men då resultatet nu blivit, att den begärda befrielsen medgivits, fann man talan ha förfallit. — Det är naturligt, att RegR i dessa fall, trots att nytt beslut ansetts felaktigt ha meddelats under litispendens, låtit vid saken bero, då klaganden därmed — låt vara på ett ur processuell synpunkt irreguljärt sätt — nått det resultat han åsyftat med sina besvär; LänsSt:s senare, för klaganden positiva beslut hade egentligen bort föranleda en återkallelse av besvären.

[13] Det första beslutet framstod här egentligen ej som ett avslag.

Den nu aktuella litispendenssituationen har också berörts av JO (Lundvik) i anledning av förhållanden, som uppdagats vid inspektion av studiemedelsnämnden i Lund (*JO 1972 s. 293*). Det visade sig, att nämnden i samband med besvarandet av centrala studiehjälpsnämndens remisser i besvärsärenden tämligen rutinmässigt omprövat de överklagade avslagsbesluten och i närmare en fjärdedel av fallen därvid givit klaganden helt eller delvis rätt, i det att hans begäran om studiemedel villfarits. JO konstaterade inledningvis, att frågan, huruvida en förvaltningsmyndighet äger ompröva ett av myndigheten meddelat beslut, sedan besvär däröver anförts, icke var "alldeles självklar". För egen del ansåg JO, att principen — om lis pendens — icke kunde strikt upprätthållas inom förvaltningen. Huvudregeln måste vara, att sedan besvär anförts, avgörandet skall träffas av besvärsmyndigheten, men i vissa lägen kunde en omedelbar omprövning anses så angelägen, att det fick betecknas som direkt fel, om den lägre instansen icke genast ändrade sitt beslut; det kunde t. ex. ha framkommit, att beslutet var uppenbart oriktigt och ägnat att medföra allvarlig skada, om det ej snarast ändrades eller upphävdes. JO hade därför i och för sig icke något att erinra mot *att* studiemedelsnämnden omprövat överklagade beslut. Däremot reagerade han mot det *sätt* varpå nämnden härvid gått till väga, då man i stor utsträckning syntes ha företagit en fullständig omprövning av både sak- och rättsfråga, med följd att orimliga dröjsmål med remissernas besvarande uppkommit. Sålunda menade JO, att beslutsmyndighetens omprövning av överklagat beslut borde begränsas till "sådana fall där det redan av vad klaganden anfört eller av den utredning som införskaffats i besvärsmyndighetens intresse klart framgår att överklagade beslutet är oriktigt och bör ändras". Systemet att dröja med remissyttrandet på sätt som skett hos studiemedelsnämnden i åtskilliga fall betecknade JO som "fullständigt felaktigt" och — drivet till sina yttersta konsekvenser — ägnat att leda till "ren rättslöshet" för de klagande.

JO utvecklar icke närmare skälen för att anförda besvär skall hindra omprövning från den underordnade instansens sida utan konstaterar huvudsakligen, att besvärsmyndigheten principiellt bör träffa avgörandet, varefter han kritiserar beslutsmyndighetens förfarande att dröja med självrättelse, där sådan kan anses befogad — en i och för sig välmotiverad anmärkning, då det primära skälet för att tillåta omprövning ju måste vara angelägenheten av att den enskilde snabbt kommer till sin rätt. Dock synes uttalandet implicera ett synnerligen vägande skäl för att erkänna litispendensverkan i förevarande situation: Om

man generellt skulle tillåta, att beslutsmyndigheten omprövar sina beslut, efter det att besvär anförts och man fått ärendet på remiss, uppstår tvivelsutan risk för en slarvigare behandling av grundärendet. Medvetandet om att ett ytterligare omprövningstillfälle föreligger kan befaras föranleda myndigheten att i första omgången underkasta ärendet en mindre ingående prövning. Skulle systemet leda därtill, att saken blev noggrant bedömd, först om besvär anföres, gynnas sålunda kverulanter och mera aktiva personer, medan mera beskedliga individer, som låter sig nöja med ett första besked, oskäligt drabbas.

4. Avslag/föreläggande — nytt avslag.

Kombinationer av avslag och förelägganden kan naturligen aktualiseras i ärenden rörande utan eller i strid med byggnadslov uppförda byggnader. Avslås ansökan om lov att bibehålla sådan byggnad, är det ju naturligt, att byggnadsnämnden i anslutning därtill ålägger sökanden att borttaga eller korrigera byggnaden. Göres ny ansökan, medan besvär över beslutet är under prövning, uppstår frågan, om byggnadsnämnden kan sakligt pröva denna och i nytt, överklagbart beslut vidhålla sin uppfattning, eller om man i stället, med hänvisning till att saken är under behandling i högre instans, bör avvisa ansökningen; skulle ansökningen prövas och på nämnt sätt ånyo avslås, blir frågan, om LänsSt efter besvär häröver — sedan det första målet förts vidare till RegR — bör avvisa besvären, upphäva beslutet på grund av att det fattats under litispendens eller underkasta saken en materiell prövning.

Nämnda situation förelåg i rättsfallen *RÅ 1964 K 1251* och *1375*. I det förra fallet anfördes besvär över byggnadsnämndens beslut att i anledning av framställning om förnyad behandling av ärende vidhålla sitt tidigare fattade beslut att avslå ansökan om lov till ombyggnad och att ålägga vederbörande att borttaga byggnaden. LänsSt antecknade, att man ogillat besvär över nämndens första beslut, och att klaganden anfört besvär häröver; då frågan om rätt för klaganden att bibehålla berörd byggnad var föremål för K. M:ts prövning, prövade LänsSt — i utslag, vari RegR ej gjorde ändring — lagligt icke upptaga de nu anförda besvären till prövning. I det senare fallet hade byggnadsnämnden lämnat utan åtgärd en ansökan om lov till bibehållande av en byggnad, som uppförts med större ytinnehåll än vad meddelat byggnadslov tillät; därefter hade man vid vite förelagt vederbörande att ändra byggnaden i enlighet med byggnadslovet. Besvär över föreläggandet hade ogillats av LänsSt och målet var anhängigt hos RegR, då byggnadsnämnden avslog en ny ansökan om lov till bibehållande av byggnaden. LänsSt

fann i sitt av RegR ej ändrade utslag besvären häröver icke föranleda någon åtgärd, då "frågan om lov för uppförande av nu ifrågav. byggnad" genom besvär var beroende på K. M:ts prövning.

De båda nyssnämnda rättsfallen visar sålunda, att det i första instans beslutande organet — byggnadsnämnden — väl kan upprepa sitt i det överklagade beslutet dokumenterade ståndpunktstagande, men att samtidig prövning av två besvärsmål i olika instanser rörande samma fråga naturligen ej sker. Det må nämnas, att det hos RegR anhängiga målet i det senare fallet formellt avsåg ett vitesföreläggande, men principiellt rörde det sig ändock om samma fråga i de båda besvärsmålen. Jfr i sammanhanget även rättsfallet *RÅ 1969 C 209,* där LänsSt i motsvarande fall förklarade besvär över byggnadsnämnds avslag på ansökan om lov att bibehålla garagebyggnad icke föranleda någon åtgärd, eftersom "frågan om rätten att bibehålla nu ifrågav. garagebyggnad" genom besvär var beroende på K. M:ts prövning; det hos K. M:t anhängiga ärendet avsåg här besvär över LänsSt:s tidigare beslut att ogilla besvär över byggnadsnämnds vitesföreläggande jämte dispensansökan. Besvären häröver ogillades i samband med det tidigare målets avgörande.

J. *Betungande beslut — återkallelsebeslut.*

Skulle situationen i visst fall så ha förändrats, att grunden för ett meddelat föreläggande ryckts undan, synes beslutsmyndigheten böra kunna återkalla detsamma, även om besvär anförts. Ibland kan de nya momenten vara sådana, att det meddelade direktivet förfaller ipso facto, varvid återkallelsen endast fyller funktionen att klarlägga det uppkomna rättsläget.[14] I andra fall erfordras ett formligt upphävande, för att beslutet ej längre skall bli gällande.[15] Några typiska exempel på fall, där föreläggandet till följd av nytillkomna omständigheter omgående ansetts kunna elimineras trots förevarande litispendenssituation, kan nämnas.[16]

Hälsovårdsnämnd har sålunda kunnat återkalla meddelat föreläggande, då den fastighet som berördes av föreläggandet överlåtits till annan (t. ex. *RÅ 1957 I 156, 1968 S 117*) eller sedermera visats ej längre användas för bostadsändamål (t. ex. *RÅ 1968 S 118*), liksom då

[14] Se härom Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s. 587 ff, 604 f; jfr Wennergren i FT 1970 s. 107 ff.
[15] Se Herlitz, a. a. s. 600 ff; jfr Wennergren i FT 1970 s. 114 ff.
[16] Här saknas anledning att närmare ingå på frågan, om återkallelsen varit *nödvändig,* för att beslutet skolat förlora sin verkan.

de aktuella olägenheterna visat sig icke kunna avhjälpas genom vidtagande av de förelagda åtgärderna (t. ex. *RÅ 1962 I 5*) eller annan, lämpligare möjlighet därtill sedermera yppat sig (t. ex. *RÅ 1970 S 93*); RegR har i dylika fall noterat, att återkallelse på angiven grund skett, med tillägget, att besvären över föreläggandet ej föranleder vidare yttrande. Likartad har utgången blivit, då byggnadsnämnd upphävt överklagat vitesföreläggande, samtidigt som man genom meddelande av nytt beslut gjort de förhållanden ingripandet avsett rättsenliga (t. ex. *RÅ 1971 C 84, 166*). (Jfr även *RÅ 1964 K 225,* där klaganden hos RegR förklarat sig återkalla anförda besvär under förutsättning, att byggnadsnämnden vore införstådd med att det klandrade vitesföreläggandet icke kunde fullföljas; sedan nämnden förklarat sig ha upphävt beslutet, lät RegR bero vid vad sålunda förekommit och förordnade, att målet skulle avskrivas från vidare handläggning.)

Några exempel på att även andra typer av betungande beslut än förelägganden kunnat återkallas under litispendens kan också ges. Då arbetsmarknadsstyrelsen upphävt förbud att fortsätta byggnadsarbete, sedan beslutet överklagats, har RegR sålunda i *RÅ 1951 S 37* funnit besvären ej föranleda vidare yttrande.[17] På samma sätt har besvarats besvär över av LänsSt fastställt beslut om isolering enligt epidemilagen, sedan upplysts att isoleringen hävts (*RÅ 1967 S 197*), och besvär över slutligt beslut om körkortsåterkallelse, sedan LänsSt upphävt beslutet (*RÅ 1971 K 1187*). Även kan nämnas t. ex. *RÅ 1967 K 1512,* där grannes besvär över meddelat byggnadslov, vilket för klaganden betungande beslut fastställts av LänsSt, icke föranledde något RegR:s vidare yttrande, då byggnadsnämnden sedermera bifallit ansökan om återkallelse av byggnadslovet.

Intet hindrar givetvis, att barnavårdsnämnd, sedan LänsSt (LänsR) fastställt dess beslut om omhändertagande för samhällsvård (tidigare skyddsuppfostran) och besvär häröver anförts hos RegR, förklarar samhällsvården avslutad. En kontinuerlig bedömning av vårdbehovet skall ju ske, och omhändertagandet skall självfallet upphöra, så snart det anses möjligt; RegR finner i dylika fall besvären ej föranleda vidare yttrande (t. ex. *RÅ 1967 S 91, 1968 S 263, 1971 S 142*). Har bar-

[17] Den i fallet tillämpliga författningen, lagen 30/6 1943 om tillståndstvång för byggnadsarbete, innehöll uttrycklig föreskrift (10 §) om att förbud skulle hävas, då tillsynsmyndigheten fann detsamma icke längre erforderligt; jfr numera lagen 17/12 1971 om byggnadstillstånd 5 §. — Då *tillstånd meddelats,* sedan besvär över aktuellt förbud anförts, har RegR i *RÅ 1948 S 27* uttalat, att det överklagade beslutet förfallit, varför besvären ej föranleder vidare yttrande. *I RÅ 1969 I* 5 upphävdes beslutet i motsvarande situation; se härom Wennergren i FT 1970 s. 117.

navårdsnämnden i motsvarande situation i stället förklarat sig upphäva eller återkalla omhändertagandebeslutet, blir resultatet principiellt detsamma; LänsSt:s fastställelsebeslut förklaras till följd av nämndens senare beslut sakna laga verkan, varför besvären häröver icke föranleder vidare yttrande (t. ex. *RÅ 1966 S 340, 1968 S 105, 1970 S 143*); i äldre praxis (till 1950-talets mitt) har man regelmässigt direkt undanröjt LänsSt:s fastställelseresolution (t. ex. *RÅ 1937 S 98, 1953 S 17, 1954 S 2*),[18] något som även senare stundom skett (t. ex. *RÅ 1960 S 72, 1961 S 42*). Besvär över SocSt:s beslut om barns intagning för observation eller om inskrivning som elev vid ungdomsvårdsskola har genomgående ej föranlett vidare yttrande, då styrelsen sedermera återkallat eller upphävt beslutet (t. ex. *RÅ 1969 S 119, 146, 230, 440, 467, 1970 S 408*); har barnavårdsnämnden i stället överklagat beslut, att barnet *ej* skall intagas, men SocSt därefter ändrat sig och beslutat, att intagning skall ske, när plats kan beredas, blir resultatet detsamma (ej vidare yttrande) (t. ex. *RÅ 1963 S 126, 127*).

Till den aktuella gruppen av rättsfall kan också räknas sådana, där betungande beslut under litispendens återkallats, samtidigt som nytt, likaså betungande men mindre långtgående eller på annat sätt för adressaten fördelaktigare beslut meddelats i saken. I *RÅ 1956 I 160* fann RegR sålunda talan ang. hälsovårdsnämnds beslut att förbjuda att lägenhet beboddes med familj med minderåriga barn och att vid vite ålägga fastighetsägaren att inom viss kortare tid ha fullständigt renoverat lägenheten ej föranleda vidare yttrande, eftersom det upplysts, att nämnden återkallat sitt beslut och i stället meddelat annat sådant, som av klaganden i särskilt mål överklagats (se *RÅ 1956 I 161*). Sedan besvär anförts över byggnadsnämnds vitesföreläggande, beslöt nämnden i *RÅ 1960 K 571* att "återkalla ärendet och utfärda nytt vitesföreläggande", eftersom tidpunkten för de aktuella arbetenas färdigställande blivit felaktigt angiven; genom det nya beslutet framflyttades nämnda tidpunkt. LänsSt fann, enär byggnadsnämnden genom det senare, lagakraftvunna föreläggandet måste anses ha frånträtt sitt tidigare beslut, vilket icke gått i verkställighet, besvären icke föranleda något vidare yttrande. RegR lämnade besvären häröver utan bifall.

Av rättsfallet *RÅ 1951 I 167* framgår emellertid att man i vart fall icke generellt accepterar, att nytt beslut meddelas beträffande *vissa frågor,* som tidigare reglerats i ett — samtidigt *icke återkallat* — beslut, som är under besvärsmyndighets prövning. LänsSt hade här den 9/1

[18] Jfr Sjöberg i FT 1942 s. 273, Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 351.

1951 med stöd av 11 och 16 §§ brandlagen förelagt klaganden att vidtaga vissa brandskyddsåtgärder. I det hos RegR i anledning härav anhängiggjorda besvärsmålet upplyste LänsSt så, att man på framställning av klaganden genom res. 13/6 1951 meddelat nytt beslut beträffande vissa av de brandskyddsåtgärder klaganden enligt överklagade res:en haft att vidtaga. Då det senare beslutet initierats av klaganden, kan det antagas ha varit för henne mera gynnsamt — jfr de närmast ovan nämnda fallen — men RegR fastslog, att beslutet, med hänsyn till att "nyssberörda frågor" var föremål för K. M:ts prövning, ej bort meddelas. Då de i målet förevarande frågorna borde bedömas i ett sammanhang, fann RegR sålunda skäligt att, med undanröjande av överklagade res:en *och* LänsSt:s senare beslut, återförvisa målet. — Besvärsmålets litispendensverkan kom alltså till uttryck på så sätt, att RegR även undanröjde det under pågående process meddelade, icke överklagade beslutet.

6. Betungande beslut — nytt, sanktionerat beslut.

Det är ett i rättspraxis klart dokumenterat faktum, att, om ett föreläggande (in concreto osanktionerat eller försett med viteshot) visat sig ineffektivt, myndigheten icke kan rörande samma sak meddela samma person nytt föreläggande vid (högre) vite, förrän det första föreläggandet vunnit *laga kraft*.[19] Grunden härför är att söka i det förhållandet, att det senare föreläggandet skulle s. a. s. komma att hänga i luften, för det fall det första föreläggandet efter besvär upphävdes. Med hänsyn till att den prejudiciella prövningen av föreläggandet i samband med vitets utdömande är mindre omfattande än prövningen av besvär över föreläggandet, elimineras genom den i praxis upprätthållna principen risken för att det senare beslutet vinner laga kraft och fråga om det därvid stadgade vitets utdömande uppkommer, innan det ännu står klart, att det första beslutet kommer att äga bestånd; eljest skulle den utdömande instansen kunna komma att bifalla talan, om beslutet icke

[19] Frågan om förnyat föreläggande vid vite beröres här ytterst schematiskt. Någon närmare analys med beaktande av undantagsfall och speciella komplikationer synes ej erfordras för belysning av den i denna framställning aktuella frågeställningen; här bortses t. ex. från den avvikande bedömning som må göras, om det första föreläggandet länt till efterrättelse utan hinder av anförda besvär. Se närmare härom Fahlbeck, Förvaltningsrättsliga studier I s. 60, Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s. 562, 565, Strömberg i FT 1954 s. 65 ff och Allmän förvaltningsrätt (6 u.) s. 149, Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 681, 683, Wennergren i FT 1970 s. 103 ff, Walberg i FT 1970 s. 167 ff, Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 66, Jägerskiöld, Offentlig rätt s. 71.

är behäftat med någon olaglighet, varefter det första beslutet kanske upphäves såsom varande olämpligt.[20]

Anledningen till att förevarande problematik här i någon mån uppmärksammas är det förhållandet, att några rättsfall av aktuell typ i sakregistren till RÅ och RRK[21] angetts gälla *litispendens* (nedannämnda RÅ 1966 K 72 och 1963 I 14 samt RRK K 72 2: 35). Naturligtvis är det möjligt, att det senare beslutet i avsedd situation fattas under litispendens — i de angivna RÅ-fallen tycks detta ha skett men däremot icke i RRK-fallet — men detta inträffar ju endast, om det första beslutet verkligen hunnit överklagas, innan det senare beslutet fattas; ärendets anhängighet hos beslutsmyndigheten upphör ju i och med att beslutet expedieras (motsv.), och ärendet blir icke anhängigt hos besvärsinstansen, förrän besvärshandlingarna dit inkommit.[22] Huruvida det nya, sanktionerade föreläggandet meddelats före eller efter besvärs anförande tycks emellertid principiellt vara egalt för den aktuella problematiken. Det väsentliga är ju, att det nya föreläggandet icke får meddelas, förrän det första beslutet vunnit laga kraft.

I *RÅ 1921: 72* hade byggnadsnämnd, sedan dess vitesföreläggande överklagats, meddelat nytt föreläggande vid förhöjt vite. Även det senare beslutet överklagades, och LänsSt prövade samtidigt besvären över båda besluten. RegR fann emellertid skäligt att på det sätt ändra LänsSt:s utslag, att byggnadsnämndens senare vitesföreläggande undanröjdes, eftersom nämnden icke ägt att, innan talan mot det första föreläggandet blivit slutligen prövad, meddela nya vitesförelägganden rörande samma arbeten. Densamma blev utgången i *RÅ 1966 K 72*, där det första beslutet icke förbundits med viteshot och byggnadsnämnden i motsvarande situation meddelat nytt föreläggande vid vite; även kan nämnas t. ex. *RÅ 1967 K 1148*, där LänsSt, sedan besvär anförts över både ett inledande, osanktionerat föreläggande och ett därefter meddelat vitesföreläggande rörande samma sak, undanröjde det senare beslutet med hänvisning till att det fattats innan det första föreläggandet slutligen prövats. Skulle det nya beslutet ej överklagas, förfar RegR på det sättet, att man vid prövning av besvär över det första föreläggandet förklarar det senare vitessanktionerade föreläg-

[20] Se Strömberg i FT 1954 s. 71.
[21] Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna, publicerade av domstolsväsendets organisationsnämnd.
[22] Se Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 217, 339. — Jfr vad ovan anförts om den för litispendensens inträde relevanta tidpunkten.

gandet vara *utan verkan;* se hälsovårdsmålen *RÅ 1944: 14, 1945 S 181, 1950 I 233* och *1963 I 14.*[23]

En speciell situation förelåg i rättsfallet *RÅ 1942: 42,* där LänsSt först meddelat ett enligt tillämpliga författningsbestämmelser *icke överklagbart vitesföreläggande* jämlikt taxeringsförordningen och därefter utdömt vitet, samtidigt som man meddelat nytt föreläggande vid förhöjt vite. KamR avslog besvär häröver, men RegR gjorde såtillvida ändring i KamR:s utslag som man undanröjde det senare vitesföreläggandet, med hänsyn till att LänsSt ej ägt att, innan dess beslut om vitets utdömande vunnit laga kraft eller besvär över beslutet blivit slutligen prövade, förelägga nytt vite. Utgången är följdriktig, eftersom slutlig klarhet beträffande frågan, om det första föreläggandet varit korrekt, först kunnat nås, då beslutet om vitets utdömande vunnit laga kraft. Hade överinstans vid prövning av besvär över utdömandet funnit föreläggandet felaktigt — en vidsträcktare prövningsrätt än eljest vid fråga om utdömande av vite föreligger självfallet i ett sådant fall, där själva föreläggandet frånkänts överklagbarhet — hade ju på liknande sätt som i den tidigare här avsedda situationen det senare föreläggandet kommit att hänga i luften. — Eljest kräves ej, att det första vitet *utdömts;* se t. ex. *RÅ 1964: 40.*

Rättsfallet *RRK K 72 2: 35* illustrerar en likartad situation, där emellertid det senare beslutet ej utgjordes av ett vitesföreläggande utan av ett beslut om polishandräckning. Länsrätt hade här vid vite förelagt moder att till fader överlämna deras barn för umgänge under vissa angivna dagar. KamR gjorde i anledning av besvär ingen ändring i beslutet. RegR vägrade prövningstillstånd, men dessförinnan hade länsrätten upphävt sitt vitesföreläggande beträffande visst umgängestillfälle och i stället bestämt, att barnet härvid skulle hämtas genom polismyndighets försorg och överlämnas till fadern. Över det senare länsrättsbeslutet, vilket fattats, innan modern hos RegR ansökt om prövningstillstånd för talan mot KamR:s avgörande avseende det första beslutet — litispendens förelåg alltså egentligen icke, vilket sakregistret ger intryck av — anfördes likaså besvär. KamR undanröjde i anledning härav länsrättens senare beslut, då rätten icke ägt att, innan KamR:s dom i det första besvärsmålet vunnit laga kraft, meddela beslut om hämtning genom polismyndighets försorg för samma umgängestillfälle.

Även här hade konsekvensen av att tillåta det senare beslutet ju blivit, att detta nya beslut, om besvären över det första föreläggandet på sakliga grunder hade lett till dettas upphävande, kommit att hänga i luften. Principen om förbud mot förnyat föreläggande vid vite i fall, då det första föreläggandet ej vunnit laga kraft, synes alltså kunna göras

[23] Jfr Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen s. 28.

mera generell. Beträffande förnyat vitesföreläggande torde förklaringen till den beskrivna ordningen främst vara, att man vill förhindra ett utdömande av det förnyade vitet — alltså en särskild konsekvens av beslutet — då det kan visa sig, att själva föreläggandet (det första beslutet) såsom sakligt oriktigt kommer att elimineras. Vad gäller förevarande fall synes på likartat sätt en särskild konsekvens av det senare beslutet, som även här bygger på samma bedömning av sakfrågan som vid det första beslutets meddelande, inträda. Överklagas icke det senare beslutet, betyder ju detta, att verkställighet skulle kunna ske — i samband med vilken polismyndigheten möjligen kan företaga en grov giltighetsprövning men icke äger att närmare ompröva beslutets materiella innebörd — trots att det kanske sedan visar sig, att bedömningen varit sakligt oriktig, vilket då alltså konstateras vid bifall till besvären över det första beslutet. I själva verket förefaller den aktuella principen ha än mera fog för sig i det aktuella fallet, eftersom verkställigheten av det senare beslutet här tar sig mera drastiska former och beslutet omedelbart genomdrives enligt sitt innehåll. Man torde alltså kunna formulera den allmänna regeln, att förnyat, sanktionerat beslut ej får fattas, förrän tidigare meddelat föreläggande rörande samma sak — det föreläggande till vilket sanktionen knytes — vunnit laga kraft.

7. Några ytterligare litispendenssituationer.

Tre rättsfall från det ecklesiastika området illustrerar klart, att RegR fäst avseende vid att en litispendenssituation förelåg:

Sedan stiftsnämnd i *RÅ 1935 E 617* med visst förbehåll ang. senare komplettering fastställt normalavkastning från ecklesiastikt löneboställe och besvär häröver anförts, meddelade nämnden — "efter vederbörandes hörande och sedan utredning i frågan verkställts" — det förutskickade tilläggsbeslutet, vilket likaså överklagades. RegR uttalade i anledning av de senare besvären, att stiftsnämnden icke ägt att i målet meddela beslut, medan detsamma varit hos K. M:t anhängigt, varför kompletteringsbeslutet undanröjdes.

Det kan anmärkas, att RegR faktiskt redan hade beslutat i anledning av besvären över det första beslutet, då det senare beslutet meddelades, men detta besvärsutslag — varigenom klandrade beslutet undanröjts och målet återförvisats — hade expedierats först senare. RegR:s påstående, att det första besvärsmålet var anhängigt hos K. M:t, förutsätter alltså, att anhängigheten icke upphör, förrän avgörandet expedierats. Detta är också i överensstämmelse med praxis, enligt vilken en myndighet generellt — alltså oavsett huruvida beslutet (sedan) vinner rättskraft — kan ändra sitt be-

slut fram till den tidpunkt, då beslutet avkunnas, kungöres eller expedieras. Se Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 76. Jfr även RÅ 1972: 2.

Här förelåg alltså den speciella situationen, att den aktuella frågan icke i sin helhet lösts genom stiftsnämndens första beslut. Då detta beslut överklagats, är det naturligtvis olämpligt att besluta i återstående delar, innan man vet, om det första beslutet kommer att äga bestånd. Ett upphävande av det inledande beslutet — vilket här också visade sig bli resultatet av besvären — betyder ju, att det senare delbeslutet kommer att hänga i luften, om frågan, som här tydligtvis var fallet, är sådan, att den principiellt utgör en helhet.

I *RÅ 1936 E 87* hade domkapitel efter framställning från O. beslutat rörande vivreersättning och bostadsförmåner för O. i egenskap av vikarie å komministertjänst. Besvär anfördes av ordinarie komministern S. Innan målet avgjorts, anmälde domkapitlet hos K. M:t, att man återkallat sitt överklagade beslut, sedan uppgörelse träffats mellan S. och O. samt O. i samband därmed återkallat sin nämnda framställning. RegR uttalade, att domkapitlet icke hade ägt att, medan målet var beroende på K. M:ts prövning, meddela ytterligare beslut i detsamma. Man aktade skäligt att, enär O. återkallat sin framställning hos domkapitlet, undanröja domkapitlets första, överklagade beslut.

I detta mål, som principiellt framstår som ett ansökningsärende, uppträdde företrädare för två, motstående intressen. Den efter besvärs anförande uppnådda "förlikningen" har emellertid icke ansetts berättiga beslutsmyndigheten att återkalla sitt beslut, utan den korrekta lösningen har ansetts vara, att besvärsmyndigheten, med hänsyn till att beslutets underlag bortfallit genom att initiativtagaren frånfallit sitt krav, undanröjt beslutet. RegR:s skrivning ger däremot icke intryck av att beslutsmyndigheten, trots att ett tvåpartsförhållande i viss bemärkelse förelåg, eljest skulle vara förhindrad att återkalla sitt beslut. Avgörandet förefaller sålunda ej ha ansetts i denna mening rättskraftigt, utan det är just det förhållandet, att ett besvärsmål anhängiggjorts — alltså en uppkommen litispendenssituation — som utgjort hinder för prövning. (Jfr *RÅ 1937 E 6,* där småskollärarinnas besvär över skolstyrelses beslut att tillerkänna hennes vikarie bostadsersättning ej föranledde någon LänsSt:s åtgärd, då skolstyrelsen sedermera frånträtt klandrade beslutet; RegR fann besvären ej förtjäna avseende.)

Stiftsnämnds beslut ang. traktamente till skogsbiträden överklagades i *RÅ 1962 E 35* av flera kyrkoråd under åberopande av att berörda pastorat icke beretts tillfälle att före beslutets fattande anmäla sina önskemål. Innan besvären avgjorts "upphävde" stiftsnämnden sitt

överklagade beslut i samband med att man fastställde ett vid avtalsförhandlingar framlagt, av vederbörande pastorat godkänt förslag i ämnet. RegR fastslog, att det överklagade beslutet icke tillkommit i laga ordning, då pastoraten icke på vederbörligt sätt beretts tillfälle att dessförinnan till stiftsnämnden framföra sina önskemål i fråga om skogsbiträdena tillkommande dagtraktamenten. Stiftsnämnden hade emellertid senare förklarat sig upphäva överklagade res:en. Ehuru stiftsnämnden icke ägt, medan målet var beroende på K. M:ts prövning, fatta sagda beslut, fann sig RegR med hänsyn till omständigheterna i målet kunna låta bero vid vad sålunda förekommit, varför besvären icke föranledde vidare yttrande.

Grunden för besvären utgjordes här av påstående om att klandrade beslutet icke tillkommit i laga ordning. Då stiftsnämnden sedermera upphävt beslutet och fattat ett formellt korrekt beslut i saken — med delvis annat innehåll — är det naturligt, att besvären ej befanns föranleda vidare yttrande. Det kan noteras, att ett av de klagande kyrkoråden återkallat sina besvär, vid vilken återkallelse RegR lät bero. Anledning att närmare pröva de icke återkallade besvären kan med hänsyn till den senare händelseutvecklingen knappast föreligga; RegR har emellertid velat ge uttryck för sin uppfattning, att litispendenssituationen uteslöt, att stiftsnämnden meddelade nytt beslut i frågan.

Avslutningsvis kan pekas på rättsfallet *RÅ 1958 Fi 361*, som synes illustrera en situation, där litispendensfrågan för speciellt fall direkt lösts av lagstiftaren. Sedan prövningsnämnd bestämt klagandenas taxeringar till visst belopp, yrkade de i en till prövningsnämnden ställd, den 20/8 1953 till LänsSt ingiven skrift under åberopande av 123 och 124 §§ i 1928 års TaxF viss nedsättning i taxeringarna. I en till KamR ställd, likaså den 20/8 1953 till LänsSt ingiven skrift anförde de besvär över prövningsnämndens nämnda beslut med yrkande, att visst avdrag måtte medgivas. Prövningsnämnden fattade den 18/9 1953 nytt beslut ang. taxeringarna. KamR ändrade den 10/5 1956 i anledning av besvären över prövningsnämndens första beslut taxeringarna och medgav visst avdrag. I besvär häröver yrkades att taxeringarna måtte fastställas till de genom prövningsnämndens senare beslut bestämda beloppen efter den nedsättning därav som motsvarade det av KamR beviljade avdraget. RegR fastslog, att det, sedan frågan om taxeringarna den 20/8 1953 anhängiggjorts hos KamR, icke tillkommit prövningsnämnden att pröva besvär över taxeringarna, medan det däremot tillhörde KamR att bedöma även de under åberopande av 123 och 124 §§ taxeringsförordningen framställda yrkandena, i den mån

därmed icke avsågs tillämpningen av 3 mom. i förstnämnda paragraf; sålunda aktade man nödigt att, med undanröjande av prövningsnämndens senare beslut och KamR:s utslag, återförvisa målet till KamR.

Enligt 123 § 3 mom. i dåvarande lydelse (KF 17/2 1950, nr 26) kunde prövningsnämnden i vissa fall till förnyad prövning upptaga taxering, som redan varit föremål för nämndens beslut — något som numera icke kan ske. Av 2 st. framgick emellertid att besvären dock icke fick upptagas "därest taxeringen är eller varit föremål för prövning av kammarrätten". Härav följer sålunda direkt, att litispendens i detta fall utgjorde prövningshinder.

8. Konklusion.

Innan ett försök göres att på basis av det ovan redovisade materialet och allmänna överväganden ange vissa riktlinjer för det aktuella problemets lösning, måste erinras om de premisser som gäller för den ovan formulerade frågeställningen. Här förutsättes sålunda att *rättskraftsfrågan* lösts, och att det sålunda står klart, att beslutet i och för sig är sådant, att det kan ändras eller återkallas av beslutsmyndigheten. De motiv — intresseavvägningar av olika slag — som talar för detta utfall av rättskraftsanalysen är alltså icke självständigt relevanta i detta sammanhang, utan frågan gäller, om *andra skäl* bör föranleda därtill, att beslutet, trots frånvaron av rättskraft, icke får rubbas av beslutsmyndigheten genom fattande av nytt beslut, *sedan besvär däröver anförts*. Ytterligare bör understrykas att de motiv som eventuellt bör hindra, att ett nytt beslut meddelas under litispendens, principiellt skall hänföra sig just till det förhållandet, att ett *besvärsmål anhängiggjorts*; frågan om förbud mot att, på grund av *särskilda skäl,* fatta nytt beslut *av speciellt innehåll,* innan beslutet vunnit *laga kraft* — således oavsett huruvida besvär verkligen anförts eller ej — faller egentligen utanför den uppställda ramen (jfr dock punkt 6 ovan).

Att besvär över ett preliminärt beslut av den typ som berörts ovan under *punkt 2* icke hindrar, att beslutsmyndigheten meddelar ett definitivt beslut i saken, synes fullt klart, och denna frågeställning kan fortsättningsvis lämnas därhän (liksom, som nyss framgått, den under *punkt 6* aktuella). Under *punkterna 3—5* har emellertid redovisats praxis rörande några olika litispendenssituationer, där besvärsmålets anhängiggörande ibland ansetts utesluta, att beslutsmyndigheten ånyo meddelar beslut i saken, medan i andra fall något hinder härför icke ansetts föreligga; därjämte har under *punkt 7* upptagits några speciella fall, där litispendensverkan erkänts. Vissa kommentarer har ovan

gjorts i anslutning till de enskilda fallen, men frågan är nu, om några allmänna slutsatser kan dragas av det redovisade materialet. Intresset koncentreras givetvis kring det tiotal rättsfall, där litispendensproblemet klart visat sig aktuellt.

Vad gäller frågan, om beslutsmyndigheten kan bevilja begärda förmåner, sedan besvär anförts över ett tidigare meddelat avslag (*punkt 3*), har vi sett, att RegR i två fall — ang. ansökan om uppskov med straffverkställighet resp. befrielse från nöjesskatt (RÅ 1959 Ju 174 och 1962 Fi 1684) — direkt tagit avstånd från sådan prövning under litispendens; i intet av fallen påverkade denna anmärkning emellertid den sakliga utgången av ärendet, utan LänsSt:s nya, för klaganden positiva beslut blev i princip gällande. Då olika typer av tillstånd i andra fall ansetts kunna beviljas under litispendens — RegR har icke riktat någon anmärkning mot förfarandet utan blott noterat det nya beslutet och med hänsyn därtill funnit besvären ej föranleda vidare yttrande — skulle en möjlig förklaring kunna vara, att bifallsbeslutet här föranletts av nytillkomna omständigheter, som lämpligen i första hand borde bedömas av beslutsmyndigheten, men någon närmare vägledning härvidlag ges icke. Även om något direkt stöd icke ges för uppfattningen, att LänsSt i de förra fallen fattat nytt beslut på oförändrat underlag, medan de statliga och kommunala organ som i övriga fall bifallit framställningen gjort detta på delvis nytt material, föreligger här en tänkbar differens. Som ovan framhållits, är det svårt att inom förvaltningsrätten avgöra, vad som skall betecknas som en "sak" eller en "fråga". Även om senare tillkommet material lägges till grund för ett nytt beslut, torde "saken" här principiellt få anses vara densamma — huruvida sökanden kan tillerkännas begärd förmån — varför en litispendenssituation principiellt torde få anses föreligga. Klara indicier på att anmärkning om otillåten behandling av ett ärende under litispendens skulle förbehållas fall, där det nya beslutet fattats på oförändrat underlag, föreligger alltså icke. Det kan också noteras, att JO i det ovan berörda ärendet JO 1972 s. 293 ansåg, att undantag från huvudregeln om besvärs litispendensverkan borde göras för sådana fall, där det framkommit, att det först fattade beslutet var uppenbart oriktigt och ägnat att medföra allvarlig skada, om det ej snarast ändrades eller upphävdes; här synes undantaget snarare avse fall av ursprunglig oriktighet.

De tre under *punkt 4* behandlade fallen (RÅ 1964 K 1251, 1375, 1969 C 209) visar, att två *besvärsmål* rörande samma sak naturligen icke kan tillåtas. Då besvär anförts över byggnadsnämnds beslut att av-

slå ansökan om lov att bibehålla byggnad och/eller att förelägga vederbörande att borttaga eller korrigera byggnaden och målet varit under behandling i RegR, har LänsSt vägrat att pröva besvär över ett nytt byggnadsnämndsbeslut, innefattande vidhållande av tidigare uppfattning eller avslag på ny framställning om byggnadslov. Däremot framgår samtidigt att man icke reagerat mot nämndens förfarande att under litispendens fatta nytt beslut i saken, något som är föga överraskande, då det nya beslutet blott innefattat en upprepning av tidigare ställningstagande. Av fallen följer vidare — för att anknyta till ovan gjorda anmärkningar härvidlag — att "frågan" eller "saken" ansetts vara densamma, antingen beslutet gällt ett avslag eller ett föreläggande. Även om, som i några av fallen, det anhängiga besvärsmålet gällt byggnadsnämnds vitesföreläggande, har LänsSt icke kunnat pröva besvär över nämndens senare avslag på ansökan om bibehållande av den byggnad, som enligt föreläggandet skulle borttagas; "frågan" gällde alltså, huruvida klaganden var berättigad att bibehålla byggnaden.

Att ett (positivt) betungande beslut ofta synes kunna återkallas under litispendens framgår av de under *punkt 5* behandlade rättsfallen. Vissa av fallen tar dock sikte på situationer, där beslutsunderlaget genom den senare händelseutvecklingen helt ryckts undan och en återkallelse stundom t. o. m. kan ses som endast en bekräftelse på något som ändå gällt. I andra fall gäller det ärenden, där en kontinuerlig bedömning av åtgärdens erforderlighet får anses krävas och beslutet alltså skall återkallas eller mildras så snart ske kan. Även i övrigt torde det här ofta röra sig om så påtagligt betungande åtgärder, att de med hänsyn till den därav berördes intressen omgående bör korrigeras, om de visar sig felaktiga eller ej längre erforderliga. I ett fall (RÅ 1951 I 167) har RegR dock reagerat mot att beslutsmyndigheten, LänsSt, fattat nytt, som det vill synas för vederbörande fördelaktigare beslut, medan besvär över det första beslutet var föremål för RegR:s prövning. Det var emellertid därvid icke fråga om ett nytt beslut rörande frågan i dess helhet, utan LänsSt hade blott korrigerat beslutet i vissa delar; då samtliga i ärendet ingående frågor borde bedömas i ett sammanhang, fann sig RegR därför böra undanröja båda besluten.

En liknande splittring av ärendet uppstod i det första under *punkt 7* berörda målet (RÅ 1935 E 617), då stiftsnämnd där meddelat ett kompletterande beslut, sedan huvudbeslutet överklagats, varför RegR undanröjde det senare beslutet, vilket här likaså överklagats, med motiveringen, att nytt beslut icke fick fattas, medan målet varit hos K. M:t anhängigt. I de båda övriga ecklesiastika målen (RÅ 1936 E 87, 1962

E 35) hade RegR:s avståndstagande från domkapitels resp. stiftsnämnds under litispendens fattade beslut icke några speciella konsekvenser, utan sakligt kom ärendet att avgöras i enlighet med beslutsmyndighetens senare förordnanden; RegR synes främst ha velat inskärpa betydelsen av en viss processuell ordning och reda. Det avslutande taxeringsmålet (RÅ 1958 Fi 361) påfordrar ingen särskild kommentar utöver vad tidigare anförts.

Gemensamt för samtliga fall, där RegR reagerat mot att nytt beslut fattats under litispendens, är, att det rört sig om avgöranden av *statligt organ.* Icke i något fall tycks däremot kommunal myndighet under utövning av specialreglerad förvaltning uttryckligen ha förklarats obehörig att meddela nytt beslut i fråga, som genom besvär över tidigare beslut bragts under högre organs prövning.[24] Något rationellt skäl för att härvidlag fästa särskilt avseende vid myndighetens art synes svårt att påvisa. Då det genomgående rört sig om litispendensverkan av *förvaltningsbesvär,* synes en sådan distinktion opåkallad; som ovan påpekats, kommer saken däremot i ett annat läge, om nytt beslut fattas, sedan kommunalbesvär anförts. Förklaringen till nämnda förhållande är möjligen att söka i det enkla faktum, att RegR:s uppmärksamhet fästes på litispendensfrågan företrädesvis *då besvär anförts just hos RegR* och i målet upplyses att *det organ vilkets beslut överklagats fattat nytt beslut i frågan*; de myndigheter, vilkas beslut överklagas hos RegR, tillhör ju nästan uteslutande den statliga sektorn. Däremot har jag icke funnit något exempel på en renodlad besvärsprocess avseende litispendensfrågan, där (t. ex.) kommunalt organs beslut överklagats under åberopande av att saken är föremål för behandling i högre instans.

Då rättsfallsmaterialet knappast berättigar till några säkra slutsatser av mera generell art, synes det lämpligt att komplettera de anförda synpunkterna med mera allmänna överväganden rörande litispendensfrågan, innan ett försök att sammanfatta några riktlinjer göres.

Som inledningsvis nämndes, brukar förvaltningsbesvär sägas medföra *devolutiv verkan,* varmed då avses att ärendet i och med besvären överflyttats till högre instans, som äger utöva den lägre myndighetens alla prövningsbefogenheter.[25] Beslutsmyndigheten skils enligt detta betraktelsesätt definitivt från ärendet, då besvär över beslutet anförts, varför besvärens *litispendensverkan* synes vara en följd av eller kanske snarare ett moment i denna devolutiva effekt. I den mån ett beslut

[24] Jfr Sjöberg i FT 1942 s. 273.
[25] Se Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet s. 221, Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s. 339, SOU 1964: 27 s. 600.

medför rättskraft, bör beslutsmyndigheten, enligt vad ovan framhållits, anses slutligt skild från ärendet redan vid beslutets expediering (motsv.); besvärs anförande skulle alltså beteckna inträdandet av en situation, där möjlighet för myndighet att återkalla eller ändra sitt icke rättskraftiga beslut upphör.

Primärt kan det sagda kanske sägas implicera det grundläggande skäl *för* att tillerkänna anförda förvaltningsbesvär litispendensverkan, att härigenom främjas en viss ordning och reda i förfarandet. Vid sidan av dylika *processuella ordningssynpunkter* talar emellertid flera sakliga skäl för denna lösning.

I den mån besvärsinstansen sålunda tillerkännes "enahanda behörighet, som enligt vad särskilt stadgas tillkommit beslutsmyndighet vid dess prövning av saken",[26] *kan* det ur *processekonomisk synpunkt* framstå som olämpligt, att frågan samtidigt på nytt upptages av den tidigare beslutande instansen; klaganden kan ju då nå samma resultat med sin besvärstalan som med en förnyad prövning hos beslutsmyndigheten. Det är emellertid att märka, att frågeställningen inom förvaltningsrätten, som framgått, härvidlag i allmänhet icke gäller, huruvida den enskilde kan anhängiggöra ny talan hos beslutsmyndigheten, utan om beslutsmyndigheten kan fatta nytt beslut i en under besvärsmyndighets behandling varande sak. Åtskilliga — sannolikt de flesta — förvaltningsärenden upptages ex officio av myndighet, varför frågan här icke blir, huruvida bifall till den senast väckta talan kan medföra några fördelaktigare rättsföljder för den enskilde än ett bifall till hans talan i det först anhängiggjorda målet (här = besvärsmålet).[27] I princip kan man också tänka sig, att beslutsmyndigheten i stället för att meddela ett nytt, för den enskilde fördelaktigare beslut — ett beslut av den art han genom sin besvärstalan söker uppnå — finner sig böra *skärpa* det tidigare fattade beslutet. En sådan utveckling är generellt sett — med bortseende från litispendenssituationen — fullt tänkbar, särskilt om vissa nya omständigheter tillkommit, som för tillgodoseende av vägande allmänna intressen motiverar en sålunda förändrad inställning; som ovan antytts, torde "saken" eller "frågan" inom förvaltningsrätten vid bedömningen av rättskrafts- eller litispendensproblem, sådana de här uppfattas, i betydande utsträckning principiellt anses vara densamma, även om vissa nya moment tillkommit efter beslutets meddelande. — Av det sagda torde sålunda framgå, att process-

[26] Besvärssakkunnigas förslag till lag om förvaltningsförfarandet 17: 2; SOU 1964: 27 s. 41.
[27] Jfr Ekelöf, Rättegång III (3 u.) s. 131.

ekonomiska aspekter *av den typ som har betydelse inom processrätten* här vanligen icke är relevanta. (Beträffande processekonomiska skäl *mot* att tillerkänna besvär litispendensverkan, se nedan).

Skulle beslutsmyndighets förnyade prövning ske *i samband med att besvärsärendet sändes på remiss,* och företages därvid en så omfattande omprövning av saken, att det leder till oskäliga *dröjsmål* med remissens besvarande och därmed med målets avgörande, finns naturligtvis anledning att reagera. Angelägenheten av att saken snabbt avgöres *kan* sålunda utgöra ett skäl mot omprövning under litispendens. Det *sätt* varpå den förnyade behandlingen i lägre instans tillgår har alltså stor betydelse vid bedömningen av frågan, huruvida tidsfaktorn bör tala för eller emot litispendensverkan (jfr nedan).

Det sätt varpå den förnyade prövningen sker har, som nämnts, också en annan aspekt. En rutinmässigt företagen, fullständig omprövning av saken från beslutsmyndighets sida kan få den olyckliga konsekvensen, att *grundärendet icke blir omsorgsfullt prövat,* utan att en verkligt seriös bedömning får anstå tills beslutet överklagas. En sådan ordning är givetvis helt förkastlig, då därigenom den som icke klagar över huvud icke får sin sak ordentligt prövad och besvären får ett alldeles speciellt, ej åsyftat värde.

Ytterligare kan som ett skäl för att tillerkänna besvären litispendensverkan anföras, att *prejudikatbildningen förhindras,* om myndigheterna kan ompröva sina beslut, sedan de överklagats. Denna olägenhet synes dock endast framstå som påtaglig vid ett mera systematiskt utnyttjande av omprövningsmöjligheten, inkluderande en ny allsidig bedömning av den redan en gång avgjorda saken — alltså ett förfarande av den typ som närmast ovan avsetts. Att besvärsinstansen i ett eller annat ärende hindras att ta ställning till en i och för sig ur prejudikatsynpunkt intressant fråga, eftersom beslutsmyndigheten — kanske sedan man uppmärksammats på begångna, klara felaktigheter — hunnit återkalla sitt beslut, innan besvären avgjorts, synes däremot ur denna aspekt spela mindre roll.

Vilka skäl talar då *för* att beslutsmyndigheten tillåtes att återkalla eller ändra sitt beslut, även efter det att besvär däröver anförts? Vilka skäl talar m. a. o. *mot* att tillerkänna förvaltningsbesvären litispendensverkan? Delvis har svaret redan antytts, då ovan anförda argument för den motsatta ståndpunkten i flera fall implicerar liknande skäl för den nu aktuella. Stundom torde sålunda med fog kunna hävdas, att det vore dålig *processekonomi* att behöva avvakta utredning och utslag i besvärsärendet, om det för beslutsmyndigheten står helt klart, att beslutet

bör återkallas eller ändras. Framför allt synes emellertid den synpunkten vara relevant, att *den av beslutet drabbade snabbt bör få rättelse,* om beslutet befinnes vara felaktigt. Den enskilde parten bör ej, kan man hävda, av formella skäl hindras att omedelbart komma i åtnjutande av en förmån, till vilken han är berättigad. Likaså bör han omgående befrias från ett opåkallat ingripande. Även kan en *snabb korrigering* — särskilt då nya omständigheter ställt saken i ett annat läge — framstå som angelägen, *för att väsentliga allmänna intressen skall tillgodoses;* därvid kan det alltså bli aktuellt med en skärpning av beslutet i förhållande till den enskilde.

Sammanfattningsvis synes analysen av rättsfallen och de allmänna övervägandena kunna föranleda följande slutkommentarer:

Man torde våga påstå, att *huvudregeln* är, att beslutsmyndigheten icke får fatta nytt beslut i saken, sedan förvaltningsbevär anförts. RegR:s uttalanden i rättsfall, där denna litispendensfråga varit aktuell, tyder härpå, och uppfattningen kan underbyggas med sakliga skäl. Processuella ordningssynpunkter talar mot en samtidig prövning av saken i flera instanser; rättsfallsmaterialet visar sålunda, att parallella besvärsmål icke tolereras, och likaså vill man undvika, att ärendet splittras, genom att beslutsmyndigheten på nytt prövar delar därav, som organiskt sammanhänger med den i besvärsinstans anhängiga saken. Onödiga dröjsmål med sakens slutliga avgörande kan vidare uppstå, om beslutsmyndigheten företar en fullständig omprövning av tidigare fattat beslut och därvid försenar besvärsmyndighetens avgörande. Sistnämnda olägenhet kommer främst till uttryck i situationer, där beslutsmyndighetens nya bedömning företages efter remiss från besvärsmyndigheten, varvid särskilt påpekats att allvarliga anmärkningar ur rättssäkerhetssynpunkt kan anföras, om sakens fullständiga omprövning sker rutinmässigt i dylika fall; risk för slarv vid behandlingen av grundärendet vid sådant utnyttjande av en omprövningsmöjlighet efter anförda besvär utgör ett vägande skäl för att principiellt tillerkänna besvären litispendensverkan. Även har pekats på riskerna för att prejudikatbildningen hindras, om beslutsmyndigheterna generellt tillåtes att korrigera sina beslut, sedan besvär däröver anförts.

Huvudregeln måste emellertid vidkännas flera *undantag.* Främst har understrukits att korrigering i enskilds intresse stundom torde kunna ske snabbare, om beslutsmyndigheten tillåtes ändra sitt beslut. Besvärsmyndighetens utslag synes därför icke alltid behöva avvaktas, då beslutet innefattar ett för adressaten menligt handlingsdirektiv eller ett avslag på begäran om en för honom angelägen förmån, om det visar sig,

att beslutet är klart oriktigt eller saken till följd av nya omständigheter kommit i ett helt annat läge; förändrar nytillkomna fakta saken radikalt, kan man f. ö. närma sig det stadium, då "saken" blivit en annan och en litispendenssituation över huvud icke föreligger.

Principen om förvaltningsbesvärens litispendensverkan är alltså ingalunda absolut. Som så ofta då det gäller regler om förfarandet i förvaltningen, måste också här konstateras att problemet om beslutsmyndighetens möjlighet att ändra eller återkalla fattat beslut, sedan besvär däröver anförts, i mångt och mycket blir "en lämplighets-, skälighets- eller värderingsfråga och inte en fråga om processuella principer".[28]

[28] SOU 1968: 27 s. 218 (ang. rättskraftsfrågan).

OM LITISPENDENS I KOMMUNALRÄTTEN

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1974 s 134–143)

1. Inledning.

I en tidigare artikel har jag sökt belysa frågan, huruvida anförda *förvaltningsbesvär* hindrar den myndighet som fattat det överklagade beslutet att på nytt pröva den hos högre instans anhängiga saken. Därvid framhölls att *kommunalbesvärsinstitutets* särart medför, att motsvarande fråga här måste bedömas på annat sätt. Medan förvaltningsbesvären tillerkännes devolutiv verkan i den bemärkelsen, att ärendet i och med besvären överflyttas till besvärsmyndigheten, som har att underkasta saken samma allsidiga prövning som beslutsmyndigheten, medför anförda kommunalbesvär endast, att det statliga besvärsorganet har att företaga en begränsad legalitetskontroll, som kan utmynna i beslutets undanröjande men icke i ett nytt avgörande i sak. Detta medför, att det knappast finns anledning att frånkänna kommunen rätt att fatta nytt beslut i saken *blott av den anledningen, att kommunalbesvär anförts;* kommunalbesvären kan icke antagas i sådan mening medföra *litispendensverkan.*

Även om kommunen sålunda principiellt är oförhindrad att ånyo pröva en sak även efter det att ett tidigare beslut däri genom kommunalbesvär bragts under högre organs prövning — vilket nedan redovisad praxis kommer att visa — synes några ytterligare härmed sammanhängande frågor återstå att besvara. Framför allt aktualiseras spörsmålet om hur det förhållandet, att kommunen sedermera fattat nytt, lagakraftvunnet beslut i ärendet, påverkar utgången av det anhängiga besvärsmålet. Då här skall behandlas frågor sammanhängande därmed, att kommunen *under litispendens* återkallat, ändrat eller konfirmerat sitt överklagade beslut, förutsättes genomgående att kommunen i och för sig äger att på nytt ta ställning till saken — att beslutet sålunda, enligt den inom förvaltningsrätten använda terminologien, principiellt *saknar rättskraft.*[1] Den allmänna frågan om möjligheterna att över huvud — oberoende av huruvida besvär anförts — ändra eller återkalla kommunala beslut faller alltså utanför framställningens ram, och intresset koncentreras helt kring frågorna *om ett anhängigt besvärsmål*

[1] Något som ofta är fallet beträffande beslut av karaktär att kunna angripas med kommunalbesvär. Jfr Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten s. 26 ff, 29 ff, Kaijser, Kommunallagarna II (4 u.) s. 175 f, 238.

hindrar nytt beslut i saken och, om så icke är fallet, *hur det nya beslutet påverkar behandlingen av besvären.* Först beröres emellertid den närliggande situationen, att kommunen väl icke under litispendens fattat nytt, fristående beslut, vari klandrade beslutet upphäves eller vidhålles, men *i yttrande över besvären instämt i eller avstyrkt dessa.*

2. Det kommunala organet har instämt i resp. avstyrkt besvären.

Det förhållandet, att det kommunala organ vars beslut överklagats *instämt i besvären,* föranleder i och för sig icke beslutets undanröjande, utan legalitetsfrågan bedömes i vanlig ordning. Frågan aktualiserades i åtskilliga fall under RegR:s första år, vilket förklaras av att tidigare intagits motsatt ståndpunkt;[2] se referatfallen *RÅ 1909: 46, 1910: 1* och *1910: 128.* (Jfr ytterligare t. ex. *RÅ 1909 C 32, 70, Jo 18, 1910 C 102, 1911 E 97, 1912 C 177, Jo 7* och *1914 C 70* samt även de senare rättsfallen *RÅ 1933 K 256* och *1943 E 94.)*

Att det stundom kan vålla svårigheter att avgöra, om beslutsmyndighetens instämmande i besvären innefattar ett formligt frångående av det överklagade beslutet, d. v. s. meddelande av ett nytt beslut i ärendet — med de konsekvenser detta har för utgången av besvärsmålet (se nedan) — eller blott ett yttrande av nyssnämnd typ, illustreras av rättsfallet *RÅ 1952 I 99.* Sedan kommunalfullmäktige i yttrande över besvären förklarat sig instämma i dessa, hävdade klaganden här, att fullmäktige upphävt sitt klandrade beslut. LänsSt uttalade emellertid i sitt av RegR ej ändrade utslag, att fullmäktige genom att instämma i besvären icke frånträtt beslutet; besvären prövades och ogillades. Jfr i sammanhanget *RÅ 1945 S 457,* där LänsSt fann besvär över kommunalfullmäktiges beslut ang. uppförande av skolhus i viss del icke föranleda vidare åtgärd, då beslutet härvidlag visserligen icke blivit i behörig ordning berett men fullmäktige sedermera beslutat på angivet sätt ändra sitt klandrade beslut; RegR ändrade emellertid LänsSt:s utslag och upphävde kommunalfullmäktiges beslut i denna del med hänsyn till den bristfälliga beredningen och då beslutet icke genom fullmäktiges senare beslut "upphävts eller kan anses hava förfallit".

På motsvarande sätt kan det stundom vara tveksamt, om ett yttrande, vari *besvären avstyrkes* och *beslutet vidhålles,* utgör ett nytt beslut i saken — vilket kan vinna laga kraft och påverka resultatet av de anförda besvären (se nedan) — eller endast ett yttrande utan omedelbar inverkan på det aktuella besvärsmålet. I *RÅ 1952 I 134,* där besvär anförts över kommunalfullmäktiges beslut ang. uppförande av

[2] Se härom Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet s. 240 f.

skola, antecknade LänsSt, att fullmäktige i anledning av besvären yttrat sig och därvid beslutat vidhålla beslutet samt med avstyrkande av besvären hemställa att dessa icke måtte föranleda någon LänsSt:s åtgärd; då fullmäktige genom detta senare beslut, vilket icke överklagats, vidhållit klandrade beslutet, fann LänsSt besvären icke föranleda någon åtgärd. RegR undanröjde emellertid utslaget och återförvisade målet, då de av LänsSt åberopade omständigheterna icke utgjorde giltig grund för att underlåta prövning av besvären, så mycket mindre som fullmäktiges senare beslut blott utgjorde ett yttrande i målet. I *RÅ 1964: 60* överklagades kommunalfullmäktiges beslut ang. utförande av vatten- och avloppsanläggning på den grund, att hälsovårdsnämnden icke, på sätt bort ske, erhållit tillfälle att yttra sig i den med beslutet avsedda frågan. LänsSt vitsordade, att beslutet icke tillkommit i laga ordning, men då hälsovårdsnämnden genom att besluta att för sin del icke överklaga fullmäktiges beslut fick anses ha godtagit det förslag som antagits av fullmäktige i överklagade beslutet, och då fullmäktige sedermera i yttrande över besvären beslutat hemställa, att de anförda besvären lämnades utan avseende, menade LänsSt, att grunden för besvären ryckts undan; "enär fullmäktiges sålunda fattade beslut får anses innebära en bekräftelse på deras tidigare fattade, sedermera överklagade beslut i ärendet och då ej påståtts att beslutet vore olagligt i något annat av de hänseenden, varom förmäles i 76 § kommunallagen", fann LänsSt besvären ej föranleda någon ytterligare åtgärd. RegR fastslog emellertid, att vad som förekommit vid hälsovårdsnämndens av LänsSt åberopade sammanträde — där man beslöt att ej överklaga fullmäktiges beslut — och fullmäktiges sammanträde för avgivande av yttrande över besvären icke innebar, att fullmäktige i laga ordning fattat nytt beslut om anläggningens utförande; sålunda upphävde man, med ändring av LänsSt:s utslag, fullmäktiges klandrade beslut.

3. Besvär över det senare, under litispendens fattade beslutet.

Inledningsvis framhölls att anförda kommunalbesvär icke torde medföra litispendensverkan. Är ett beslut av den art, att det i och för sig kan ändras eller återkallas — saknar det alltså i denna mening rättskraft — bör icke det förhållandet, att beslutet överklagats och besvärsmålet ännu icke avgjorts, inverka på beslutsmyndighetens korrigeringsmöjligheter. Att så är fallet belyses klarast av rättsfall, där (jämväl) det *senare*, under litispendens fattade beslutet angripits med besvär och klaganden därvid gjort gällande just att det senare beslutet ej fått meddelas, förrän besvären över det första beslutet avgjorts.

I *RÅ 1931 S 93* hade besvär över kommunalstämmobeslut ang. uppförande av ålderdomshem ännu ej slutligt avgjorts — LänsSt:s utslag hade överklagats hos RegR — då stämman ånyo prövade frågan och fattade nytt beslut av annat innehåll. Det senare beslutet överklagades under åberopande av att nytt beslut icke fick fattas, förrän det anhängiga besvärsmålet avgjorts, men besvären avslogs; RegR uttalade, att stämman varit lagligen oförhindrad att fatta nytt beslut i ärendet. På liknande sätt ogillade LänsSt i *RÅ 1935 S 96* besvär över kommunalstämmas beslut ang. entledigande av kommitté, "enär den av klgdn åberopade omständigheten, att kommunalstämman tidigare fattat beslut i den fråga, som utgjort föremål för det nu ifrågav. klandrade beslutet . . ., och att förstnämnda beslut överklagats genom besvär, som vid tiden för det senare beslutets fattande ännu varit beroende på K.B:s prövning, icke vore av beskaffenhet att . . . föranleda upphävande av eller ändring i beslutet"; häri gjorde RegR ej ändring. Även kan nämnas *RÅ 1937 S 73,* där besvär över stadsfullmäktiges beslut att i visst avseende ändra sitt hos LänsSt överklagade stadsplaneförslag ogillades, samt *RÅ 1954 I 80,* där kommunalfullmäktiges beslut ang. ansökan om lånetillstånd för fastighetsförvärv förgäves klandrades på den grund, att beslutet skulle utgöra ett följdbeslut till ett tidigare meddelat beslut, vilket var beroende på prövning i anledning av dess överklagande.

Då det kommunala organet icke upphävt eller ändrat sitt överklagade beslut utan i stället i särskilt beslut — jfr vad ovan anförts om avstyrkande av besvär — upprepat det tidigare ställningstagandet, har likaså stundom förekommit att det senare beslutet överklagats under åberopande av att det första besvärsmålets anhängighet utgjort hinder för nytt beslut i samma sak. Att det förnyade beslutet fattats under litispendens har emellertid icke ansetts felaktigt. I sitt av RegR ej ändrade utslag fastslog sålunda LänsSt i *RÅ 1946 S 534,* att den av klaganden åberopade omständigheten, att kommunalfullmäktige upprepat sina tidigare fattade beslut ang. fastställande av arvoden, innan av klaganden anförda besvär över sistnämnda beslut blivit avgjorda, icke föranledde, att det förnyade, i förevarande mål överklagade beslutet vore olagligt. Ej heller hade klaganden i *RÅ 1946 E 43* framgång med sina besvär över kommunalfullmäktiges beslut att under litispendens upprepa beslut om inrättande av överlärartjänst; klaganden hade här hävdat, att det vore "tvivelaktigt, om kommunalfullmäktige ägt fatta nytt beslut i ämnet utan att avvakta L.St:s utslag i besvärsmålet". Jfr även *RÅ 1963 I 111* ang. besvär över drätselkammares fastighetsavdel-

nings beslut att, i samband med att man yttrade sig över besvär över tidigare beslut, förklara sig vidbliva klandrade beslutet.

I *RÅ 1964 I 111* hade kommunalnämnds beslut att antaga entreprenör överklagats under åberopande av att beslutet icke tillkommit i laga ordning, då den till entreprenör antagne varit närvarande vid sammanträdet; besvär anfördes sedan även över nämndens under litispendens meddelade beslut att — nu i frånvaro av den utsedde entreprenören — upprepa beslutet, eftersom detta beslut "vore grundat på kom:ndns redan klandrade beslut", men dessa besvär ogillades. *RÅ 1943 S 511* illustrerar en likartad situation, där nytt beslut med iakttagande av lagliga former fattats, innan besvären över tidigare beslut med samma sakliga innehåll slutligt avgjorts; också här ogillades besvären över det sist fattade beslutet. Även kan hänvisas till rättsfallen *RÅ 1954 E 64* och *1970 C 105* ang. beslut om resp. anslag till hemvärn och kommunsammanslagning.

4. Besvär över beslut i fråga, vari senare nytt beslut fattats.

Som framgått, är kommunen oförhindrad att meddela nytt beslut, trots att tidigare beslut i samma sak är föremål för besvärsmyndighets prövning. Frågan är då, vilken inverkan det senare beslutet har på utgången av besvärsärendet. Har det nya beslutet icke vunnit laga kraft, är det klart, att besvären principiellt måste prövas på vanligt sätt oberoende av det senare beslutet, eftersom det ursprungliga beslutet ju då kan komma att bli gällande, nämligen för det fall det senare beslutet överklagas och blir upphävt.[3] Om däremot kommunens nya ställningstagande — vari det tidigare fattade beslutet vidhålles, ändras eller upphäves — vunnit laga kraft, kan det förefalla, som om underlaget för besvärsprövningen helt bortfallit, varför någon saklig prövning av besvären icke påfordras. Som nedan skall visas, är detta också normalt förhållandet, men regeln måste dock vidkännas vissa undantag.

Att ett överklagat beslut, innan besvären avgjorts, förklaras *vidhållas, bekräftas eller upprepas* förekommer naturligen främst i situationer, där besvären grundats på felaktigheter vid beslutets tillkomst. Genom att i korrekta former förnya beslutet vill man försäkra sig om att det snarast möjligt blir gällande och samtidigt rycka undan underlaget för besvären. Även om också det senare beslutet skulle vara behäftat med någon olaglighet, kommer det f. ö. att bli gällande — för det fall felet icke undantagsvis är så grovt, att beslutet blir att betrakta som en nullitet — om det vinner laga kraft, varför möjligheten att upprepa ti-

[3] Se Sjöberg, a. a. s. 223.

digare ställningstaganden skulle kunna utnyttjas för att genomdriva olagliga beslut; det förhållandet, att nya beslut tillåtes fattas under litispendens, medför alltså, att den klagande kommunmedlemmen icke kan nöja sig med att överklaga det första beslutet utan måste besvära sig även över därefter meddelade "bekräftelser" på detta. (Jfr *RÅ 1957 I 50,* där klaganden hos RegR förgäves anförde, att de båda besluten "vore likartade och att han icke borde behöva klaga över samma beslut 2 ggr".)

Åtskilliga exempel gives i praxis på fall, där kommunalt organ under litispendens förklarat sig vidhålla det överklagade beslutet, varvid besvären till följd av det nya, lagakraftvunna beslutet befunnits "ej föranleda vidare yttrande".[4] *RÅ 1939 E 1* och *1944 E 152* rörande besvär över folkskolestyrelses beslut synes illustrera den nämnda situationen, där det senare beslutet avsetts ersätta ett olagligen tillkommet första beslut med samma innehåll. I andra rättsfall framgår av referaten icke klart, vilken anledningen till det förnyade beslutet varit, men detta saknar i och för sig betydelse, då det senare, lagakraftvunna beslutet i vart fall medfört, att besvären ej föranlett vidare yttrande; se t. ex. *RÅ 1968 U 18* ang. kyrkofullmäktiges beslut att bevilja nämnder ansvarsfrihet. Även om det senare beslutet utformats som en bekräftelse av det överklagade beslutet, synes det stundom ha innefattat viss avvikelse härifrån; se t. ex. *RÅ 1945 S 456,* där överklagat delegationsbeslut senare vidhållits men med viss begränsning av den överlåtna beslutanderätten. Jfr även t. ex. *RÅ 1925 E 107* och *1926 S 182.*

I sammanhanget kan även pekas på rättsfallet *RÅ 1949 I 62,* där olagligen tillkommet beslut *undanröjdes,* trots att beslutet sedermera på korrekt sätt konfirmerats av beslutsmyndigheten. Det gällde emellertid här den speciella situationen, att besvärsobjektet utgjordes av ett *beslut att anföra besvär* (över väg- och vattenbyggnadsstyrelsens beslut ang. fastställande av arbetsplan för anläggning av väg). I samband med att beslutet på grund av brister vid kungörelseförfarandet undanröjdes uttalade LänsSt i sitt av RegR ej ändrade utslag, att vad som förekommit vid det sammanträde, där beslutet konfirmerades, "även om detta sammanträde kungjorts i laga ordning, icke kunnat inverka på lagligheten av beslutet". Givetvis hade det nya beslutet ej tillbakaverkande kraft, och då besvärstiden sedermera utgått kunde det alltså icke få någon betydelse.

Kommunen kan också senare i lagakraftvunnet beslut helt ha *ändrat ståndpunkt,* varvid besvären förlorat sin mening och ej föranleder vida-

[4] Har mellaninstansen undanröjt beslutet och återförvisat målet, innan det nya kommunala beslutet meddelats, undanröjes återförvisningen; jfr t. ex. *RÅ 1952 I 264.*

re yttrande; se t. ex. *RÅ 1911 C 73,* där kommunalstämma i överklagade beslutet avslagit framställning om indragning av telefon i socknens fattiggård men senare beslutat genomföra denna åtgärd, och *RÅ 1964 I 68,* där kommunalfullmäktiges klandrade beslut om nedläggning av skyddad verkstad ersatts av lagakraftvunnet beslut om att verksamheten t. v. i viss omfattning skulle fortsätta. Densamma har utgången blivit, då det överklagade beslutet eljest ersatts av nytt, lagakraftvunnet beslut i saken; se t. ex. *RÅ 1929 S 246* (municipalstämmas stadsplaneförslag), *1955 I 15, 183* och *1966 I 88* (kommunalfullmäktiges beslut ang. resp. omorganisation av kommunalkontor, uppförande av skolhus och borgensteckning). Då LänsSt i *RÅ 1964 E 19* funnit medsökandes besvär över kyrkoråds beslut att välja viss person till kyrkovaktmästare icke föranleda vidare yttrande, eftersom kyrkorådet senare fattat nytt beslut i ärendet och detta nya beslut vunnit laga kraft, har RegR lämnat besvär häröver "utan avseende". Att man här icke använt lokutionen "ej ändring" — vilken anses markera ett godtagande jämväl av underinstansens motivering — torde förklaras av att klandrade beslutet principiellt var rättskraftigt och således icke kunde ryggas ensidigt av kyrkorådet; då emellertid den utsedda personen här *avsagt sig tjänsten,* förelåg intet hinder för det nya beslutet — som innefattade godkännande av avsägelsen jämte antagande av vikarie i avbidan på att tjänsten skulle återbesättas — men man har möjligen velat markera, att besvären i sådant fall icke generellt blir onyttiga, blott därför att beslutsmyndigheten förklarat sig riva upp beslutet och ersätta det med ett annat.

Ofta förekommande är rättsfall, där kommunen under litispendens fattat nytt beslut i saken och därvid förklarat sig *upphäva, återkalla eller frånträda* sitt klandrade beslut. Exempel på att besvären i sådant fall med hänsyn till det senare, lagakraftvunna beslutet ej ansetts föranleda vidare yttrande är *RÅ 1927 S 132, E 58, 1957 I 34, 1959 I 171, 1960 I 85, 1967 K 1848, 1968 K 499* och *1969 K 137.* För att återkallelsen skall ha denna effekt, får emellertid förutsättas att det överklagade beslutet icke gått i *verkställighet.*[5] Exempel på rättsfall, där RegR särskilt anmärkt, att det sedermera frånträdda beslutet icke verkställts, är *RÅ 1934 S 5* (landstingsbeslut ang. kollektivavtal), *1956 I 137* (stadsfullmäktigebeslut ang. personalstat för polisdistrikt) och *1960 I 142* (kommunalfullmäktigebeslut ang. anvisning av medel för anskaffande av polisradioutrustning); se även *RÅ 1949 E 80,* där LänsSt för-

[5] Jfr Westerberg, a. a. s. 31, Sundberg, Kommunalrätt s. 276.

farit på samma sätt i mål ang. besvär över kommunalfullmäktiges beslut att indraga folkskola.[6]

Därmed är vi inne på situationer, där en saklig prövning kan vara motiverad, trots att kommunen sedermera frånträtt sitt klandrade beslut. Ett belysande exempel utgör härvidlag *RÅ 1961 I 72,* där RegR upphävde kommunalfullmäktiges beslut rörande aktieförvärv, oaktat fullmäktige dessförinnan själva upphävt detsamma:

Företrädare för Bergs och Övre Ljungadalens kommuner samt Ångefallens Kraftaktiebolag hade 9/11 59 — "under förutsättning av godkännande från vbde kom:ndnrs sida" — slutit överenskommelse av innehåll, bl. a., att kontrahenterna skulle, i syfte att under tiden fram till årsskiftet 1959—60 förvärva aktiemajoriteten i Bergs Tinglags Elektriska Aktiebolag, var för sig, men för gemensam räkning inköpa största möjliga antal aktier i bolaget, därvid priset normerades till 250 kr per aktie, samt att Ångefallens Kraftaktiebolag skulle ställa för inköpen erforderliga medel till förfogande.

Kommunalfullmäktige i Bergs kommun beslöt 19/12 59 godkänna de aktieköp, som kommunalnämnden därstädes i enlighet med ovannämnda överenskommelse verkställt, ävensom godkänna av nämnden i övrigt i ärendet vidtagna åtgärder och bemyndiga densamma att inköpa de ytterligare aktier, som kunde uppbringas.

Häröver anfördes besvär under åberopande primärt av att beslutet icke, såsom erfordrats, innefattat anvisning av medel för utgifternas täckande. Fullmäktiges godkännande av de av kommunalnämnden med medel, som förskotterats av Ångefallens Kraftaktiebolag, gjorda aktieinköpen ägde icke karaktär av principbeslut, och beslutet — som torde innebära, att de fortsatta köpen av aktier komme att ske på motsvarande sätt — krävde därför enligt 52 § kommunallagen täckningsanvisning.

Sedan LänsSt från kommunalfullmäktige infordrat förklaring över besvären, upphävde fullmäktige genom beslut 13/2 60, som vann laga kraft, sitt klandrade beslut.

I påminnelser till LänsSt vidhöll emellertid klaganden trots detta sin talan, varvid han framhöll, att av fullmäktiges beslut 13/2 60 följde, att fullmäktige icke önskade, att kommunen skulle vara bunden av överenskommelsen 9/11 59, men att detta syfte icke skulle uppnås, om klandrade beslutet vunne laga kraft.

LänsSt konstaterade, att det överklagade beslutet visserligen icke tillkommit i laga ordning, då täckningsanvisning saknades, men då kommunalfullmäktige genom sitt numera lagakraftvunna beslut 13/2 60 upphävt det klandrade beslutet, föranledde besvären icke någon vidare åtgärd.

Även RegR fann, att kommunalfullmäktiges klandrade beslut saknade i kommunallagen föreskriven anvisning av medel för täckande av kostna-

[6] Besvär över LänsSt:s utslag avvisades här med hänvisning till att detta — vari besvären alltså icke föranlett vidare yttrande — icke innebar, att fullmäktiges klandrade beslut upphävts, varför endast den som hos LänsSt fört talan kunde fullfölja denna hos KMt.

derna för aktieförvärven. Då det, oaktat kommunalfullmäktige sedermera förklarat sig upphäva samma beslut, *icke kunde anses uteslutet, att bifall till besvären kunde äga betydelse,* fann man emellertid skäligt att, med ändring av LänsSt:s utslag, upphäva fullmäktiges klandrade beslut.

RegR utvecklade icke närmare, *på vilket sätt* bifall till besvären kunde äga betydelse, men ytterst torde det bli fråga om *civilrättsliga* konsekvenser. Hade fullmäktiges första beslut fått vinna laga kraft — vilket skulle ha blivit följden, om besvären ej befunnits föranleda vidare yttrande — skulle kommunen ha haft ytterst svårt att frångå de åtaganden som man genom verkställande organ redan iklätt sig och genom beslutet givit sin sanktion; detsamma gäller beträffande de fortsatta aktieköp för vilka man i beslutet 19/12 59 givit klarsignal och vilka kommit till stånd före återkallelsen 13/2 60. Om däremot klandrade beslutet upphäves, rycks grunden för de vidtagna åtgärderna undan, och kommunens möjligheter att utan eller med mindre förluster dra sig ur uppgörelsen ökar. I överenskommelsen 9/11 59 stipulerades kommunalnämndens godkännande som förutsättning för att avtalet skulle bli gällande; då emellertid kommunalfullmäktiges medverkan erfordrats, för att de överenskomna åtgärderna skulle kunna genomföras, kan möjligen kommunens bundenhet implicit anses ha begränsats i så måtto som härför borde krävas fullmäktiges *lagakraftvunna* accept.[7] I vart fall måste skadeståndsrisken bli större, om kommunen frångår ett beslut som både vunnit laga kraft och verkställts,[8] något som blivit följden, om RegR ej upphävt beslutet. Den exakta konsekvensen av beslutets upphävande låter sig icke fixeras — endast den fortsatta händelseutvecklingen kan ge svar härpå — men det är uppenbarligen riktigt att, som RegR uttryckte saken, "det icke kan anses uteslutet att bifall till besvären kan äga betydelse".

Att man bedömt konsekvenserna av att ett frånträtt beslut i kontraktsförhållanden formellt tillåtes vinna laga kraft — genom att besvären ej bifalles utan blott konstateras ej föranleda vidare yttrande — framgår av andra rättsfall. I *RÅ 1963 I 156* och *1967 I 56* noterade RegR sålunda, att genom sedermera lagakraftvunnet beslut klandrade beslutet ang. fastighetsförsäljning upphävts av kommunalfullmäktige, "samt sådana omständigheter icke åberopats att lagligheten av sistnämnda beslut likväl bör komma under bedömande", och i *RÅ 1967 K 1470* underströks i motsvarande fall ytterligare att "köpekontraktet

[7] Jfr Strömberg, Kommunalrätt (5 u.) s. 91 med hänvisning till rättsfallet *NJA 1931 s. 345*, där en på kommunalfullmäktiges beslut grundad utfästelse ansågs ogiltig, då beslutet efter besvär upphävts. Se även Sjöberg, a. a. s. 211.
[8] Jfr Kaijser, a. a. s. 340.

ang. ifrågav. fastighetsförsäljning annulerats". Även kan anmärkas att då LänsSt i *RÅ 1969 C 117* lämnat besvär över kommunalfullmäktiges beslut ang. markförsäljning utan vidare yttrande, eftersom kommunen genom lagakraftvunnet beslut frånträtt klandrade beslutet (och meddelat nytt beslut i saken), RegR lämnat besvär över LänsSt:s utslag "utan bifall", vilket kan tyda på ett visst avståndstagande från LänsSt:s mera kategoriska motivering.[9]

5. Konklusion.

Att beslutsmyndigheten i yttrande över besvär förklarat sig instämma i resp. avstyrka dessa har ingen omedelbar inverkan på besvärsmålets utgång, utan betydelsen av sådant beslut av det kommunala organet blir — liksom beträffande yttranden i allmänhet — beroende på styrkan av däri åberopade skäl.

Är ett beslut i och för sig av den karaktär, att det kan ändras av beslutsmyndigheten, kan korrigering också ske medan besvär över beslutet är under prövning i högre instans. Invändning om att anförda kommunalbesvär medför litispendensverkan har avvisats, och kommunen har tillerkänts rätt att upphäva eller ändra det överklagade beslutet liksom att ersätta det med ett nytt beslut med samma sakliga innehåll.

Om nytt beslut i saken meddelas under litispendens och detta beslut vinner laga kraft, förlorar vanligen besvären över det första beslutet sitt ändamål; besvären föranleder då ingen prövning utan befinnes "ej föranleda vidare yttrande". Skulle emellertid det överklagade beslutet redan ha gått i verkställighet, kan en saklig prövning vara påkallad. Särskilt svårbedömd blir konsekvensen av en återkallelse, då det gäller ärenden i vilka kommunen ingått privaträttsliga överenskommelser och företagit vissa åtgärder till genomförande därav; är det klandrade beslutet olagligt, har det — även om kommunen dessförinnan själv upphävt detsamma — icke blott förklarats "ej föranleda vidare yttrande" utan undanröjts, om det icke kunnat uteslutas, att ett formligt eliminerande av beslutet kunnat få framtida följder.

[9] Jfr även *RÅ 1965 I 5* rörande besvär över stadsfullmäktiges beslut att anslå 1 000 kr till insamling, där LänsSt på samma sätt ej funnit besvären föranleda vidare yttrande och RegR lämnat besvär häröver utan bifall. Hos RegR hade klaganden här särskilt påpekat, att LänsSt "bort yttra sig i laglighetsfrågan" — tydligtvis i detta fall icke därför att klandrade beslutet verkställts eller i det aktuella ärendet kunde medföra särskilda konsekvenser, utan därför att klaganden ville få fastslaget, att sådant beslut principiellt var olagligt.

KUNGL. BOKTR. STOCKHOLM 1974

ÖVERKLAGBARHETSREGLERNA I EN NY FÖRVALTNINGSLAG

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1984 s 314–320)

1. Bakgrunden

Fortfarande saknas författningsbestämmelser, som mera allmänt anger, hur beslut av de statliga och de specialreglerade kommunala förvaltningsmyndigheterna skall vara beskaffade för att kunna bli föremål för omprövning inom ramen för ett administrativt besvärsförfarande. I 1971 års förvaltningslag (FL) lämnades överklagbarhetsfrågan i princip olöst; endast några hithörande detaljproblem ansågs mogna för lagstiftning.[1] Däremot regleras något ologiskt den i förhållande till överklagbarhetsfrågan (ang. besvärsobjektet) sekundära frågan om vem som har besvärsrätt (ang. besvärssubjektet), varvid bestämmelsen fått utformas så, att den utgår från att ett överklagbart beslut föreligger. Enlig FL 11 § får talan mot "sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär" föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Man får alltså veta, vem som kan besvära sig över ett överklagbart beslut, men ges ingen vägledning, då det gäller att bedöma den grundläggande frågan om vad som kräves för att ett beslut skall vara angripbart.

Avsaknaden av allmänna regler om överklagbarhet vad gäller förvaltningsmyndigheternas beslut – sådana finnes däremot beträffande förvaltningsdomstolarnas avgöranden i förvaltningsprocesslagen (FPL) 33–34 §§ – innebär givetvis inte, att riktlinjer för frågans bedömning helt saknas. Oftast innehåller de specialförfattningar som reglerar skilda materiella förvaltningsområden även vissa besvärsbestämmelser. I den mån dessa författningar ofullständigt eller inte alls löser överklagbarhetsfrågan, får man falla tillbaka på den rikhaltiga praxis som framför allt utvecklats i regeringsrätten.

De försök som tidigare gjorts att konstruera generella regler om besluts överklagbarhet[2] har genomgående i stort sett syftat till att kodifiera denna praxis. Att försöken misslyckats har således inte i första hand berott på delade meningar om hur vidsträckt överklagbarheten bör vara. Inte heller ligger förklaringen däri, att innebörden av

[1] Se 5 och 6 §§ ang. beslut i jävsfråga resp. beslut att avvisa ombud eller biträde.

[2] Se dels besvärssakkunnigas slutbetänkande Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27), dels det av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet framlagda förslaget Förvaltningslag (SOU 1968:27).

praxis varit påfallande oklar. Försöken har i stället strandat på svårigheterna att i lag omsätta de i praxis utvecklade kriterierna för att avgränsa de överklagbara besluten. Detta sammanhänger i sin tur i hög grad med förekomsten av en olycklig och delvis vilseledande terminologi – användningen av uttryck sådana som "rättsliga verkningar" och "bindande beslut" utan klargörande av vad därmed åsyftas – som utbildats i praxis och som stundom alltför okritiskt anammats i litteraturen.[3]

I förvaltningsrättsutredningens (FRU) under våren remissbehandlade förslag till ny förvaltningslag[4] göres ett försök att utforma en överklagbarhetsregel, som frigöres från denna terminologi och på ett mera realistiskt sätt speglar innebörden av de i praxis utvecklade principerna för frågans bedömning. Jag skall i denna uppsats i korthet anföra några synpunkter på dels FRU:s allmänna inställning till frågan om vilket huvudkriterium som bör tillämpas vid en överklagbarhetsanalys (2), dels utredningens sätt att på basis härav konstruera en överklagbarhetsregel (3); jag går därvid inte in på förslaget i enskildheter utan uppehåller mig endast vid huvudlinjerna. Avslutningsvis skisseras en alternativ och enklare lösning (4).

2. Det grundläggande kriteriet

Utgångspunkten vid tillskapandet av allmänna regler om besluts överklagbarhet bör enligt FRU vara, att "överklagande skall kunna ske i alla fall, då det är motiverat av ett besluts *faktiska verkningar* och allmänna betydelse, men inte i sådana fall, där ett verkligt rättsskyddsbehov inte gör sig gällande".[5] Detta sätt att närma sig problemet ligger helt i linje med vad jag tidigare i olika sammanhang förfäktat.[6] Förvaltningsbesvärsinstitutets grundläggande funktion är att bereda den av beslutets verkningar berörde en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat, eller m. a. o. att få de oönskade verkningarna eliminerade. Därav följer att endast sådana beslut som har en påvisbar effekt bör tillerkännas överklagbarhet. Är beslutet till sin karaktär

[3] På denna punkt har jag tidigare riktat kritik mot de båda i föregående not omnämnda lagförslagen; se Förvaltningsbesluts överklagbarhet (1970) s. 638 ff och 643 ff.
[4] SOU 1983:73; se s. 23 (lagförslag) och 117–127 (motiv).
[5] SOU 1983:73 s. 15; kurs. här.
[6] Framför allt i Förvaltningsbesluts överklagbarhet; se även FT 1971 s. 119 ff och Förvaltningsprocessrättens grunder (4 u. 1983) s. 106 f. – Strömberg ansluter sig deciderat till denna uppfattning; Allmän förvaltningsrätt (12 u. 1984) s. 190. Jfr även Westerbergs uttalanden i samma riktning vad gäller kriterierna för besvärsrätt; Allmän förvaltningsrätt (3 u. 1978) s. 101.

sådant, att det inte i nämnvärd mån påverkar någons personliga eller ekonomiska situation, kan besvärsmöjligheten undvaras.

Med betonandet av de faktiska verkningarnas avgörande betydelse reagerar FRU med rätta mot den ibland i litteratur och praxis framskymtande meningen, att *endast* beslut, som medför "rättsliga verkningar" är och bör vara överklagbara. Om det citerade uttrycket användes i någon rimlig mening – refererande till exigibilitet och positiv rättskraft – är det uppenbart, att överklagbarheten måste sträcka sig väsentligt längre.[7]

Det är visserligen riktigt, att det är *särskilt* motiverat att tillerkänna just sådana beslut som man torde avse, då man talar om rättsliga verkningar, överklagbarhet. Anvisar rättsordningen särskilda (tvångs-) medel, som garanterar att beslutet realiseras enligt sitt innehåll, att alltså den avsedda effekten uppnås – är beslutet m. a. o. exigibelt – föreligger givetvis normalt ett starkt behov av rättsskydd. På samma sätt är det vanligen befogat att tillåta besvär över beslut, som medför positiv rättskraft – som alltså automatiskt, utan möjlighet till omprövning av en genom beslutet avgjord fråga, lägges till grund för senare beslut, vilka direkt påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Det bör påpekas att vad som i båda fallen motiverar, att besluten tillerkännes överklagbarhet, ytterst är deras *faktiska verkningar* mot den enskilde. Strängt taget är det ur denna aspekt något oegentligt att tala om "rättsliga verkningar", då vad som åsyftas är, att rättsordningen i de avsedda fallen tillhandahåller särskilda medel eller rättsliga garantier för att de faktiska verkningarna skall inträda.

Man kan emellertid inte stanna vid detta. Någon tvekan har t. ex. inte rått om att besvär kan och bör kunna anföras över in concreto osanktionerade beslut i situationer, där myndigheten kunnat taga tvångsmedel i anspråk men avstått från detta, t. ex. om man i första omgången nöjt sig med ett enkelt föreläggande utan viteshot. Avslagsbeslut innefattar en annan typ av direkt handlingsmönster, som utövar sin verkan oberoende av särskilda tvångsmedel, och sådana beslut är också i allmänhet överklagbara. Ytterligare kan pekas på s. k. partsbesked, som en myndighet meddelar i ett civil- eller offentligrättsligt mellanhavande med enskild, där tvisten slutligt endast kan slitas av allmän domstol; då myndighetens beslut faktiskt kan påverka både den enskildes agerande och utgången av en eventuell domstolsprocess, har en besvärsmöjlighet ansetts befogad. Yttranden i tjänstetill-

[7] Se Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 232 ff; jfr s. 241 ff.

sättningsärenden har med hänsyn till beslutens framtida, faktiska betydelse av hävd ansetts överklagbara, även om den slutligt beslutande myndigheten inte är bunden av förslaget.[8] Detta är bara några exempel på beslut, som trots avsaknaden av rättsliga verkningar tillerkänts överklagbarhet med hänsyn till att de är ägnade att medföra en påvisbar faktisk effekt. FRU ger ytterligare ett exempel.[9]

Då nyssnämnda praxis tycks ha ansetts kunna förenas med påståenden, att endast beslut med "rättsliga verkningar" är överklagbara, vill det synas som om man tillagt det citerade uttrycket någon annan, inte närmare preciserad betydelse än den ovan angivna; ibland förefaller ordet "rättslig" i sammanställningen "rättslig verkan" närmast användas som ett allmänt förstärkningsord utan egentligt innehåll.[10] Hur det än må förhålla sig därmed kan konstateras att de reella motsättningarna beträffande frågan om vilka beslut som bör vara överklagbara inte är så stora som de i förstone kan förefalla. Det är emellertid angeläget, att nya lagregler om överklagbarhet inte konserverar en existerande oklarhet, som kan leda till inkonsekvenser i tillämpningen och medföra risk för rättsförluster. FRU:s uttalade strävan att framhäva de faktiska verkningarnas avgörande betydelse är sålunda lovvärd. Låt oss så se, hur FRU mera konkret löst det lagtekniska problemet.

3. FRU:s konstruktion

Den lösning FRU valt bygger på en subtil distinktion mellan *beslut, som innebär myndighetsutövning*, och beslut i *ärenden, som gäller myndighetsutövning*. Enligt huvudreglen (i 29 §) skall ett beslut kunna överklagas, "om det innebär utövning av en myndighets befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller jämförbara förhållanden". Genom att välja denna variant i stället för "beslut i ärende som avser

[8] FRU anser dock (s. 125) utan närmare motivering, att de båda sistnämnda beslutstyperna för framtiden bör frånkännas överklagbarhet.

[9] Rättsfallet RÅ 1977:95 ang. besvär över bordläggningsbeslut: jfr Förvaltningsprocessrättens grunder s. 108.

[10] Trygve Hellners' i och för sig förträffliga kommentar till FL innehåller – i samband med omnämnandet av den kritik jag tidigare framfört i den aktuella frågan – ännu i tredje upplagan (1983) följande egendomliga uttalande (s. 136): "FL:s tystnad på förevarande punkt gör att det alltjämt är en öppen fråga hur gränserna för besluts överklagbarhet skall bestämmas på det principiella planet. I rättstillämpningen torde dock hittills inte ha märkts någon tendens att gå ifrån det grundläggande kravet på att beslutet skall vara förenat med någon form av rättslig verkan (vara bindande) för att få överklagas." Som framgått är påståendet i sin generella form helt verklighetsfrämmande, om uttrycken "rättslig verkan" och "bindande beslut" ges någon vettig mening. – Närmast som ett kuriosum må i sammanhanget noteras att FRU (s. 123) utan närmare förklaring laborerar med innovationen "formella rättsverkningar".

utövning" etc. vill FRU markera, att det inte behöver vara fråga om ett beslut med bindande rättslig verkan i ett enskilt ärende. Det avgörande skall i stället vara, "att beslutet, på den beslutsnivå inom myndigheten där det har fattats, typiskt sett framstår som en utövning av myndighetens befogenhet på den nivån". Formuleringen avses å ena sidan skola möjliggöra besvär över t. ex. vissa principbeslut, som har påtagliga faktiska verkningar trots att de inte nödvändigtvis måste följas av den enskilde (exigibilitet saknas) eller tillämpas av myndighet vid fattande av senare konkreta beslut (positiv rättskraft saknas). Å andra sidan skall man därav kunna sluta, att ett beslut, som medför rättsliga verkningar, inte automatiskt är överklagbart; i vissa fall "kan det tänkas att ett bindande beslut bedöms ha så ringa betydelse för klaganden, att det inte framstår som en utövning av myndighetens befogenhet att bestämma över honom".

En lagstiftning enligt denna modell synes svårligen kunna anses tillfredsställa det av FRU själv formulerade kravet, att "principerna skall vara så begripliga som möjligt för den rättssökande allmänheten". Det bör inte komma i fråga att bygga en inom förvaltningen generellt tillämplig överklagbarhetsregel på ett så sofistikerat kriterium som det av FRU använda. Det kan också starkt ifrågasättas, om det över huvud är möjligt att med någon grad av förutsebarhet avgöra, när ett beslut i mera abstrakt mening ("typiskt sett") framstår som innebärande myndighetsutövning. Ett *ärende* rörande meddelande av principbeslut avser inte myndighetsutövning – ett myndighetsutövningsärende uppkommer inte förrän principbeslutet tillämpas i ett enskilt fall – men enligt FRU skall själva princip*beslutet* ändock kunna innebära myndighetsutövning och därmed vara överklagbart. En sådan tanke måste för både den enskilde och den myndighet som har att tillämpa överklagbarhetsregeln framstå som gåtfull.

Enligt min mening måste FRU:s välmotiverade avsikt att framhäva de faktiska verkningarnas avgörande betydelse för överklagbarhetsfrågans lösning manifesteras i lagtexten på ett enklare och mera handfast sätt. Jag vill avslutningsvis i korthet antyda ett tänkbart alternativ.

4. En enklare lösning

En möjlighet är att som huvudregel helt kort fastslå, att ett beslut får överklagas, om det är ägnat att mera väsentligt påverka någons personliga eller ekonomiska ställning. Genom att välja ett lämpligt förstärkningsord kan man markera, att det skall röra sig om påtagliga

faktiska verkningar; en viss skärpning i förhållande till nuvarande läge kan härigenom åstadkommas, om det – vilket knappast visats – skulle anses motiverat.[11] Att en sådan regel med nödvändighet vidlådes av en viss vaghet – på samma sätt som både den nu gällande (FL 11 §) och den av FRU (i 31 §) föreslagna besvärsrättsregeln – kan vara en fördel, då därmed ges utrymme för en anpassning till nya situationer, samtidigt som den grundläggande rättsskyddsaspekten utgör ett i lag fastlagt riktmärke. Förutsättningar skapas för en vidareutveckling av hittillsvarande, i stort sett tillfredsställande praxis, men det kommer till klart uttryck, att överklagbarheten inte är strikt bunden till förekomsten av rättsliga verkningar. Genom att de faktiska verkningarna på sådant sätt ställes i fokus, uppnår man i själva verket vad FRU eftersträvat, nämligen en regel, som tillåter att ett beslut – om det medför sådana verkningar, att ett behov av rättsskydd föreligger – överklagas, "fastän det inte är formellt bindande för klagandena", samtidigt som överklagbarhet kan frånkännas ett i och för sig "bindande" beslut, som har "ringa betydelse för klaganden". Beträffande det sist sagda kan påpekas att det inte är självklart, att t.ex. varje sanktionerat beslut påtagligt inverkar på adressatens situation; att rättsordningen anvisar medel för beslutets realiserande innebär ju i och för sig inte automatiskt, att verkningarna är sådana, att ett markant rättsskyddsbehov föreligger.

En viss uppstramning kan, som FRU förordat, möjligen vara befogad, då det gäller förfarandebeslut. Det kan vara rimligt att beträffande beslut under handläggningen uppställa den huvudregeln, att besvär endast får anföras i samband med talan mot det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, samtidigt som man genom uppräkning anger de förfarandebeslut som medför beaktansvärda fristående verkningar och som därför bör kunna överklagas separat. Tänkbart vore sålunda att i en första paragraf (motsvarande 29 § i FRU:s lagförslag) reservera den ovan skisserade grundregeln *för beslut varigenom ärende avgöres*.[12] I en efterföljande paragraf (med ungefär det innehåll

[11] Jfr Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 645 ff.

[12] Detta är enligt vedertagen terminologi inte, vilket FRU (s. 118) tycks mena, detsamma som "slutliga beslut". Ett yttrande, som en myndighet avger till en annan, är ett *remissinstansens* slutliga beslut, men det avgör inte sakfrågan, d.v.s. huvudärendet; beslutet är alltså väl slutligt ur myndighetens synpunkt, men det är fattat under huvudärendets beredning och är alltså inte något "huvudsakligt beslut". Se härtill Förvaltningsprocessrättens grunder s. 17, Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 250 f, 646.

FRU föreslagit i 30 §) skulle så möjligheterna att angripa *beslut under handläggningen* regleras. Till denna senare paragraf kunde, enligt den modell som använts i FPL 34 §, med fördel överföras bestämmelsen om besvär över återförvisningsbeslut.[13]

[13] Den av FRU föreslagna särskilda regeln om att beslut av typ framställning inte får överklagas fyller med denna uppläggning inte någon funktion. – Förslaget, att avvisning p. g. a. överskriden besvärstid endast skall kunna överklagas i *en* instans, förefaller mindre lyckat. Då man samtidigt föreslår, att *denna,* men ingen annan, sakprövningsförutsättning skall – med avvikelse från den logiska turordning enligt vilken sådana förutsättningar skall bedömas – prövas av beslutsmyndigheten i stället för av besvärsmyndigheten, förhindrar man effektivt en ordentlig prejudikatbildning på området. Är beslutsmyndigheten ett lokalt organ, t. ex. en kommunal nämnd, kommer sista ordet i frågan att sägas av ett regionalt organ, t. ex. länsstyrelsen.

NÅGRA BESVÄRSRÄTTSFRÅGOR INOM MILJÖRÄTTEN

Anteckningar med anledning av två rättsfall
(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1971 s 104–125)

De relativt färska rättsfall ur RÅ, som här skall behandlas, gäller båda frågan om klagandens besvärsrätt. Med hänsyn till besvärsobjektets art finns även den förbindelselänken dem emellan, att det överklagade beslutet i båda fallen baserats på författningar — bekämpningsmedelsförordningen 14/12 1962 (BekämpmF) resp. hälsovårdsstadgan 19/12 1958 (HälsovSt) — som kan sägas tillhöra hälsovårdslagstiftningen i vidsträckt mening.[1] Då här även beröres vissa andra författningar såsom naturvårdslagen 11/12 1964 (NaturvL) — aktualiserad av RegR i det första fallet — byggnadslagen 30/6 1947 (BL) och byggnadsstadgan 30/12 1959 (BSt), med stöd av vilka likaså beslut, som påverkar miljön i olika avseenden, kan fattas, synes det adekvat att här tala om besvärsrätt inom miljörätten.[2]

Det förtjänar emellertid att starkt understrykas, att i uppsatsen icke behandlas alla de olika problem i avseende å kretsen av klagoberättigade, som de aktuella besvärsbestämmelserna kan föranleda, utan huvudsakligen har jag begränsat mig till just den i resp. rättsfall uppkomna besvärsrättsfrågan. Särskilt uppehåller jag mig vid vissa principiella ställningstaganden, som innefattas i motiveringarna till RegR:s utslag, och som delvis förefaller tämligen dubiösa.

RÅ 1968: 34

Vetenskapsakademiens naturskyddskommitté, Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges ornitologiska förening överklagade giftnämndens beslut att bifalla ansökningar om registrering jämlikt BekämpmF av två kvicksilverhaltiga medel avsedda för betning av utsäde. RegR (3 led.) avvisade besvären med följande motivering:

"Väl har kommittén och de båda föreningarna stadgeenligt till uppgift att företräda naturvårdsintressen, som är berörda av de överklagade besluten.

Enbart denna omständighet kan emellertid, särskilt mot bakgrund av vad som förekommit vid tillkomsten av 40 § naturvårdslagen d 11

[1] Strömberg, Speciell förvaltningsrätt (1970) s. 58.
[2] Jfr KPr 1969: 28 s. 43 ff.

dec. 1964, icke grunda rätt för kommittén och föreningarna att överklaga giftnämndens nu ifrågavarande beslut.

Annan grund för behörighet för dem att föra talan i målet har icke visats.

På grund av det anförda finner RegR besvären icke kunna upptagas till prövning."

En ledamot fann däremot hinder ej föreligga för prövning av besvären.

BekämpmF saknar besvärsbestämmelser liksom instruktionen för giftnämnden (3/12 1965, nr 779), i vars 1 § emellertid stadgas att allmänna verksstadgan (3/12 1965, nr 600) skall tillämpas på giftnämnden. Aktuell besvärsbestämmelse är alltså här den föga upplysande 18 § i verksstadgan. Allmänna, i doktrin och praxis utbildade principer för bedömning av överklagbarhets- och besvärsrättsfrågan får då ge vägledning.

Enligt BekämpmF 2 § må bekämpningsmedel — vilka definieras i 1 § — icke saluhållas, överlåtas eller användas utan att vara registrerade hos myndighet, som KMt bestämmer;[3] förbudet är straffsanktionerat enligt 23 §. Att beslut i ett sådant registreringsärende är *överklagbart* är uppenbart. Avslås en registreringsansökan,[4] blir den primära effekten, att sökanden hindras att utöva önskad verksamhet,[5] medan ett bifall betyder, att ett bekämpningsmedel kan kommersiellt utnyttjas och genom användning — spridning i naturen etc. — kan föranleda skador på person eller egendom.[6]

Vid ett avslag blir det naturligtvis främst sökanden, som kommer i åtnjutande av *besvärsrätt*, medan det är betydligt vanskligare att avgöra, vem eller vilka som på ett så nära sätt beröres av verkningarna av ett positivt beslut, att vederbörande bör tillerkännas klagorätt. Då det gäller beslut av sistnämnd art, vilka sträcker sina verkningar mot en mera obestämd personkrets, och som kan äventyra värden, som är av betydelse för samhället i stort, är det naturligt att ifrågasätta, om icke besvärsrätt bör tillerkännas organ, som företräder vissa kollektiv eller bestämda intressen — organ som eljest mera sällan erkännes som besvärssubjekt. I förevarande mål aktualiserades fråga om besvärsrätt för resp. *ideell organisation* och — indirekt — *statlig myndighet*.

[3] Denna uppgift har sålunda anförtrotts giftnämnden; ovannämnda instr. för denna, 2 §.
[4] Ett avslag skall vara motiverat; KK 28/6 1963 (nr 442) om tillämpningen av BekämpmF, 5 § sista st.
[5] Se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet (1970; i forts. cit. Ragnemalm) s. 445 f.
[6] Jfr Ragnemalm s. 559, 560 f, 575.

Klara principer om hur det förhåller sig med omfattningen av ideell organisations besvärsrätt har knappast utbildats. Praxis visar icke upp någon entydig bild,[7] och inom doktrinen uttrycker man sig därför naturligen försiktigt i frågan under poängterande av att organisation för att tillerkännas besvärsrätt måste ha en allmänt erkänd ställning som företrädare för det intresse som påverkas av beslutet.[8] För att organisationen skall nå en sådan position som naturlig bevakare av det allmänna intresset, torde väl i regel också krävas en viss storlek med avseende å medlemsantal etc., men däremot synes det icke nödvändigt, att sammanslutningen har en riksomfattande verksamhet. Exempel på att ideella organisationer, som verkat inom geografiskt begränsade områden, tillerkänts besvärsrätt för angrepp på beslut, som påverkat förhållandena inom detta område, gives i praxis. Några fall, som liksom det här aktuella gällt besvär över beslut, som fattats med tillämpning av lagstiftning, som kan hänföras till miljörättsområdet, kan nämnas:

Sedan byggnadsnämnden i Västervik i RÅ 1958 K 152 beslutat att bevilja byggnadslov för uppförande av toalettbyggnad, anfördes besvär av Tjustbygdens kulturhistoriska förening under åberopande av bl. a. att byggnaden avsåges skola uppföras å markområde, som genom beslut av stadsfullmäktige avsatts till naturpark, att det inom samma område funnes ett museum och vissa andra byggnader, vilka stode under föreningens vård, samt att den avsedda byggnaden med hänsyn till stadsbilden och områdets karaktär icke kunde anses lämplig för platsen. LänsSt avvisade besvären med hänvisning till klagandens bristande besvärsrätt, men dess utslag undanröjdes, och målet återförvisades av RegR, "enär *med hänsyn till sakens beskaffenhet* föreningen måste anses äga föra talan mot byggnadsnämndens beslut" (kurs. här). — Möjligen kan dock den omständigheten, att föreningen förestod ett

[7] Denna osäkerhet om hur det förhåller sig med ideell förenings besvärsrätt i olika situationer avspeglar sig även i LänsSt:s beslut i rättsfallet RÅ 1969 S 223. Hälsovårdsnämnds beslut att jämlikt HälsovSt 63 § meddela begärt tillstånd till uppförande av en sulfatfabrik överklagades dels av ett stort antal fastighetsägare och nyttjanderättshavare inom det område där fabriken skulle lokaliseras dels av Norra Hallands Luft- och Vattenvårdsförening. Tveksamt var här såväl huruvida vissa av de enskilda personerna hade besvärsrätt — beroende på avståndet mellan vederbörandes fastighet och den planerade fabriken — som hur det förhöll sig med föreningens möjligheter att klaga. LänsSt löste problemet med ett alexandershugg, då man förklarade "sig icke i förev. sammanhang behöva pröva frågan, huruvida samtliga klgde kan anses ha i saken del eller ej, då under alla förhållanden vissa av klgdna måste bedömas ha rätt att föra talan i ärendet"; tydligtvis hade de vilkas besvärsrätt var tvivelaktig ej anfört relevanta besvärsfakta, som icke också de klart klagoberättigade åberopat. RegR hade ej anledning att uttala sig i frågan.

[8] Se SOU 1964: 27 s. 530, 539, Petrén i FT 1953 s. 365, Strömberg, Allmän förvaltningsrätt (5 uppl. 1971; cit. Strömberg) s. 173, Westerberg, Förfarandet i förvaltningen (1969; cit. Westerberg) s. 103 f.

museum och vissa andra byggnader inom området, här ha tillmätts särskild betydelse vid bedömningen av besvärsrättsfrågan, varför fallets värde som illustrerande organisations rätt att klaga över beslut, som rör de ideella intressen man företräder, reduceras. Snarare förefaller det emellertid, som om man med "sakens beskaffenhet" — vilken var avgörande för föreningens besvärsrätt — avsett just beslutets negativa inverkan på den kulturhistoriska miljö varom var fråga.

I RÅ 1961: 51 hemställde föreningen Hälsofrämjandet i Norrköping om LänsSt:s förordnande, att en sedan 1952 pågående fluoridering av dricksvattnet inom vissa delar av staden såsom rättsstridig och ur hälsovårdssynpunkt påtalbar skulle ofördröjligen upphöra. LänsSt fann sig förhindrad att bifalla framställningen. Föreningens besvär häröver prövades av RegR, som undanröjde LänsSt:s beslut och återförvisade målet. — En differens i förhållande till det nyss refererade fallet ligger däri, att föreningen här uppträdde som initiativtagare[9] till det ärende som ledde fram till det överklagade beslutet. I skriften till LänsSt påstod man sig visserligen anföra "besvär", men då man samtidigt poängterade, att besvären icke avsåge "något visst beslut av hälsovårdsnämnden utan det förhållandet, att fluoridering av allmänt vattenledningsvatten påginge", framgår klart att fråga ej var om angrepp på ett visst tidigare fattat beslut, vilket ju är utmärkande för tillämpningen av besvärsinstitutet.[10] Vad som överklagades hos RegR var alltså icke ett besvärsutslag utan ett avslag på en framställning från föreningen.[11] Då enskilda personer, som ansett sig drabbade av sanitära olägenheter av annans verksamhet, påkallat LänsSt:s ingripande jämlikt HälsovSt, har man i praxis ansetts äga besvära sig över LänsSt:s beslut att ej — eller i vart fall ej på av anmälaren önskat sätt — utnyttja sina möjligheter som tillsynsmyndighet för att eliminera påstådd sådan olägenhet.[12] Här har alltså även en lokal förening med hälsofrämjande som uppgift tillerkänts besvärsrätt i motsvarande situation. LänsSt:s i beslutet dokumenterade underlåtenhet att agera i enlighet med framställningen — med risk för att de intressen som föreningen hade att bevaka trädde förnär — har alltså ansetts medföra sådan verkan mot föreningen, att denna bör förlänas klagorätt.[13]

Exempel på en restriktivare syn utgör emellertid två KMt:s i stats-

[9] Dock snarare som anmälare än sökande; se nedan och Ragnemalm s. 440, 457 f.
[10] Se Ragnemalm s. 13, 27.
[11] Jfr vad nedan sägs om besvärsrätt för organisation, som uppträtt som sökande i naturvårdsärende; TLU 1964: 41 s. 98.
[12] Ragnemalm s. 458.
[13] Likartad var situationen i RÅ 1948 I 244, där LänsSt ej fann sig föranlå-

rådet resolutioner 17/11 1967.[14] I det ena ärendet hade LänsSt beslutat att jämlikt BSt 67 § 1 mom. meddela vägförvaltning tillstånd att utan hinder av gällande tätbebyggelseförbud uppföra garageanläggning. Besvär av Håbo härads hembygdsförening och Uppsala läns naturvårdsförbund avvisades av regeringen, som med erinran om bestämmelserna i NaturvL 19 och 40 §§[15] förklarade sammanslutningarna sakna besvärsrätt (kom.dep. nr 17). I det andra ärendet hade LänsSt med stöd av BSt 67 § och NaturvL 16 § funnit skäligt meddela enskild person sökt tillstånd att utan hinder av rådande strandskyddsförordnande uppföra vissa byggnader för fritidsändamål inom en landskommun. KMt, som även här erinrade om bestämmelsen i NaturvL 40 §, frånkände "Naturvännernas förening" i länets residensstad rätt att föra talan mot LänsSt:s beslut (kom.dep. nr 16).[16]

Ett annat exempel på att besvär avvisats med hänvisning till klagandens bristande besvärsrätt utgör ett regeringsbeslut 12/1 1968 (jordbruksdep. nr 56).[17] LänsSt hade här med stöd av NaturvL 15 § (jfr 16, 28 §§) förordnat, att samtliga inom länet belägna stränder skulle vara strandskyddsområden i den omfattning som angavs i beslutet. Två provinsförbund av RLF besvärade sig, men KMt fann besvären ej kunna upptagas till prövning, eftersom förbunden ej visat behörighet att föra talan mot LänsSt:s beslut. — I yttrande över besvären hade LänsSt anfört, att det framstod som oklart, vilka intressen förbunden närmast företrädde. Det förefaller emellertid av deras argumentation att döma ganska klart, att det knappast var några rent ideella värden utan markägarnas intressen förbunden ville tillgodose.

ten att vidtaga någon åtgärd i anledning av en hemställan från Raus planterings intresseförening om åläggande för ledningen för kopparverket i Hälsingborg att vidtaga sådana åtgärder, att sanitära olägenheter i form av stickande och för andningsorganen ytterst irriterande gaser eliminerades. Sammanslutningen, vilkens besvär prövades av RegR, var emellertid knappast en ideell organisation av den typ som figurerat i de tidigare nämnda rättsfallen utan tycks, som namnet antyder, ha haft till uppgift att tillvarataga gemensamma intressen i allmänhet för befolkningen inom ett visst område. — Även kan nämnas rättsfallet RÅ 1967 K 189 rörande besvär av bl. a. Råå Intresseförening över byggnadsnämnds beslut att bevilja byggnadslov för en fabrik avsedd för framställning av pälsdjursfoder av fiskavfall. LänsSt prövade besvären och ogillade dem under åberopande bl. a. av att föreskriften i HälsovSt 62 § icke utgjorde hinder mot byggnadens godkännande. Föreningens besvär häröver föranledde sedan undanröjande av LänsSt:s utslag och byggnadsnämndens beslut.

[14] KU 1969: 18 s. 44.

[15] Ang. hänvisning till NaturvL 40 §, jfr RegR:s motivering i RÅ 1968: 34 och kritiken därav nedan.

[16] I SOU 1968: 27, s. 233, har de båda fallen sammanblandats vid redogörelsen för ett regeringsbeslut 17/11 1967. Man säger där, att de båda organisationer som klagade i det förra fallet ej fått föra talan mot det beslut som var aktuellt i det senare fallet!

[17] KU 1969: 18 s. 45 f.

Även kan nämnas KMt:s beslut 29/8 1968 (kom.dep. nr 6),[18] där Föreningen Hem och Skola frånkändes rätt att besvära sig över LänsSt:s beslut om fastställelse av stadsplan. Föreningen hade i besvären påtalat, att flera skolor enligt planen placerats i närheten av en starkt trafikerad järnvägslinje, vilket medförde risk för fysiska och psykiska skador för barn och ungdomar, som skulle vistas i en omgivning med den bullernivå varom här var fråga. Man anförde, att "föreningen hade tagit som sin uppgift att föra skolelevernas talan gentemot myndigheter, vars beslut hotade barnens hälsa". LänsSt framhöll emellertid i yttrande över besvären, att dessa ej anförts av sådan sakägare som avsågs i BL 150 §, vilken uppfattning således delades av regeringen. — Ett beslut som det här aktuella har naturligtvis i och för sig vittgående betydelse icke endast för direkt berörda fastighetsägare och innehavare av begränsade sakrätter utan även för den allmänna miljön för innevånarna i samhället, men effektivitetssynpunkter har ju på detta område ansetts tala för en snäv klagorätt.[19] Ideell organisation synes allmänt sett sakna möjlighet att överklaga fastställelsebeslut — såvida man icke tillika är fastighetsägare el. dyl. — och härtill kommer att den aktuella föreningen, även om den i och för sig kunde anses som väletablerad, närmast fick anses företräda målsmannaintressen i skolfrågor och knappast kunde göra anspråk på att företräda hälsovårds- och miljöintressen, endast därför att skolelever berördes av beslut med verkningar i dylika avseenden.

Anmärkningsvärd synes emellertid utgången i det här centrala rättsfallet RÅ 1968: 34 vara, icke minst med hänsyn till att besvär anfördes av så ansedda organ som Vetenskapsakademiens naturskyddskommitté och Svenska naturskyddsföreningen. Låt oss därför närmare studera de motiv RegR redovisat för sin vägran att tillerkänna dessa sammanslutningar besvärsrätt.

Man fastslår inledningsvis, att enbart den omständigheten, att kommittén och föreningarna stadgeenligt har till uppgift att företräda de naturvårdsintressen som berördes av de överklagade besluten, icke kan grunda besvärsrätt för organisationerna. Konstaterandet förefaller trivialt. Självfallet kan icke varje kvalitativt och kvantitativt hur obetydlig förening som helst med naturvård på programmet göra anspråk på rätt att få överklaga beslut, som berör det intresse man säger sig vilja företräda. Tanken att *enbart* den stadgeenliga inriktningen av organisationernas verksamhet skulle grunda besvärsrätt för dem har

[18] KU 1969: 18 s. 46 f.
[19] Jfr BL 150 § 3 st. och Bexelius m. fl., Byggnadslagstiftningen (5 uppl. 1970) s. 332 f.

icke framförts av och kan knappast ha föresvävat dessa och synes då icke heller kräva ett bemötande.[20] Verkligt skeptisk mot den av RegR anförda motiveringen blir man emellertid, då man tar del av det särskilda skäl — "vad som förekommit vid tillkomsten av 40 § naturvårdslagen d 11 dec. 1964" — som anses styrka, att enbart den stadgeenliga uppgiften icke ger klagorätt.[21] Som bakgrund till det fortsatta resonemanget måste i korthet erinras om diskussionen vid tillkomsten av nämnda bestämmelse.

I 35 § naturskyddslagen 21/11 1952 (nr 688) stadgades att Konungen ägde bestämma, att myndighet eller organisation, som prövades lämplig därtill, fick föra talan mot LänsSt:s beslut enligt lagen för tillvaratagande av naturskyddets intressen. Bemyndigandet utnyttjades av KMt på det sättet, att man i 20 § tillämpningskungörelsen till lagen, KK 30/12 1952 (nr 821), föreskrev, att Vetenskapsakademien, Svenska naturskyddsföreningen och Samfundet för hembygdsvård ägde rätt att för tillvaratagande av naturskyddets intressen överklaga myndighets beslut i naturskyddsärende.[22]

1960 års naturvårdsutredning ansåg i anseende till det ansvar för naturvården, som enligt dess förslag skulle åvila LänsSt, ej anledning föreligga att i den nya lagen bibehålla möjligheten för KMt att bemyndiga lämplig myndighet eller organisation att föra talan å naturskyddsintressets vägnar.[23]

Några remissinstanser — KammarK, ÖÄ och Svenska naturskyddsföreningen — avstyrkte borttagandet av detta bemyndigande, men departementschefen biträdde utredningens förslag i fråga om klagorätten med motiveringen, att statens naturvårdsnämnd, innehållande representanter för vetenskapen och föreningslivet, i 40 § departementsförslaget (sedermera lagen) tillagts rätt att för tillvaratagande av naturvårdens intressen överklaga LänsSt:s beslut.[24]

I motionerna 1964 I: 835 och II: 1028 yrkades bl. a., att lagförslaget måtte kompletteras med en bestämmelse, som gav KMt rätt att bemyndiga lämpliga naturvårdsorganisationer att föra talan för tillvaratagande av naturvårdens intressen. Man ifrågasatte, om det indirekta inflytande genom representation i statens naturvårdsnämnd, som

[20] I Jonzon-Delin, Naturvårdslagen (1969) s. 211 kommenteras fallet endast på följande sätt: "Att en organisation enligt sina stadgar har att företräda naturvårdsintressen medför däremot inte att organisationen får talerätt i andra fall än där den uppträtt som sökande."
[21] Jfr KMt:s i statsrådet "erinran" om detta stadgande i ovannämnde res. 17/11 1967.
[22] Ang. organisationernas yttranderätt, se 19 §.
[23] SOU 1962: 36 s. 352, 45 § 1 st. lagförslaget.
[24] KPr 1964: 148 s. 130 f.

organisationerna fick enligt propositionen, på ett tillfredsställande sätt tillvaratog deras breda sakkunskap och intresse. Att de högt kvalificerade organ, som tidigare haft besvärsrätt i naturskyddsärenden, skulle berövas denna ansåg motionärerna innefatta en opåkallad återhållsamhet i fråga om talemöjligheterna. Ytterligare påpekades i motionerna att om inga direkta bestämmelser i ämnet meddelades, i vissa fall oklarhet kunde uppstå om talerätt trots detta kunde tillkomma ideell organisation. Ofta är det någon ideell sammanslutning, som ansökt om skydd för område eller föremål, och om man ej uppträder som sökande, förekommer det ofta en medverkan i annan form genom ex.vis utredningar eller remissyttranden. Det synes främmande, menade motionärerna, att den som ansökt eller annorledes aktivt verkat för tillkomsten av ett positivt beslut ej skulle vara behörig att föra talan mot ett ur organisationens synpunkt olyckligt beslut.

Tredje lagutskottet anförde inledningsvis, att *"de angivna organens lämplighet att föra självständig talan i naturvårdsärende ... självfallet icke [kunde] sättas i fråga"* (kurs. här). Icke desto mindre anslöt man sig till departementschefens uppfattning, att det var tillräckligt, att naturvårdsnämnden ägde rätt att för tillvaratagande av naturvårdens intresse överklaga LänsSt:s beslut — en tämligen häpnadsväckande och ologisk konklusion mot bakgrund av nyss citerade principdeklaration. Dock ville man i sammanhanget erinra om att de olika organens rätt att i naturvårdsärende uppträda som *sökande* och i sådan egenskap överklaga LänsSt:s beslut ej berördes av det aktuella stadgandet.[25]

Bestämmelsen utformades i enlighet med departementsförslaget. I samband med inrättandet av statens naturvårdsverk infördes 1957 det nya organets namn i lagtexten i stället för statens naturvårdsnämnd.[26]

Återvänder vi så till RegR:s åberopande av "vad som förekommit vid tillkomsten av 40 § naturvårdslagen" som skäl för att frånkänna bl. a. Vetenskapsakademiens naturskyddskommitté och Svenska naturskyddsföreningen besvärsrätt för klagan över giftnämndens beslut att registrera vissa bekämpningsmedel, kan flera olika invändningar häremot framföras:

Först kan ifrågasättas om det ens är helt uteslutet, att nämnda organisationer kan tillerkännas klagorätt *vid tillämpningen av NaturvL.* Är det absolut nödvändigt att så förstå föreskriften, att naturvårdsver-

[25] TLU 1964: 41 s. 98.
[26] En likartad bestämmelse om rätt för naturvårdsverket att anföra besvär för tillvaratagande av allmänna intressen finns i miljöskyddslagen 29/5 1969 (nr 387), 48 §.

ket äger föra talan för tillvaratagande av naturvårdens intressen, att inget annat organ kan tillerkännas besvärsrätt för bevakande av samma intresse? Ett dylikt e contrario-slut kan kanske vid en första anblick te sig självfallet mot bakgrund av de uttalanden under lagstiftningsproceduren, för vilka nyss redogjorts, men vissa moment pekar i motsatt riktning. Som framgått, poängterade TLU, att NaturvL 40 § ej påverkade organens rätt att i naturvårdsärende uppträda som *sökande* och överklaga avslagsbeslut. Det är helt korrekt, att stadgandet vid sidan av föreskriften om naturvårdsverkets besvärsrätt i detta avseende är innehållslöst. Omfattningen av ideell organisations liksom enskilds — markägare, nyttjanderättshavare etc. — och kommuns besvärsrätt får bestämmas av allmänna, i doktrin och praxis utbildade riktlinjer för frågans bedömning.[27] Om någon av de här aktuella miljövårdande sammanslutningarna uppträder som sökande, bör den alltså enligt TLU:s yttrande ha besvärsrätt, om beslutet i ansökningsärendet går den emot, men om den blott *annorledes aktivt verkat för tillkomsten av ett visst beslut* t. ex. genom utredning i saken eller genom remissyttrande — jfr ovannämnda uttalande i motionerna 1964 I: 835 och II:1028 — eller utan att alls ha medverkat i ärendet funnit beslutet gravt förnärma just de intressen den vill främja, skulle den betagas klagorätt.

Det förefaller att vara ett tämligen formalistiskt betraktelsesätt att ensidigt fixera besvärsrätten vid partsställning i ärendet. *Verkningarna* mot organisationen av ett visst beslut består i kränkning av det intresse denna företräder. Då organisationens intresse sammanfaller med naturvårdens, synes det icke — trots nämnda uttalanden i lagförarbetena — helt uteslutet att låta även andra än naturvårdsverket föra talan "för tillvaratagande av naturvårdens intressen". Man kan i stället se saken så, att regeln om naturvårdsverkets besvärsrätt endast utgör den nödvändiga förutsättningen för att detta organ skall kunna besvära sig: huvudregeln är ju, att ett *statligt organ* icke får besvära sig över en annan statlig myndighets beslut.[28]

Låt oss emellertid — som RegR uppenbarligen gjort — antaga, att det förhåller sig så, att Vetenskapsakademiens naturskyddskommitté och Svenska naturskyddsföreningen saknar besvärsrätt för angrepp på beslut jämlikt NaturvL — åtminstone om organisationerna ej uppträtt som sökande i ärendet — och föra resonemanget vidare under denna

[27] Jfr Jonzon-Delin, Naturvårdslagen s. 211 och Einar Herlitz i Kommunal tidskrift 1970 s. 191 f.
[28] Se t. ex. Strömberg s. 174, Westerberg s. 105—112, SOU 1964: 27 s. 518 f, 539 f.

premiss. Det är då att märka, att liksom en besvärsregel på ett område av förvaltningen icke berättigar till den slutsatsen e contrario, att ett beslut inom ett annat område icke får överklagas,[29] man icke utan vidare kan sluta sig till att ett förbud för ett subjekt att överklaga beslut fattade enligt en viss författning även utesluter, att det tillerkännes besvärsrätt, då beslutet baserats på en annan författning. I förevarande fall förhåller det sig, som nyss framgått, till yttermera visso så, att den icke tillämpliga författning, till vilken man appellerat, saknar uttrycklig bestämmelse om inskränkning i besvärsrätten. RegR har icke hänvisat till ett stadgat förbud för de aktuella organisationerna att anföra besvär utan till förarbetena till en besvärsregel, som alltså saknar uttalade restriktioner i besvärsrättshänseende. Det är alltså icke fråga om en analogisk tillämpning av en bestämmelse i en annan författning utan en form av *analogisk tillämpning av motiven bakom en icke tillämplig författning!*

Synsättet förefaller som principiellt äventyrligt svårligen kunna accepteras. Dessutom kan pekas på några omständigheter, som är ägnade att påkalla försiktighet vid en jämförelse mellan de båda aktuella författningarna. NaturvL innehåller regler om förekomsten av ett särskilt statligt organ, naturvårdsverket, som vid sidan av beslutsmyndigheten, LänsSt, har att tillvarataga det allmänna intresset (se 2 §) och ev. genom anförande av besvär hävda detta intresse hos högre instans (40 §). Enligt BekämpmF ankommer det däremot principiellt på giftnämnden-beslutsmyndigheten själv att tillvarataga detta intresse, inklusive bevakning av naturvårdsintresset — f. ö. ett högst normalt förhållande inom förvaltningen. Även om giftnämnden naturligtvis bör införskaffa erforderlig utredning och tillgodogöra sig synpunkter från andra organ, saknas här ett centralt tillsynsorgan med uttryckligen erkänd besvärsrätt. Under sådant förhållande synes det på detta område betydligt angelägnare att tillvarataga allmänt erkända ideella organisationers sakkunskap *även i den formen, att man tillerkänner dessa besvärsrätt och ger dem möjlighet att hos högre myndighet hävda de väsentliga intressen de företräder.*

Efter konstaterandet att stadgeenlig uppgift att företräda naturvårdsintressen icke är tillräcklig för att konstituera besvärsrätt för organisationerna och den här kritiserade hopkopplingen med förarbetena till naturvårdslagen avslutar RegR med följande yttrande: "Annan grund för behörighet för dem att föra talan i målet har icke visats." Vad av-

[29] Westerberg s. 80 och Om administrativ besvärsrätt (1945) s. 51; jfr Ragnemalm s. 186.

ses härmed? Vill man därmed markera, att organisationerna *i ett annat sammanhang* — t. ex. om de uppträtt som sökande el. dyl.; jfr ovan — skulle kunna tillerkännas besvärsrätt, är noteringen överflödig. Icke heller kan det väl vara så, att man velat avkräva organisationerna bevis om deras kvalitativa och kvantitativa kompetens att i enlighet med vad som på området framkommit i doktrin och praxis föra talan för bevakande av de intressen de vill främja? Denna bedömning måste självfallet göras av RegR, som ju f. ö. utan att invändning gjorts av någon i målet agerande prövat besvärsrättsfrågan.[30]

RegR:s skäl för att frånkänna Vetenskapsakademiens naturskyddskommitté och Svenska naturskyddsföreningen besvärsrätt förefaller sålunda icke övertygande. Det slut vartill man kommit synes icke ägnat att stimulera det ideella arbetet på miljövårdsområdet. Rättsfallet bör icke anses prejudicerande, utan man bör fortsättningsvis i allmänt intresse kunna visa större generositet i berört avseende.

RÅ 1969: 44

I en till LänsSt inkommen skrift anhöll Stig Olsson, att LänsSt måtte förelägga Sune Eliasson att byta ut rören i en på dennes fastighet kulverterad bäck mot andra rör av grövre dimension. Av yttranden, som inhämtades av hälsovårdsnämnden och länsingenjören, framgick att Eliasson hade kulverterat bäcken — i vilken flera avloppsledningar mynnade högre upp — i dess lopp över sin tomt med så klena rör, att de vid häftigt regn slammats igen av jord och kvistar och därigenom vållat översvämning. Detta utgjorde hinder för Olsson att få tillstånd till avlopp från sin fastighet, som var belägen uppströms kulverten, och vidare innebar uppdämningen en sanitär risk för kommunens vattentäkt, som likaså passerades, innan bäcken nådde Eliassons tomt.

LänsSt fastslog, att genom Eliassons åtgärd att kulvertera bäcken sanitär risk uppkommit för kommunens vattentäkt. På grund härav, och då det i första hand ankom på hälsovårdsnämnden att tillse, att tjänliga åtgärder vidtoges, förordnades att avskrifter av handlingarna i ärendet skulle överlämnas till nämnden, som hade att efter hörande av Eliasson till prövning och beslut upptaga frågan om föreläggande för honom att efter prövning av villkoren i den ordning, varom i vattenlagen stadgades, föranstalta om erforderlig omläggning av kulverten. Till beslutet fogades besvärshänvisning till KMt.

[30] Se härom t. ex. Strömberg s. 180, Westerberg s. 88, 129, Ragnemalm s. 51, SOU 1964: 27 s. 595 f.

Eliasson besvärade sig hos KMt och yrkade upphävande av beslutet, då han icke ansåg sig ha åstadkommit någon uppdämning av bäcken. Denna hade i stället förorsakats av Olsson, varför eventuella förebyggande åtgärder åvilade denne och icke borde föreläggas klaganden.

I yttrande över besvären hävdade LänsSt, att dess beslut "inte berörde Eliassons rätt på sådant sätt, att han kunde anses berättigad att däröver anföra besvär". Under hand hade LänsSt inhämtat, att hälsovårdsnämnden i anledning av beslutet meddelat Eliasson visst föreläggande, varöver han hade möjlighet att besvära sig hos LänsSt.

RegR:s ledamöter förenade sig om följande yttrande: "Enär LänsSt:s beslut endast innebär att den till LänsSt anmälda frågan efter undersökning hänskjutits till hälsovårdsnämnden för prövning och avgörande,

och beslutet alltså icke i och för sig medför någon rättslig verkan för Eliasson,

samt vid sådant förhållande denne icke äger rätt att föra talan mot beslutet,

finner RegR besvären icke kunna upptagas till prövning."

Framställningen innefattade sålunda här en begäran, att LänsSt måtte förelägga den person, som påstods ha givit upphov till en sanitär olägenhet, att företaga vissa åtgärder för olägenhetens eliminerande. Man kan då först ställa frågan, om LänstSt har möjlighet att villfara en dylik anhållan. Låt oss se vad HälsovSt har att säga härom.

Enligt 3 § skall LänsSt vaka över den allmänna hälsovården i länet. Då LänsSt erhåller kännedom om missförhållande i hälsovårdshänseende, skall den tillse, att tjänliga åtgärder vidtages till undanröjande därav. LänsSt är tillsynsmyndighet över kommuner, hälsovårdsnämnder och särskilda befattningshavare och kan enligt 81 § ålägga dessa vid vite att fullgöra sina skyldigheter i fråga om den allmänna hälsovården. Däremot saknas bestämmelser, som ger LänsSt rätt att på samma sätt direkt ingripa med förelägganden mot enskild, som förorsakat sanitär olägenhet; dylik befogenhet ger HälsovSt endast hälsovårdsnämnd, 71, 75 §§. Det står alltså fullt klart, att LänsSt, som genom skriften fått kännedom om ett påstått missförhållande i hälsovårdshänseende, till fullgörande av sin skyldighet att tillse, att olägenheterna eliminerades, kunde vända sig mot något av de nämnda offentliga hälsovårdsorganen, men kunde man med förbigående av dessa rikta ett direkt åläggande till den enskilde (Eliasson)? Frågan kan besvaras med ja. Trots avsaknaden av författningsstöd har man näm-

ligen i praxis godtagit, att LänsSt riktat vitesförelägganden mot enskilda i hälsovårdsmål — ett i och för sig något äventyrligt avsteg från den betydelsefulla principen att ianspråktagande av tvångsmedel kräver uttryckligt författningsbemyndigande.[31] Vad nu sagts om HälsovSt:s funktionsfördelning mellan LänsSt å ena och hälsovårdsnämnd å andra sidan samt de genom praxis utvidgade handlingsmöjligheterna för LänsSt har viss betydelse för det fortsatta resonemanget, som först skall ägnas frågan om den principiella anledningen till att besvären här avvisades.

I vilken sakprövningsförutsättning har det då brustit, eftersom RegR avvisat besvären? Vägrades sakprövning, därför att det klandrade beslutet saknade överklagbarhet, eller på grund av klagandens bristande besvärsrätt? Här skall icke alltför djupt trängas in i de teoretiska svårigheterna att i alla situationer klart särhålla de båda begreppen — en problematik vid vilken jag i annat sammanhang utförligt uppehållit mig[32] — men vissa noteringar i RÅ med anledning av förevarande fall motiverar, att frågan ej helt förbigås.

Både LänsSt:s yttrande över besvären och RegR:s utslag — vilket naturligtvis i sammanhanget är väsentligast — har formulerats på sådant sätt som brukar ske, då man anser det brista i klagandens besvärsrätt. LänsSt hävdar, att dess beslut "inte berörde *Eliassons* rätt på sådant sätt, att *han* kunde anses berättigad att däröver anföra besvär", och RegR fastslår, att beslutet icke "medför någon rättslig verkan för *Eliasson*, samt vid sådant förhållande *denne* icke äger rätt att föra talan mot beslutet" (kurs. här).

I rubriken till fallet i RÅ har emellertid valts en formulering, som förefaller medvetet försiktig men närmast ger ett intryck av att överklagbarhetsfrågan stått i centrum: "Klagorätt har ej ansetts föreligga beträffande LänsSt:s beslut att, sedan i visst fall risk för sanitär olägenhet bedömts vara för handen, hänskjuta frågan om erforderliga åtgärder till den lokala hälsovårdsnämnden för prövning och avgörande." Här talas om "klagorätt" i allmänhet beträffande ett visst beslut; man säger icke, att just den som påståtts ha förorsakat den sanitära olägenheten har ansetts sakna besvärsrätt för angrepp på ett dylikt beslut. Till yttermera visso har under rubriken hänvisats till vad besvärssakkunniga i SOU 1964: 27 anfört om besluts verkställbarhet, rättskraft, dokumentation och överklagbarhet, medan man icke refe-

[31] Jfr t. ex. Strömberg s. 137 och i FT 1959 s. 189 f, Westerberg s. 60, Florén, Hälsovårdsstadgan (9 uppl. 1967) s. 156.
[32] Ragnemalm s. 56—65; se även s. 54, 193, 232, 242, 243, 441 ff, 457, 460, 465, 466, 476 f.

rerat till vad de sakkunniga har att säga i besvärsrättsfrågan. Vidare har fallet i RÅ:s sakregister under rubriken "Besvär" försiktigtvis angetts illustrera dels "beslut, varemot talan ej får fullföljas" — alltså icke överklagbara beslut — dels "besvärsrätt".

Finns det då någon anledning att ifrågasätta beslutets överklagbarhet, när den av RegR valda formuleringen klart synes visa, att klagandens bristande besvärsrätt varit anledningen till avvisningsbeslutet? Överklagbarhetsfrågan är ju primär i förhållande till besvärsrättsfrågan. Undersökningen av huruvida sakprövningsförutsättningarna är uppfyllda skall ske i en viss logisk turordning,[33] och härvid finns principiellt ingen anledning att pröva, om klaganden har besvärsrätt, förrän man kunnat konstatera, att beslutet är överklagbart. Bör man alltså icke kunna slå fast, att RegR ansett beslutet överklagbart, då man frånkänner klaganden besvärsrätt?

Två omständigheter gör det befogat att härvidlag icke draga alltför snabba slutsatser. Som ovan antyddes, finns beröringspunkter mellan överklagbarhets- och besvärsrättsfrågorna, som medför, att en klar distinktion dem emellan icke alltid kan upprätthållas. Detta sammanhänger med att det främsta kriteriet på att ett beslut är överklagbart är att *verkningar* av icke alltför ringa styrka följer på detsamma, medan besvärsrätt å andra sidan i allmänhet tillkommer den som icke alltför obetydligt nås av beslutets *verkningar*. De verkningar som gör att ett beslut kvalificeras som överklagbart måste naturligen rikta sig mot *någon*, och denne tillerkännes till följd av att han drabbas av verkningarna besvärsrätt. Under sådant förhållande är det givet, att en tangeringspunkt mellan de båda företeelserna överklagbarhet och besvärsrätt icke sällan uppkommer — särskilt tydlig naturligtvis, då endast en potentiell klagande finnes. Vidare måste beaktas att det icke kan hållas för säkert, att den logiska turordningen mellan sakprövningsförutsättningarna i praktiken blir den som kronologiskt bestämmer behandlingen av de olika prövningsmomenten; ofta kan det naturligtvis ligga närmare till hands att åberopa en flagrant och lätt konstaterbar avvisningsgrund än en tidigare i kedjan befintlig men måhända mera diskutabel sådan. Även om det är osäkert, huruvida ett beslut är överklagbart, är det förståeligt, om man icke minst av praktiska skäl — tidsnöd etc. — anser det för besvarande av besvären tillräckligt, att klaganden upplyses om att *han* icke kan få desamma prövade, och underlåter att därjämte uttala sig om andra subjekts möjligheter i sådant hänseende, något som ju de facto skulle bli följden,

[33] Se härom Ragnemalm s. 49 ff.

om man konstaterar, att överklagbarhet saknas.[34]

Man kan alltså knappast vara helt säker på att RegR här ansett LänsSt:s beslut typiskt ägnat att medföra sådana verkningar mot *någon,* att det kan karakteriseras som överklagbart. Då "någon" i fallet knappast kan inkludera annan än Eliasson — som alltså fråntändes besvärsrätt — och Olsson,[35] skall beslutets effekt mot den sistnämnde något beröras, innan jag kommer in på RegR:s motivering för att vägra Eliasson besvärsrätt.

Som nämndes ovan (vid behandlingen av rättsfallet RÅ 1961:51) har anmälare i hälsovårdsmål, som ansett sig drabbad av sanitär olägenhet av annans verksamhet, i praxis tillerkänts rätt att klaga över LänsSt:s vägran att ingripa häremot eller att i vart fall ej agera på sätt anmälaren önskat.[36] Vad innebar då LänsSt:s beslut i detta fall? Ger RegR:s beskrivning härav en rättvisande bild, då man säger, att beslutet "endast innebär att den till LänsSt anmälda frågan efter undersökning hänskjutits till hälsovårdsnämnden för prövning och avgörande"? Knappast. LänsSt konstaterar ju, att genom Eliassons åtgärd att kulvertera den ifrågavarande bäcken sanitär risk uppkommit för kommunens vattentäkt. Olssons anmälan har alltså såtillvida haft avsedd effekt, som LänsSt slår fast, att Eliasson på detta sätt åstadkommit en sanitär olägenhet, men man vill överlåta åt hälsovårds-

[34] Ragnemalm s. 49 f; jfr t. ex. s. 459.

[35] Hälsovårdsnämnden är ett tredje potentiellt besvärssubjekt, från vilket dock här torde kunna bortses; se Ragnemalm s. 469 ff.

[36] Ragnemalm s. 458. — Det bör understrykas, att anmälare för att tillerkännas klagorätt verkligen själv måste direkt drabbas av den påstådda sanitära olägenheten. Fråga är självfallet icke om en möjlighet för envar att, oavsett relation till saken, överklaga LänsSt:s beslut i anledning av dylik anmälan. Grunden för besvärsrätten är alltså, att olägenheten genom LänsSt:s beslut ej bringas att upphöra. Härav följer att LänsSt:s vägran att hörsamma begäran om ingripande i annat avseende mot den som förorsakat sanitär olägenhet — alltså på sätt som i och för sig ej medför direkt påvisbar fördel för anmälaren — icke kan överklagas av anmälaren; se Ragnemalm s. 456 f, 459. Situationen illustreras av ex.vis rättsfallet RÅ 1963 Jo 4, där LänsSt beslöt att ej vidtaga yrkade åtgärder i anledning av grannes anhållan — under påstående att en hund behandlades upprörande och till följd av bristande tillsyn sedan flera månader tillbaka "tjutit dag och natt" — om ingripande enligt dels djurskyddslagen 19/5 1944, dels HälsovSt. RegR förklarade grannen obehörig att föra talan mot LänsSt:s resolution, "i vad angår tillämpning av lagen om djurskydd", men prövade hennes talan, "i vad den syftar till åtgärd jämlikt hälsovårdsstadgan"; vid denna prövning fann man icke ådagalagt, att hunden förvarades och sköttes så att sanitär olägenhet uppstod för klaganden. — LänsSt är visserligen tillsynsmyndighet över hälsovårdsnämnden även enligt djurskyddslagen (14 § 1 mom. 2 st.) och äger för avhjälpande av missförhållande i avseende å djurskyddet samma befogenheter som nämnden — bl. a. möjlighet att inskrida med vitesföreläggande (14 § 2 mom.) — men även om ett ingripande enligt denna lag väl kan eliminera ett psykiskt obehag för närboende, som lider av att åse, att djur blir illa behandlat, föreligger icke ett så direkt intresse i saken, att man kan besvära sig över LänsSt:s vägran att ingripa.

nämnden att i första hand avgöra, vilka åtgärder som lämpligen bör företagas för olägenhetens undanröjande. Däremot vann Olsson icke bifall till sin hemställan om direkt ingripande mot Eliasson; som framgått av vad ovan anförts, står möjlighet för LänsSt att meddela direkta förelägganden — t. o. m. vitessanktionerade sådana — mot enskild enligt fast praxis till buds. Under sådant förhållande torde Olsson böra tillerkännas besvärsrätt och beslutet alltså kunna betraktas som överklagbart. Med RegR:s uppfattning om eller i vart fall beskrivning av det överklagade beslutet — där man underlåter att notera, att LänsSt dock tagit ställning till saken och konstaterat, att Eliassons åtgärder förorsakat en sanitär risk — framstår det f. ö. som än mer befogat att anse Olsson besvärsberättigad.

Hur förhåller det sig då med beslutets verkningar mot Eliasson och därmed med dennes besvärsrätt? Nyss har kritiserats RegR:s beskrivning av det klandrade beslutets innebörd, men därtill kommer att ej heller fortsättningen av RegR:s motivering förefaller helt korrekt. Man säger, att beslutet "icke i och för sig medför någon *rättslig verkan* för Eliasson, samt *vid sådant förhållande* denne icke äger rätt att föra talan mot beslutet" (kurs. här). Härav kan man draga slutsatsen, att enligt RegR:s uppfattning generellt endast den har besvärsrätt, som drabbas av ett beslut, som för honom medför "rättslig verkan". I annat sammanhang har jag vänt mig mot uppfattningen, att endast beslut med rättsliga verkningar tillerkännes *överklagbarhet*,[37] och samma invändningar kan göras, då klagande påstås ha *besvärsrätt*, blott då han beröres av ett besluts rättsliga verkningar.

Besluts rättsverkningar kan sägas bestå av kategorierna exigibilitet och rättskraft. Förekomsten av dylika verkningar är ingalunda förutsättning vare sig för att ett beslut skall anses överklagbart eller för att klaganden skall tillerkännas besvärsrätt. Avgörande är i stället beslutets påverkan i positiv eller negativ riktning av den berördes personliga eller ekonomiska situation, alltså den *faktiska* följd av ett beslut som jag — för att undvika sammanblandning med begreppet rättsverkan — kallat beslutets *effekt*.[38] Detta faktiska, slutliga resultat kan — men behöver alltså icke — vara en följd av s. k. rättsverkningar. Exigibiliteten är sålunda en väsentlig verkan av beslut, med stöd av vilken dessas konsekvenser i olika avseenden för den berörde verkligen kan realiseras, eller m. a. o. effekten bringas att inträda. Förekomsten av positiv materiell rättskraft är ett indicium på att beslutet

[37] Ragnemalm, se de allmänna resonemangen å s. 232 ff och 638 ff samt beträffande speciella beslutstyper t. ex. kap. IX 1 och 2 §§.
[38] Ragnemalm s. 232 ff, 241 ff.

bör kunna överklagas, trots att det icke betecknar sista steget i ett ärendes avgörande, men detta under förutsättning, att de andra beslut, vid vilkas fattande det förra beslutet utgör rättsfaktum, har tillräckliga *andra* (direkta, faktiska) verkningar.[39] Exemplen på att besvär kunnat anföras över beslut, som endast medfört faktisk effekt mot klaganden, är legio. Då man i doktrin och praxis — som t. ex. i förevarande rättsfall — uppställt kravet på rättslig verkan, synes man icke ha gjort klart för sig, vad detta begrepp innefattar.

Vad angår besvärsrättsfrågan, förefaller det ibland, som om en persons rättsliga anknytning till ett ärende uppfattas så, att beslutet i detta ärende medför rättslig verkan mot honom, trots att detta ingalunda alltid är fallet. Då man som förutsättning för besvärsrätt kräver, att föreskrifter meddelats om att vederbörande skall höras i ärendet eller att hänsyn eljest skall tagas till av honom företrädda intressen,[40] kan man väl påstå, att han har ett rättsligt intresse i saken, men därför är det icke säkert, att beslutet i ärendet medför rättslig verkan mot honom. Om granne de facto hörts i ett byggnadslovsärende och därför (enligt BSt 58 § 1 mom.) skall underrättas om beslutet, eller granne enligt föreskriften i BSt 67 § 3 mom. skall erhålla tillfälle att yttra sig, innan där angivet tillstånd meddelas, föreligger en rättslig anknytning, men verkningarna mot honom av ett positivt beslut är av rent faktisk art: Ljus- och luftförhållanden kan försämras, utsikten kan hindras, fri insyn från nybyggnaden kan förstöra trivseln etc. Kravet på dylik rättslig anknytning till ärendet utgör alltså ett begränsande moment vid fastställandet av besvärsrättens omfattning — envar som beröres av beslutets faktiska effekt får inte anföra besvär[41] — men innefattar alls icke en inskränkning av klagorätten till att gälla endast personer, som drabbas av beslutets rättsverkningar.

Ser vi till en annan beslutstyp, kan konstateras att avslagsbeslut regelmässigt tillerkännes överklagbarhet; då normalt endast sökanden beröres av beslutet, blir resultatet alltså, att denne tillerkännes besvärsrätt. Beslutet medför uppenbarligen en väsentlig faktisk effekt, då vederbörande icke tillerkännes begärd förmån av personlig eller ekonomisk art till vilken han anser sig berättigad, men någon rättslig verkan i egentlig mening har beslutet ej. Då man hävdat, att avslaget ändock är ett beslut med rättslig verkan, eftersom "det påverkar sökandens

[39] Ragnemalm s. 240.
[40] Se t. ex. Strömberg s. 172, Westerberg s. 94.
[41] Man kan f. ö. med Westerberg, s. 95, ifrågasätta, om icke besvärsrättens beroende av det genom författningsbestämmelser eller uttalanden i förarbeten dokumenterade skyddssyftet borde minskas, och besvärsrätten i stället "göras beroende av verkans beskaffenhet i och för sig".

rättsställning negativt genom att en rätt nekas",[42] synes man — förutom att man använder en terminologi, som leder tankarna till det numera i stort sett övergivna rättighetsbegreppet i dess klassiska mening — ha avlägsnat sig långt från den egentliga innebörden av begreppet rättsverkan, vid vilket man uppenbarligen känt en så stark bindning, att man ej förmått frigöra sig från detsamma. Det förefaller av uttalanden som detta att döma, som om begreppet rättsverkan närmast tenderar att användas som synonym till "avsevärd faktisk effekt". Sökandens eventuella rättsliga relation till ett avslag skulle väl närmast bestå däri, att den framställning som avslagits varit förutsatt i vederbörande författning; en "rätt" kan rimligen icke nekas, om författningsmässigt stöd för dess meddelande helt saknas.[43] Dock har ovan konstaterats att även en anmälare i ett hälsovårdsärende, som ej nått sitt mål, i praxis tillerkänts besvärsrätt, då han berörts av den påstådda sanitära olägenheten. Då dylik anmälare principiellt anses sakna saklegitimation i ärendet,[44] torde den *rättsliga* anknytningen saknas, även om man *i praktiken* skulle fatta ett beslut, som kan sägas innefatta ett avslag.

Om man sålunda kan konstatera, att besvärsrätt kan tillerkännas den som utan att beröras av några rättsverkningar drabbas av beslutets faktiska effekt, och att RegR:s *motivering* härvidlag icke är korrekt med en adekvat användning av begreppet rättsverkan, återstår att undersöka om *slutet* i RegR:s utslag ändock kanske blivit riktigt. Frågan gäller alltså, om LänsSt:s beslut hade sådan effekt mot Eliasson, att denne bort tillerkännas besvärsrätt.

Jag konstaterade tidigare, att LänsSt:s beslut icke endast bestod av ärendets hänskjutande till hälsovårdsnämnden, utan att det även innefattade ett ställningstagande i sakfrågan; man fastslår, att Eliassons åtgärder förorsakat en "sanitär risk", och överlåter åt nämnden att i första hand avgöra, vilka åtgärder som lämpligen bör vidtagas för olägenhetens undanröjande. (Särskilt bör poängteras att LänsSt icke endast fastslog, att sanitär olägenhet uppkommit, utan även att denna förorsakats av *Eliasson;* jfr dennes påstående i besvärsskriften, att *Olsson* var den skyldige.) Den åtgärd som närmast kommer i fråga är då, att nämnden meddelar ett — eventuellt vitessanktionerat — föreläggande för Eliasson att ex.vis byta ut rören i kulverten mot andra av tillräcklig dimension för att klara även kraftig tillrinning vid häftiga

[42] SOU 1968: 27 s. 137; se kritiken hos Ragnemalm s. 640 ff.
[43] Se Ragnemalm s. 446 f, 642.
[44] Strömberg s. 101 f, Westerberg s. 13, Ragnemalm s. 458, JO 1968 s. 241.

regn etc.[45] Ett dylikt föreläggande medför tveklöst rätt för Eliasson att anföra besvär.[46] Om nu hälsovårdsnämnden vid ärendets prövning varit tvingad att följa LänsSt:s bedömning av frågan huruvida sanitär olägenhet verkligen förelåg och vem som i så fall givit upphov till denna — om LänsSt:s beslut utgjort rättsfaktum vid nämndens prövning, eller m. a. o. om LänsSt:s beslut vann positiv materiell rättskraft — vore det rimligt, att besvären fick sätta in redan mot detta beslut. Genom LänsSt:s ställningstagande stod det ju då klart, *att* Eliasson skulle komma att drabbas av ett verkningsfullt beslut; vad som återstod för nämnden att avgöra var endast exakt *hur* detta skulle utformas. Att visst spelrum finns för nämnden att bestämma, i vilken omfattning och på vilket sätt verkningarna skulle drabba Eliasson, borde ej utgöra hinder för att redan LänsSt:s beslut fick angripas med besvär.

Även om LänsSt är tillsynsmyndighet i förhållande till nämnden, förhåller det sig emellertid så, att nämnden ej har någon *rättslig* skyldighet att följa LänsSt:s beslut; då författningsstadgande härom saknas, är nämnden *teoretiskt* oförhindrad att göra en annan bedömning än LänsSt, vad angår frågan om en sanitär olägenhet förelåg,[47] eller vem som förorsakat en sådan (jfr ovan). RegR har alltså rätt, då man konstaterar, att beslutet "icke i och för sig medför någon rättslig verkan för Eliasson".[48] (Ovan har icke detta påstående kritiserats, utan kritiken gällde slutsatsen, att bristen på rättslig verkan nödvändigtvis skulle eliminera besvärsrätt.)

Frågan är då, om hälsovårdsnämnden *faktiskt* kan förväntas avvika från tillsynsmyndighetens bedömning, eller om det *realiter* redan efter LänsSt:s beslut står klart, att ett handlingsdirektiv med effekt mot Eliasson kommer att meddelas. Förhåller det sig så, att man automatiskt kan väntas följa LänsSt:s "direktiv", medan klaganden över huvud icke kan gå med på att han förorsakat någon sanitär olägenhet, kan ifrågasättas om det är någon mening att genom att fränkänna klaganden besvärsrätt hindra en omedelbar prövning av frågan i RegR. Följden torde ju med tämligen stor sannolikhet bli, att hälsovårdsnämndens beslut överklagas hos LänsSt, som vidhåller sin uppfattning, varför besvären därefter föres upp till RegR, som alltså efter denna omgång ändock får ta ställning till frågan om en sanitär olä-

[45] Jfr LänsSt:s yttrande över besvären hos RegR, för vilket ovan redogjorts.
[46] Oavsett om det förenats med viteshot — om det in concreto varit exigibelt — eller ej; se Ragnemalm s. 399 ff.
[47] Dock har naturligtvis LänsSt då möjlighet att jämlikt HälsovSt 81 § återkomma med ett vitessanktionerat föreläggande för nämnden att ingripa.
[48] Beslutet är självfallet ej exigibelt i den meningen, att det direkt kan verkställas mot Eliasson; det innehåller ju ej något handlingsmönster för denne.

genhet uppkommit. Under förutsättning att klagandens inställning, som här antagits, är helt klar, kan det alltså vara opraktiskt att vägra honom klagorätt; det kan sålunda förhålla sig på det sättet, att man genom att (på detta stadium) hindra tillgången till den rättssäkerhetsgaranti som besvärsinstitutet utgör samtidigt minskar effektiviteten, genom att det slutliga ställningstagandet i saken fördröjes.

Dock kan naturligtvis häremot invändas att även om RegR omedelbart prövade besvären över LänsSt:s beslut — och RegR ej gjorde ändring i detta — ytterligare en prövning först av LänsSt och sedan i RegR kan aktualiseras, genom att klaganden överklagar hälsovårdsnämndens beslut beträffande det *sätt,* varpå den sanitära olägenheten skall elimineras. Det är emellertid också möjligt, att han icke har någon invändning härvidlag utan godtar ingripandet, då han genom RegR:s utslag fått slutligt besked om att han verkligen förorsakat sanitär olägenhet, och att alltså någon form av myndighets åtgärd är befogad.

Innan definitiv ställning tages till slutet i RegR:s utslag, är det på sin plats att göra en jämförelse med det om det förevarande påminnande rättsfallet RÅ 1964 S 205,[49] där utgången blev en annan. Hälsovårdsnämnd hade här förbjudit klaganden att efter visst datum nyttja svingård, intill dess att för tillvaratagande av urin och gödsel från densamma sådana anordningar vidtagits, som av nämnden kunde godtagas. LänsSt upphävde beslutet och återförvisade målet till hälsovårdsnämnden, men icke därför att det i sak varit oriktigt — i motiveringen uttalades klart att sanitär olägenhet uppkommit av svingården — utan emedan medlen för syftets realiserande skulle ha varit andra: Nämnden borde ha meddelat klaganden föreskrift om vilka åtgärder, som skulle vidtagas för olägenheternas undanröjande, och inom vilken tid åtgärderna skulle ha varit vidtagna. RegR:s majoritet tog "med hänsyn till innehållet i överklagade utslaget" upp besvären till prövning, medan ett RegR:d var av motsatt uppfattning med motiveringen, att hälsovårdsnämndens beslut upphävts, och att vad LänsSt i övrigt i utslaget anfört icke innefattade något "bindande åläggande" för klaganden.

Dissidenten har naturligtvis rätt, då han påpekar, att LänsSt:s beslut icke hade omedelbar effekt mot klaganden; det krävdes ett nytt beslut av nämnden, innan några direkta verkningar kunde inträda. Emellertid har LänsSt i återförvisningsbeslutet klart deklarerat, att sanitär

[49] Anmärkt i RÅ under rubriken till förevarande fall; se även Ragnemalm s. 297 f, 623.

olägenhet i berört avseende förelåg. Divergensen mellan LänsSt:s och hälsovårdsnämndens uppfattning bestod endast i en olikartad mening om vilken åtgärd — förbud eller föreläggande — som var den rätta för att få den sanitära olägenheten eliminerad. I och med LänsSt:s utslag stod det klart, att klaganden skulle komma att drabbas av ett effektutrustat beslut; vad som återstod för nämnden var den närmare utformningen av detta beslut och därmed bestämmandet av effektens styrka — ju mera ingripande åtgärder som krävdes för den sanitära olägenhetens undanröjande, desto större (ekonomisk) effekt. Majoritetens uppfattning synes under sådant förhållande rimlig: Även om LänsSt:s utslag var förmånligare för klaganden än hälsovårdsnämndens beslut, uppnådde han icke det resultat som han eftersträvat med besvären — en förklaring att hans anordningar icke medförde sanitär olägenhet — varför RegR förmodligen senare fått pröva frågan, även om avvisning skett i första omgången; hälsovårdsnämndens föreläggande hade då överklagats hos LänsSt och vidare till RegR under åberopande av att sanitär olägenhet ej förelåg.

Finns det då några skillnader mellan de båda rättsfallen, som kan motivera den olikartade bedömningen av besvärsrättsfrågan? I båda fallen utgjordes besvärsobjektet av ett beslut av LänsSt innefattande ett konstaterande av att vissa åtgärder förorsakat sanitär olägenhet. Intet av besluten innehöll ett direkt handlingsdirektiv riktat till den som påstods ha förorsakat olägenheten. Sannolikheten för att hälsovårdsnämnden i anledning av LänsSt:s beslut skulle fatta ett effektutrustat beslut förefaller ungefär lika stor. Olägenhetens utpekade upphovsman var i båda fallen klagande. Initiativet till LänsSt:s behandling av ärendet hade emellertid i RÅ 1964 S 205 tagits av klaganden genom anförande av besvär, medan i RÅ 1969: 44 LänsSt beslutat i anledning av anmälan från granne, som ansåg sig drabbad av den sanitära olägenheten; LänsSt hade m. a. o. i det förra fallet agerat som besvärsmyndighet och i det senare som tillsynsmyndighet.

Vid behandlingen av det sistnämnda fallet ovan konstaterades att anmälare i hälsovårdsmål tillerkännes besvärsrätt, då LänsSt icke delar hans uppfattning om förekomsten av en sanitär olägenhet, av vilken han anser sig drabbad. Även antogs att en sådan anmälare, vilken liksom Olsson i rättsfallet väl uppnådde det önskade konstaterandet, att sanitär olägenhet förelåg, men som icke vann bifall till yrkande om visst ingripande mot den som förorsakat densamma, ägde rätt att besvära sig häröver; anmälaren kan i sådant fall, utan att principiellt anses saklegitimerad, de facto sägas uppträda som sökande. En jäm-

förelse med det förra fallet skulle alltså ge vid handen, att anmälare (sökande), som beröres av olägenhet, och klagande i hälsovårdsmål tillerkännes besvärsrätt, då de ej vunnit fullt bifall till sitt yrkande, medan den som gett upphov till den påstådda olägenheten skulle frånkännas klagorätt, då han ej själv tagit initiativet till LänsSt:s behandling av frågan. Annorlunda uttryckt skulle han tillerkännas besvärsrätt, då LänsSt uppträder som besvärsmyndighet men ej då LänsSt fungerar som tillsynsmyndighet.

Det kan ifrågasättas, om icke skälen för att tillåta klaganden att anföra besvär även i en situation som den i RÅ 1969: 44 aktuella överväger. Ur rättsskyddssynpunkt föreligger knappast några allvarligare betänkligheter mot att frånkänna honom besvärsrätt — han kan ju återkomma med besvär över hälsovårdsnämndens beslut i anledning av LänsSt:s ställningstagande — men med beaktande av beslutets indirekta verkningar och i konsekvens med tidigare inställning i praxis, då anmälare eller klagande överklagat liknande beslut av LänsSt i hälsovårdsmål, synes dock besvären här lämpligen ha bort prövas. Slutsatsen av resonemanget kring detta rättsfall blir sålunda, att RegR:s *motivering* — vad angår det generellt formulerade kravet på att besvärsberättigad skall ha drabbats av rättsliga verkningar — icke synes hållbar, och att åtminstone ett frågetecken bör sättas även för dess *slut*.

VALBESVÄRSPRÖVNINGENS OMFÅNG

Om betydelsen av yrkandet och åberopade besvärsfakta

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1981 s 109–129)

Valbesvärsinstitutets karakteristika – Frågeställningen

Valbesvär är en typ av förvaltningsbesvär men företer sådana särdrag, att en jämförelse med kommunalbesvärsinstitutet ter sig mera befogad. En beröringspunkt finnes vad gäller kretsen av besvärsberättigade. I båda fallen är det realiter fråga om ett slags *medborgartalan,* som snarare än att utgöra ett rättsmedel till skydd för klagandens specifika intressen fungerar som ett instrument för tillgodoseende av ett allmänt intresse av en korrekt rättstillämpning på berörda områden. Medan åt varje kommunmedlem i lag – 7:1 kommunallagen (KomL) – anförtrotts att initiera statlig besvärsmyndighets prövning av kommunala besluts laglighet, har den ej specialreglerade valbesvärsrätten enligt lagförarbeten och praxis på liknande sätt utsträckts till att omfatta en synnerligen vid personkrets.[1] – En skillnad mellan kommunal- och valbesvären föreligger däremot i det avseendet, att klaganden i det förra fallet har en i lag angiven offentlig motpart (se KomL 7:4 1 st.).

Liksom beträffande kommunalbesvär har besvär över val till riksdagen eller kommunal församling karakteriserats som *rättsbesvär,* vilken term skall markera, att endast valets laglighet kan bli föremål för prövning.[2] Att utrymme saknas för lämplighetsöverväganden är klart; man kan självfallet icke genom besvär t. ex. "påkalla korrigering av ett valresultat på den grund, att en av de valda uppenbarligen saknar tillräcklig bildning eller fallenhet för riksdagsmannauppdraget".[3] Även om inrättandet av valprövningsnämnden motiverats med önsk-

[1] En konsekvens av det riksproportionella valsystemet är, att ett fel som har begåtts i en valkrets kan få betydelse även för valresultatet i andra valkretsar. Varje röstberättigad medborgare har därför rätt att besvära sig över riksdagsval, oavsett till vilken valkrets felet kan lokaliseras; se SOU 1972: 15 s 129, prop. 1973: 90 s. 253. Däremot saknar t. ex politiskt parti besvärsrätt; se *ValprN 1976: 14.* (Förkortningen avser publikationen "Valprövningsnämndens beslut 1975–1977" ingående i serien Riksskatteverkets förhandsbesked m. m., RSV/FB Öv.) Ang. kommunalval, se *RÅ 1973: 94.* – Jfr betr. äldre rätt *Malmgren,* Sveriges författning I (2 u. 1948) s. 264 ff, *Sundberg,* Valrätt (1950) s. 124 ff och Allmän förvaltningsrätt (1955) s. 421 ff.

[2] *Sundberg,* Valrätt s. 129 och Allmän förvaltningsrätt s. 425, *Wennergren,* Förvaltningsprocess (1971) s. 217; hänvisn. till sistnämnda arbete nedan avser denna 1 u., då avsnittet om valbesvär utgått i 2 u. (1977).

[3] *Malmgren,* Sveriges författning I s. 268.

värdheten av "en friare prövning och en smidigare handläggning än vad som kan ske inom ramen för ett domstolsförfarande", har i lagmotiven understrukits att "prövningen av valbesvär självfallet även i fortsättningen skall ha karaktär av rättstillämpning".[4]

Att besvärsmyndighetens prövning är av rättslig art är emellertid knappast något för kommunal- och valbesvären unikt. Även vid åtskilliga typer av allmänna förvaltningsbesvär blir besvärsprövningen rent rättslig av den anledningen, att redan prövningen hos beslutsmyndigheten är av sådan karaktär; utrymme för diskretionära överväganden får principiellt anses saknas t. ex. i taxeringsmål, folkbokföringsmål och mål om ersättning för utgiven socialhjälp.[5] Vad som härvidlag förenar valbesvären med kommunalbesvären och skiljer dem från allmänna förvaltningsbesvär är snarare några andra moment, som sammanhänger med besvärsmyndigheternas befogenheter.

Medan besvärsmyndighetens prövning vid förvaltningsbesvär i princip är lika omfattande som beslutsmyndighetens, kan vid kommunalbesvär endast vissa, särskilt angivna omständigheter föranleda bifall till besvären. På samma sätt som i KomL 7:1 anges vilka typer av olagligheter som medför beslutets undanröjande, innefattar 15:7 vallagen (ValL) vissa begränsningar beträffande relevanta *besvärsgrunder*.[6]

Även vad gäller besvärsmyndighetens befogenheter vid bifall till besvären framträder en skillnad mellan å ena sidan allmänna förvaltningsbesvär och å den andra kommunalbesvär och valbesvär. Vid förvaltningsbesvär kan prövningen utmynna i en ändring av det överklagade beslutet eller i att detta ersättes med ett helt nytt beslut. Utmärkande för kommunalbesvären är däremot, att besvärsmyndigheten endast kan kassera – d. v. s. upphäva eller undanröja – beslutet och eventuellt återförvisa ärendet till vederbörande kommunala organ. Även valbesvärsprövningen är till sin art *kassatorisk*. Enligt ValL 15:7 skall valprövningsnämnden om i paragrafen angiven felaktighet påvisats – d. v. s. om någon där stadgad besvärsgrund konstaterats föreligga – upphäva valet i den omfattning som behövs och

[4] SOU 1972:15 s. 129. Se även prop. 1973:90 s. 255. – En konsekvens av att valbesvärsprövningen numera anförtrotts en förvaltningsmyndighet (valprövningsnämnden) i stället för, som tidigare, en förvaltningsdomstol (RegR) är, att förvaltningslagen (FL) och ej förvaltningsprocesslagen (FPL) blir tillämplig vid ärendets handläggning i slutinstansen. I den mån avvikande bestämmelser intagits i specialförfattning – främst ValL – gäller emellertid dessa.

[5] Se *Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt (10 u. 1980) s. 198.

[6] Se prop. 1974:35 s. 79 ff; jfr KU 1979/80:43 s. 12 ff.

förordna om omval i valkrets. Kan rättelse åstadkommas genom mindre ingripande åtgärd, kan sådan i stället vidtagas men då icke direkt av besvärsmyndigheten utan av beslutsmyndigheten efter återförvisning.

Vad denna uppsats skall belysa är det i förhållande till de senast berörda frågeställningarna – om vilka slags felaktigheter som kan medföra *bifall* till besvären och om *resultatet* av att besvär bifalles – primära problemet om *besvärsprövningens omfång i relation till besvärstalans utformning;* spörsmålet gäller alltså nu principiellt vilka *yrkanden* och *besvärsfakta* som kan *prövas*.[7] Vid förvaltningsbesvär gäller – mycket schematiskt – att besvärsmyndigheten är bunden såväl av de yrkanden som inom besvärstiden framställts där som av yrkanden i lägre instanser, medan man i betydande utsträckning anses kunna pröva både fakta, som existerade vid tiden för besvärsfristens utgång men som icke framförts i besvären, och sådana omständigheter som inträffat först efter denna tidpunkt.[8] Typiskt för kommunalbesvären är däremot, att yrkandet med hänsyn till den ovannämnda rättsföljden av bifall till besvären i princip bara kan vara ett och därmed får reducerad betydelse, medan besvärsfakta, för att kunna bli föremål för prövning, oundgängligen måste ha åberopats före besvärstidens utgång (KomL 7:1 in fine; jfr 7:4). Redan här må noteras, att man inom doktrinen genomgående ansett, att en motsvarighet till den kommunalrättsliga principen beträffande åberopande av besvärsfakta iakttages även vid valbesvär, medan uttalandena angående besvärsmyndighetens eventuella bundenhet av rättidigt framställda yrkanden vanligen saknas eller är mycket vaga.[9] Den närmaste uppgiften blir att söka utröna, hur därmed förhåller sig.

Yrkandet

Angreppsobjektet utgöres vid valbesvär av det beslut varigenom valutgången – alt. vissa andra förrättningar i samband med val, från vilka fortsättningsvis bortses – fastställes. Detta kommer numera till klart uttryck i ValL 15:4; den tidigare använda beteckningen "valets ut-

[7] Frågeställningarna är emellertid i praktiken knappast renodlade, och begreppen är ej helt entydiga. Se härom inledningen till avsnittet om "Åberopade besvärsfakta" nedan.

[8] Se närmare härom *Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 196 f, *Westerberg*, Allmän förvaltningsrätt (3 u. 1978) s. 129 f, 140, *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrättens grunder (2 u. 1980) s. 120 ff.

[9] Se t.ex. *Malmgren*, Sveriges författning I s. 271, *Sundberg*, Valrätt s. 128, 132, Allmän förvaltningsrätt s. 424, 427, *Wennergren*, Förvaltningsprocess s. 217.

gång"[10] hade samma betydelse. Besvären riktar sig alltså mot ett beslut, genom vilket vissa personer förklarats valda, d. v. s. förlänats en viss status eller rättslig egenskap, som har betydelse i skilda sammanhang. Beslutet företer vissa likheter med en tjänstetillsättning,[11] men besvärstalan får vid valbesvär en annan innebörd än vid besvär över ett dylikt beslut. Det är här normalt icke fråga om att en kandidat vid valet begär att i stället för annan bli förklarad vald, utan klaganden agerar som s. a. s. indirekt berörd – som röstberättigad medborgare – och yrkar, att den fastställda valutgången måtte upphävas till följd av förelupna felaktigheter. Den frågan inställer sig då, vad ett sådant upphävande kan innebära och – i förlängningen härav – huruvida besvärsinstansen är bunden av klagandens eventuella yrkande beträffande resultatet av valets upphävande.

Som ovan antytts, är följden av bifall till kommunalbesvär principiellt[12] alltid densamma: Det klandrade beslutet elimineras, och den aktuella frågan får sedan på nytt behandlas av beslutsmyndigheten; saknas regler om att aktuellt ärende skall avgöras, kan det kommunala organet också välja att helt låta saken falla. Motsvarande följd av bifall till valbesvär kan ta sig två uttryck: Antingen kan valet göras om, eller också kan ny röstsammanräkning företagas; i båda fallen har besvärsmyndigheten eliminerat det beslut varigenom valutgången fastställts och överlämnat åt lägre instans att ombesörja, att ett nytt, korrekt valresultat åstadkommes. Däremot kan det självfallet här icke bli fråga om någon frihet för underordnade organ att agera på nytt eller att förhålla sig passiva; besvärsmyndighetens beslut får givetvis formen av ett förordnande om att nytt val eller ny sammanräkning skall anordnas. Därtill kommer emellertid, att RegR – under den tid domstolen avgjorde valbesvär – i vissa fall ansett sig kunna besluta om rättelse på så sätt, att man omedelbart förklarat viss person vald i stället för annan.[13] I ValL 15: 7 stadgas numera att valprövningsnämn-

[10] 85 § lag (1920: 796) om val till riksdagen (GValL), 50 § kommunal vallag (1930: 253) (KVL).

[11] Jfr *Ragnemalm*, Förvaltningsbesluts överklagbarhet (1970) s. 557 ff, 562 f; jfr FT 1976 s. 124.

[12] Vissa modifikationer förekommer dock. Gäller besvären hur en omröstning utfallit, anses t. ex besvärsmyndighet även oförhindrad att ge sitt beslut formen av en förklaring om hur omröstningen rätteligen utfallit, alltså av en deklaration ang. beslutets rätta innebörd; jfr t. ex *RÅ 1968 U 47*.

[13] Se *Sundberg*, Valrätt s. 132 och Allmän förvaltningsrätt s. 427 f med hänvisn. till *RÅ 1910: 158* och *1919: 89*. Jfr även *Strömberg*, Sveriges författning (5 u. 1972) s. 47 och prop 1974: 35 s. 79. Se vidare detta avsnitt in fine.

den, då angivna förutsättningar beträffande besvärsgrund och det förelupna felets inverkan på valresultatet är uppfyllda, skall upphäva valet "i den omfattning som behövs och förordna om omval i valkrets. Kan rättelse åstadkommas genom förnyad sammanräkning eller annan sådan mindre ingripande åtgärd, skall nämnden dock i stället för att förordna om omval uppdraga åt beslutsmyndigheten att vidtaga sådan rättelse."

Vilket alternativ som bör väljas är naturligen beroende på det konstaterade *felets art*. Frågan är emellertid ytterligare, om *klagandens yrkande* kan begränsa besvärsmyndighetens handlingsfrihet härvidlag. Några rättsfall kommer nedan att bilda bakgrund för en diskussion beträffande detta problem.

En nödvändig förutsättning för att valbesvär skall kunna prövas är naturligtvis, att klaganden inom besvärstiden framställt ett yrkande, som är så utformat, att hans vilja att anföra just besvär – att angripa det beslut varigenom valutgången fastställts – kan utläsas därur. Några rättsfall, där frågan huruvida ingiven skrift innefattat valbesvär varit aktuell, kan nämnas:

I *RÅ 1919 C 97* uppkom i RegR fråga, huruvida en inkommen skrift med yrkande, att KMt måtte på anförda skäl med undanröjande av röstsammanräkning avseende landstingsmannaval förordna om verkställande av ny sammanräkning, utgjorde besvär. RegR:t Thulin uttalade därvid, att "ifrågav. av valförrättarna gjorda framställning" icke var att anse som besvär, varför den borde avvisas, men RegR:s majoritet ansåg "skriften böra behandlas såsom innefattande besvär". – Här förefaller det icke ha varit yrkandets utformning i sig, som föranlett meningsbrytningar i RegR, utan det förhållandet, att initiativet tagits av just valförrättarna.

RÅ 1934 S 434 visar, att klaganden icke kan nöja sig med att inom besvärstiden mera allmänt framföra synpunkter på valförrättning och först senare framställa ett egentligt yrkande i målet. En person hade här ingivit två skrifter, vilka inkom till LSt 10.10 resp. 10.11 1934 avseende ett 16.9 1934 förrättat val av landstingsmän och kommunalfullmäktige. Då vederbörande "icke genom omförmälda 10.10 1934 inkomna skrift kunde anses hava överklagat valen", fann RegR vad han i berörda skrift anfört icke föranleda något RegR:s vidare yttrande. Skriften 10.11 hade inkommit till LSt efter den i KVL 56 § föreskrivna besvärstiden, varför RegR fann det i denna skrift framställda yrkandet icke kunna upptagas till prövning. – En konkretisering av

"talan" i avseende å yrkandet efter besvärstidens utgång ansågs alltså ej möjlig.

ValprN 1976:9 avsåg en skrivelse med hemställan om utredning av vissa förhållanden i samband med genomförandet av 1976 års ordinarie val. Valprövningsnämnden fastslog, att dess uppgift bl.a. är att pröva besvär enligt ValL 15:4 över beslut varigenom riksskatteverket eller LSt fastställt utgången av val. Då den aktuella skrivelsen icke kunde anses innefatta sådana besvär, lämnades den utan åtgärd.

I *ValprN 1976:13* hemställde klaganden, "att valprövningsnämnden skulle ändra länsstyrelsens beslut att avslå anmärkningen mot röstlängden och ansökningen om rättelse i densamma". Trots yrkandets utformning och trots att det framställts redan innan utgången av valen fastställts ansågs det i och för sig innefatta valbesvär: "Besvären får antagas avse såväl riksdagsvalet som landstings- och kommunfullmäktigvalen." (Avvisning av annan anledning.)

Ytterligare exempel från senare år på yrkanden, som godtagits såsom innefattande valbesvär (men ogillats) är t.ex. "att valprövningsnämnden skulle besluta om manuell sammanräkning av valen utan varje form av automatisk databehandling eller, om detta yrkande inte lagligen kunde bifallas, att valresultaten skulle ogiltigförklaras med förordnande angående omval" *(ValprN 1976:12)* och "att ny sammanräkning av ... rösterna skulle verkställas av andra personer än de som tjänstgjorde vid sammanräkningen" *(ValprN 1976:15)*; se även *ValprN 1976:16*, där klagandena anförde, "att det var angeläget att få frågan prövad huruvida en valsedel, som ej tryckts på blankett som tillhandahållits av riksskatteverket, skulle anses giltig". Jfr även det nedan berörda fallet ang. reservationsbesvär *(ValprN 1977:3)*, där talan anhängiggjordes genom ett telegram, endast innefattande uppgift om att "Besvär anföres över länsstyrelsens i Kalmar beslut 1976.11.03 fastställda utgång av val till Köpings församlings kyrkofullmäktige"; i den senare ingivna besvärsinlagan framställdes uttryckligt yrkande om upphävande av nämnda beslut.

Framgår av klagandens skrift, att han avser att anföra besvär, men är hans yrkande icke fullt adekvat, bör besvärsmyndigheten rimligen – om man trots denna brist prövar framställningen såsom valbesvär – vid bifall kunna fritt avgöra, vilka åtgärder valets upphävande bör föranleda. Rättsfallet *RÅ 1967 I 52* synes visa detta. Här hade klaganden överklagat kommunalfullmäktigeval, vid vilket en differens beträffande antalet vid valet avgivna valsedlar förelåg mellan LSt:s och

valnämndens protokoll, med yrkande, att "förhållandena måtte bli föremål för närmare undersökning och att sammanräkningen måtte upphävas i avvaktan på undersökningsresultatet". RegR fastslog inledningsvis, att anledningen till nämnda differens icke kunnat utrönas. "Enär det får antagas, att den bristande överensstämmelsen betr. antalet valsedlar beror på fel eller misstag vid valförrättningen eller vid sammanräkningen, samt skiljaktigheten är av betydelse för valets utgång", prövade RegR emellertid lagligt att "med upphävande av valet anbefalla LSt att ofördröjligen föranstalta om företagande av nytt val av kommunalfullmäktige för k:nen". (Två ledamöter ville ogilla besvären, då det icke visats, att vid valet avgivits flera valsedlar för berört parti än som angivits i det vid röstsammanräkningen förda protokollet.)

Klagandens yrkande synes i detta rättsfall ha innefattat en begäran om att det överklagade beslutet, som eljest lände till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke skulle gälla. Inhibition kan emellertid icke beviljas i dylikt fall.[14] Då RegR ändock betraktat klagandens framställning som besvär över valet och funnit anförda besvärsfakta böra föranleda valets upphävande, har man också ansett sig kunna fritt förordna beträffande konsekvenserna av detta upphävande. Eftersom det icke kunnat fastställas, om felet förelupit vid valförrättningen eller sammanräkningen, var den adekvata åtgärden naturligtvis att ålägga LSt att föranstalta om nytt val.

Finnes uttryckligt författningsstadgande om vad som skall ske i viss situation, kan givetvis intet avseende fästas vid klagandens härifrån avvikande yrkande. I *RÅ 1964:51* åberopades i besvär över val av ledamöter i riksdagens första kammare, att 49 av de 85 i aktuell valkrets avgivna valsedlarna nedtill försetts med beteckningen "Förstakammarval" och sålunda bort ha förklarats ogiltiga. Klagandena yrkade därför, att förordnande om ny röstsammanräkning skulle meddelas. RegR fann också, att de 49 valsedlarna på av klagandena anförd grund var ogilla, men då dessa valsedlar utgjorde mer än hälften av de vid valet avgivna, skulle jämlikt § 25 i den då tillämpliga 1866 års riksdagsordning (GRO) nytt val anställas, varför man väl upphävde valet men icke – som klagandena begärt – förordnade om ny sammanräkning utan uppdrog åt LSt att föranstalta om nytt val.

Självfallet kan man i dylikt fall icke negligera en uttrycklig regel om

[14] Jfr *Sundberg*, Valrätt s. 118, 120. Se numera RF 3:11 och ValL 15:8. Då FL är tillämplig vid handläggningen av valbesvärsmål, har ett uttryckligt stadgande om att inhibitionsregeln i 13 § ej skall tillämpas erfordrats (ValL 15:8 3 st).

vad som *skall* ske i angiven situation. Hade LSt vid sammanräkningen funnit, att de aktuella valsedlarna varit ogiltiga, skulle man haft att föranstalta om nytt val. När nu först efter besvär konstateras att mer än hälften av valsedlarna varit ogilla, måste naturligtvis resultatet bli, att RegR anmodar LSt att förfara på samma sätt. I dylikt fall saknar klagandens yrkande annan betydelse än att det måste vara så utformat, att *besvär* kan anses ha anförts.

I nyssnämnda fall förelåg sålunda ett *rättsligt* hinder mot att förfara på sätt klaganden begärt. Beträffande *faktiskt* hinder mot att villfara hans önskan i berört avseende, om man samtidigt – vilket är självklart – vill garantera, att besvärsprövningen utmynnar i fastställandet av ett korrekt valresultat, kan hänvisas till kommunalbesvärsmålet *RÅ 1963 E 29*. Kyrkofullmäktiges val av församlingsdelegerade klandrades här under yrkande att, enär valsedlarna för viss partibeteckning under namnet upptoge valbeteckning och därför såsom märkta bort ha förklarats ogilla, ny röstsammanräkning måtte företagas. LSt vitsordade klagandens anmärkning men ansåg sig med hänsyn till det sätt, på vilket valsedlarna förvarats efter valtillfället och översänts till LSt, icke kunna tillmötesgå hans begäran om anställande av ny röstsammanräkning. Då förnyad sammanräkning till följd av valsedlarnas senare hantering icke kunde garantera ett korrekt valresultat, biföll LSt "på det sätt" besvären, att valet undanröjdes och målet återförvisades till kyrkofullmäktige för företagande av nytt val. Hos RegR fullföljde klaganden sin talan under framhållande, att han hos LSt hemställt om ny röstsammanräkning, men RegR gjorde ej ändring.

En speciell situation föreligger, om vid sammanräkningen vissa valsedlar *rätteligen* lämnats åsido, medan det fel, som lett till att valsedlarna sålunda blivit ogilla, är att tillskriva valförrättare. Om nu klaganden åberopar detta fel men yrkar, att ny sammanräkning måtte företagas, uppkommer frågan, om besvärsmyndigheten – som alltså icke kan bifalla detta yrkande, eftersom sammanräkningen, enligt förutsättningen, tillgått korrekt – skall ogilla besvären eller med upphävande av valet förordna om företagande av nytt val.

I *RÅ 1942:59 III* valdes det senare alternativet. Valnämnden hade här vid sammanräkning av de vid stadsfullmäktigeval avgivna rösterna lagt två från röstmottagare inkomna valkuvert åsido såsom ogilla, eftersom de upptog ändamålsbeteckningen "Landstingsmannaval". I besvär över valet anförde klaganden, att den beträffande de två val-

kuverten anmärkta felaktigheten icke vållats av vederbörande väljare. Enligt KVL 38 § tillkomme det röstmottagaren att genom understrykande av det tillämpliga ordet å valkuvertet angiva dettas ändamålsbeteckning. Om i förevarande fall oriktigt ord blivit understruket, bure alltså röstmottagaren skulden härtill. Hade åter förväxling ägt rum vid inläggandet av innerkuverten i ytterkuverten – vilket vore tänkbart, enär landstingsmannaval förrättats samma dag – berodde detta likaledes på röstmottagaren, vilken jämlikt berörda lagrum hade att verkställa inläggandet. Sålunda yrkades att KMt måtte med upphävande av röstsammanräkningen ålägga valnämnden att företaga ny sammanräkning, varvid de båda valkuverten skulle godkännas och de däri inneslutna valsedlarna, i den mån de vore giltiga, medräknas. RegR fastslog, att de båda valkuverten *rätteligen* av valnämnden lagts åsido såsom ogilla, men då *den felaktighet, som vidlådde nämnda valkuvert, uppenbarligen vållats av vederbörande röstmottagare,* och av handlingarna tillika framgick, att i valkuverten inneslutna valsedlar kunnat inverka på valets utgång, upphävde man valet och anbefallde LSt att ofördröjligen föranstalta om företagande av nytt val.

Utgången i detta fall synes ytterst rimlig. Klaganden har gjort klart, att han önskat valet – ''röstsammanräkningen'', valresultatet – upphävt, och därvid åberopat de sakförhållanden som RegR funnit relevanta. Då sammanräkningsmyndigheten enligt gällande bestämmelser emellertid förfarit korrekt, kunde klagandens begäran om ny sammanräkning givetvis icke bifallas – RegR hade ju då, för att den nya sammanräkningen skulle få någon mening, måst ge direktiv om att avsteg från gällande regler skulle göras – varför valets upphävande på anförd grund i stället ledde till förordnande om nytt val. Att man på detta sätt gått utanför klagandens yrkande kan alltså sägas ha varit till hans fördel.

Skulle emellertid klaganden i besvären särskilt ha framhållit, att han icke önskade nytt val, är det måhända mera tveksamt, om förordnande om sådant ändock kan ske. Möjligen har detta varit avgörande för utgången i följande fall, som gällde en principiellt likartad situation:

Vid sammanräkning av de vid kommunalfullmäktigeval avgivna rösterna beslöt LSt i *RÅ 1954:51*, att på grund av anmärkning rörande förseglingen av omslagen till valsedlarna från ett valdistrikt dessa sedlar icke skulle medräknas. I besvär yrkades undanröjande av LSt:s beslut att underkänna nämnda röster, varvid anfördes att anledningen till underkännandet hade varit, att valnämndens ordförande efter den

preliminära sammanräkningen inlagt röstsedlarna i kuvert, som därefter förseglats felaktigt. Klagandena anhöll om "så skyndsam behandling av målet att möjlighet kunde finnas att, därest K.M:t icke funne skäl undanröja L.St:s beslut, före den lagstadgade klagotidens utgång begära utlysande av nytt kommunalfullmäktigval. Ett sådant omval vore dock synnerligen olyckligt med hänsyn till de stora kostnader som det skulle medföra för såväl stat och kommun som berörda politiska partier." *RegR:s majoritet* (3 led.) lämnade besvären utan bifall, "enär L.St. i förevarande hänseende rätteligen förfarit". *RegR:t Klackenberg* fastslog, att de aktuella valsedlarna var att betrakta som ogilla, och att de kunnat inverka på valets utgång. Då vid sådant förhållande "berörda felaktighet, vartill uppenbarligen vederbörande valförrättare varit vållande, måste – oavsett om klagandena i besvären yrkat upphävande av valet eller icke – föranleda därtill att valet är ogiltigt", prövade Klackenberg lagligt "upphäva valet och anbefalla L.St. att ofördröjligen föranstalta om företagande av nytt val av kommunalfullmäktige för valkretsen." *RegR:t Quensel* anförde: "På det av pluraliteten anförda skäl och då av besvären framgår, att klagandena icke med sin i målet förda talan avse att i andra hand yrka valets upphävande, instämmer jag i det slut, vari pluraliteten stannat."

Meningsbrytningarna i RegR är belysande för den aktuella problematiken. Medan RegR:t Klackenberg anser det *egalt, om klagandena i besvären yrkat upphävande av valet eller icke,* då åberopade besvärsfakta är av sådan art, att omval är adekvat åtgärd, har Reg:t Quensel särskilt understrukit, att *av besvären framgår, att klagandena icke med sin i målet förda talan avser att i andra hand yrka valets upphävande,* varför han – då röstsammanräkningen tillgått korrekt – känner sig tvingad att ogilla besvären. Då RegR:s majoritet å sin sida icke uttalar sig om klagandenas speciella markering av att de icke önskade nytt val, förefaller det som om majoriteten ansett sig bunden av yrkandet om ny röstsammanräkning, även om besvären *blott* skulle ha innehållit ett sådant yrkande – alltså *oberoende av om klagandena uttryckligen förklarat sig icke önska nytt val.*

Intet av resonemangen synes emellertid helt invändningsfritt. Som ovan understrukits, utgöres besvärsobjektet vid valbesvär av det beslut varigenom valutgången fastställes. Vad som i förevarande fall kunde överklagas var alltså *LSt:s beslut att förklara vissa personer valda till kommunalfullmäktige. "Röstsammanräkningen"* som sådan kan däremot icke utgöra självständigt angreppsobjekt, utan fel vid

denna kan endast åberopas som besvärsfakta vid valbesvär, dvs. vid besvär över "valets utgång" eller just det beslut varigenom vissa personer förklarats valda. Då besvären här – fullt rimligt – accepteras som valbesvär, trots att yrkandet formulerats som en begäran om "undanröjande av L.St:s beslut att underkänna samtliga de i mellersta valdistriktet avgivna rösterna", måste alltså konstateras att klagandenas talan uppfattats som ett angrepp på "valets utgång". Det synes sålunda knappast fullt korrekt att – som både Klackenberg och Quensel, ehuru de sedan kom till olika resultat – påstå, att klagandena icke yrkat "valets upphävande". Däremot förhåller det sig uppenbarligen så, att klagandena uttryckligen önskat, att *resultatet av valets upphävande* icke skulle bli nytt val utan ny röstsammanräkning. Frågan blir sålunda, om yrkanden i avseende å *följden* av valets upphävande binder besvärsmyndigheten.

Av klagandenas begäran om ny röstsammanräkning måste anses framgå, att man såsom *besvärsfaktum* åberopat, att *LSt förfarit felaktigt, då man icke medtagit de kasserade valsedlarna;* i besvären anmärktes också särskilt att valnämndens ordförande upplyst, att "även vid tidigare val valförsändelserna förseglats på liknande sätt utan att L.St. gjort anmärkning däremot". Detta besvärsfaktum har RegR icke kunnat godtaga, då LSt härvidlag tillämpat gällande regler. Av besvärsskriften framgår emellertid ytterligare, att *valnämndens ordförande företagit den felaktiga försegling av kuverten,* som föranlett LSt att förklara de däri inneslutna valsedlarna icke skola inverka på valet. Även detta påstående – som uppenbarligen varit riktigt – får anses innefatta ett *besvärsfaktum. Klagandena har m.a.o. i sistnämnt avseende framställt en korrekt anmärkning mot valförrättningen men sedan dragit en oriktig slutsats beträffande det begångna felets inverkan på det fortsatta förfarandet.* Resultatet har därför blivit, att de i besvären riktat sina anmärkningar mot sammanräkningen i stället för rätteligen mot det grundläggande felet vid förseglingen av valkuverten, och detta har lett till att man framställt ett inadekvat yrkande *såvitt angår följden av valets upphävande.*

Att man skulle fästa avgörande vikt vid yrkandets utformning härvidlag på så sätt, att en enkel begäran om ny röstsammanräkning – utan särskild anmärkning om att omval ej önskades – i dylik situation skulle hindra RegR från att med upphävande av valet förordna om nytt val, synes knappast rimligt. Om detta varit majoritetens uppfattning (jfr ovan), synes inställningen svårförståelig. Allmänt får det antagas ligga i linje med klagandens intentioner, att det primära är, att det

angripna valet skall upphävas. Skulle den begärda följden av detta upphävande icke kunna författningsenligt medges, bör man kunna förutsätta, att han föredrar, att påpekad felaktighet tillerkännes relevans och valets upphävande leder till omval, framför att besvären ogillas.

Om emellertid – som i det aktuella fallet – klagandena i besvären klart deklarerar, att de icke önskar nytt val, ställs frågan om besvärsmyndighetens beroende av yrkandet – alltså fortfarande i vad det angår följderna av valets upphävande – på sin spets. RegR:n Quensel och Klackenberg kommer i fallet till skilda resultat just beroende på en olikartad inställning till detta problem. Quensel fäster avgörande vikt vid vad klagandena avsett att slutligt uppnå med sina besvär, medan Klackenberg konstaterar, att det besvärsfaktum som innefattas i påståendet, att valförrättaren i angivet hänseende förfarit felaktigt, är relevant, och sedan förfar på det sätt som anses adekvat, då sådan felaktighet föreligger.

Det *resultat* vartill Klackenberg kommit synes principiellt vara det riktiga, låt vara att hans argumentation för uppnående av detta resultat, som ovan framgått, icke synes helt adekvat. Då valbesvär förutsätter ett angrepp på det beslut varigenom valutgången fastställes, ligger direkt eller implicit i varje yrkande avseende sådana besvär – för att valbesvär över huvud skall anses ha anförts – en begäran om att detta beslut, "valets utgång", skall upphävas. Följden av att valet upphäves kan i princip bli endera att valet skall göras om eller att ny röstsammanräkning skall ske. Vilketdera som blir resultatet bör helt bli beroende på *arten av det fel som föranlett valets upphävande.* Detta betyder, att besvärsmyndigheten oberoende av yrkandet har att avgöra frågan. För en presumtiv klagandes del innebär detta i sin tur, att han vid anförande av valbesvär (vid begäran om valets upphävande) med särskilt yrkande om att ny röstsammanräkning måtte företagas (att ny röstsammanräkning måtte bli följden av valets upphävande) löper risken av att – om han misstagit sig beträffande betydelsen av påpekat fel – förordnande om nytt val kan komma att meddelas.

Den här förordade lösningen innebär sålunda, att – liksom då det gäller kommunalbesvär – endast *ett* relevant yrkande kan framställas i valbesvärsmål, nämligen att valet skall upphävas, eller m.a.o. att det beslut varigenom valutgången fastställes skall elimineras. Huruvida sedan upphävandet skall leda till nyval, ny sammanräkning eller annan åtgärd, blir en sak för besvärsmyndigheten att, oberoende av eventuellt önskemål från klagandens sida, avgöra på basis av det

förelupna felets art. Denna lösning synes f. ö. väl förenlig med de nu gällande bestämmelserna i ValL 15:7, enligt vilka valprövningsnämnden, om föreskriven besvärsgrund föreligger och "det med fog kan antagas att vad som förekommit har inverkat på valutgången", vid prövning av besvär över valet skall "upphäva detta i den omfattning som behövs och förordna om omval i valkrets" eller – om rättelse kan åstadkommas därigenom – "i stället för att förordna om omval" uppdraga åt beslutsmyndigheten att verkställa "förnyad sammanräkning eller annan sådan mindre ingripande åtgärd". (Det må särskilt anmärkas, att stadgandet givits en sådan utformning, att "förnyad sammanräkning eller annan sådan mindre ingripande åtgärd" utgör alternativ till förordnande om omval, medan däremot valets fullständiga eller partiella upphävande i samtliga fall är obligatoriskt vid bifall till besväret; detta stöder vad ovan anförts härvidlag.) Formuleringen tyder närmast på att valprövningsnämnden äger att fritt – oberoende av yrkandet – välja lämplig åtgärd, men av förarbetena framgår att något klart ställningstagande ej skett i denna fråga; denna "får överlämnas till rättspraxis".[15] Som kommer att framgå av nästföljande avsnitt, synes DepCh dock allmänt förespråka en viss ökad frihet för valprövningsnämnden, då det gäller att bestämma besvärsprövningens omfång.

Den ovan (vid not 13) berörda, av RegR stundom praktiserade variant, enligt vilken viss person direkt i besvärsutslaget förklaras vald, kan sägas illustrera en typ av *partiellt* upphävande av det beslut varigenom valutgången fastställes. Ett färskare – dock från tiden före de aktuella ändringarna i ValL – exempel härpå utgör rättsfallet *RÅ 1973:108* ang. namnförväxling vid kommunfullmäktigval. (Se SOU 1978:64 s. 85 ff.) Sedan utredningen i målet klart visat, vem som avsetts med visst namn på partis valsedlar, upphävde RegR i anledning av dennes besvär – vari vederbörande "bad om rättelse" – LSt:s beslut "såvitt det överklagats" och förklarade klaganden vald till kommunfullmäktig. Jfr även resningsärendet *RÅ 1974:23*. Dock innefattar givetvis ett dylikt besvärsutslag principiellt ett upphävande av det beslut varigenom LSt fastställt valutgången – betraktat som en helhet – låt vara att det nya beslut, som RegR satte i dess ställe efter upphävandet, endast på en punkt avvek från det ursprungliga.

Sedan LSt i *RÅ 1973:109* vid sammanräkning av de vid 1973 års val av kommunfullmäktige i Eslöv avgivna rösterna förklarat 21 valsedlar

[15] Prop. 1974:35 s. 83; jfr s 79.

ogiltiga på grund av märkning, anfördes besvär över LSt:s beslut om fastställande av valutgången med yrkande, att LSt:s "beslut att ogiltigförklara en valsedel för folkpartiet, på vilken namnet Inga Jönsson understrukits, skulle undanröjas". RegR vitsordade, att den aktuella valsedeln icke bort ogiltigförklaras, och då – enligt vad LSt upplyst i avgivet yttrande – valsedeln kunnat inverka på valets utgång, förordnade RegR, med undanröjande av LSt:s beslut om fastställande av valutgången, att LSt ofördröjligen skulle verkställa ny sammanräkning av de vid valet avgivna rösterna med iakttagande av att ifrågavarande valsedel vore giltig. – Det föreskrivna förfarandet innefattar den enda rimliga följden av RegR:s ställningstagande i sakfrågan och tillgodoser klagandens ovannämnda yrkande, som här – även om besvären principiellt riktade sig mot beslutet om valutgångens fastställande – innefattat en begäran om undanröjande av LSt:s i samband med huvudbeslutets meddelande företagna åtgärd i avseende å den aktuella valsedeln.

I anslutning till vad i nyssnämnda fall uttalats om det förelupna felets inverkan på valutgången må tilläggas, att kravet på att det "med fog kan antagas", att ett sådant samband föreligger, utgör en tämligen effektiv spärr mot att valresultat alltför ofta upprives; särskilt då påtalat fel är av det slag, att bifall till besvären bör föranleda förordnande om omval, kan man antagas uppställa ganska höga krav på bevisning ang. dylikt samband. I förarbetena till de omfattande ändringar i ValL – inkluderande nyssnämnda bestämmelse i 15:7 – som trädde i kraft 1/1 1975 anges möjligheterna att underlåta rättelse därigenom ha vidgats; se prop. 1974:35 s. 82. Från tiden omedelbart före nämnda ändringar kan härvidlag pekas på rättsfallet *RÅ 1973:91*. I besvär över riksskatteverkets "sammanräkning" – realiter verkets beslut ang. fastställande av valresultatet – yrkade klaganden, att beslutet skulle upphävas och att "alla väljare som oriktigt förhindrats att utöva sin rösträtt skulle få tillfälle därtill". Yrkandet baserades på påstående om att "flera hundra personer" förhindrats att utöva sin rösträtt på grund av otillräcklig tillgång på valkuvert hos ett antal angivna konsulat. Riksskatteverket hänvisade i yttrande häröver till en av UD företagen utredning, enligt vilken antalet väljare, som avvisats och icke senare återkommit till samma utlandsmyndighet och röstat, när ytterligare kuvert erhållits, uppgick till högst fyra; då fyra röster icke kunnat inverka på valutgången, avstyrktes bifall till besvären. RegR noterade, att klaganden "på tämligen obestämda grunder" gjort gällande, att ett relativt stort antal väljare hindrats att rösta av

nämnd anledning. Häremot stod den av UD efter verkställd utredning lämnade uppgiften, enligt vilken högst fyra personer hindrats att utöva sin rösträtt. "I avsaknad av bättre underbyggda belägg" från klagandens sida fick UD:s uppgift enligt RegR "tillmätas vitsord". Vid sådant förhållande, och då ytterligare fyra röster ej skulle ha kunnat inverka på utgången av valet, lämnades besvären utan bifall. – Även må hänvisas till *RÅ 1973:92*, där RegR vitsordade klagandens uppgift, att förrättning avseende preliminär rösträkning hos valnämnden i Uppsala "under en icke obetydlig del av den tid, varunder den pågick, försiggått utan iakttagande av den i 13 kap. 9 § vallagen givna föreskriften om offentlighet". Klagandens yrkande, "att valresultatet skulle i sin helhet ogiltigförklaras", vann emellertid icke bifall, eftersom utredningen i målet ansågs ge vid handen, att "obehörig åtgärd med avseende på valmaterialet" kunde "uteslutas i förevarande fall, särskilt som stängningen uppenbarligen skett av förbiseende och förrättningsmännen ovetande"; tillräckliga skäl saknades därför att "anse sammanräkningen ogill".

Åberopade besvärsfakta

Först en terminologisk fråga. I praxis – särskilt i kommunalbesvärsmål – användes termen "grund" växelvis både för att beteckna sådan typ av olaglighet, som enligt tillämpliga besvärsregler skall föreligga för att besvären skall kunna bifallas, och sådan felaktighet beträffande klandrat beslut, som åberopas i besvären och som eventuellt kan subsumeras under angiven "grund" i förstnämnd bemärkelse. I denna framställning reserveras termen *besvärsgrund* för den förra varianten, medan den senare betecknas som *besvärsfaktum*. Därav följer, att en felaktighet hos ett beslut för att karakteriseras som besvärsfaktum icke nödvändigtvis in concreto omfattas av besvärsprövningen; sådana sakförhållanden (omständigheter) som åberopas till stöd för yrkandet utgör alltså besvärsfakta, även om de icke skulle prövas på grund av att de till sin art faller utanför det område som uppdrages av stadgade besvärsgrunder (jfr nedan) eller till följd av att de åberopats vid en för sen tidpunkt.[16]

[16] Detta sätt att definiera begreppet besvärsfaktum är det gängse i den förvaltningsrättsliga litteraturen. Så talar t. ex. *Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 192 (jfr s. 196 f), om "de sakförhållanden (besvärsfakta), som åberopas till stöd för yrkandet", och *Westerberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 130, om "de omständigheter å vilka han stöder sin talan, t. ex. felaktigheter i det överklagade beslutet, de s. k. besvärsfakta". Se även *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 118, 120 ff. *Sterzel*, Studier rörande den kommunala besvärsprocessen (1963) s. 143, använder däremot begreppet i den något mera inskränkta betydelsen av "varje sådan av klagandens talan täckt felaktighet, som omfattas av besvärsprövningen och som därvid kan för sig särskiljas, särskilt vid subsumtionen under tillämpliga besvärsgrunder" (se närmare s. 140–144).

Det sagda aktualiserar en tämligen subtil distinktion. Ämnet för denna framställning är, som framgått, valbesvärsprövningens omfång i relation till klagandens talan, alltså frågan om vilka (yrkanden och) besvärsfakta som kan *prövas*. Däremot omfattas i princip icke problem hänförliga till besvärsgrunderna eller m.a.o. frågan om vilka slags felaktigheter hos det klandrade beslutet, som kan medföra *bifall* till besvären; enligt ValL 15:7 är dessa antingen att det "i den verksamhet för förberedande och genomförande av val, för vilken myndighet svarar, förekommit avvikelse från föreskriven ordning" eller att "vid valet förekommit sådant otillbörligt förfarande som avses i 17 kap. 8 § brottsbalken" – i båda fallen under förutsättning, att "det med fog kan antagas att vad som förevarit har inverkat på valutgången". Som nyss antytts, kan det emellertid förhålla sig så, att åberopade besvärsfakta utgöres av omständigheter, som över huvud icke kan hänföras till det överklagade beslutets laglighet i den mening som framgår av uppställda besvärsgrunder utan enbart avser dess lämplighet. Då valbesvärsinstitutets – liksom kommunalbesvärsinstitutets – karaktär av instrument för legalitetskontroll i sådant fall utesluter, att talan blir framgångsrik, kan det synas egalt, om besvären avvisas med hänvisning till att lämplighetsaspekter icke kan prövas, eller om de ogillas med motiveringen, att åberopade omständigheter icke kan subsumeras under någon av besvärsgrunderna.[17] För besvarandet av de här aktuella frågorna – om betydelsen av *tidpunkten* för åberopande av besvärsfakta och om möjligheten att beakta omständigheter, som över huvud icke *åberopats* av klaganden – är den antydda problematiken av underordnad betydelse.

Av det sagda torde framgå, att problem rörande fördelningen av den s.k. *bevisbördan* principiellt ligger vid sidan av denna framställning. Den skisserade frågeställningen rörande åberopande och prövning av vissa omständigheter inkluderar i och för sig icke problemen, huruvida dessa omständigheter kunnat bevisas och om vem – klaganden eller hans offentliga "motpart" – som vid nekande svar får bära

[17] Praxis i kommunalbesvärsmål utmärkes härvidlag knappast av någon absolut konsekvens. Besvär, som inom klagotiden över huvud icke underbyggts med några påståenden om felaktigheter, har ibland besvarats med användande av mera diffusa lokutioner av typ "utan avseende" (t.ex. *RÅ 1966 I 124* och *125*) men har i andra fall uttryckligen förklarats icke kunna upptagas till prövning (t.ex. *RÅ 1970:10* och *1971 C 75*). Under senare år tycks man emellertid ha krävt en "sakprövning" även i denna situation. Se t.ex. *RÅ 1977 Ab 387* och *Bb 96*, där LSt avvisat besvär i sådant fall men RegR tagit avstånd från förfarandet och undanröjt avvisningsbeslutet – för att sedan, med hänvisning till avsaknaden av åberopade besvärsfakta, förklara sig omedelbart kunna upptaga besvären till "saklig prövning" och ogilla dem. Jfr även prop. 1979/80: 105 s. 43.

konsekvenserna härav. Dock är det givet, att sistnämnda frågor indirekt kan bli aktuella. Om t. ex. i ett kommunalbesvärsmål (jfr KomL 7:4 1 st.) klaganden – utan att närmare utveckla talan – åberopar vissa omständigheter, kan bevisbördan i visst fall tänkas övergå till kommunen med följd, att kraven på åberopande härigenom delvis reduceras. Då emellertid valbesvärsprocessen, som ovan framhållits, icke präglas av något tvåpartsförhållande, synes dylika frågor här kunna lämnas åsido.

En tangerande frågeställning avser *utredningsansvaret*. I den mån det besvärsprövande organet ytterst ålägges ansvaret för att ärendet blir tillfredsställande utrett – om den s. k. officialprincipen sålunda skall iakttagas – får detta konsekvenser för den här aktuella frågan. Klagandens "åberopsbörda" kan reduceras eller bortfalla, och han kan undgå att få "bära bördan" av brister i bevisningen. Förändringar i reglerna om utredningsansvaret kan alltså påverka lösningen på förevarande problem.

Under slutskedet av den period då valbesvärsprövningen låg i RegR:s hand gällde sålunda FPL. I 8 § av denna lag ålägges rätten ett primärt utredningsansvar, dock modifierat med hänsyn till vad beskaffenheten av resp. måltyp påfordrar. Stadgandet bör ses mot bakgrund av 4 §, enligt vilken besvärshandling bl. a. skall innehålla uppgift om de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet, och 5 §, som avser möjlighet att utfärda kompletteringsföreläggande. Som kommer att framgå, synes emellertid FPL:s regler knappast ha påverkat synen på den här aktuella frågan.[18]

Sedan valprövningsnämnden övertagit RegR:s uppgifter härvidlag, har i stället FL blivit tillämplig. Här saknas emellertid regler om utredningsansvarets fördelning; den urvattnade bestämmelsen (8 §) om en begränsad vägledningsplikt på initialstadiet av ett ärendes handläggning saknar intresse i sammanhanget. FL:s regler om besvärshandlings innehåll (12 § 1 st.) har ej heller något att säga om åberopande av besvärsfakta. I förarbetena till 1974 års följdlagstiftning till RF vad gäller ValL hävdas dock, att även i avsaknad av uttrycklig regel därom "officialprincipen i hög grad torde få prägla handläggningen av valbesvärsmål".[19] Av vad som i samband därmed uttalas framgår emellertid, att man främst haft bevisbördespörsmål i

[18] Detsamma gäller betr. kommunalbesvärsprövningen; se t. ex. *RÅ 1974: 115*. Genom 1980 års ändringar i KomL (7: 1 och 7: 4) har denna praxis delvis förankrats i lag; se prop. 1979/80: 105 s. 38 f, 40 ff.

[19] Prop. 1974: 35 s. 77.

tankarna och icke åsyftat en officialprincip av den art, att besvärsfakta över huvud icke skulle behöva åberopas.[20]

Inom *doktrinen* har sedan gammalt den uppfattningen allmänt förfäktats, att besvärstidens utgång sätter en absolut gräns för klagandens möjligheter att åberopa vid valet begångna felaktigheter, och att besvärsmyndigheten icke ex officio äger pröva andra omständigheter än som sålunda åberopats; däremot kan bevisningen senare kompletteras av klaganden, liksom besvärsmyndigheten på eget initiativ kan inhämta ytterligare uppgifter.[21] Härvidlag skulle alltså i princip gälla samma regler som vid kommunalbesvär: Klaganden bestämmer genom sina inom besvärstiden åberopade omständigheter besvärsprövningens omfång.

I sammanhanget har regelmässigt hänvisats till rättsfallet *RÅ 1927 S 77*, som visar, att nya omständigheter – vid då gällande system med två besvärsinstanser vid besvär över kommunalval – icke ansetts kunna tillföras prövningsunderlaget i högsta instans. Valet angreps här med påstående, att stadsstyrelsen förfarit felaktigt, då den vid sammanräkningen förklarat 84 valsedlar, som upptog valbeteckning på annat ställe än nederst på framsidan, ogilla. Sedan LSt ogillat besvären fullföljde klaganden sin talan och anmärkte därvid mot valförrättningen ytterligare, "dels att personer tillåtits att 2 och 2 samtidigt använda samma valskärm, dels ock att valförrättaren mottagit valkuvert, däri valsedlarna nedlagts vid valbordet och således icke bakom de därför avsedda skärmarna". RegR vägrade att pröva "först hos K.M:t framställda anmärkningar i fråga om valet".

Även om kompletterande bevisning kan förebringas efter besvärstidens utgång – eller ex officio inhämtas av besvärsmyndigheten – är det ett oavvisligt krav, att klaganden inom besvärstiden framför någorlunda konkreta anmärkningar mot valet. Att han icke kan nöja sig med ett allmänt hållet påstående om sannolika felaktigheter framgår av några färskare rättsfall:

I *RÅ 1962 I 216* anfördes som skäl för besvär över kommunalfullmäktigeval, att "det funnes grundad anledning befara att vid röstsam-

[20] Jfr *ValprN 1977:4*, där en diss. nedröstades i fråga ang. hörande av vissa personer ang. omständigheterna i samband med röstning genom bud.

[21] *Malmgren*, Sveriges författning I s. 271 f, *Sundberg*, Valrätt s. 128, 130 ff och Allmän förvaltningsrätt s. 424 ff, *Wennergren*, Förvaltningsprocess s. 217; se även prop. 1974:35 s. 79. – Förhållandena vid valet är avgörande; omständigheter, som tillkommit först senare, kan icke beaktas vid prövningen, även om de till äventyrs åberopats i rätt tid. Se *Malmgren*, Sveriges författning I s. 269, *Sundberg*, Valrätt s. 132 och Allmän förvaltningsrätt s. 427.

manräkningen fel blivit begånget". Då klaganden "icke angivit, i vilket hänseende fel skulle hava begåtts vid röstsammanräkningen", lämnade RegR besvären utan avseende. – En av de i *RÅ 1964 I 150* klagande baserade sitt yrkande om ogiltigförklaring av val till riksdagens andra kammare och om förordnande om nytt val på påstående, att "244 poströster måst kasseras och förbli oräknade på grund av sannolikt tjänstefel av posttjänstemän". Enär klaganden "icke angivit, i vilket eller vilka hänseenden fel skulle ha begåtts av posttjänstemän såsom röstmottagare", lämnade RegR besvären utan avseende. – I samband med att RegR i *RÅ 1973:92* ogillade över riksskatteverkets beslut att fastställa 1973 års riksdagsval anförda besvär – baserade på påstående om brott mot regeln, att preliminär rösträkning hos valnämnd skall ske vid offentlig förrättning – uttalade man, att ej heller vad klaganden i övrigt anfört till stöd för sin talan "före besvärstidens utgång" visats vara av beskaffenhet att böra föranleda valets upphävande; någon antydan om att de ovan berörda reglerna i FPL skulle kunna influera på bedömningen framkom ej.

Att besvärstidens utgång sätter en absolut tidsgräns för klagandens talan synes även följa av ValL:s bestämmelser om vad som därefter skall ske. "Snarast möjligt efter besvärstidens utgång skall beslutsmyndigheten samtidigt kungöra samtliga besvär som anförts och sända besvärshandlingarna till valprövningsnämnden", heter det sålunda i ValL 15:4. Denna bestämmelse om omgående offentliggörande av anförda besvär och de i samma paragraf intagna reglerna om förklaring och yttrande över besvären synes förutsätta, att "besvären" – inklusive däri åberopade besvärsfakta – slutligt fixerats vid besvärstidens utgång.

Rättsfallet *ValprN 1977:3* markerar emellertid en viss liberalisering, då s.k. *reservationsbesvär* över val där uttryckligen godtagits. Det under besvärstidens sista dag inkomna telegram varigenom talan anhängiggjordes innehöll inga uppgifter om felaktigheter vid valet, utan klagandena hänvisade till en samma dag avsänd brevkomplettering; fullständig besvärsinlaga inkom också några dagar senare. Accepterandet av reservationsbesvär – som torde förutsätta komplettering inom kortare tid – i detta fall innebär en viss avvikelse från vad som gäller beträffande kommunalbesvär.[22]

Ytterligare kan man naturligtvis tänka sig, att besvärsmyndigheten skulle kunna gå ännu längre och ex officio kunna pröva åtminstone

[22] Se t.ex. *RÅ 1970:10, 1971 C 75, 1977 Ab 387* m.fl. Jfr *Sterzel*, Studier rörande den kommunala besvärsprocessen s. 141 ff.

mera flagranta felaktigheter – alltså även om dessa över huvud icke skulle ha åberopats av klaganden.[23] DepCh anför i prop. 1974:35 (s. 83) härvidlag vissa synpunkter, som tyder på att han icke står främmande för en viss uppmjukning av kravet på att valprövningsnämnden skall vara bunden av "det yrkande som klaganden framställer före besvärstidens utgång och av de grunder som han inom samma tid åberopar till stöd för yrkandet". Även om utgångspunkten för bedömningen givetvis är, att "frågan huruvida fel har begåtts vid ett val kan komma under nämndens prövning endast efter besvär", talar, säger DepCh, "ett starkt officialintresse i kombination med ett hänsynstagande till den ganska korta tid som står till buds för klagan för att valprövningsnämnden skall ha en *viss frihet att bestämma besvärsprövningens omfång*". Som ovan nämnts, fann DepCh frågan lämpligen böra "överlämnas till rättspraxis", men som ett lämpligt riktmärke för bedömningen angavs att *"det händelseförlopp och de yttre omständigheter i stort som klaganden har åberopat i sin besvärshandling torde få bilda en ram utanför vilken nämnden inte bör sträcka sin prövning"*.

Den allmänna syn på problemet, som nyssnämnda uttalande ger uttryck för, synes i stort[24] överensstämma med de principer som utvecklats, då det gäller kommunalbesvär.[25] Utgångspunkten är i båda

[23] Resningsinstitutet erbjuder emellertid en reservmöjlighet; se t. ex. *RÅ 1974:23*, där resning beviljades, då det vid val av kommunfullmäktige klart framgått, att med visst namn på partis valsedlar avsetts annan kandidat än den person med samma namn som av LSt förklarats vald. Jfr även kommunalbesvärsmålet *RRK R72 2:6* ang. prövning av nullitetsgrundande felaktighet, som åberopats först efter besvärstidens utgång.

[24] Jfr dock vad nyss anförts betr. reservationsbesvär.

[25] Även om klaganden enligt de principer som numera kodifierats i KomL 7: 1 3 st. icke får anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång, synes praxis ge uttryck för en pragmatisk syn på problemet och ge utrymme för vissa modifikationer, som även torde kunna anses godtagbara vid tillämpningen av den nya lagregeln: Då t. ex klaganden i besvärsskriften hänvisat till den kommunala besvärsgrunden "befogenhet överskriden" men utan att närmare ange, vari kompetensöverskridandet skulle bestå, kan det beträffande vissa beslutstyper te sig ganska självklart vad klaganden åsyftat. Sålunda har t.ex. besvär i dylikt fall prövats vad gäller beslut att bevilja lån eller ingå borgen; se t. ex. *RÅ 1960 I 186* och *1970 C 553* samt *RRK R72 2:21*. Även om icke ens nämnda besvärsgrund direkt åberopats före besvärstidens utgång, har stundom i fall av denna art prövning skett; se t. ex. *RÅ 1943 S 299* ang. marköverlåtelse utan vederlag och *1945 S 92* ang. uttagande av avgifter. Andra exempel på att besvärsmyndigheterna s. a. s. genom en välvillig tolkning ur klagandens initiativ deducerat relevanta besvärsfakta utgör vissa rättsfall, där man prövat av klaganden icke uttryckligen åberopade omständigheter, som emellertid framgått av olika handlingar eller utsagor, vartill han hänvisat. Se t. ex. *RÅ 1970:45* (bifogat protokollsutdrag avseende klandrade beslutet) och *1969 K 836* (tidigare avgörande av RegR i anledning av besvär över beslut av samma kommun och med liknande innehåll); jfr däremot *RÅ 1968 K 687* (tidningsurklipp avseende insändare ang. den med beslutet avsedda frågan). Även synes vissa omständigheter trots allt kunna tillföras ärendet efter det att besvärstiden utgått,

fallen, att kontrollen över att ett korrekt beslut fattats initieras av medborgarna och icke sker ex officio. Samtidigt har i båda fallen besvärsrätt tillerkänts en vidsträckt personkrets, varvid de klagoberättigade – av vilka merparten endast indirekt beröres av det klandrade beslutet – antages utan särskild sakkunnig hjälp kunna föra sin talan. För att icke kontrollmöjligheten skall bli fiktiv, bör rimligen icke alltför höga krav beträffande klagandens "processföring" ställas. Då å andra sidan den grundläggande principen, att överprövning av valet förutsätter, att besvär anföres, skall tillgodoses, måste lösningen på problemet bestå i en kompromiss av den typ DepCh antytt. Besvärsmyndigheten bör icke kunna pröva omständigheter, som ligger helt utanför "det händelseförlopp och de yttre omständigheter i stort som klaganden har åberopat i sin besvärshandling", men större pregnans beträffande anförandet av besvärsfakta bör icke krävas. En välvillig tolkning av besvärsskriften synes vara en rimlig rekommendation. Liksom då det gäller kommunalbesvär bör besvärsprövningens underlag bestämmas av vad klaganden direkt eller implicit åberopat inom besvärstiden.

nämligen sådana som icke är fristående i förhållande till rättidigt åberopade besvärsfakta utan endast innefattar en precisering och konkretisering av tidigare anmärkt felaktighet. Att svåra avvägningsproblem ibland uppkommer, då det gäller att avgöra, om ett efter besvärstidens utgång framfört moment utgör en tillåten "utveckling av talan" eller ett otillåtet åberopande av nytt besvärsfaktum, belyses t. ex. av *RÅ 1951 I 291*, där en minoritet i RegR ansåg, att viss ny anmärkning mot tidigare angripet kungörelseförfarande höll sig inom den rättidigt uppdragna ramen, medan majoriteten menade, att det rörde sig om ett nytt och sålunda ej prövningsbart besvärsfaktum.

ADMINISTRATIV RÄTTSPRAXIS

Förfarandet efter förvaltningsrättsreformen (1972–1974)

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1975 s 155–189, 215–241)

I. INLEDNING

Efter nära trettio års mer eller mindre intensivt utredningsarbete antogs slutligen 1971 två lagar, som reglerar förfarandet hos förvaltningsmyndigheter och -domstolar. Vid "handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet" tillämpas i princip den kortfattade och förhållandevis enkla förvaltningslagen (FL), medan man vid "rättskipning i regeringsrätten, kammarrätt, skatterätt och länsrätt" — fr. o. m. 1/7 75 även fastighetstaxeringsrätt — har att följa den betydligt utförligare och mera komplicerade förvaltningsprocesslagen (FPL). Samtidigt företogs väsentliga ändringar i förvaltningsrättskipningens organisation genom inrättandet av de nya kammarrätterna samt regionala skatterätter och länsrätter, vilka reformer möjliggjorde en förändring av RegR:s ställning; RegR blev en tämligen renodlad prejudikatinstans, medan kammarrätterna i flertalet mål övertog uppgiften att svara för att materiell rättvisa skipas i det enskilda fallet. Den författningsmässiga regleringen innefattas härvidlag huvudsakligen i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (AFDL), lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål (BehL) samt lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt (fr. o. m. 1/7 75) och länsrätt.

Syftet med denna översikt är att redovisa och kommentera de första årens tillämpning av de nya lagarna, särskilt FL och FPL, däremot icke att beskriva förvaltningsrättsreformens innehåll; endast för belysning av de problem som rättsfallen aktualiserar har kortfattade notiser om de tillämpliga stadgandenas utformning infogats. Även om det hittills publicerade materialet icke är alltför omfattande, torde det kunna ge åtminstone en antydan om vilka problem som kan uppkomma vid tillämpningen och efter vilka riktlinjer lösningen av olika frågor skett. Däremot är det uppenbarligen för tidigt att draga några mera generella

slutsatser beträffande tillämpningen av 1971 års lagstiftning, och än mindre kan det bli fråga om att göra en allsidig värdering av reformens utfall; en analys av sistnämnt slag förutsätter självfallet även andra överväganden än sådana som kan baseras på ett studium av rättsfall.

Av RÅ föreligger när detta skrives (april 75) årg. 1972, exkl. register, samt första häftet av årg. 1973; referatfallen samt A- och B-notiser har beaktats. Med hänsyn till RÅ:s långsamma utgivningstakt har jag i stor utsträckning fått lita till den i olika avseenden bristfälliga publikationen "Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna" (RRK), som utgives av Domstolsväsendets organisationsnämnd (DON); denna samlings hittills utkomna tre volymer, omfattande åren 1972—74, har primärt fått bilda underlag för översikten. Som ett komplement till de allmänna förvaltningsdomstolarnas sålunda publicerade avgöranden har jag medtagit ett antal JO-ärenden, avgjorda 1972—74 och publicerade i JO:s ämbetsberättelser 1973—75.

I princip medtages endast rättsfall, där man haft att tillämpa den nya lagstiftningen. Då denna enligt övergångsbestämmelserna icke gäller i fråga om besvär över beslut, som meddelats före 1/1 72, redovisas i de ovannämnda, här beaktade publikationerna åtskilliga rättsfall beträffande frågor, där äldre rätt tillämpats. (Ofullständiga referat i RRK medför ibland svårigheter att avgöra, hur härmed förhållit sig.) I den mån förvaltningsrättsreformen icke innefattat något väsentligt nytt, har stundom även vissa sådana fall noterats i samband med behandlingen av det stadgande, där frågan numera regleras. Rättsfall rörande processuella frågor, som vid förvaltningsrättsreformen lämnats åsido, har principiellt icke medtagits; det genomgångna materialet innefattar flera i och för sig belysande fall ang. t. ex. överklagbarhet, rättskraft och besvärsprövningens omfång, men en redovisning även av dylika frågor skulle spränga ramen för denna framställning.

Med hänsyn till att FL och FPL delvis reglerar samma frågor, som dessutom i flera fall lösts på likartat sätt, hade det måhända tett sig naturligt att behandla olika stadganden i de båda lagarna parallellt. I syfte att göra framställningen mera översiktlig och förhoppningsvis praktiskt användbar har jag emellertid valt att redovisa materialet i anslutning till de enskilda paragraferna i resp. lag. Olägenheten av att likartade frågor därigenom ibland kommer att beröras på flera ställen har jag sökt motverka genom att i förekommande fall i de olika avsnitten göra hänvisningar till andra partier, där likartade frågor aktualiserats.

I AFDL har intagits vissa grundläggande regler om RegR:s och kammarrätternas kompetens, sammansättning m. m. Föreliggande rättsfallsmaterial på området avser emellertid nästan uteslutande regeln i 9 § om behandlingen av s. k. *blandade besvärsmål*. Innefattar besvär även fråga, som det ankommer på regeringen (tidigare KMt) att avgöra, och finner KamR frågorna ej böra avgöras var för sig, skall KamR enligt detta stadgande med eget utlåtande överlämna målet till regeringens prövning. Samtliga rättsfall gäller den typsituation att besvär över byggnadslov (som tillhör KamR:s prövning) samtidigt innefattar besvär över vägrad byggnadsdispens (som i sista hand prövas av regeringen).

Då KamR i *RÅ 1972: 53* med tillämpning av denna bestämmelse överlämnade sådant mål till KMt, meddelades samtidigt besvärshänvisning till RegR. I anledning av anförda besvär förklarade emellertid RegR, att talan mot dylikt beslut icke fick föras. — Utgången synes icke odiskutabel, då det ur klagandens synpunkt icke kan anses egalt, vilken instans som prövar besvären. Han kan t. ex. ha ett intresse av att få till stånd en överprövning av KamR:s ståndpunktstagande, om han förmenar, att någon dispensfråga över huvud icke finnes involverad i byggnadsmålet.

I *RRK R73 2: 54* anförde granne besvär över byggnadsnämndens beslut att bevilja O dispens från gällande tätbebyggelseförbud och att bevilja byggnadslov för nybyggnad; tillika hemställdes om inhibition. LSt biföll inhibitionsansökningen, varpå O hos KamR yrkade, att LSt:s beslut skulle undanröjas. Sedan KamR ogillat sistnämnda besvär, ansökte O om prövningstillstånd och fullföljde sin talan. RegR fann hinder ej föreligga mot prövning av besvären (men ogillade sedan dessa). En ledamot (RegR:t Sjöberg) var emellertid skiljaktig. Då besvären över byggnadsnämndens beslut huvudsakligen hänförde sig till förhållanden, som endast var av betydelse för bedömandet av dispensfrågan, torde KamR, menade dissidenten, komma att vid fullföljda besvär i målet i dess helhet enligt AFDL 9 § överlämna målet till regeringen. Vid sådant förhållande hade KamR ej bort upptaga de i inhibitionsfrågan särskilt anförda besvären, utan dessa skulle i stället ha prövats av regeringen. Därför ville Sjöberg undanröja KamR:s beslut och förordna om handlingarnas överlämnande till civildepartementet för fortsatt handläggning. — Den aktuella författningsregleringen synes knappast lämna utrymme för överväganden av den typ dissidenten här

förespråkat. Då KamR prövat och avgjort den dit särskilt fullföljda talan om inhibition, följer direkt av AFDL 2 § 1 st. jfrd med FPL 34 § 1 st. ("förordnat rörande saken i avvaktan på målets avgörande") och 35 § att RegR har att upptaga den från KamR fullföljda talan, om prövningstillstånd finnes böra beviljas; RegR synes alltså icke ha anledning att göra någon prognos om hur KamR kunde tänkas agera, då besvärsmålets *sakliga* bedömning aktualiserades. Det tillkommer KamR att med tillämpning av AFDL 9 § avgöra, om målet skall överlämnas till regeringen eller ej, och RegR kan icke på detta sätt föregripa KamR:s bedömning. Gäller byggnadsmålet primärt dispensfrågan, blir emellertid konsekvensen — och det är uppenbarligen detta dissidenten har reagerat mot — att allmän förvaltningsdomstol, RegR, indirekt kan komma att ta ställning till förhållanden, som senare kanske befinnes böra hänskjutas till regeringens prövning. (Jfr *RRK R74 2: 51* nedan under FPL 28 §.)

Skulle emellertid KamR enligt AFDL 9 § ha överlämnat besvärsmål av aktuell typ till regeringen efter det att man förordnat om inhibition men *före RegR:s avgörande av besvär över inhibitionsbeslutet,* finns ej längre underlag för någon RegR:s prövning. Att så är förhållandet illustreras av rättsfallet *RRK R74 2: 7,* där KamR vid överlämnandet av målet till regeringen erinrade om att, eftersom målet ej längre var anhängigt hos KamR, inhibitionsbeslutet förfallit. RegR överlämnade också handlingarna i inhibitionsmålet till civildepartementet med motiveringen, att besvärsmålet i dess helhet numera var föremål för regeringens prövning, och att inhibitionsfrågan vid sådant förhållande skulle prövas i samma ordning.

Beträffande tillämpningen av AFDL kan även pekas på rättsfallet *RÅ 1972: 66 (RRK R72 2: 39),* där jämlikt lagens 5 § 1 st. 2 p. förordnades att RegR i dess helhet skulle avgöra, huruvida fråga om rättegångskostnad i KamR skulle samtidigt med begäran om prövningstillstånd prövas av avdelning med den sammansättning, som är föreskriven för behandling av fråga om prövningstillstånd, eller om ersättningsfrågan skulle behandlas av avdelning med den sammansättning, som gäller vid prövning av mål. Det ansågs sålunda vara "av särskild betydelse för rättstillämpningen", att den uppkomna frågan avgjordes in pleno. Se om fallet vidare nedan under FPL 34 § resp. 35—37 §§.

Avslutningsvis kan även nämnas att RegR i *RÅ 1972 B 552* ex officio prövade, huruvida domförhetsregeln i AFDL 12 § hade iakttagits. Då av KamR:s protokoll framgick, att besvär över luftfartsverkets beslut prövats endast av två ledamöter — den tredje ledamoten ansåg

icke KamR utgöra rätt forum och deltog sedan ej heller i avgörandet — undanröjdes KamR:s dom och återförvisades målet.

III. LAGEN OM BEHÖRIGHET FÖR ALLMÄN FÖRVALTNINGSDOMSTOL ATT PRÖVA VISSA MÅL

Huvudregeln är efter förvaltningsrättsreformen, att av specialförfattningarnas besvärsbestämmelser direkt skall framgå, var besvären skall anföras. Då kammarrätterna principiellt avsågs skola övertaga de mål som tidigare tillhört RegR:s (eller den gamla KamR:s) slutliga prövning, förutsatte detta en översyn av besvärsbestämmelser i författningar utfärdade före 1/1 72, i vilka anges att besvär anföres hos "Konungen" i den gamla betydelsen av antingen RegR eller regeringen. Ett bibehållande av status quo vad gäller fördelningen av besvärsmål mellan allmän förvaltningsdomstol (KamR och ev., efter fullföljd, RegR) och regeringen krävde därvid, att ordet "Konungen" utbyttes mot "kammarrätt"; eljest blev konsekvensen av reformen en radikal utvidgning av regeringens ("Konungens") kompetens. Då dylika nödvändiga korrigeringar ej medhanns i ett sammanhang, tillskapades som ett provisorium BehL, i vars 1 § uppräknas ett antal måltyper, i vilka besvär skall anföras hos KamR, trots att de enligt vederbörande, före 1/1 72 utfärdade författning skall anföras hos "Konungen". (I lagens 2 § anges ett antal ålderdomliga och sällan förekommande måltyper, vilkas slutliga avgörande med användande av samma teknik förbehålles RegR, utan att målen passerar KamR.)

Enligt BehL 1 § 2 p. omfattar nämnda regel bl. a. "mål om avlöningsförmån", som utgår enligt gällande föreskrift eller överenskommelse. Genom lagändring 1971 tillfogades emellertid reservationen "[om] målet ej gäller fråga som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren". Exempel på tillämpning av sistnämnda undantag beträffande mål, där den statlige arbetsgivaren utnyttjar s. k. arbetsgivarventil i skälighetsfrågor (jfr nedan under FL 3 §), utgör rättsfallen *RRK K72 2: 7* och *2: 25*. KamR ansåg sig där ej behörig att pröva besvär över resp. länsskolnämnds beslut att vägra lärare lön med B-avdrag under ledighet för studier och hovrätts beslut ang. lönegradsplacering med hänsyn till tidigare tjänstgöring.

Besvär över LSt:s beslut enligt förordningen om bidrag till vanföra ägare av motorfordon ansågs i *RRK K74 1: 37* icke gälla mål, som nämnes i 4 p. — "mål om annan ersättning som enligt författning ut-

går av statsmedel" — eller annan i BehL omnämnd måltyp, varför KamR icke på denna lag ansåg sig kunna grunda behörighet att pröva besvären.

Luftfartsverkets beslut att efter anmälan om vårdslös flygning interimistiskt återkalla uppdrag att utöva kontrollantskap vid flygprov ansågs i *RÅ 1972 B 552* falla under stadgandet i 1 § 10 p., som bl. a. upptar "mål om disciplinär bestraffning" och "mål om avstängning från tjänstgöring".

I samband med att lantmäteristyrelsen avslog fastighetsägares ansökan om befrielse från påförd ersättning för lantmäteriförrättning avseende laga skifte meddelade man i *RRK K73 2: 5* besvärshänvisning till KMt. Klagandena följde hänvisningen och yrkade i en till civildepartementet inkommen skrift ändring av beslutet. Skriften överlämnades emellertid till KamR, tydligtvis med stöd av bestämmelsen i 6 p. i det aktuella stadgandet, vilken bl. a. upptar "mål om beslut rörande statens ... uttagande enligt gällande föreskrift av ... avgift"; anmärkas bör att den avslutningsvis tillfogade reservationen "såvida ej beslutet avser nedsättning eller befrielse och meddelats med stöd av Konungens bemyndigande" här ej var tillämplig, eftersom aktuella föreskrifter direkt uppdrog åt lantmäteristyrelsen att avgöra denna typ av ärenden. I rubriken till fallet påpekas särskilt att KamR efter överlämnandet upptog besvären till prövning "oavsett besvärshänvisningen". Att så skall ske synes följa direkt av BehL 3 §, enligt vilket stadgande talan i mål som avses i 1 eller 2 § skall anses fullföljd i rätt tid, om besvärshandling inkommit till statsdepartement inom föreskriven besvärstid; bestämmelsen tar väl icke direkt sikte på fall, där vederbörande vilseletts av en felaktig besvärshänvisning, men motiven för att tillämpa den blir självfallet icke svagare i en sådan situation.

RÅ 1973: 8 (RRK R73 2: 12) avsåg den icke sällan svårtillämpade regeln i TF 2: 11 om instansordningen i mål om utlämnande av allmänna handlingar. Generaltullstyrelsen avslog 29/11 72 jämlikt 28 § sekretesslagen ansökan om utlämnande av allmän handling, som tillhört tulltaxeringsärende hos lokal tullmyndighet och av denna myndighet översänts till styrelsen för förvaring; besvärshänvisning till RegR lämnades. RegR konstaterade i anledning av anförda besvär, att handlingar, som på detta sätt överlämnats till generaltullstyrelsen, kommer att ingå i akten i tulltaxeringsmålet, om — vilket dock icke skett i det aktuella fallet — anmärkning mot tulltaxering prövas av styrelsen. Då talan mot beslut av generaltullstyrelsen i tulltaxeringsmål föres i KamR, skulle även besvär över styrelsens förevarande beslut prövas av

KamR, varför RegR förordnade, att handlingarna skulle överlämnas till KamR i Stockholm för prövning av besvären.

Enligt de före 1/1 72 gällande bestämmelserna ledde instansordningen i tulltaxeringsmål via generaltullstyrelsen till Konungen, vilken — jämlikt RegRL — prövade målet i RegR. Enligt BehL 1 § 5 p. skall emellertid besvär i "mål om beslut av tullmyndighet i samband med in- eller utförsel av vara" i stället upptagas av KamR. Det förhållandet, att BehL enligt övergångsbestämmelserna icke skall gälla i fråga om besvär över beslut, som meddelats före 1/1 72, inverkade sålunda här icke på RegR:s bedömning. Vid den prejudiciella bedömningen av instansordningen i tulltaxeringsmål — som alltså var normerande för fastställandet av den nu aktuella instansordningen enligt TF 2: 11 — utgick man alltså från de bestämmelser som efter 1/1 72 gäller för besvär över tulltaxering och tog icke hänsyn till att besvär i förevarande ärende — *om* sådana vid aktuell tidpunkt hade anförts — skulle ha följt en annan instansordning. (Dock ingick i det material som begärdes utlämnat även fakturor, som legat till grund för tulltaxeringar under 1972; om tulltaxering härvidlag överklagats, kunde generaltullstyrelsen kanske ha meddelat beslut under 1972.)

Något skall också tilläggas om RegR:s förordnande om handlingarnas överlämnande till KamR *för prövning* av besvären. Uttryckssättet synes förutsätta, att det *ålåg* KamR att sakligt pröva besvären, trots att handlingarna uppenbarligen kom att dit anlända, först sedan besvärstiden utgått. Undantag skulle alltså göras från regeln i FPL 6 §, enligt vilken för sent anförda besvär skall avvisas. Huruvida detta kan motiveras blott av den felaktiga besvärshänvisningen, eller om RegR får anses ha — utan att detta kommit till klart uttryck — använt sin möjlighet att bevilja restitutio fatalium, kan diskuteras. (Se härom Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen s. 220 ff, särskilt s. 227 f.) Ang. problem i samband med besvärshänvisning, se vidare under FL 12 § och 18 § samt FPL 6—7 §§ och 31 §.

IV. LAGEN OM SKATTERÄTT, FASTIGHETSTAXERINGSRÄTT OCH LÄNSRÄTT

Lagen innehåller bestämmelser om resp. domstols kompetensområde, om domförhet, om omröstning samt om rättens ledamöter. Två JO-uttalanden ang. lagens tillämpning kan noteras:

JO 1974 s. 490 gällde i ett inspektionsärende uppkommen fråga, om

LänsskR ägde behandla vissa mål rörande avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga såsom enmansmål med stöd av regeln i 6 § 6 p., enligt vilken rätten var domför utan nämndemän "vid avgörande av mål i vilket saken är uppenbar". I ärendet åberopades en praxis, tillämpad av LänsskR i Göteborgs och Bohus län, som innebar, att såsom enmansmål behandlades mål, vari taxeringsintendenten föreslagit sådant avdrag, om det överensstämde med riksskatteverkets anvisningar och tillika innebar hel skattebefrielse. JO vitsordade, att vissa mål av aktuell typ — t. ex. de nyss nämnda — borde kunna hänföras till den kategori av mål, där saken är uppenbar. Generellt gällde detta emellertid icke, utan starka skäl talade för att en stor del av denna grupp mål avgjordes av rätten i dess helhet. JO underströk särskilt, att det i dylika mål vanligen rörde sig om *skälighetsbedömningar*, varvid saken sällan kunde sägas vara uppenbar. Det stod därför klart, att domstolen i varje enskilt fall måste pröva, om uppenbarhetskriteriet var tillämpligt. — Tillfogas bör att lagrummet efter detta JO:s uttalande undergått viss förändring. Genom en omredigering av stadgandet 1974 har bestämmelsen om att rätten är domför med ordföranden ensam i mål, i vilket saken är uppenbar — vilken redan vid tillkomsten förutsattes skola tolkas restriktivt (KPr 1971:14 s. 66) — försetts med reservationen "om det ej är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt". Det kan nämnas, att DepCh i samband med nämnda lagändring i linje med JO:s ovannämnda uttalande poängterade, att utrymme för tillämpning av uppenbarhetsrekvisitet i regel saknades, när prövningen förutsatte bedömning av skälighetsfrågor. (KPr 1974: 79 s. 35; se ang. förevarande problem även a. KPr s. 12 ff, 20 ff, 33 ff.)

JO 1973 s. 561 avsåg tillämpningen av reglerna i 8 och 9 §§ om val av nämndeman i LänsR och LänsskR. Valet förrättas enligt 8 § av landstinget (i vissa fall av kommunfullmäktige), som därvid har att iakttaga valbarhetsbestämmelserna i 9 §. Bland de kategorier som uteslutes i sistnämnda stadgande återfinnes icke ordförande, annan ledamot eller suppleant i taxeringsnämnd. I KPr 1971: 14 anförde DepCh (s. 86 f), att det borde undvikas, att sådan person annat än i undantagsfall tjänstgjorde som nämndeman i skatterätt, men då det kunde förväntas, att valmyndigheten beaktade detta vid utseende av nämndemän, ansågs någon föreskrift härom icke erforderlig. Vid inspektion av vissa länsstyrelser hade JO emellertid iakttagit, att dessa motivuttalanden icke beaktats, utan att till nämndeman i LänskR i flera fall utsetts ledamöter i taxeringsnämnd. JO kritiserade detta förhållande och framhöll, att samma synpunkter — vid val av nämndeman i LänsR —

var att beakta vad gällde den som är ledamot i barnavårdsnämnd eller nykterhetsnämnd. — Tilläggas må att det förhållandet, att t. ex. taxeringsnämndsledamot valts till nämndeman, icke betyder, att han är oförhindrad att i LänskR deltaga i handläggningen av besvär över beslut, som han varit med om att fatta i taxeringsnämnden. Regeln om s. k. tvåinstansjäv förbjuder detta (FPL 41 § jfrd med RB 4:13, 7 p.).

V. FÖRVALTNINGSLAGEN

FL 1—2 §§. (Lagens tillämpningsområde.)

De båda inledande paragraferna i FL anger det område där lagen äger tillämpning. Den grundläggande principen, att lagen gäller handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet, fastslås i 1 § 1 st. Därjämte skall lagen gälla ärende hos domstol, om ärendet avser domstolens förvaltande verksamhet. I 1 § 2 st. göres den väsentliga inskränkningen i lagens tillämpningsområde, att avvikande regler i annan författning gäller framför det som är föreskrivet i FL. Lagen gäller enligt 2 § över huvud icke i regeringsärenden samt i ärenden hos kommunal myndighet, som utmynnar i beslut, vilket överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd. Ytterligare har i stadgandet undantagits vissa ärenden i förfaranden, som kan mynna ut i, utgöra följd av eller på annat sätt anknyter till rättegång.

Inledningsvis skall pekas på några inadvertenser i lagens konstruktion vad gäller bestämmandet av tillämpningsområdet.

Av 1 § 1 st. skall framgå, att domstol — inkl. förvaltningsdomstol — har att tillämpa FL endast vid sin förvaltande verksamhet (handläggning av personalärenden o. dyl.). De förvaltningsdomstolar, för vilka FPL gäller, skall alltså vid fullgörandet av rättskipningsuppgifter i stället tillämpa denna lag. I den departementspromemoria som låg till grund för det i KPr 1971: 30 framlagda förslaget till FPL saknades regler om ingivande av handling, parts aktinsyn, besvärsrätt och besvärstid; avsikten var, att FL i berörda avseenden skulle vara normerande även för förvaltningsdomstolarnas verksamhet. I propositionen kompletterades emellertid förslaget till FPL med bestämmelser i nyssnämnda ämnen, varför FL icke skulle bli tillämplig vid rättskipning i förvaltningsdomstol. Det är, menade DepCh, "att föredra att *förvaltningslagen gäller uteslutande hos förvaltningsmyndighet*" (s. 292; kurs. här). — Det kan emellertid ifrågasättas, om FL och FPL givits en konstruktion, som konsekvent leder till det åsyftade resultatet. (Här avses självfallet icke det förhållandet, att förvaltningsdomstol vid prövning av besvär över förvaltningsmyndighets beslut kan ha att taga ställning till huruvida myndigheten korrekt tillämpat FL.) Några moment av intresse i sammanhanget kan nämnas.

Bestämmelserna i FL 12 § 1 st. om sättet för anförande av besvär gäller uttryckligen icke endast vid klagan från en förvaltningsmyndighet till en annan, utan även när besvär över förvaltningsmyndighets beslut anföres hos förvaltningsdomstol. Enligt motivuttalande (KPr 1971: 30 s. 416) gäller detsamma beträffande de i 12 § 2 st. intagna besvärstidsbestämmelserna. Vid t. ex. besvär över LSt:s beslut hos KamR *har alltså KamR att tillämpa FL* 12 § 1 och 2 st. Samtidigt måste KamR emellertid beakta de strängare reglerna om besvärshandlings innehåll i FPL 3 och 4 §§ (jämte besvärstidsregeln i FPL 7 §). Resultatet synes bli, att KamR trots allt har att följa den mera långtgående regleringen i FPL.

Frågan om vem som har besvärsrätt regleras på samma sätt i FL 11 § och FPL 33 § 2 st. Ur principiell synpunkt är det emellertid av intresse att kunna fastslå, vilken av dessa regler som gäller i ett konkret fall. Tar vi samma exempel som ovan — LSt:s beslut överklagas hos KamR — blir alltså frågan, om kretsen av klagoberättigade anges i FL 11 § eller i FPL 33 § 2 st. Nämnas kan att i *RRK* beträffande denna situation hänvisats än till FL 11 § (*K73 2: 17*), än till FPL 33 § 2 st. (*K73 2: 3* och *2: 22*). Sistnämnda lagrum kan enligt min mening ej anses tillämpligt. I FPL 33 § 1 st. anges *var* besvär över angivna *förvaltningsdomstolars beslut* skall anföras. Då i omedelbar anslutning härtill i 2 st. bestämmes *vem* som kan klaga över "beslutet", måste rimligen avses fråga om vem som kan anföra besvär över förvaltningsdomstolarnas beslut. Däremot gäller FL 11 § uttryckligen besvär över beslut av *myndighet*. Det ligger alltså nära till hands att anse detta stadgande tillämpligt, då man skall avgöra, vem som är besvärsberättigad vid talan mot LSt:s beslut i KamR. (Att så är fallet fastslås utan diskussion av Wennergren, Förvaltningsprocess s. 275.) Detta skulle emellertid då betyda, att *KamR har att i aktuellt hänseende tillämpa FL,* trots att det icke rör sig om ett ärende, som avser "domstolens förvaltande verksamhet", och trots att lagen enligt 1 § endast gäller "handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet".

Anses det självklart, att FL 11 § gäller vid besvär över förvaltningsmyndighets beslut hos *förvaltningsdomstol,* kan ytterligare den frågan ställas, om det då icke kan anses lika självklart, att paragrafen även skall tillämpas vid besvär över myndighets beslut hos *regeringen*. Visserligen gäller FL enligt 2 § icke ärende hos regeringen, men, som nyss konstaterats, gäller den ju enligt 1 § principiellt ej heller vid förvaltningsdomstols rättskipning. I förarbetena (KPr 1971: 30 s. 319, 416) framhålles att reglerna om besvärshandlings ingivande och om besvärstid i FL 12 § 1 och 2 st. "på grund av lagens konstruktion" trots allt kommer att gälla också vid besvär hos regeringen över underordnad förvaltningsmyndighets beslut, medan däremot intet sägs om att detsamma gäller besvärsrättsstadgandet i 11 §. I den av statsrådsberedningen 31/1 72 utgivna promemorian "Förvaltningslagen och dess tillämpning hos Kungl. Maj:t" förutsättes också, att FL 11 § formellt icke äger tillämpning vid regeringens handläggning av besvärsärenden, låt vara att man rekommenderar, att den i FL 11 § uttryckta principen följes även av regeringen.

Slutsatsen måste bli, att lagtiftningen på berörda punkter givits en motsägelsefull utformning.

Hittills publicerad praxis avser nästan uteslutande tillämpning av re-

geln, att FL:s bestämmelser är subsidiära i förhållande till motsvarande bestämmelser i annan författning. (Ang. det stundom svårtolkade begreppet *myndighet,* se emellertid *SvJT 1974 rf s. 32,* där va-nämnden ansågs utgöra myndighet enligt FL 1 §; jfr nedan under 12 §.) Det står därvid klart, att *FL skall tillämpas, när motsvarande bestämmelse helt saknas på ett specialområde,* liksom att en *specialbestämmelse äger företräde framför stadgande i FL, om de båda bestämmelserna reglerar exakt samma förhållande men på olika sätt:*

JO 1974 s. 487 gällde klagomål över att en taxeringsnämndsordförande vägrat godtaga, att ett aktiebolag lät sig företrädas av ombud vid avgivande av erinringar över taxeringsnämndens underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration. Som ett undantag från regeln i FL 6 § åberopade ordföranden därvid TaxF 61 § 4 mom. Enligt detta stadgande är skattskyldig berättigad att företräda inför nämnden, en rättighet, som enligt kommentarerna till förordningen däremot ej skulle tillkomma ombud. JO fann emellertid, att härav icke kunde dragas den slutsatsen, att den skattskyldige skulle vara förhindrad att anlita ombud för avgivande av yttrande över det nämndens preliminära besked varom han fått underrättelse. Då TaxF sålunda icke innehöll någon särbestämmelse om rätt att anlita ombud i aktuellt avseende — däremot innehåller förordningen bestämmelser (23, 47 §§), som utesluter möjlighet att avge deklaration eller därmed jämställd uppgift genom ombud — gällde FL 6 §.

Över konsumentverkets sätt att delge beslut i ett tjänstetillsättningsärende anfördes klagomål i *JO 1974 s. 545.* Beslutet hade endast tillkännagivits genom anslag, varjämte anmälaren erhållit en skrivelse, som blott innehållit upplysning om att befattningen tillsatts med annan sökande. Han ifrågasatte i klagoskriften, om icke FL 18 § bort tillämpas. JO konstaterade emellertid, att de i fallet tillämpliga reglerna i statstjänstemannastadgan 12 § och 13a § — om att tillkännagivande av myndighets beslut om tjänstetillsättning genast skall anslås i myndighetens lokal, med uppgift om den dag då anslaget skedde, och att besvärshänvisning skall anslås samtidigt med beslutet — enligt FL 1 § 2 st. innebar, att bestämmelsen i FL 18 § icke skulle tillämpas. Även vad gällde utgångspunkten för besvärstidens beräkning fanns särbestämmelser — AVS 18 § 3 st. — enligt vilka besvärstiden skulle räknas från dagen för anslaget; ej heller regeln i FL 12 § 2 st. var alltså tillämplig.

De verkligt problematiska fallen utgöres här av situationer, där *en särbestämmelse i större eller mindre utsträckning men icke helt täckes*

av motsvarande reglering i FL. Något belysande sådant fall har emellertid icke ingått i det behandlade materialet. (Se däremot nedan under FPL 2 §, som gäller samma problematik.) Möjligen kan dock i sammanhanget pekas på *JO 1975 s. 414,* där LSt i Stockholms län hävdat den uppfattningen, att föreskrifterna i 8 § tillämpningskungörelsen till arvs- och gåvoskatteförordningen innefattade sådan särreglering som satte de mera långtgående reglerna i FL 17 och 18 §§ om skyldighet att ange beslutsskäl och att lämna besvärshänvisning ur spel. I nämnda 8 § stadgas att LSt vid fastställande av gåvoskatt skall lämna meddelande om beloppet av ogulden skatt, betalningssättet, den tid inom vilken beloppet skall vara erlagt och den LSt, till vilken beloppet skall erläggas; vid meddelandet skall fogas postgiroinbetalningskort, som skall förses med vissa uppgifter. 8 § hänvisar vidare till 9 §, vari regler ges om den ordning — sätt, tid, adressat m. m. — i vilken meddelandet skall lämnas. JO tog — fullt rimligt — avstånd från denna LSt:s uppfattning, då bestämmelserna i 8 § tillämpningskungörelsen endast angav det innehåll ett visst meddelande om gåvoskattebeslut skulle givas och syftet med detta meddelande främst syntes vara att ge upplysningar om hur inbetalningen av skattebeloppet skulle tillgå; med hänsyn härtill kunde denna bestämmelse icke anses utgöra en sådan specialregel som medförde, att gåvoskatteärende i förevarande hänseende fick handläggas i en ordning, som avvek från FL:s.

Regeln i FL 2 § 2 p. om att lagen icke gäller ärende hos kommunal myndighet, om ärendet avgöres genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär, illustreras av *JO 1974 s. 539.* Klagomål från en ålderdomshemsföreståndare, som av socialnämnden uppsagts från sin tjänst, över att hon icke innan ärendet avgjordes fått tillfälle att yttra sig över framförda anmärkningar och icke heller tillåtits anlita biträde vid sammanträffanden med nämnden, föranledde icke någon JO:s kritik mot nämnden. FL:s bestämmelser om kommunikation (15 §) och ombud och biträde (6 §) var icke tillämpliga, eftersom ShjL:s regler om förvaltningsbesvär över socialnämnds beslut (54 §) endast avsåg beslut i ärenden rörande meddelande av socialhjälp eller rörande avgift för vård i ålderdomshem. Nämndens övriga beslut — t. ex. av den typ varom i ärendet vore fråga — överklagas sålunda genom kommunalbesvär, och därmed saknar FL aktualitet.

Beträffande handläggning av ärende hos kommunal besvärsnämnd må tillfogas, att väsentliga delar av FL gjorts tillämpliga genom särskilda stadganden i KomL 76 § 3 mom. och LtL 78 § 3 mom. Trots att kommunal myndighet här avgör ärende hänförligt till den s. k. oregle-

rade förvaltningen, skall bl. a. FL:s kommunikationsregler iakttagas; se t. ex. *RRK R73 2: 38* och *R74 2: 52* nedan under FL 15 §.

FL 3 §. (Tillämpningsområdet för 14—20 §§.)

Definitionen i FL 3 § 1 st. av de särskilt kvalificerade ärenden, där lagens samtliga bestämmelser skall gälla, torde knappast kunna undgå att föranleda tolkningsproblem: "Bestämmelserna i 14—20 §§ gäller endast i den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande." I förarbetena användes den samlande beteckningen offentlig *myndighetsutövning* mot enskild för att karakterisera dessa ärenden. Gemensamt för all myndighetsutövning anges därvid vara, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Utövningen av en maktbefogenhet säges emellertid icke nödvändigtvis förutsätta vidtagande av åtgärder, som är betungande för den enskilde, utan även ett gynnande beslut anses utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den förmån som beslutet ger är tvungen att vända sig till myndighet och dennas tillämpning av författningsbestämmelser på aktuellt område blir av avgörande betydelse för honom. (KPr 1971: 30 s. 331.)

Någon detaljanalys av stadgandet i dess helhet skall icke här göras, men några av de i sammanhanget väsentligaste kriterierna belyses ganska väl av några JO-ärenden. (Se om begreppen myndighet och myndighetsutövning Strömberg i FT 1972 s. 233 ff.) Särskilt det först relaterade fallet synes illustrera en svårtillämpad punkt. Först några ord om frågeställningen:

Den "befogenhet" som förutsättes "utövad", för att myndighetsutövning över huvud skall anses föreligga, grundar sig normalt på olika *stadganden i den offentligrättsliga lagstiftningen,* som berättigar eller ålägger myndighet att agera på visst sätt. Befogenheten kan också grunda sig på *ett konkret beslut av regering eller riksdag* (KPr 1971: 30 s. 334). Undantagsvis anges emellertid även ärenden, som rör fråga inom *den avtalsbara sektorn,* t. ex. en tjänstemannafråga, falla under begreppet myndighetsutövning. En grundläggande förutsättning är då, att myndigheten har att *ensidigt* besluta i saken, (t. ex.) därför att "kollektivavtal ännu icke träffats mellan den offentlige arbetsgivaren och tjänstemannaorganisationen" (KPr 1971: 30 s. 332). Kravet på myndighets *ensidiga* beslutanderätt framgår av det i stadgandet i det

följande använda uttrycket "bestämma om", som närmare beröres i samband med det senare omnämnda ärendet JO 1973 s. 236. Avsaknaden av "ensidighet" utesluter bl. a., att ärenden, som gäller *ingående av avtal,* hänföres till kategorien myndighetsutövning; vad saken i det nu aktuella JO-ärendet gäller är, om *tillämpning av ett avtal* — det förhållandet, att *befogenheten grundar sig på ett avtal* — kan konstituera myndighetsutövning.

I *JO 1974 s. 519* anförde en tjänsteman klagomål mot statens avtalsverks handläggning av ett ärende avseende anhållan om bibehållande av viss stationeringsort under begränsad tid; bl. a. hävdade han, att avtalsverket borde ha angivit skälen för sitt avslagsbeslut. Avtalsverket invände häremot, att FL:s stadgande om motiveringsskyldighet (17 §) icke var tillämpligt, eftersom ärendet icke innefattade myndighetsutövning. Uppfattningen grundades på följande resonemang. Enligt de av avtalsverket slutna kollektivavtalen för offentliga tjänstemän hade parterna i vissa fall överlåtit åt arbetsgivaren att besluta om avvikelse från avtalen. I de allra flesta fall rörde det sig om situationer, där de i avtalet angivna förutsättningarna för rätt till en löneförmån icke förelåg, men där avtalet genom en s. k. skälighetsventil överlämnat åt arbetsgivaren att efter en skälighetsprövning medge, att tjänsteman likväl erhöll förmånen. Förevarande fall gällde ett sådant s. k. skälighetsärende, i vilket avtalsverket utövade arbetsgivarens befogenhet. I skälighetsärenden beslöt myndigheten icke med stöd av författning utan *med stöd av kollektivavtal,* där parterna i vissa särskilt angivna fall överlåtit åt arbetsgivaren att besluta om avsteg från vad som gällde enligt avtalet. DepCh:s ovannämnda uttalande, att de särskilda bestämmelserna i FL undantagsvis kunde bli tillämpliga också i ärende, som rörde en i och för sig avtalsbar sak, men där myndigheten likväl har att ensidigt besluta i saken, därför att *kollektivavtal ännu icke träffats,* avsåg en annan situation än den förevarande; här hade ju avtal träffats, och däri hade överenskommits att verket efter en skälighetsbedömning fick avgöra bl. a. frågor av aktuell typ.

JO påpekade inledningsvis, att frågan, huruvida den befogenhet att besluta i vissa frågor, som enligt kollektivavtal tillagts myndighet i dess egenskap av arbetsgivare, innefattar myndighetsutövning enligt FL 3 §, föranlett meningsbrytningar bland experter, som deltagit i lagstiftningsarbetet på området. Sålunda har Wennergren i 1 u. av boken Handläggning (s. 18) hävdat, att tillämpningen av arbetsgivarventil innefattar myndighetsutövning, eftersom det förbehållits myndighet att ensidigt — efter eget skön — bestämma om aktuell förmån; dock an-

ges i 3 u. av samma arbete (s. 18 f), att frågan i viss mån är tveksam. En annan uppfattning företrädes av Vogel, som (i SvJT 1972 s. 372) framhållit, att den offentlige arbetsgivaren, när han fattar beslut i dylika ärenden, icke utövar några samhällets maktbefogenheter mot den enskilde. Myndigheterna beslutar här icke med stöd av någon kvardröjande offentligrättslig avlöningsförfattning, utan därför att avtalet ger dem befogenheten. Skälighetsärendena är ett rent utflöde av det föreliggande avtalet. Den offentlige arbetsgivaren har här icke annan ställning än en enskild arbetsgivare kan ha på grund av ingånget kollektivavtal. Enligt Vogel torde därför i ärenden ang. tillämpning av s. k. arbetsgivarventil fråga icke vara om myndighetsutövning enligt FL 3 §.

JO anslöt sig till den uppfattning som förfäktats av Vogel och som i ärendet företräddes av avtalsverket. Vad som ytterst utmärker begreppet "myndighetsutövning mot enskild" synes vara, att — som DepCh uttryckt saken — "myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma för enskild på författning eller beslut av Kungl. Maj:t eller riksdagen". Då myndighets rätt att besluta enligt de s. k. arbetsgivarventilerna icke är grundad på offentligrättsliga regler utan på kollektivavtal, var sålunda avtalsverket här icke tvingat att tillämpa FL:s "särskilda bestämmelser för vissa ärenden".

Till förmån för den av JO intagna ståndpunkten kan — förutom det stöd som må finnas i angivna motivuttalanden — anföras, att det måhända innebär en förenklad tillämpning, om man konsekvent kan hålla sig till att myndighetsutövning alltid måste baseras på offentligrättsliga regler, och att alltså utövning av avtalsgrundade befogenheter alltid faller utanför. Dock bör beaktas att inget avtal här föreligger om *hur* befogenheten skall utövas. Något avtal att härvidlag "tolka" finns icke. Den enskilde (hans fackliga organisation) har s. a. s. förhandlat bort sitt inflytande in blanco, även om överläggningar i sådana fall sker med företrädare för de fackliga organisationerna. De facto kan det sålunda sägas vara fråga om en ensidig maktutövning, men detta har alltså enligt den av JO här förfäktade uppfattningen principiellt ingen betydelse. I sammanhanget kan nämnas att Wennergren i 3 u. av Handläggning (s. 18) — där alltså viss tveksamhet uttryckes beträffande frågan, huruvida tillämpning av arbetsgivarventils befogenheter skall betraktas som myndighetsutövning — bestämt hävdar, att "en myndighet, som tillämpar en *befogenhet att bestraffa disciplinärt,* därvid måste anses myndighetsutövande, *även om befogenheten ej är författningsgrundad utan endast inskriven i kollektivavtal*" (kurs. här). Det betraktelsesätt som JO i det aktuella ärendet anlagt — enligt vilket

alltså endast författningsgrundade befogenheter kan innefatta myndighetsutövning — synes emellertid utesluta även att ett dylikt disciplinärende faller under definitionen i FL 3 § 1 st. För en disciplinärt bestraffad tjänsteman torde det framstå som ganska svårförståeligt, att beslutet icke är ett "uttryck för samhällets maktbefogenheter" i förhållande till honom — att han icke utsatts för en akt av "myndighetsutövning" — men detta synes bli följden av JO:s här förda resonemang.

JO 1973 s. 236 illustrerar ett annat kriterium vid bestämmandet av begreppet myndighetsutövning. Vad gäller parts rätt att yttra sig i barnavårdsärende hänvisas numera i BvL 19 § till FL 15 §, vari stadgas att ärende ej får avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om vad som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Frågan gällde nu, om denna FL:s kommunikationsregel var tillämplig, då barnavårdsnämnd avgav yttrande till allmän domstol, om alltså part härpå kunde grunda rätt att bli hörd i ärende ang. vårdnadsutredning. Nämndens befogenhet grundar sig här på offentligrättslig lagstiftning — den ovan aktuella komplikationen förelåg alltså icke — och likaså står det klart, att myndigheten skiljer sig från saken genom ett ensidigt beslut. Som JO framhöll, måste emellertid ett ytterligare krav på beslutets kvalitet vara uppfyllt, för att myndighetsutövning skall föreligga. Uttrycket "bestämma om" förmån, rättighet etc. innefattar nämligen icke endast ett krav på att saken skall ensidigt avgöras genom beslut av myndighet, utan även att detta beslut skall vara "bindande"; gäller ett ärende uteslutande lämnande av råd eller upplysningar eller "andra oförbindande besked", träder alltså icke FL:s särskilda bestämmelser i tillämpning. (Se KPr 1971: 30 s. 332.) Då ett yttrande av aktuell typ icke utgjorde ett "bindande" beslut, var alltså FL 15 § ej tillämplig. (Den kritik mot sättet att i SOU 1968: 27 bestämma begreppet "förvaltningsrättsligt partsärende", som jag framfört i Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 638 ff, är relevant även vad gäller definitionen av beslut, som innefattar "myndighetsutövning", i FL 3 §, låt vara att man nu modifierat terminologien; jfr KPr 1971: 30 s. 330 f, 332 f.)

FL 4—5 §§. (Jäv.)

De allmänna bestämmelserna i FL inledes med några stadganden, som avses garantera, att förvaltningsmyndigheterna i det enskilda fallet har en sådan sammansättning, att ett objektivt och opartiskt förfarande garanteras. "Den som har att handlägga ärende" anges vara jävig — och därmed i princip förhindrad att deltaga i ärendets handläggning — i

vissa situationer, som närmare preciseras i fyra punkter avseende resp. sakägar-, intresse- och släktskapsjäv (1 p.), ställföreträdarjäv (2 p.), tvåinstansjäv (3 p.) samt ombudsjäv (4 p.); uppräkningen kompletteras av en generalklausul i 5 p. beträffande det fall att eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet för vederbörandes opartiskhet i ärendet.

Vad först gäller frågan om *den personkrets, för vilken bestämmelserna gäller,* kan noteras att som "handläggare" anses icke blott den som deltager i ett ärendes slutliga avgörande — som ensam beslutande eller som ledamot av ett kollektivorgan — utan även den som ombesörjer ärendets beredning eller föredragning; däremot aktualiseras icke jävsreglerna beträffande personer, som endast handhar rent expeditionella uppgifter vid ärendets hantering. Till belysning av det sagda kan noteras det ur annan aspekt nedan berörda ärendet *JO 1975 s. 460,* där en stadsarkitekt ansågs av jäv vara förhindrad att inför byggnadsnämnd *föredraga* ett ärende rörande förslag till byggnadsplan, eftersom han var ägare av den arkitektfirma som upprättat förslaget.

Frågan, *huruvida jäv förelegat,* har aktualiserats i några fall, som också illustrerar vissa svårigheter att avgöra, *vilken av de angivna jävsgrunderna som i så fall varit tillämplig.* I samtliga fall diskuterades generalklausulen, vars tillämpning synes påkalla särskilt intresse både vad avser arten av förhållanden, som anses kunna subsumeras härunder, och beträffande klausulens relation till övriga jävsgrunder.

I *RRK R73 2: 8* hade besvär anförts över byggnadsnämnds beslut att bevilja en kommunal stiftelse byggnadslov för nybyggnad, varjämte klaganden hemställt om inhibition. Sedan LSt — utan att avgöra målet i sak — avslagit inhibitionsansökningen, fullföljde klaganden denna fråga och åberopade därvid hos KamR, att byggnadsnämndens beslut var ogiltigt, eftersom en medlem och en suppleant i stiftelsens styrelse deltagit såsom ledamöter i nämnden, då denna beslutat att bevilja stiftelsen byggnadslov. KamR ogillade besvären, men sedan talan fullföljts och prövningstillstånd beviljats vann klaganden framgång i högsta instans. RegR konstaterade därvid, att av handlingarna framgick, att nämnda representanter för stiftelsen deltagit i byggnadsnämndens aktuella beslut. "Då anledning sålunda förekommer att antaga att nämnda beslut kan komma att förklaras ogiltigt på grund av jäv", gavs det begärda inhibitionsförordnandet.

Då RegR:s prövning av jävsfrågan endast varit av prejudiciell natur — en form av sannolikhetskalkyl, nödvändig för bedömning av inhibitionsfrågan — har man tydligtvis icke ansett sig behöva närmare preci-

sera vilken typ av jäv, som här kunde ifrågakomma. Det är därvid att märka, att FL:s jävsbestämmelser till skillnad från motsvarande regler i RB (4 kap. 13 § 4 p.) *icke* innehåller någon uttrycklig regel om jäv för den som "är ledamot av styrelsen för . . . stiftelse . . . som är part" i ärendet. Frågan diskuterades i förarbetena till FL (KPr 1971: 30 s. 341, 356), varvid uttalades att det vore olämpligt att generellt anse en person jävig *endast* på den grund, att han är styrelseledamot i bolag, stiftelse eller förening, som saken rör. Skulle styrelseledamoten emellertid tillika vara behörig att *företräda* ifrågavarande organ — i fallet stiftelsen — kan regeln om *ställföreträdarjäv* aktualiseras. Då så här ej torde ha varit fallet, återstår som möjlig jävsgrund endast *generalklausulen*. RegR synes sålunda ha menat, att det beträffande de båda ledamöter av byggnadsnämnden, som tillika var engagerade som resp. medlem och suppleant i stiftelsens styrelse, förelåg sådan "särskild omständighet" som var ägnad att rubba förtroendet till deras opartiskhet i ärendet.

Generalklausulen åberopades även i det ovannämnda ärendet *JO 1975 s. 460*, där en deltidsanställd stadsarkitekt såsom föredragande deltagit i byggnadsnämnds handläggning av ärende rörande förslag till byggnadsplan. Jävssituationen konstituerades här av att planförslaget upprättats av en arkitektfirma, som ägdes av stadsarkitekten. Visserligen hade planen upprättats av en i firman anställd annan arkitekt, men stadsarkitekten vitsordade, att han "själv haft överinseende över planläggningsarbetet både i egenskap av stadsarkitekt och arbetsgivare". Noteras bör att JO uttalade tvekan beträffande vilken av punkterna i FL 4 §, som var tillämplig. Då "i varje fall" 5 p. — alltså generalklausulen — kunde åberopas, hade stadsarkitekten enligt JO icke bort i byggnadsnämnden anlitas vid dess befattning med byggnadsplan, som utarbetats av en i hans företag anställd person.

Ett frågetecken synes kunna sättas för JO:s ställningstagande i *JO 1975 s. 182* i vad det avsåg en ifrågasatt jävssituation. En regementschef hade här enligt tjänstgöringslista yrkat övertidsgottgörelse för deltagande i regementets kamratförenings årsmöte. Då kassachefen avslog denna begäran, övertog regementschefen ärendet och beslöt — efter att ha överkorsat kassachefens i tjänstgöringslistan nedtecknade beslut — om utbetalning av gottgörelse till sig själv. JO konstaterade inledningsvis, att regementschefen enligt förvaltningsreglementet för krigsmakten var ansvarig för bl. a. tillhandahållande av redovisning av avlöningsförmåner och penningmedel, och att han ensam beslöt i ärende i vars handläggning han deltog. Visserligen ägde han över-

lämna åt underlydande befattningshavare att avgöra ärende eller grupp av ärenden, men detta betydde icke, att han avhände sig befogenheten att själv besluta i ärenden av det slag bemyndigandet avsåg. Det förhållandet, att aktuell typ av ärende delegerats till kassachefen, hindrade alltså i och för sig icke, att regementschefen själv övertog — återtog — beslutanderätten i visst ärende. Vad gällde regementschefens behörighet att meddela sig själv övertidsersättning övervägde JO, huruvida regeln om *sakägarjäv* i FL 4 § 1 p. eller *generalklausulen* i 5 p. kunde vara tillämplig. Han konstaterade därvid, att "en strikt tillämpning av jävsreglerna i förvaltningslagen skulle medföra inte endast att regementschefen måste anses jävig att handlägga frågor om förmåner till sig själv utan också att kassachefen och övriga befattningshavare vid förbandet skulle kunna anse sig vara jäviga att handlägga sådana frågor på grund av generalklausulen". Enligt JO:s uppfattning kunde emellertid en dylik tillämpning icke ha varit avsedd, särskilt som det icke torde föreligga något författningsstöd eller annan grund för att överlämna vissa ärenden, som det i princip ankom på förbandet att handlägga, till annan myndighet för avgörande. En sådan ordning skulle för övrigt, menade JO, vålla alltför mycket administrativt besvär i förhållande till ärendenas normalt relativt ringa vikt; de kontrollfunktioner som åvilade militärbefälhavaren och försvarets civilförvaltning torde innefatta tillräckliga garantier för att objektivitet iakttogs härvidlag. Med åberopande av ett DepCh:suttalande i KPr 1971: 30 (s. 318), att det låg i sakens natur, att en lag av förevarande slag icke kunde utformas så, att den passade för alla de situationer som kunde uppkomma i ärende hos förvaltningsmyndighet, fann JO, att "undantag från jävsreglerna i förvaltningslagen [måste] göras då det gäller ärenden av nu ifrågavarande slag".

Resonemanget synes icke invändningsfritt. Att FL:s bestämmelse om *sakägarjäv* i förevarande fall är tillämplig synes uppenbart. Här föreligger en situation, där "den som har att handlägga ärende" är jävig, eftersom "saken angår honom själv". Ett mera typiskt fall av sakägarjäv än ett dylikt, där handläggaren har att ta ställning till egen begäran om utbekommande av ekonomisk ersättning, får man leta efter. Frågan är då, om förhållandena i något avseende är så speciella, att jävsreglerna trots allt icke bör tillämpas.

FL 4 § innehåller i 2 st. ett *undantag*: "Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse." Regeln tar sikte på t. ex. sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp som är helt rutinartade och icke kräver några överväganden

av den art, att fråga kan uppkomma om partiskhet eller opartiskhet. I förarbetena poängteras emellertid att även dylika ärenden i en del fall kan vara kontroversiella och erbjuda valmöjligheter eller kräva mera djupgående överväganden; skulle så vara fallet, bör givetvis jävsgrunderna uppmärksammas. Det understrykes kraftigt, att *stor försiktighet* måste iakttagas vid avgränsningen av de fall, i vilka det bör vara tillåtet att bortse från formell jävsanledning. *I alla tveksamma fall bör jäv beaktas.* Endast om det är *uppenbart, att frågan om jäv saknar betydelse,* bör det vara möjligt att bortse från ett förhållande, som konstituerar jäv. *JO* ger också i remissyttrande över det förslag, där undantagsregeln först lanserades, uttryck för uppfattningen, att denna bör *tolkas strängt restriktivt.* (Se KPr 1971: 30 s. 344, 350, 356 f.) — Appliceras regeln på det aktuella fallet, måste slutsatsen bli, att den som beslutar om löner eller andra ersättningar — det må vara regementschefen själv eller kassachefen efter delegation — även kan bevilja sig själv sådan gottgörelse för utfört arbete, *om beslutet icke förutsätter några speciella överväganden av rättslig eller diskretionär art.* Vanliga löneutbetalningar, där någon valsituation sålunda icke föreligger, kan alltså ske utan hänsynstagande till jävsbestämmelserna. Då det däremot, som här, gäller att ta ställning till en fråga, som redan genom att kassachefen och regementschefen haft olika uppfattning om huruvida deltagandet i kamratföreningens årsmöte innefattat fullgörande av ett tjänsteåliggande visat sig vara kontroversiell, synes undantagsregeln icke kunna aktualiseras.

JO har ej heller åberopat FL:s nyssnämnda undantagsstadgande som stöd för sin uppfattning, att här kunde bortses från att en jävssituation förelåg. I stället hänvisar han till ett allmänt hållet DepCh:suttalande om att FL:s regler icke kunnat utformas så, att de passar för alla uppkommande situationer — ett uttalande, som emellertid ingalunda avser att markera, att bestämmelserna i vissa fall bör tillämpas mindre strikt, utan som anförts som motiv för regeln i FL 1 § 2 st. om *möjlighet att intaga avvikande regler i specialförfattning,* och som till yttermera visso innefattar den begränsningen, att endast undantag, som motiveras av bärande sakliga och funktionella skäl, skall förekomma. Som stöd för uppfattningen, att situationen här var speciell, pekar JO på det förhållandet, att det icke "torde föreligga något författningsstöd eller annan grund" för att överlämna ett ärende som det föreliggande till annan myndighet för avgörande. Om så är fallet, är detta enligt min mening en väsentlig brist, som borde föranleda omedelbara åtgärder. JO:s uttalande, att en sådan ordning skulle vålla "alltför mycket admi-

nistrativt besvär", synes överraskande i beaktande av den stora vikt som man vid förvaltningsrättsreformens genomförande lagt vid reglerna om jäv. Mig synes det angeläget, att bestämmelsen om sakägarjäv i dylikt fall i enlighet med intentionerna kan tillämpas strikt. Även om regementschefen här formellt hade möjlighet att själv besluta i ärendet, synes man i vart fall kunna kräva, att han låtit kassachefen fatta beslutet. Visserligen kan denne såsom utövande av "regementschefens beslutanderätt" efter delegation och såsom underordnad denne möjligen befinna sig i en jävssituation enligt generalklausulen, men denna jävssituation är i vart fall icke lika uttalad som den regementschefen själv befann sig i; det faktiska händelseförloppet visar ju f. ö., att kassachefen — om regementschefen icke intervenerat — väl hävdat sin självständighet.

FL 6 §. (Ombud och biträde.)

Även om förvaltningsförfarandet i regel är skriftligt, har det ansetts angeläget att i FL garantera rätt för den som för talan i ärende att anlita ombud eller biträde. Beträffande biträdeshjälp är 6 § reservationslös, medan myndighet däremot kan påfordra, att den som har ombud även skall medverka personligen. I övrigt innehåller stadgandet regler om avvisning av ombud eller biträde, som visar oskicklighet eller oförstånd eller eljest är olämplig, och om besvär över sådant avvisningsbeslut.

I *JO 1974 s. 487* fastslogs att en taxeringsnämndsordförande handlat felaktigt, då han vägrat godtaga, att ett aktiebolag lät sig företrädas av *ombud* vid avgivande av erinringar över taxeringsnämndens underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration. JO hänvisade därvid till FL 6 §, vilket stadgande ordföranden icke ansett tillämpligt med hänsyn till förekomsten av vissa stadganden i TaxF (se ovan under FL 1—2 §§).

JO 1974 s. 539 gällde bl. a. fråga, huruvida socialnämnd förfarit korrekt, då man vägrat ålderdomshemsföreståndare att låta sig *biträdas* av advokat vid sammanträffanden med nämnden i anledning av en uppkommen schism mellan föreståndaren och övrig personal vid hemmet; de sammanträden till vilka kallelse utfärdats utgjorde förstadier till ett ärende, som utmynnade i uppsägning av föreståndaren. JO konstaterade, att FL:s regler — däribland 6 § — icke var tillämpliga i fallet, eftersom nämndens uppsägningsbeslut överklagas genom kommunalbesvär (se ovan under 1—2 §§). Ej heller annan lag eller författning eller gällande avtal innehöll bestämmelser, som uttryckligen med-

gav föreståndaren rätt att anlita biträde vid sammanträffanden med nämnden. I den mån sammanträffandena icke direkt avsåg uppsägning utan samarbets- och trivselfrågor på arbetsplatsen, var förhållandet i aktuellt hänseende detsamma. Nämndens uppfattning om det olämpliga i att part hade juridiskt biträde vid dylika sammanträffanden framstod enligt JO "inte som orimlig". — *Om* FL 6 § hade varit tillämplig, förefaller dock nämndens vägran knappast förenlig med detta stadgande. Sammanträdenas samband med frågan om föreståndarens uppsägning synes så klar, att ett "ärende" synes ha förelegat och icke blott normala, interna samtal om arbetsförhållandena.

FL 6 § saknar regler om hur man skall förfara, då *ombud icke företett fullmakt.* I KPr 1971: 30 (s. 362) angav DepCh härvidlag, att regeln i FPL 49 § vid behov kunde tjäna till vägledning. Frågan aktualiserades i *JO 1974 s. 619,* som beröres nedan under FL 8 § och FPL 48—49 §§.

FL 7 §. (Tidpunkt, då handling skall anses inkommen.)

Frågan om den tidpunkt, då handling skall anses ha kommit in till myndighet, aktualiseras i en mängd olika sammanhang, då i författning eller eljest viss tidsfrist är föreskriven för vidtagande av en skriftlig åtgärd. Enligt den i 7 § uttryckta huvudregeln skall handling anses inkommen den dag, då handlingen eller avi om betald postförsändelse, i vilken handlingen är innesluten, anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman till handa. I 2 st. har intagits en bestämmelse, som närmast tar sikte på sådana fall, då handling anlänt viss dag efter expeditionstidens slut: "Kan det antagas att handlingen eller avi om denna viss dag avlämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommit behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag." (Lydelse fr. o. m. 1/7 73.)

Sistnämnda regel tillämpades i rättsfallet *RÅ 1972 B 264* ang. besvär över LSt:s beslut att avvisa besvär såsom för sent inkomna. Sista dagen för anförande av besvär hos LSt var här 28/4 72. En 27/4 72 dagtecknad besvärshandling hade åsatts stämpel såsom inkommen 2/5 72; kuvertet, som innehöll handlingen, hade icke behållits hos LSt. Klaganden uppgav, att han postat brevet med handlingen 27/4 72 i Lund under adress Länsstyrelsen, Fack, 201 10 Malmö 1. RegR uttalade, att i målet icke förekommit omständighet, som föranledde annat antagande än att brevet postats i Lund den dag klaganden uppgivit och ankommit till vederbörande postkontor i Malmö påföljande dag.

Det fick vidare antagas, att brevet den dagen sorterats i fack och funnits tillgängligt för LSt intill postkontorets stängningstid. I beaktande av att 2/5 detta år var närmast följande arbetsdag efter 28/4, fick handlingen, fastslog RegR, jämlikt FL 7 § 2 st. anses ha kommit in till LSt inom stadgad besvärstid.

Även kan hänvisas till uttalanden i *JO 1975 s. 308* (jfr s. 391) i anledning av iakttagelser, som JO gjort vid inspektion av en lokal skattemyndighet. Därvid poängterades bl. a. det låga beviskrav som uppställes beträffande frågan, om handlingen faktiskt funnits i myndighets lokal före kl. 24 viss dag. Då det är tillräckligt, att handlingen före midnatt på sista dagen lagts i myndighetens brevlåda eller insorterats i myndighetens postbox eller postfack — under förutsättning att handlingen kommit behörig tjänsteman till handa senast följande arbetsdag — ansåg JO det "försvarligt och rent av rekommendabelt att man presumerar att handlingar, som på morgonen påträffas i myndighetens lokal eller i dess postbox eller postfack, inlagts där före kl. 24 föregående dag". Uttalandet ligger i linje med vad DepCh anfört i KPr 1971: 30 (s. 370).

FL 8 §. (Vägledning.)

En begränsad vägledningsplikt för myndigheter stadgas i FL 8 §. Är ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling från någon som saken angår ofullständig, och kan bristen avhjälpas på ett enkelt sätt, skall myndigheten vägleda honom, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

Regelns tillämpning diskuterades i *JO 1974 s. 619,* ehuru det av JO där kritiserade förfarandet ägt rum före lagens ikraftträdande; i stället gällde emellertid då en liknande bestämmelse i 1946 års servicecirkulär. Vid inspektion av en LSt:s uppbördsenhet iakttog JO ett ärende, i vilket en bokföringsbyrå uppträdde som ombud för en skattskyldig beträffande ansökan om befrielse från restavgift. I samband med att bokföringsbyrån erhöll tillfälle att inkomma med påminnelser i ärendet, anmodades byrån att komplettera handlingarna med fullmakt för byrån att föra den skattskyldiges talan. Då LSt:s skrivelse icke besvarades, beslöt LSt att lämna ansökningen utan åtgärd, eftersom begärd fullmakt icke inkommit. (Jfr FPL 48—49 §§ nedan.) — JO fastslog inledningsvis, att FL 8 § icke lämnar något direkt svar på frågan, om avvisning förutsätter, att parten i förväg varskotts om att denna påföljd kan inträda, om han icke inkommer med komplettering. Dock ligger, menade JO, i ordet "vägleda" en fingervisning; det är en dålig vägled-

ning, om ej parten får klart för sig, att hans ansökan kan bli avvisad, därest han icke efterkommer myndighetens anvisningar. LSt borde sålunda ha för ombudet framhållit, att LSt kunde komma att avvisa ansökningen, om fullmakt icke företeddes.

Beträffande LSt:s utredningsansvar i mål ang. ansökan om körkortstillstånd må hänvisas till det nedan under FPL 8 § diskuterade rättsfallet *RRK R74 2: 33.*

FL 11 §. (Besvärsrätt.)

Bestämmelsen, att överklagbara beslut av myndighet får angripas av "den som beslutet angår, om det gått honom emot", hör till de substanslösare i lagen. Inga närmare kriterier anges beträffande det sätt på vilket man skall beröras av beslutet för att tillerkännas besvärsrätt. Avsikten är, att de principer som redan före lagens tillkomst utbildats i praxis alltfort skall gälla.

Schematiskt kan beträffande *enskild persons* möjligheter att anföra besvär sägas, att problem uppkommer, då *en person beröres av ett beslut verkningar, utan att han intar direkt partsställning i ärendet;* den som utgör adressat för ett betungande beslut av typ föreläggande eller förbud tillerkännes däremot regelmässigt besvärsrätt, om intet annat stadgas, och detsamma gäller den som får avslag på en ansökan om en förmån av något slag. Enligt praxis konstituerar icke enbart det faktum att en person, som icke intar partsställning (om partsbegreppet, jfr nedan), drabbas av beslutets verkningar besvärsrätt för honom, utan därjämte kräves att beslutet påverkar vederbörandes rättsställning eller berör ett intresse, som på något sätt erkänts av rättsordningen. Två KamR:savgöranden ur det genomgångna materialet belyser väl sistnämnda problematik. (Anmärkas bör att fallen i RRK angetts avse tilllämpning av FPL 33 § 2 st.; som framhållits ovan under FL 1—2 §§, är detta icke korrekt. Exempel på en annan typ av missvisande notering i RRK är hänvisningen till FL 11 § vid rättsfallet K73 2: 30, som ej gäller besvärsrätts- utan den i FL ej reglerade överklagbarhetsfrågan.)

I *RRK K73 2: 3* (se även t. ex. *RRK R73 2: 54)* tillerkändes ägare till grannfastighet — i enlighet med fast praxis — rätt att besvära sig över beslut, varigenom byggnadslov beviljats. Grannes klagorätt motiveras av att han de facto kan lida men av att fastigheten bebyggs enligt det meddelade byggnadslovet — "förfulning av områdets miljö" och "ett sämre trevnadsvärde" för klagandens fastigheter åberopades här — *samt* av det förhållandet, att skilda bestämmelser i byggnadslagstift-

ningen avser att skydda hans intresse i saken. Då den klagande grannen här vid tiden för målets avgörande försålt fastigheten och den nye ägaren icke biträtt besvären, visar fallet även, att det är förhållandena vid tidpunkten för besvärens anförande som är avgörande vid besvarandet av frågan, om besvärsrättsgrundande omständigheter föreligger. (Se Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 94. — Det må anmärkas, att ett aktivt agerande från grannes sida, *innan beslut om byggnadslov meddelats,* av JO ansetts konstituera *partsställning* enligt FL 18 §; se *JO 1974 s. 553, II,* nedan under sistnämnda lagrum.)

RRK K73 2: 22 gällde frågan, om en person, som tidigare fått LSt:s tillstånd att uppsätta hänvisningsskylt för vägfarandes upplysning ang. uthyrning av turiststugor, kunde överklaga LSt:s beslut att jämväl meddela en konkurrerande företagare motsvarande tillstånd. Uppenbart var att klaganden rent faktiskt kunde drabbas av beslutets verkningar. Klaganden hävdade, att han kom att förorsakas "ett kännbart ekonomiskt avbräck", eftersom konkurrentens skylt fick uppsättas blott 50 meter från klagandens och så att större delen av turistströmmen först kom att uppmärksamma den nya skylten. KamR frånkände emellertid honom besvärsrätt, vilket förklaras av att den aktuella lagstiftningen icke innehöll några regler, som stadgade rätt för utövare av likartad rörelse att yttra sig, eller som eljest avsåg att skydda konkurrents intressen.

Även rättsfallen *RRK R73 2: 21* resp. *2: 22* kan sägas illustrera nyssnämnda princip. I det förra fallet tillerkändes Vänsterpartiet kommunisterna (Vpk) rätt att — trots att man icke var direkt part i ärendet — överklaga riksskatteverkets beslut att jämlikt ValL 5 kap. registrera partibeteckningen Sveriges Kommunistiska Parti för val till riksdagen, medan i det senare en ombudsman för Vpk icke tilläts att överklaga samma beslut. Att förväxlingsrisken rent faktiskt kunde vara menlig för Vpk synes troligt, och därjämte innehåller ValL 5 kap. 3 § 3 p. regler, som bl. a. avser att skydda innehavare av tidigare registrerad partibeteckning; skyddssyftet är alltså klart dokumenterat i lagtexten. Ombudsmannen intog däremot i ärendet principiellt samma ställning som envar röstberättigad; anmärkas bör att två dissidenter i RegR ville utsträcka besvärsrätten till att omfatta samtliga röstberättigade personer med hänsyn till att reglerna om registrering inskränkte den fria nomineringsrätten.

I anslutning till sistnämnda fall kan även pekas på *RRK K73 2: 17,* där en person icke på sitt medlemskap i församling ansågs kunna grunda rätt att anföra besvär över LSt:s beslut, varigenom framställ-

ning från kyrkofullmäktige om ändrad valdistriktsindelning lämnats utan bifall.

Vid besvär över val av kommunfullmäktige ansågs klaganden i *RRK R74 2: 6* behörig att överklaga valet även i valkrets, i vilken han ej hade rösträtt.

Beträffande frågan om besvärsrätt för enskild person kan i korthet nämnas även några fall ur det genomgångna materialet, där FL 11 § på grund av övergångsbestämmelserna formellt ej synes ha varit tillämplig:

Anmälare fråntkändes i *RÅ 1972: 8 (RRK R72 2: 3)* rätt att besvära sig över att LSt icke meddelat enligt hans uppfattning tillräckligt långtgående föreläggande (enligt naturvårdslagen) för fastighetsägare att borttaga anordningar, som hindrade allmänhetens tillträde till badstrand. RegR har uppenbarligen icke velat acceptera besvärsrätt på allemansrättslig grund, vilket realiter närmast skulle innebära godtagande av principen om actio popularis på området.

I *RRK R72 2: 25* ansågs hyresgäst, tillika anmälare, sakna rätt att anföra besvär över beslut, som LSt fattat i egenskap av tillsynsmyndighet i brandskyddsärende. Vad gäller hyresgästs möjlighet att överklaga beslut rörande den fastighet han bebor intar praxis sedan gammalt en avvisande hållning.

LSt:s beslut i uppbördsmål, varigenom arbetsgivares ansvar för arbetstagares preliminära skatt nedsatts, ansågs i *RRK R72 1: 53* ej "avse" arbetstagaren, varför denne ej ägde föra talan mot beslutet.

Närboende ansågs i *RRK R72 2: 16* ha rätt att besvära sig över LSt:s beslut att med stöd av 33 § lagen om allmänna vägar meddela tillstånd för uppförande av servicebutik invid allmän väg. Jfr vad ovan anförts beträffande grannes besvärsrätt i byggnadslovsärende.

Riktlinjerna för besvärsrättsfrågans bedömning är i princip desamma vad gäller talerätt för *juridisk person.* I *RRK R74 2: 54* fråntkändes Riksförbundet för kriminalvårdens humanisering (KRUM) talerätt över beslut, varigenom intagna på fångvårdsanstalt vägrats mottaga försändelse från förbundet. RegR konstaterade därvid, att förbundet visserligen hade ett intresse av att försändelserna nådde adressaterna, men detta var mot bakgrund av de motiv som bar upp de bestämmelser enligt vilka beslutet meddelats — dessa hänförde sig utesiutande till frågan om de intagnas behandling — ej av sådan art, att förbundet kunde grunda någon rätt på bestämmelsen i FL 11 § att föra talan mot beslutet. Väl hade sålunda KRUM ett faktiskt intresse i saken, men man intog ingen direkt partsställning — beslutet ansågs riktat mot de intagna — och något avsändarens intresse i dylika frågor fanns icke på annat sätt erkänt i den tillämpliga lagstiftningen.

Några fall rörande besvärsrätt för juridisk person, där FL 11 § formellt ej tycks ha varit tillämplig, kan även nämnas i sammanhanget:

Fackförbund ansågs i *RÅ 1973: 20 (RRK R73 2: 4)* ej behörigt att föra talan

mot arbetarskyddsstyrelsens beslut i mål om föreskrift för arbetsgivare att bereda anställda arbetspauser. Då ett beslut, som här, endast berör vissa medlemmar av en facklig organisation, anses besvärsrätt endast böra tillkomma de berörda medlemmarna. Beträffande beslut, som mera generellt berör de gemensamma intressen som organisationen har att tillvarataga, är saken mera osäker.

Däremot tillerkändes i *RRK R73 2:13* intresseföreningar rätt att överklaga LSt:s beslut ang. fastställelse av brandordning. (Besvär hos regeringen; FL 11 § därför ej formellt tillämplig.) Förmodligen har man menat, att då medlemmarna var för sig såsom berörda av brandordningen haft besvärsrätt, ett kollektivt uppträdande i föreningsform ej borde utgöra hinder för besvärens prövning.

RÅ 1972:60 (RRK R72 2:28) illustrerar huvudregeln, att statlig myndighet icke utan författningsstöd har rätt att överklaga annan myndighets beslut. Statens vägverks besvär över byggnadsnämnds beslut att bevilja lov för uppförande av byggnad vid riksväg hade enligt RegR ej bort prövas av LSt.

En sedan gammalt iakttagen regel är, att statliga myndigheter saknar rätt att fullfölja talan mot ett utslag, varigenom deras beslut ändrats. I *RRK K73 2:9* ansågs kyrkoherde, som vägrat att av pastoratets medel utanordna reseersättning till komminister, ej behörig att överklaga domkapitlets beslut att med ändring av hans beslut utanordna ersättningen.

FL 12 §. (Ordningen för anförande av besvär.)

De fragmentariska bestämmelserna om sättet för anförande av besvär i 12 § 1 st. har ännu icke givit upphov till någon mera beaktansvärd judikatur. Beträffande de låga formkraven — här ges blott den självklara regeln, att i besvärshandling skall anges det beslut som överklagas — kan emellertid hänvisas till *JO 1974 s. 488,* av vilket ärende framgår att även en skrift, som formellt innefattar en begäran om att beslutsmyndigheten skall ompröva saken, kan böra uppfattas som (i stället) avseende besvär hos högre organ; se om ärendet vidare nedan. Vad gäller stadgandet i samma st., att besvärshandling skall tillställas den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har att pröva besvären, hävdade JO i *JO 1975 s. 213,* att samma ordning bör tillämpas, då det gäller talan enligt BrB 37: 7. Trots att fråga ej är om formliga besvär, skall alltså fullföljdshandling vid påkallande av prövning av övervakningsnämnds beslut om villkorlig frigivning inges till prövningsorganet, d. v. s. kriminalvårdsnämnden.

Huvudregeln beträffande utgångspunkten för besvärstidens beräkning är enligt 12 § 2 st., att treveckorsfristen löper från den dag, då klaganden fick del av beslutet. Kommuns besvärstid i mål om rätt kyrkobokföringsort har i *RRK K73 1:34* — då särskild delgivning med kommunen ej skett — ansetts böra räknas från den dag, då kommunen jämlikt 63 § folkbokföringskungörelsen senast skolat till lokal skattemyndighet överlämna stommen till kommunens mantalslängd; "senast

nyssnämnda dag" fick kommunen enligt KamR "anses ha fått del av den av pastor beslutade kyrkobokföringsåtgärden". — Beträffande delgivning m. m. av beslut i vissa tjänstemannaärenden må hänvisas till det ovan under FL 1—2 §§ berörda ärendet *JO 1974 s. 545*.

Enligt 12 § 3 st. skall besvär, som ej anförts i rätt tid, avvisas. Regeln är — med ett nedan berört, mindre undantag — absolut, och enligt *RRK R73 2: 15* spelar det därvid ingen roll, om beslutsmyndigheten bidragit till besvärstidsöverskridandet genom att *underlåta att meddela besvärshänvisning* (se nedan under FL 18 §); i dylikt fall kan klaganden emellertid undgå rättsförlust genom att hos RegR ansöka om återställande av försutten tid. Häremot strider KamR:s i Stockholm avgörande i *RRK K73 2: 10,* enligt vilket klaganden är "bevarad vid sin besvärsrätt", då besvär anförts för sent i fall, då besvärshänvisning ej meddelats. (Jfr även *RRK K73 2: 15* ang. *oriktig besvärshänvisning.*) Förmodligen har KamR icke känt till RegR:s ställningstagande — som kom blott 14 dagar tidigare — i nyssnämnda RRK R73 2: 15; genom att bevilja restitutio fatalium får RegR här anses ha vitsordat riktigheten av KamR:s i Göteborg beslut att avvisa besvären i motsvarande situation. (Hade avvisningsbeslutet ej ansetts korrekt, hade resning kunnat vara adekvat åtgärd.) Jfr vidare nedan under FPL 6—7 §§.

I 3 st. göres emellertid undantag för det fall att besvärshandlingen före besvärstidens utgång inkommit till beslutsmyndigheten i stället för rätteligen till det besvärsprövande organet. I det ovannämnda ärendet *JO 1974 s. 488* erinrade JO om denna bestämmelse (och motsvarande regel i FPL 7 §, som här formellt synes tillämplig) i samband med kritik mot att taxeringsnämnd frånhänt sig skrifter med begäran om omprövning av nämndens beslut; betraktades skrifterna som innefattande besvär (jfr ovan), och inkom de inom besvärstiden, medförde berörda stadgande nämligen, att besvären ansågs anförda i rätt tid hos LänsskR, trots att de ingivits till taxeringsnämnden. Även kan pekas på rättsfallet *SvJT 1974 rf s. 32,* där vattenöverdomstolen med en analogisk tillämpning av FL 12 § 3 st. fann, att ansökan om återvinning i mål om betalningsföreläggande för fordran på avgift till huvudman för allmän va-anläggning inkommit i rätt tid, fastän ansökningen inom föreskriven tid ingivits till beslutsmyndigheten — som vilken tingsrätt här fungerade — och denna icke vidarebefordrat ansökningen till prövningsmyndigheten, va-nämnden, förrän efter utgången av samma tid. Jfr även det ovan under BehL nämnda rättsfallet *RRK K73 2: 5.*

FL 15 §. (Kommunikation.)
Den i 15 § lagfästa s. k. kommunikationsprincipen innebär, att ärende icke får avgöras utan att part dels underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv, dels beretts tillfälle att yttra sig över det. Oberoende av ärendets art göres emellertid undantag för fall, då åtgärderna är uppenbart obehövliga (1 p.), om det kan befaras, att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras (3 p.), eller om ärendets avgörande ej kan uppskjutas (4 p.); dessutom stadgas ett särskilt undantag för handläggning i första instans av ärende om tjänstetillsättning och jämförbara saker (2 p.). Frågan om kommunikationsprincipens iakttagande efter förvaltningsrättsreformen har tilldragit sig JO:s speciella uppmärksamhet, som resulterat i flera intressanta uttalanden. Först skall emellertid relateras ett likaså belysande rättsfall.

RRK R73 2: 38 avsåg handläggning av ett besvärsärende hos landstings besvärsnämnd; enligt FL 2 § 2 p. gäller lagens bestämmelser principiellt icke i sådant fall, men genom uttryckligt stadgande i LtL (78 § 3 mom.) har vissa regler i FL — bl. a. den om kommunikation — gjorts tillämpliga i ärende hos dylik besvärsnämnd. Vid det sammanträde då nämnden avgjorde besvär över sjukvårdsstyrelsens tjänstetillsättningsbeslut hade chefen för den klinik, vid vilken den aktuella tjänsten var inrättad, lämnat vissa uppgifter angående klagandens utbildning och lämplighet för tjänsten. I besvär hos RegR åberopade klaganden bl. a., att målet felaktigt avgjorts, utan att hon beretts tillfälle att taga del av och bemöta vad klinikchefen anfört vid sammanträdet. Besvärsnämnden invände i yttrande, att klinikchefens inför nämnden lämnade upplysningar endast innefattat ett förtydligande av tidigare i målet avgivet skriftligt yttrande; något nytt hade härigenom ej tillförts målet. RegR konstaterade emellertid, att vad klinikchefen vid sammanträdet anfört innehöll såväl utförligare som nya motiveringar för den uppfattning som han tidigare framfört i målet, och att klaganden icke beretts tillfälle att yttra sig däröver. Då vad som sålunda tillförts målet icke var av sådan beskaffenhet, att det framstod som uppenbart obehövligt att föranstalta om kommunikation, och ej heller någon annan av de i FL 15 § stadgade undantagssituationerna förelåg, hade besvärsnämndens beslut icke tillkommit i laga ordning. (Se även *RÅ 1973 A 61*, där FL 15 § formellt ej var tillämplig; jfr även *RÅ 1973 A 62*.) — Fallet belyser bl. a. det förhållandet, att *föremålet för kommunikation* icke nödvändigtvis utgöres av skriftligt material utan även kan bestå av annat "som tillförts ärendet" — t. ex.

som här muntliga uppgifter. Vidare framgår att restriktivitet är påkallad, då det gäller tillämpningen av undantaget i 1 p.; även om klinikchefens muntliga uppgifter anknöt till vad han tidigare i skriftligt utlåtande anfört, kunde kommunikation icke anses uppenbart obehövlig, då dock vissa nya moment tillfogats. Ytterligare kan erinras om att undantaget i 2 p. beträffande bl. a. tjänstetillsättningsärenden här ej aktualiserades, eftersom det gällde ett besvärsmål.

I sammanhanget kan även pekas på *RRK R74 2: 52*, där besvärsnämnds beslut i tjänstetillsättningsärende klandrades på den grund, att klagandens ansökan till tjänsten och hennes betygshandlingar icke varit tillgängliga för besvärsnämnden. RegR påpekade därvid, att till de regler i FL som gäller i besvärsnämnd hör 14 och 15 §§ om aktinsyn och kommunikation. Det stod sålunda klart, att processmaterial i princip icke fick tillföras ett mål i besvärsnämnd, utan att part fick del därav. Att å andra sidan innehållet i handlingar av betydelse, som en part tillfört ärendet, icke fick uteslutas från det material som skall vara tillgängligt vid besvärsnämndens prövning, var, framhöll RegR, "så självklart att en regel av denna innebörd får anses gälla trots avsaknaden av uttryckligt stadgande". Besvärsnämndens beslut hade alltså icke tillkommit i laga ordning, varför det undanröjdes och målet återförvisades.

JO har i flera fall, där FL 15 § ej formellt men väl reellt varit tillämplig, inskärpt nödvändigheten av kommunikationsprincipens iakttagande. Så har skett i *JO 1973 s. 236* ang. social centralnämnds handläggning av ärende ang. vårdnadsutredning, *1974 s. 539* (jfr *1973 s. 422*) ang. socialnämnds handläggning av ärende ang. disciplinär bestraffning och uppsägning av tjänsteman samt *1974 s. 620* ang. luftfartsverkets handläggning av ärende ang. meddelande av varning jämlikt 41 § 1 st. luftfartskungörelsen. Särskild uppmärksamhet förtjänar några JO-uttalanden, som även berört frågan, om någon av de i 15 § stadgade undantagssituationerna förelåg:

JO 1973 s. 525 gällde invandrarverkets praxis i fråga om kommunikation av utlänningsnämndens yttrande, vilken praxis vid inspektion tilldragit sig JO:s uppmärksamhet. I yttrande över JO:s protokollsanteckningar härvidlag åberopade verket olika skäl för att sådan kommunikation kunde — eller rent av borde — underlåtas; bl. a. hänvisades till undantagsreglerna i 1 p. och 4 p. i FL 15 §. Invändningarna mot kommunikationsprincipens iakttagande avvisades emellertid av JO. Undantaget i 1 p. — att åtgärden är uppenbart obehövlig — åsyftade, framhöll JO, främst fall, där myndighetens blivande beslut bedömdes gå i positiv riktning för parten. Om utlänningsnämnden funnit hinder möta mot att utlänningen förpassades eller eljest avlägsnades från riket och invandrarverket icke tänkte avvika från nämndens uppfattning, er-

fordrades i enlighet härmed icke att nämndens yttrande delgavs utlänningen. I andra fall gav emellertid nämnda stadgande intet stöd för att underlåta kommunikation. Visserligen saknade utlänningsnämndens yttranden i allmänhet motivering, varför det primära motivet för kommunikationsskyldigheten — att parten skall få tillfälle att bemöta vad som anföres mot honom och lägga till rätta eventuella oriktigheter och missförstånd — kanske icke vägde alltför tungt i dessa fall. "Redan den omständigheten att utlänningsnämnden sagt att den icke anser hinder möta mot förpassning e. d. kan dock", underströk JO, "ge utlänningen impuls att framdraga ytterligare omständigheter eller argument som han hittills inte ansett behövligt att framföra eller som han inte kunnat framdraga därför att de är nya". Eftersom invandrarverket ej gärna kan veta, om utlänningen förmår tillföra ärendet något nytt, syntes det knappast riktigt att hävda, att kommunikation av nämndens yttranden generellt skulle vara obehövlig. Vad gäller undantagen i 3 och 4 pp. vitsordade JO, att omständigheterna i ett ärende om utlännings avlägsnande från riket någon gång kunde vara sådana, att kommunikation ej lät sig genomföras av tidsskäl, liksom att det stundom kunde tänkas, att föregående kommunikation skulle försvåra verkställigheten av ett blivande beslut i ärendet; detta fick emellertid icke tagas till intäkt för att generellt underlåta kommunikation i avlägsnandeärenden.

Samma undantagsregler aktualiserades i *JO 1974 s. 202* avseende handläggningen av ärenden om uppskov med verkställighet av frihetsstraff. I princip skulle LSt här enligt FL 15 § kommunicera polismyndighetens utredning och yttrande med sökanden. Undantaget i 3 p. torde enligt JO knappast kunna bli aktuellt. Däremot kunde en tillämpning av undantaget i 4 p. vara tänkbar, "då det med hänsyn till sexmånadersfristen eller av annan anledning framstår som nödvändigt med omedelbart beslut". Den i praktiken vanligaste grunden för underlåtenhet att kommunicera torde dock vara den i 1 p. stadgade, varvid typfallet utgjordes av ärende, som utmynnar i bifallsbeslut. Försiktighet var emellertid enligt JO påkallad i ärenden, som "lutar mot avslag". Även om polismyndighetens utredning av LSt bedömdes vara av ringa betydelse, kunde det icke alltid vara uppenbart obehövligt att kommunicera den. Sökanden kunde nämligen ibland ändock ha intresse av att ta del av hur polismyndigheten uppfattat uppgifter, som han själv lämnat, för att kontrollera, "att dessa inte blivit ofullständigt återgivna eller missuppfattade eller att polismyndigheten eljest dragit felaktiga eller missvisande slutsatser därav". Det kunde för honom också vara av betydelse att få veta, vilken utredning som i övrigt

gjorts, om icke annat så för att få tillfälle att begära komplettering därav.

JO 1975 s. 458 avsåg fråga, huruvida en LSt följt FL:s bestämmelser om kommunikation i ett av byggnadsnämnd till LSt:s prövning överlämnat ärende rörande ansökan om dispens från byggnadsförbud enligt ByL. Överlämnandet hade föregåtts av ett förfarande hos byggnadsnämnden, varigenom de enligt byggnadsnämndens bedömande berörda sakägarna beretts tillfälle att yttra sig över ansökningen. Då fråga sedan uppkom om kommunicering av en inom LSt upprättad promemoria, ansåg sig LSt — som delade nämndens bedömning av vilka personer som vore sakägare i byggnadslagstiftningens mening — därifrån kunna utesluta sakägare, som icke begagnat sig av möjligheten att under det tidigare förfarandet inkomma med yttrande till byggnadsnämnden; kommunikation ansågs beträffande dessa sakägare uppenbart obehövlig. JO tog avstånd från ett sådant synsätt. Då enligt BySt 67 § 3 mom. skyldighet i förevarande fall förelegat att före beslutet om dispens bereda grannar, på vilkas rätt åtgärden kunde inverka, tillfälle att yttra sig, följde härav att dessa även varit parter i den bemärkelse som avses i FL 15 § 1 st. Den omständigheten, att de aktuella sakägarna — som alltså enligt JO tillhörde *kretsen av kommunikationsberättigade* — ej tidigare begagnat tillfälle att yttra sig, kunde icke utan vidare tolkas så, att vederbörande varit positivt inställd till en dispens och helt skulle ha saknat synpunkter på promemorian; undantaget i 1 p. om åtgärdens uppenbara obehövlighet kunde alltså icke åberopas.

Avslutningsvis kan hänvisas till de fyra fall ang. tillämpning av FL 15 § som redovisas i *JO 1975 s. 479*. I de två första fallen — ang. kommunikation av intern utredning i lantbruksnämnd i ärende om rationaliseringsstöd resp. kommunikation i ärende om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen — underströk JO beträffande *föremålet för kommunikation,* att uttrycket "det som tillförts ärendet" täckte allt *utredningsmaterial,* vare sig detta kommer utifrån eller utgöres av interna, inom myndigheten upprättade, handlingar; däremot avsågs ej utredning i rättsfrågor liksom ej heller förslag eller utkast till beslut eller annat liknande *hjälpmaterial* hos myndigheten. Även annat material än handlingar, t. ex. muntliga upplysningar eller iakttagelser vid syn, omfattades av det principiella kommunikationskravet. Beträffande de i FL 15 § stadgade *undantagen* framhölls, att 1 p. företrädesvis kunde åberopas, då myndigheten avsåg att helt bifalla sökandens framställning. Vad gällde ifrågasatt avslag poängterades särskilt att det förhållandet, att sökanden beretts tillfälle att yttra sig med anledning av

myndighetens övervägande att eventuellt avslå ansökningen på *en* grund, icke berättigade myndigheten att utan ny kommunikation avslå ansökningen på *annan* grund, i fall då det ur sökandens synpunkt icke var likgiltigt vilken grund som valdes. — De båda senare fallen gällde kommunikation i ärenden ang. bostadstillägg. JO kritiserade i det första av dessa förmedlingsorganets förfarande att ändra bostadstillägg utan att kommunicera det material som föranlett ändringen med den person som uppbar tillägget. Vikten av kommunikationsprincipens iakttagande framstod här bjärt i ljuset av ärendets fortsatta utveckling; vederbörande förmådde nämligen sedan visa, att ifrågavarande material icke överensstämde med aktuella förhållanden, med följd att förmedlingsorganet än en gång fick korrigera sitt beslut. Det sista fallet avsåg länsbostadsnämnds praxis att pröva *besvär* ang. bostadstillägg, utan att yttrande från förmedlingsorganet kommunicerats med klaganden. JO underströk här, att utrymme för tillämpning av undantagsregeln i 1 p. främst tog sikte på fall, där besvärsutslaget bedömdes bli positivt för klaganden. Var utgången oviss, borde kommunikation alltid ske. Redan den omständigheten, att besvärsmyndigheten ansett det behövligt att infordra beslutsmyndighetens yttrande över anförda besvär, torde i allmänhet, menade JO, böra anses utgöra ett skäl att fullfölja skriftväxlingen genom att kommunicera yttrandet med klaganden i enlighet med huvudregeln i 15 §.

FL 17 §. (Motivering.)

Enligt 17 § skall slutligt beslut innehålla de skäl som bestämt utgången. Några strängare krav innefattar denna regel ej; det är blott "de springande punkterna" som skall redovisas (KPr 1971: 30 s. 493). Från det principiella motiveringstvånget stadgas vissa undantag, som delvis överensstämmer med de i 15 § föreskrivna.

Det hittills framkomna materialet rörande tillämpningen av denna bestämmelse är magert. Dock kan pekas på rättsfallet *RÅ 1972 B 25,* där LSt:s beslut att bevilja inhibition i ett kommunalbesvärsmål överklagats av kommunstyrelsen under åberopande bl. a. av att LSt icke motiverat sitt beslut. I samband med att man ogillade besvären uttalade RegR, att "skyldighet att i beslut särskilt ange de motiv, som bestämt utgången", ej förelåg "med avseende på beslut, varom här är fråga". Förmodligen har man därmed velat markera, att motiveringsskyldighet enligt FL 17 § endast gäller beträffande beslut, varigenom ärende *avgöres.*

I *JO 1973 s. 343* uttalade JO, att sjukhusdirektions underlåtenhet att

motivera vägran att utlämna sjukjournal framstod som speciellt anmärkningsvärd, då sökanden särskilt begärt motivering.

Även kan hänvisas till de ovan (under resp. FL 1—2 §§ och 3 §) redovisade ärendena *JO 1975 s. 414* och *1974 s. 519*. I det förra klargjordes att LSt är skyldig att ange skäl för beslut om gåvoskatt. Det senare fallet avsåg fråga om avtalsverket förfarit felaktigt genom att icke motivera beslut, som gällde tillämpning av s. k. arbetsgivarventil. Visserligen ansågs FL:s särskilda bestämmelser — bland dem 17 § — ej tillämpliga, eftersom beslutet icke innefattade myndighetsutövning, men JO:s synpunkter på frågan, om motivering *ändock* bort lämnas, synes ha visst intresse i sammanhanget. Han besvarade nämligen sistnämnda fråga nekande — förfarandet gav i vart fall ej anledning till kritik — med hänvisning till "ärendenas beskaffenhet", varmed torde ha åsyftats prövningens *diskretionära* karaktär. En sådan syn ter sig naturlig mot bakgrund av undantagsregeln i 17 § 2 p., som just tar sikte på vissa ärenden, där besluten nödvändigtvis baseras på värdeomdömen, som svårligen kan ges en pregnant motivering. (Jfr KPr 1971: 30 s. 482, 483.)

FL 18 §. (Underrättelse om beslut; besvärshänvisning.)

Sökande, klagande eller annan part skall enligt 18 § underrättas om innehållet i beslut, varigenom myndighet avgör ärende, om det ej är uppenbart obehövligt; sådant tillkännagivande är i allmänhet nödvändigt, för att besvärstiden skall löpa, och ofta även för att beslutet skall kunna verkställas. Är det uppenbart, att beslutet går vederbörande emot, skall enligt samma stadgande beslutet förses med besvärshänvisning.

Att särskild underrättelse till kommun om pastors kyrkobokföringsbeslut icke ansetts erfordras, för att besvärstiden skolat löpa, framgår av det ovan under FL 12 § nämnda rättsfallet *RRK K73 1: 34*.

Frågan om *vem* som skall underrättas berördes i *JO 1974 s. 553 (II)*. En person, NN, anförde här klagomål mot att byggnadsnämnd beviljat två grannar byggnadslov utan att meddela honom besvärshänvisning. JO vitsordade anmärkningen, varvid han uttalade, att NN fick anses ha varit "sådan part varom 18 § första stycket förvaltningslagen talar"; då beslutet uppenbarligen gått NN emot, hade det ålegat byggnadsnämnden att meddela honom besvärshänvisning. — JO:s förfarande att karakterisera den granne som vänt sig till JO som part är intressant. Vanligen betecknas ägare till grannfastighet i byggnadslovsärenden nämligen icke som part utan som "intressent", låt vara att han

i dylikt ärende intar en sådan ställning, att han bör tillerkännas *besvärsrätt* (se ovan under FL 11 §). Anledningen till JO:s ståndpunktstagande var tydligtvis, att *grannen här agerat i saken redan innan beslut fattats.* Partsställningen konstituerades av att han "fört talan" i byggnadslovsärendena och "yrkat att anläggningarna skulle borttagas eller ändras". (Däremot tycks han icke ha hörts på byggnadsnämndens initiativ; jfr BySt 58 § 1 mom. 2 st.) Det kan dock möjligen ifrågasättas, om icke nämnda yrkande egentligen konstituerade *ett annat ärende,* men kombinationer av byggnadslovsärenden och ärenden om ingripande mot utförd byggnation är synnerligen vanliga, och ärendena kan icke alltid klart separeras från varandra. Även om han måhända tänjt partsbegreppet en smula, synes JO:s inställning sakligt tilltalande. — JO berörde i anslutning till nyssnämnda ärende också frågan om *i vilka fall* besvärshänvisning skall meddelas, i det att han underströk, att en grundläggande förutsättning givetvis är, att beslutet kan överklagas. Någon skyldighet att upplysa om att visst beslut frånkänts överklagbarhet föreligger icke.

Beträffande besvärshänvisnings *innehåll* anges i 18 § att parten skall underrättas om "vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet". Häri ligger krav på uppgift om till vilket organ besvärsskriften skall ställas resp. inges samt inom vilken tid besvären måste ha inkommit. I *JO 1975 s. 213* uttalades att i besvärshänvisning även bör anges *adressen* till den myndighet till vilken handlingen skall inges.

Ang. *konsekvenserna för den presumtive klaganden av att besvärshänvisning icke lämnats* kan hänvisas till det ovan under FL 12 § omnämnda rättsfallet *RRK R73 2: 15,* av vilket framgår att klaganden icke utan vidare kunnat på myndighetens försummelse härvidlag grunda rätt att få för sent anförda besvär prövade; ansökan om restitutio fatalium bifölls emellertid i denna situation. (Jfr däremot det i samma avsnitt berörda byggnadsmålet *RRK K73 2: 10.*) Ang. verkan av *felaktig* besvärshänvisning i visst fall, se *RRK K73 2: 5* under BehL. Se vidare nedan under FPL 6—7 §§.

Att besvärshänvisning icke får utelämnas i gåvoskatteärenden framgår av det ovan under FL 1—2 §§ berörda *JO 1975 s. 414;* se i samma avsnitt även *JO 1974 s. 545* ang. underrättelse om beslut och besvärshänvisning i vissa tjänstetillsättningsärenden.

(Fortsättning i nästa häfte årg. 1975.)

VI. FÖRVALTNINGSPROCESSLAGEN

FPL 1—2 §§. (Lagens tillämpningsområde.)

FPL gäller enligt 1 § rättskipning i RegR, KamR, skatterätt, fastighetstaxeringsrätt (fr. o. m. 1/7 75) och LänsR. I 2 § stadgas emellertid att lagen — liksom FL — endast är subsidiärt tillämplig: Har i lag eller i författning som beslutats av regeringen meddelats bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen. Som framhållits ovan under FL 1—2 §§, kan tillämpningen av sistnämnda stadgande bli problematisk, när en särbestämmelse i större eller mindre utsträckning men icke helt täckes av motsvarande reglering i den allmänna förfarandelagen. Förarbetena ger här knappast någon vägledning; DepCh ansåg sig endast kunna hänvisa till "sedvanliga tolkningsregler" (KPr 1971: 30 s. 319, 514; jfr nedan).

Rättsfallet *RÅ 1972: 59* gällde frågan, huruvida stadgandet i statstjänstemannalagen (STL) 39 § 1 st. innefattade en sådan bestämmelse, som satte FPL:s regler om prövningstillstånd för talan i RegR ur spel; enligt stadgandet må ej rätten att föra talan mot myndighets beslut enligt STL eller enligt bestämmelse, som meddelats med stöd av lagen, inskränkas. Frågan besvarades här av RegR nekande, då man meddelade prövningstillstånd, sedan KamR ogillat besvär över militärbefälhavares beslut angående överstelöjtnants avgångsskyldighet i samband med indragning av arvodestjänst vid omorganisation. — Syftet med bestämmelsen i STL 39 § 1 st. var att utesluta möjlighet för KMt att i administrativ väg begränsa klagorätten i avsedda fall. Beslut av den i rättsfallet aktuella typen kunde tidigare i sista hand överklagas hos RegR. Fortfarande finns denna möjlighet, men en behandling i sak förutsätter alltså, att prövningstillstånd beviljas. *Rätten att föra talan* har sålunda principiellt icke begränsats ens genom 1971 års *lagstift-*

ning, utan det är fråga om en korrigering av instansordningen. RegR:s uppfattning, att STL 39 § 1 st. icke innefattar en särreglering, som hindrar tillämpning av lagens regler om prövningstillstånd, framstår i beaktande av stadgandets syfte och utformning liksom av gällande reglering ang. besvär i förevarande typ av ärende som uppenbart riktig.

Mera komplicerad har bedömningen varit i några skattemål, som gällt frågan, huruvida bestämmelserna i FPL 28 § om inhibition och andra interimistiska förordnanden var tillämpliga, eller om specialförfattningarna innehöll avvikande regler, som i stället skulle gälla. I anledning av diskussion i några remissyttranden om hur FPL 28 § förhöll sig till de regler som fanns i *"uppbördsförordningen m. fl. författningar"* fastslog DepCh härvidlag, att av 2 § följde att det icke kunde "avgöras i taxeringsprocessen huruvida skattedebitering och skattekrav skall stoppas" (KPr 1971: 30 s. 576 f; kurs. här).

Uppbördsförordningen (UF) innehåller i 87 § 1 st. ett stadgande, som i enlighet med DepCh:s nyssnämnda uttalande synes sätta FPL 28 § ur spel: "Besvär över beslut enligt denna förordning eller över taxering inverkar icke på skyldigheten att erlägga den skatt, som besvären rör." Att inhibition icke är möjlig i taxeringsmål framgår också indirekt av rättsfallet *RÅ 1972 B 581*. I anledning av en kombinerad ansökan om restitutio fatalium och inhibition av vidare verkställighet p. g. a. taxeringen beviljade RegR här resning, medan man beträffande inhibitionsyrkandet uttalade, att sökanden därmed fick anses avse, att han önskade sådant anstånd med inbetalning av skatt, varom stadgas i UF 49 §; detta yrkande kunde icke prövas i förevarande ordning. (Jfr *RÅ 1971 Fi 1086.)*

Samma stadgande i UF aktualiserades i *RRK R74 2:45*, där LänskR med hänvisning till detta och FPL 2 § förklarade, att möjlighet till inhibition icke förelåg i mål ang. arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt. KamR kom emellertid efter en analys av föreliggande skillnader mellan taxeringsmål och nu förevarande måltyp till annat resultat. Medan skattskyldig i taxeringsmål under vissa förutsättningar kunde beviljas anstånd med inbetalning av skatt enligt bestämmelser i UF, saknades motsvarande möjligheter i mål om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt; beslut i sistnämnda mål kunde jämföras med en dom, varigenom någon ålagts betalningsskyldighet, men i motsats till vad som gäller beträffande sådan dom torde verkställigheten av aktuellt beslut icke kunna förhindras genom ställande av pant eller borgen eller genom nedsättning hos LSt. Vid angivna förhållanden kunde det enligt KamR:s mening icke anses, att UF 87 § hade sådan

innebörd, att tillämpning av FPL 28 § skulle vara utesluten. RegR noterade på motsvarande sätt, att anståndsmöjlighet enligt UF förelåg blott vid skattskyldigs besvär och alltså icke i förevarande fall, men slutsatsen blev en annan. Att anstånd icke medgavs i fall av arbetsgivares besvär över beslut enligt UF måste enligt RegR:s uppfattning tillskrivas "ett medvetet ställningstagande från lagstiftarens sida". UF:s regler om anstånd med inbetalning av skatt var sålunda avsedda att "inom förordningens ram uttömmande ange förutsättningarna samt de särskilda villkoren och formerna för undantag från den eljest i förordningen gällande regeln att besvär över beslut enligt förordningen eller över taxering icke inverkar på skyldigheten att erlägga den skatt som besvären avser". Då bestämmelserna i detta hänseende måste anses utgöra en specialreglering av inhibitionsinstitutet för detta särskilda rättsområde, var FPL 28 § enligt samma lags 2 § icke tillämplig i förevarande fall. En led. (RegR:t Nordlund) anslöt sig däremot till KamR:s uppfattning, att FPL 28 § skulle tillämpas. Detta motiverades av diss. med att UF varken innehöll bestämmelse, som medgav anstånd med verkställigheten av förevarande beslut, eller regler, som förbjöd meddelande av sådant anstånd; den aktuella inhibitionsfrågan var alltså icke reglerad i UF, och då skulle FPL 28 § tillämpas. — RegR:s majoritet har alltså baserat sitt ställningstagande på överväganden om vad som kan ha varit "lagstiftarens avsikt" i olika avseenden, medan diss. kan sägas ha gjort sig till tolk för en mera "objektiv" lagtolkningsmetod. Rimliga skäl kan anföras för båda ståndpunkterna. Fallet illustrerar väl ihåligheten i DepCh:s ovan citerade rekommendation om tillämpning av "sedvanliga tolkningsregler" vid avgörandet av huruvida förfarandebestämmelser i specialförfattning skall anses exklusivt reglera en fråga, som behandlas i (FL eller) FPL. Uttalandet synes vittna om en övertro på existensen av allmängiltiga tolkningsprinciper.

I några andra typer av skattemål har ansökan om inhibition däremot ansetts kunna prövas. Ett exempel utgör *RÅ 1972 B 196 (RRK R72 1: 57)*, där RegR prövade men avslog ansökan om inhibition av verkställighet av KamR:s dom i mål ang. efterbeskattning för brännoljeskatt. (Jfr det äldre fallet *RÅ 1966 Fi 600.*) Den tillämpliga författningen — KF 3/4 59 om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning — innehöll också här regler, som åtminstone tangerade den i FPL 28 § berörda frågan. Enligt 2 kap. 24 § skall sålunda bl. a. beslut om efterbeskattning (jämlikt 20 §) lända till omedelbar efterrättelse, och enligt 3 kap. 28 § skall på framställning av beskattningsmyndigheten förfallet skattebelopp jämte ränta omedelbart uttagas genom utmätning; beslut

enligt 3 kap. skall enligt 31 § lända till omedelbar efterrättelse. Beträffande anstånd med skattens erläggande föreskrives i 3 kap. 26 §, att sådant — i fall, där deklaration avgivits — må beviljas av beskattningsmyndigheten, "när synnerliga skäl därtill äro"; enligt 27 § skall skatt, som fastställts vid bl. a. efterbeskattning, där deklaration ej avgivits, erläggas inom tid, som beskattningsmyndigheten bestämmer. — Det bör anmärkas, att förevarande lagstiftning saknar direkt motsvarighet till bestämmelsen i UF 87 § om att *besvär* icke inverkar på skyldigheten att erlägga den skatt som besvären rör. Här stadgas endast, att beslut om (bl. a.) efterbeskattning kan och skall av beskattningsmyndigheten omedelbart — utan att lagakraftvinnandet behöver avvaktas — verkställas. Dylika bestämmelser synes icke innefatta något ställningstagande till *besvärsinstansernas* möjlighet att förordna om inhibition. RegR har alltså — som det vill synas fullt korrekt — icke tillmätt DepCh:s något svepande uttalande, att aktuella regler i UF *m. fl.* författningar på skatteområdet tog över FPL:s inhibitionsbestämmelse, betydelse i förevarande sammanhang.

Beträffande en annan typ av indirekt beskattning kan ytterligare nämnas, att KamR i *RRK K74 1: 76* prövade ansökan om inhibition i mål ang. efterbeskattning för mervärdeskatt. Även KF 6/6 68 om mervärdeskatt saknar motsvarighet till bestämmelsen i UF 87 § om verkan av *besvär* i vad avser skyldigheten att erlägga fastställd skatt. Däremot finns också här regler om omedelbar indrivning av skatt, som icke betalats i behörig tid (48 §; jfr 43 §); har besvär anförts över (bl. a.) beslut om efterbeskattning, tillämpas enligt 46 § ovannämnda regler i UF 49 § om anstånd. — Jfr även *RÅ 1972 B 256,* där ansökan om resning i RegR:s utslag ang. förhandsbesked om skyldighet att erlägga mervärdeskatt m. m. kombinerats med ansökan om inhibition i avvaktan på att resningsansökningen upptogs till prövning. RegR konstaterade därvid, att RegR:s beslut ang. förhandsbesked länder till efterrättelse om och i den mån den, på vilkens begäran förhandsbeskedet meddelats, därom framställer yrkande; "under angivna förhållande kan RegR icke interimistiskt förordna att det lämnade förhandsbeskedet icke skall lända till efterrättelse".

FPL 6—7 §§. (Besvärstid m. m.)

I 7 § anges besvärstiden till tre veckor från den dag då klaganden fick del av det beslut som överklagas. Inom denna tid skall besvärshandling ha kommit in till den domstol som har att pröva besvären. Försittes besvärstiden, upptages målet enligt 6 § icke till prövning; densamma

blir konsekvensen, om ansökan eller annan åtgärd, varigenom mål anhängiggöres, ej skett inom föreskriven tid. 7 § stadgar dock — på samma sätt som FL 12 § 3 st. — ett undantag för det fall att besvärsskriften i rätt tid inkommit till beslutsmyndigheten; även om den först efter fristens utgång därifrån överlämnas till besvärsinstansen, skall besvären sålunda prövas.

Avvisningsregeln i 6 § har naturligen åberopats i åtskilliga rättsfall, där besvär anförts för sent, men flertalet av dessa erbjuder föga av intresse (t. ex. *RÅ 1972 B 60, 155, 181*). Två kategorier av fall förtjänar emellertid uppmärksamhet. Det gäller dels några fall, där frågan om utgångspunkten för besvärstidens beräkning stått i centrum, dels några, där det tidigare berörda problemet om verkan av en oriktig besvärshänvisning figurerat. (Nämnas kan även att under rubriken till rättsfallet *RRK R73 2: 9* intagits en hänvisning till FPL 6 §, som emellertid enligt lagens övergångsbestämmelser här icke varit tillämplig; fallet visar emellertid, att då tid, inom vilken åtgärd vid vite skulle vara fullgjord, utgått, tidsfristen ansetts kunna förlängas, trots att besvären såsom för sent anförda ej upptagits till prövning.)

Beträffande betydelsen för besvärstidens beräkning av delgivning med *ombud* för klaganden må hänvisas till rättsfallen *RÅ 1972 B 693 (RRK K72 2: 28)* och *RRK K73 2: 29*. I det förra fallet hade makar 11/10 72 fått del av LänsR:s beslut ang. fastställelse av beslut om omhändertagande av deras barn för samhällsvård, medan deras befullmäktigade ombud 13/10 72 delgivits samma beslut. Besvär, som inkom till KamR 2/11 72, avvisades, då utgångspunkten för besvärstidens beräkning var den dag, då klagandena personligen eller genom behörigt ombud *först* fick del av beslutet, d. v. s. 11/10 72. I det senare fallet hade LSt avslagit körkortsansökan och tillställt sökanden beslutet genom rekommenderad försändelse. Mottagningsbeviset till försändelsen hade försetts med påskriften "Får endast utkvitteras av adressaten personligen", men försändelsen hade trots detta utkvitterats 28/5 73 av annan person "enligt fullmakt". I besvär, som inkom till KamR 6/8 73, anförde den hos LSt sökande bl. a., att hon p. g. a. rekreationsresa för sjukdom icke kunnat ta del av LSt:s beslut förrän 26/7 73. Med hänsyn till mottagningsbevisets ovannämnda påskrift kunde beslutet enligt KamR:s uppfattning ej anses ha blivit delgivet klaganden förrän den dag, då försändelsen blivit tillgänglig för henne personligen. Då hennes uppgift om att detta skett först 26/7 73 fick godtagas, upptog man sålunda besvären till prövning. (Jfr plenimålet *RRK R73 2: 32*.)

En delvis likartad problemställning förelåg i *RRK K74 2: 12*, som

gällde, huruvida besvärstiden skulle löpa från dagen för delgivning med omyndigförklarad sökande eller först sedan hans *förmyndare* underrättats om beslutet. I anledning av ansökan om förhandsbesked ang. körkort uttalade LSt, att sökandens psykiatriska sjukdom utgjorde hinder för utfärdande f. n. av körkort för honom. Beslutet utkvitterades 20/12 73 av sökanden, vilken sedan synes ha tagit kontakt med sin förmyndare. Besvär av förmyndaren inkom 14/1 74 till KamR. Med hänvisning till FPL 6 § avvisade KamR emellertid besvären såsom för sent anförda. KamR anförde därvid, att besvären enligt LSt:s besvärshänvisning skulle ha kommit in till KamR inom tre veckor från den dag sökanden — den omyndigförklarade — fick del av beslutet. Då denne själv gjort ansökningen hos LSt, och då hans sinnesbeskaffenhet, såvitt handlingarna utvisade, icke kunde anses sådan, att han saknade rättslig handlingsförmåga, fick behörig delgivning anses ha skett genom att han utkvitterade försändelsen 20/12 73. Besvären kom in först 14/1 74 och således efter besvärstidens utgång. (Jfr JO 1974 s. 21.)

De aktuella stadgandena i FPL gör intet undantag för det fall försening vid besvärs anförande kan tillskrivas det förhållandet, att klaganden vilseletts av en *felaktig fullföljdshänvisning;* trots att det organ som meddelat det överklagade beslutet sålunda bidragit till eller direkt förorsakat, att stadgad besvärstid försuttits, skall avvisning ske. (Jfr betr. *utelämnad besvärshänvisning* ovan under FL 12 § och 18 §). Riktigheten av det sagda bestyrkes av rättsfallet *RRK R74 2: 1,* där sjöfartsverket i samband med beslut ang. påföring av stämpelavgift för överlåtelse av fartyg meddelat besvärshänvisning med uppgift om att besvärstiden var två månader i stället för rätteligen i FPL föreskrivna tre veckor. Besvären — som här skulle ställas till KamR men inges till sjöfartsverket — inkom till verket inom den i besvärshänvisningen stipulerade tiden men senare än tre veckor efter delfåendet av beslutet. I förklaring över besvären hemställde allmänna ombudet hos riksskatteverket med hänvisning till FPL 6 § om besvärens avvisning; då anledningen till besvärstidsöverskridandet var att söka i den oriktiga fullföljdshänvisningen, ansåg ombudet det emellertid troligt, att en ansökan om restitutio fatalium hos RegR skulle komma att bifallas. Klaganden följde det i sistnämnda uttalande liggande rådet och hemställde hos RegR om återställande av den försuttna tiden. RegR konstaterade i anledning av ansökningen, att besvären författningsenligt skulle ha anförts senast inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet och icke, såsom sjöfartsverket angivit, inom två månader från

samma dag. Med hänsyn till felet i fullföljdshänvisningen fick klaganden emellertid anses ha haft laga förfall för sin underlåtenhet att överklaga beslutet i rätt tid, varför RegR med återställande av den försuttna tiden förordnade, att KamR skulle pröva besvären utan hinder av att de inkommit efter besvärstidens utgång.

I *RRK K73 1:8* hade likaså en oriktig besvärshänvisning givits, men felet gällde här ej uppgiften om besvärstidens längd utan om den instans, där besvär skulle anföras. Sedan LänsskR i Göteborgs och Bohus län eftertaxerat skattskyldig för inkomst, anförde denne i enlighet med meddelad besvärshänvisning besvär över beslutet hos KamR i Stockholm. Av det kortfattade referatet framgår endast, att sistnämnda domstol med hänvisning till att beslutet i första instans i målet meddelats av "förvaltningsmyndighet" i Göteborgs och Bohus län överlämnade målet till KamR i Göteborg. Då besvären till följd härav inkom till KamR i Göteborg efter besvärstidens utgång, borde de enligt det strikt formella resonemang, som förts i det tidigare här relaterade fallet, avvisas. Givetvis föreligger emellertid också då skäl att bevilja restitutio fatalium. — Se även kommunalbesvärsmålet *RRK R74 2:8*, där försutten tid återställdes, då LSt lämnat besvärshänvisning till KamR i stället för rätteligen till RegR.

Tillställes besvärshandling fel besvärsinstans, trots att *korrekt besvärshänvisning* givits, sker detta självfallet på klagandens egen risk. Hinner besvärshandlingen icke vidarebefordras till rätt organ inom besvärstiden, kommer besvären att avvisas, och därvid föreligger i normalfallet ej heller anledning att återställa den försuttna besvärstiden. Situationen illustreras av *RRK K74 1:84*, där till Konungen ställda besvär över LSt:s beslut ang. påföring av överlastavgift på besvärstidens sista dag inkom till kommunikationsdepartementet. Påföljande dag översände departementet besvärshandlingarna till KamR i Göteborg, dit de anlände en dag senare. KamR noterade, att korrekt besvärshänvisning till KamR givits. Då besvärshandlingen inkommit till KamR först efter besvärstidens utgång, avvisades besvären jämlikt FPL 6 §. (Jfr även *RRK R74 1:40.)*

FPL 8 §. (Utredningsansvaret.)

Den s. k. officialprincipen har lagfästs i 8 § 1 st., enligt vilket stadgande "rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver"; beträffande processledningen säges i 2 st. att rätten vid behov anvisar, hur utredningen bör kompletteras. (Ang. vägledning vid allvarliga brister i ansöknings- eller besvärshandling, se FPL 5 §.) Av stadgandets utformning framgår att rättens utredningsansvar icke sträcker sig lika långt i alla mål. Rättens aktivitet kan variera beroende på bl. a. måltyp och partsställning. I förarbetena poängteras att rätten

bör ägna särskild uppmärksamhet åt processledningen, när en enskild part saknar ombud i ett enpartsmål och det framgår, att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt (KPr 1971: 30 s. 530).

Fråga om KamR:s (och LSt:s) utredningsansvar i mål ang. ansökan om körkortstillstånd uppkom i rättsfallet *RRK R74 2: 33*. Sökanden — som några månader tidigare gjort sig skyldig till fylleri — hade här i samband med ansökningen företett viss utredning ang. sin skötsamhet samt negativt lämplighetsintyg av vederbörande polismyndighet. LSt fann, att sökanden, trots visad skötsamhet, ännu icke borde betros med körkort, varför ansökningen avslogs. KamR gjorde ej ändring i beslutet. RegR ansåg icke, att det av den av sökanden hos LSt företedda utredningen framgick, att han trots fylleriförseelsen uppenbarligen var att bedöma som en skötsam person. Med hänsyn till den ovisshet som sålunda förelegat i fråga om möjligheten för sökanden att erhålla körkortstillstånd, *borde LSt lämpligen* före avgörandet ha berett honom tillfälle att inkomma med ytterligare utredning om sin skötsamhet. Sedan besvär anförts över LSt:s beslut, hade det jämlikt FPL 8 § *åvilat KamR* att tillse, att målet blivit vederbörligen utrett i anfört hänseende. Med hänsyn härtill undanröjde RegR myndigheternas beslut och återförvisade målet till LSt för ny behandling.

Som framgår av ovan gjorda kursiveringar, har RegR särskilt markerat, att KamR i FPL 8 § uttryckligen ålagts att tillse, att målet blev tillfredsställande utrett, medan LSt:s utredningsplikt icke fastställts i något motsvarande författningsstadgande utan endast kunde härledas ur allmänna principer om hur myndighet bör agera vid handläggning av ärenden; i FL 8 § stadgas ju endast en mycket begränsad vägledningsplikt (se ovan under detta lagrum). Då förvaltningsmyndighets beslut i ett ärende överklagas hos förvaltningsdomstol, kommer sålunda olika regler om utredningsskyldigheten att gälla för ett och samma ärende, beroende på i vilken instans det handlägges. Som RegR:t Petrén påpekat i särskilt yttrande "till utveckling av sin mening" i förevarande fall, blir det "en plikt för den besvärsprövande förvaltningsdomstolen att införskaffa en utredning, som den i första instans beslutande förvaltningsmyndigheten kunnat underlåta att taga in". Processekonomiska skäl talar, som Petrén framhöll, för att redan den lägre myndigheten, då dylika situationer kan förutses, "skaffar in all den utredning som erfordras för målets bedömande och icke överlåter åt förvaltningsdomstolen, som ofta icke är särskilt väl ägnad att fullgöra rena utredningsuppgifter, att senare under målets gång företaga nödiga kompletteringar". Genom ett sådant förfarande kan åter-

remisser för kompletterande utredning undvikas. Petrén ansåg sig kunna förvänta, att — allteftersom större erfarenhet vinnes av bl. a. tillämpningen av FPL 8 § — "en rättspraxis utvecklas, under inflytande av besvärsprövande förvaltningsdomstols utredningsplikt, rörande förstainstansmyndighetens utredningsuppgifter". Till Petréns sistnämnda notering må fogas att det måhända på sikt finnes anledning att överväga en komplettering av FL med regler i nämnt avseende.

Inledningsvis påpekades, att kraven på rättens (här KamR:s) aktivitet i utredningshänseende varierar med hänsyn till bl. a. måltyp och partsställning. Det rörde sig här om ett enpartsärende av stor betydelse för sökanden/klaganden. Som Petrén närmare utvecklade i sitt votum, framgår av förarbetena till körkortslagstiftningen, att man lagt stor vikt vid en omsorgsfull och ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande utredning om sökandens personliga lämplighet i körkortstillståndsärenden. RegR:s uppfattning om vad som enligt FPL 8 § ålåg KamR synes alltså välgrundad.

Till belysning av förevarande stadgande kan även nämnas rättsfallet *RÅ 1972 B 246*, där RegR:t Hjern — till skillnad från majoriteten — ville meddela prövningstillstånd i mål ang. omhändertagande av barn för samhällsvård. Med hänvisning till FPL 8 § ansåg Hjern det vara en allvarlig brist i utredningen, att icke barnet — som vid tiden för KamR:s behandling av målet var över 15 år gammalt — hörts av KamR vare sig skriftligen eller vid den muntliga förhandlingen. (Se nedan under FPL 35—37 §§.)

FPL 9 §. (Förfarandets form; skriftlighet och muntlighet.)

I 9 § fastslås att förfarandet enligt huvudregeln är skriftligt, men att muntlig förhandling i utredningsbefrämjande syfte får ingå som ett komplement till den skriftliga handläggningen. På begäran av enskild part skall muntlig förhandling hållas, om förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det; denna bestämmelse gäller dock ej förfarandet i RegR.

Regeln om parts inflytande på frågan, huruvida muntligt inslag skall förekomma, aktualiserades i *RRK K72 2: 30*. En social distriktsnämnd hade här beslutat att med stöd av BvL 25 § 1 st. a) och 29 § omhändertaga ett av Z:s båda barn; nämndens utredning innefattade skriftligt utlåtande av en bitr. överläkare, som undersökt Z:s båda barn. Efter att ha hållit muntlig förhandling, vid vilken Z var närvarande, fastställde LänsR beslutet. Hos KamR yrkade Z, att LänsR:s beslut skulle

upphävas, samt att KamR skulle hålla muntlig förhandling i målet och därvid höra ovannämnde bitr. överläkare beträffande frågan, om Z med hänsyn till sitt psykiska tillstånd kunde anses olämplig som fostrare för det enligt beslutet omhändertagna barnet. Z:s ombud uppgav sedermera, att sistnämnda yrkande delvis framställts för att vederbörande läkare skulle få tillfälle att uttala sig om hur bedömningen av Z:s psykiska status gjorts och för att Z i samband därmed skulle kunna ställa frågor. KamR — som ej gjorde ändring i det slut vartill LänsR kommit i målet — motiverade ingående, varför man ej ansåg sig böra tillmötesgå begäran om muntlig förhandling. Man konstaterade därvid inledningsvis, att en omfattande utredning om bakgrunden till och skälen för nämndens beslut om omhändertagande av barnet förelåg, och att LänsR:s fastställelsebeslut föregåtts av en muntlig förhandling. Av handlingarna framgick vidare, att det läkarintyg som utfärdats av den bitr. överläkaren icke varit det enda eller ens det avgörande skälet för omhändertagandebeslutet. Då tillräcklig utredning fick anses föreligga och anledning saknades antaga, att den begärda muntliga förhandlingen skulle tillföra målet något nytt av betydelse, ansåg KamR sådan förhandling vara *obehövlig*. Dessutom hävdade KamR, att en muntlig förhandling — med den uppläggning klaganden begärt — skulle kunna motverka effekten av "den läkarkonsultation som Z i samråd med sociala distriktsnämnden nu underkastar sig hos socialläkare" och som syftade till underlättande av planerade åtgärder för samhällsvårdens upphörande; det förelåg alltså även *särskilda skäl,* som talade mot muntlig förhandling.

FPL 28 §. (Inhibition m. m.)

Tillämpning av regeln i 28 § om inhibition och andra interimistiska förordnanden förutsätter, att det överklagade beslutet "eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart". Den ofta komplicerade frågan om besluts verkställbarhet har däremot lämnats olöst i FPL. Inledningsvis kan nämnas ett rättsfall, där förvaltningsdomstol vid ansökan om inhibition tvingats ta ställning till ett svårbedömt verkställbarhetsproblem:

Efter besvär ändrade LSt i *RÅ 1972 B 213 (RRK K72 2: 9)* hälsovårdsnämnds beslut att avslå en ansökan om tillstånd att anordna vattenklosett. Hos KamR anförde hälsovårdsnämnden besvär över LSt:s beslut och yrkade samtidigt, att KamR skulle förordna, att tillståndsbeslutet icke skulle lända till efterrättelse, förrän besvärsmålet avgjorts. Då LSt i sitt överklagade beslut icke enligt HSt 86 § 4 st. förordnat, att

detsamma skulle lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan, och "beslutet därför icke gäller förrän det vunnit laga kraft", föranledde ansökningen emellertid icke något KamR:s vidare yttrande. En ledamot av KamR (Widman) var emellertid skiljaktig och ville pröva inhibitionsyrkandet i sak, eftersom tillståndet enligt hans mening fick utnyttjas redan före lagakraftvinnandet; uppfattningen baserades bl. a. på det förhållandet, att den vida kretsen av potentiellt klagoberättigade vid meddelande av dylikt tillstånd med därav följande delgivningssvårigheter medförde, att det i flertalet fall var omöjligt att avgöra, när beslutet vinner laga kraft. Den person som erhållit tillståndet yrkade i besvär hos RegR överprövning av beslutet att "utfärda interimistiskt förbud att utnyttja ifrågav. vacuumtoilett". Besvären avvisades av RegR med motiveringen, att KamR:s beslut ej innebar någon ändring i LSt:s beslut, varigenom klaganden medgivits rätt att installera och bibehålla klosetten, varför klaganden ej fick föra talan mot KamR:s beslut. (Jfr FPL 33 § nedan.)

I *RRK R74 2: 32* hade LSt ogillat grannars besvär över byggnadsnämnds beslut att bevilja ett bolag begärt byggnadslov. LSt noterade därvid, att byggnadsnämnden visserligen icke bort meddela byggnadslov, innan prövning av det tillämnade företagets förenlighet med miljöskyddslagstiftningen skett, men då sådan prövning sedermera kommit till stånd och LSt i särskilt beslut samma dag meddelat bolaget dels föreläggande och förbud, dels råd och anvisningar enligt miljöskyddslagen, kunde nämndens underlåtenhet icke numera tillmätas sådan betydelse, att klandrade beslutet av denna anledning borde undanröjas; det med byggnadslovet avsedda projektet fick genom de begränsningar LSt föreskrivit i nämnda beslut anses godtagbart från miljöskyddssynpunkt, och det kunde ej heller anses strida mot den för aktuellt område fastställda planen. Sedan de klagande grannarna fullföljt sin talan och hemställt om inhibition, upptog KamR sistnämnda yrkande till särskild behandling. Med beaktande av LSt:s nyssnämnda beslut enligt miljöskyddslagen och av vad som i övrigt förekommit i målet fann KamR, att verksamheten blev förenad med sådana inskränkningar med hänsyn till sundhet och trevnad för närboende, att den icke kunde antagas komma att strida mot vare sig stadsplanen eller miljöskyddslagen; yrkandet avslogs sålunda. Hos RegR fullföljde klagandena sin talan i inhibitionsfrågan. RegR fastslog därvid, att aktuell stadsäga enligt stadsplanen endast fick användas för industriändamål av sådan beskaffenhet, att närboende ej vållades olägenheter med hänsyn till sundhet, brandsäkerhet och trevnad. Frågan, huruvida den in-

dustriella verksamhet som bolaget avsåg att bedriva på stadsägan uppfyllde planens krav, var f. n. efter besvär föremål för prövning i KamR. På basis av den i målet hittills förebragta utredningen ansåg RegR det kunna *ifrågasättas, om det beviljade byggnadslovet skulle komma att bestå,* varför det tills vidare borde anstå med byggande i enlighet med det icke lagakraftvunna byggnadslovet.

Även *RRK R74 2: 51* gällde inhibition i byggnadsmål, men ansökningen grundades på andra skäl. LSt hade här genom beslut, som innefattade dispens från tätbebyggelseförbud och förbud mot nybyggnad inom strandskyddsområde, lämnat tillstånd till nybyggnad av enfamiljshus. Innan grannes besvär häröver prövats av regeringen, meddelade byggnadsnämnden byggnadslov för nybyggnad. Över sistnämnda beslut besvärade sig grannen hos LSt med hemställan om inhibition med hänsyn till att LSt:s dispensbeslut ej vunnit laga kraft. LSt upptog inhibitionsyrkandet till särskild prövning och lämnade det utan bifall. Talan fullföljdes utan framgång i KamR, men i RegR blev utgången för klaganden positiv. Då frågan om dispens från tätbebyggelseförbud och strandskydd ännu ej slutligt avgjorts och det var *ovisst, hur prövningen av denna fråga kunde komma att utfalla,* borde enligt RegR det byggnadsarbete som avsågs med byggnadslovet icke påbörjas eller fortsättas. Till utveckling av sin mening anförde RegR:t Hellner bl. a., att förvaltningsdomstol vid bedömande av inhibitionsfråga i fall som det förevarande icke kunde ingå på någon närmare saklig bedömning av sannolikheten för den ena eller andra utgången i dispensfrågan — där prövningen innefattade olika lämplighetsfrågor, som föll utanför förvaltningsdomstols ansvarsområde — eller den därav avhängiga byggnadslovsfrågan; avgörandet i inhibitionsfrågan fick i stället "föreskrivas av — förutom laglighetsaspekter — mera allmänna överväganden såsom intresset av att handlingsfriheten bevaras åt den myndighet, som skall avgöra dispensfrågan, att irreparabla ingrepp icke sker i hägnet av det osäkra byggnadslovet, att ovidkommande eller icke seriösa anspråk ej får otillbörligt påverka parts eller allmänt intresse etc."

Beträffande inhibition enligt förevarande stadgande må avslutningsvis hänvisas till de ovan under FPL 1—2 §§ nämnda rättsfallen *RÅ 1972 B 196 (RRK R72 1: 57), 256* och *581* samt *RRK R74 2: 45* och *K74 1: 76.* Jfr även *RRK R74 2: 7* och *R73 2:54* under AFDL samt *RRK R73 2: 8* under FL 4 § och FPL 35—37 §§. (De båda sistnämnda fallen avsåg dock besvär över myndighets särskilda beslut i inhibitionsfråga, varför det kan ifrågasättas, om de icke i stället bör anses gälla tillämpningen av FL 13 §.)

FPL 29 §. (Ramen för rättens prövning.)
Som huvudregel stadgas i 29 §, att rättens avgörande ej får gå utöver vad som yrkats i målet. Vad gäller besvärsmål betyder detta, att domstolen principiellt är bunden icke endast av de yrkanden som framställts där utan även av yrkandena i lägre instanser (KPr 1971: 30 s. 580). Om det föreligger särskilda skäl, får emellertid rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse; undantagsregeln innefattar självfallet också möjlighet för domstolen att — under samma förutsättningar — besluta i överensstämmelse med ett yrkande, som går utöver det till vilket den lägre instansen haft att ta ställning (a. KPr s. 581). Det är att märka, att 29 § endast anger ramen för rättens prövning i relation till framställda *yrkanden,* medan frågan om domstolen är bunden av anförda *grunder* och om part kan ändra sin talan genom att åberopa ny grund lämnats åsido. (Jfr dock FPL 4 § och det principiella förbudet i FPL 37 § mot att i mål hos RegR, för vilket prövningstillstånd erfordras, åberopa ny omständighet.)

Inledningsvis skall nämnas ett rättsfall, som kan sägas illustrera *huvudregeln.* I *RÅ 1972 B 62* hade LänsR genom beslut, som efter besvär fastställts av RegR, vid vite förelagt moder att till fader överlämna deras båda barn för umgänge ett veckoslut varje månad enligt vad som fastställts i två domar. Sedermera yrkade mannen, att LänsR måtte förordna om verkställighet av "hans domsfästa umgängesrätt" genom polismyndighetens försorg; i yrkandet synes icke helt klart ha preciserats, vilket eller vilka umgängestillfällen som avsågs, men primärt gällde det "veckoskiftet i mars 1972". LänsR förordnade genom beslut 16/3 72 med stöd av FB 21: 3 om verkställighet av nämnda domar i vad de avsåg umgängesrätten under de sista veckosluten i mars och april 1972; rätten förklarade därjämte, att mannen var oförhindrad att göra ny ansökan, om modern efter tid varom LänsR förordnat icke skulle rätta sig efter vad i dom föreskrivits om umgängesrätten. Mannen anförde besvär hos KamR och yrkade verkställighet av domarna, för att han skulle ges tillfälle till umgänge med barnen vid tre särskilt angivna tillfällen under maj, juni och juli—augusti 1972. KamR avvisade besvären, då *de hos KamR framställda yrkandena icke prövats av LänsR;* klaganden förklarades oförhindrad att på nytt hos LänsR ansöka om verkställighet av nämnda domar. (Talan fullföljdes endast av modern; se nedan under FPL 33 §.)

Skulle klaganden icke ha framställt något yrkande i underinstansen — ärendet har alltså upptagits ex officio — måste hans yrkande hos

besvärsmyndigheten hålla sig inom den ram som uppdrages av det överklagade beslutet. Nya frågor kan alltså icke väckas direkt i överinstansen. I *RÅ 1972 B 82* hade B, som beviljats permission från fångvårdsanstalt under tiden 13/9—17/9 71, icke återkommit till anstalten vid permissionstidens utgång; först 16/2 72 införpassades han till (annan) fångvårdsanstalt av polis. Kriminalvårdsstyrelsen förordnade 13/3 72, att den tid B vistats utom anstalt för permission icke skulle inräknas i verkställighetstiden. I besvär hos KamR yrkade B, att i verkställighetstiden skulle inräknas tid, under vilken han suttit häktad utomlands. KamR fastslog, att man i förevarande sammanhang endast kunde beakta yrkande av B om inräknande i strafftiden av permissionen 13/9—17/9 71. Då B emellertid ej framställt något sådant yrkande hos KamR, föranledde besvären icke någon domstolens vidare åtgärd. RegR lämnade ej prövningstillstånd.

Det av FPL 29 § framgående förbudet mot *reformatio in pejus* illustreras av rättsfallet *RRK K73 2:18*. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut hade här med stöd av STL 19 § dömt en tjänsteman till disciplinstraff i form av löneavdrag under tio dagar och därvid jämlikt STSt 20 § fastställt löneavdraget till 15 kr 30 öre per dag eller tillsammans 153 kr. I anledning av tjänstemannens besvär med yrkande om ändring av beslutet fann KamR, att beslutet att döma vederbörande till löneavdrag under tio dagar var rätteligen grundat. Storleken av löneavdraget skulle emellertid enligt STSt 20 § uträknas med hänsyn till den dömdes lön vid tiden för straffets verkställande, varför avdragsbeloppet icke hade bort anges i överklagade beslutet. "Då så likväl skett", kunde numera, oavsett storleken av tjänstemannens lön, avdrag ej göras med högre belopp än i beslutet angetts. KamR gjorde därför ej annan ändring i överklagade beslutet, än att vederbörande dömdes till löneavdrag under tio dagar med belopp, som skulle uträknas enligt STSt 20 § med hänsyn till hans lön vid tiden för domens verkställande, "dock sammanlagt högst 153 kr". — Då klagandens ändringsyrkande givetvis fick anses innefatta begäran om frikännande eller lägre straff, ansåg sig KamR sålunda icke kunna ändra beslutet till hans nackdel, även om den ifrågasatta ändringen icke avsåg beslutets kärna — tio dagars löneavdrag för viss förseelse — utan endast korrigering av det uträknade beloppet. (Jfr även *RRK R73 1:58* ang. tillämpningen av den tidigare gällande regeln i TaxF 86 §, enligt vilken prövningsnämnd vid prövning av besvär icke fick bestämma taxering till högre men väl till lägre belopp än part yrkat; RegR fastslog här, att prövningsnämnden icke ägt att på grund av kvittningsvis gjord invänd-

ning från taxeringsintendentens sida bestämma skattskyldigs taxerade inkomst till högre belopp än vad taxeringsnämnden gjort, även om prövningsnämnden därvid bestämt den beskattningsbara inkomsten till lägre belopp än taxeringsnämnden. Jfr även *JO 1973 s. 384* ang. tillämpningen av samma stadgande.)

RRK R74 1: 77 gällde bl. a. frågan, huruvida bestämmelsen i FPL 29 § om *reformatio in melius* influerade på tillämpningen av regeln i TaxF 99 § om besvär i särskild ordning; enligt sistnämnda stadgande utsträckes den skattskyldiges besvärstid väsentligt, om han icke senast 15/7 under taxeringsåret erhållit i 69 § föreskriven underrättelse om avvikelse från självdeklarationen. Sedan taxeringsnämnden med 90 kr nedsatt ett av den skattskyldige yrkat avdrag för avgift till arbetslöshetsförsäkring utan att i behörig ordning lämna underrättelse enligt 69 §, yrkade vederbörande i besvär, som inkom till LänsskR efter ordinarie besvärstid men inom den i 99 § stadgade tiden, att han måtte tillerkännas avdrag med 1 421 kr för räntekostnader, för vilka han tidigare glömt yrka avdrag i deklarationen. LänsskR upptog besvären till prövning med stöd av TaxF 69 och 99 §§ och biföll yrkandet. KamR biföll emellertid taxeringsintendentens häröver anförda besvär och förklarade, att den omständigheten, att skattskyldig ej erhållit i TaxF 69 § föreskriven underrättelse, icke medförde, att han med stöd av 99 § kunde anföra besvär i särskild ordning med avseende på "annan fråga än den där taxeringsnämnden utan att lämna sådan underrättelse avvikit från deklarationen". I anledning av den skattskyldiges besvär fann RegR, att TaxF 99 § borde tolkas så, att där åsyftad besvärstalan *i princip* icke kunde gälla annan fråga än den vari taxeringsnämnden avvikit från självdeklaration utan att därom i behörig ordning underrätta den skattskyldige. Vad gällde betydelsen av FPL 29 § för bedömningen av den aktuella frågan noterade RegR, att stadgandet visserligen gav möjlighet för skattedomstol att frångå den i taxeringsprocessen gällande s. k. beloppsgränsen, men att bestämmelsen innefattade ett undantag från allmänna regler och endast fick tillämpas, om det förelåg särskilda skäl. Med hänsyn bl. a. härtill kunde det enligt RegR icke antagas, att tillkomsten av FPL 29 § innebar någon principiell ändring beträffande innebörden av de i TaxF givna reglerna om besvär i särskild ordning. Sålunda fastställdes det slut KamR:s överklagade dom innehöll.

Ett exempel på att möjligheten till *reformatio in melius* verkligen utnyttjats utgör däremot *RRK K74 1: 38*. I självdeklaration hade klaganden här bl. a. vid redovisning av realisationsvinst vid fastighetsförsälj-

ning yrkat avdrag med 500 kr för vägkostnad. Både taxeringsnämnden och prövningsnämnden — där klaganden i besvär fullföljde sitt yrkande — vägrade honom avdraget med motiveringen, att vägkostnaden var att hänföra till förbättringskostnad och sådan kostnad enligt tillämpliga regler endast fick avdragas om den överskred 3 000 kr. KamR ansåg däremot, att fråga var om kostnad för förvärv av fastigheten. Sådan kostnad var avdragsgill vid realisationsvinstbeskattning, även om den ej uppgått till 3 000 kr. KamR medgav sålunda avdrag för vägkostnaden men icke endast med det av klaganden yrkade beloppet, 500 kr, utan med det högre belopp, 580 kr, som framkom vid tillämpning av gällande omräkningsregler betr. avdrag vid beskattning för realisationsvinst. — Då KamR godtagit klagandens uppfattning, att vägkostnaden var avdragsgill, synes det ytterst rimligt, att man också ansåg sig böra fastställa avdraget till det högre belopp som lagligen tillkom honom. "Särskilda skäl" förelåg sålunda för uppräkningen av kostnaden med vederbörligt indextal, trots att klaganden icke yrkat detta, och något "motstående enskilt intresse", som kunde lida men av åtgärden, fanns givetvis icke här.

FPL 31 §. (Underrättelse om beslut; besvärshänvisning.)

Beslut, varigenom rätten avgör målet, skall enligt FPL 31 § tillställas part genom handling som fullständigt återger beslutet och skiljaktig mening, då sådan förekommit. Med hänsyn till besvärstidsberäkningen är formlig delgivning — enligt delgivningslagen — det naturliga sättet för att underrätta part om ett beslut, som gått honom emot och som kan överklagas (jfr FPL 47 §), men dylik delgivning är eljest icke obligatorisk. Härvidlag kan pekas på *JO 1973 s. 391,* där JO kritiserade LänsskR:s onödigt omständliga praxis, enligt vilken även klara bifallsbeslut i första hand tillställdes berörda skattskyldiga i rekommenderad försändelse med mottagningsbevis (enligt delgivningslagens 3 §), vilken delgivningsform — om handlingarna returnerades outlösta — kompletterades med särskild post- eller stämningsmannadelgivning.

Enligt 31 § skall överklagbart beslut dessutom förses med besvärshänvisning, vilken för KamR:s vidkommande i förekommande fall även skall innehålla uppgift om att prövningstillstånd kräves för talan i RegR. Se rättsfall anförda nedan under FPL 35—37 §§.

FPL 32 §. (Självrättelse.)

Beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, får enligt 32 § rättas av domsto-

len; innan dylik s. k. självrättelse sker, skall part, om det ej är obehövligt, lämnas tillfälle att yttra sig. Som framgår av uppenbarhetsrekvisitet och de exempel på feltyper som ges i stadgandet, är det här icke fråga om någon allmän reglering av frågan om förvaltningsdomstols möjligheter att fatta nytt beslut i en sak, som man redan avgjort, alltså vad som inom förvaltningsrätten brukar uppfattas som rättskraftsfrågan.

Att det emellertid icke alltid är helt enkelt att draga gränsen mellan rena förbiseendefel vid besluts avfattande och sådana fel i besluts innehåll, som kan tillskrivas brister vid sakens utredning eller prövning, framgår av rättsfallet *RRK R73 2: 6*. LänsR hade här genom lagakraftvunnet beslut 30/3 72 med hänvisning till vägtrafikförordningen (VTF) 33 § 2 mom. 2 och 4 pp. återkallat B:s körkort; i yttrande över ansökan om förhandsbesked hade LänsR senare anfört, att då B:s körkort återkallats med stöd av VTF 33 § 2 mom. 2 och 4 pp. nytt körkort icke fick utfärdas förrän ett år förflutit från den dag då körkortet omhändertogs. Den 11/12 72 meddelade LänsR emellertid beslut om rättelse av beslutet 30/3 72 på det sätt att som tillämpat författningsrum i stället för 4 p. angavs 1 p. Genom korrigeringen utsträcktes (enligt VTF 33 § 5 mom.) tiden innan B kunde erhålla nytt körkort från ett till två år; i nytt förhandsbesked i körkortsfrågan angav LSt sedermera också med hänsyn till LänsR:s lagakraftvunna rättelsebeslut väntetiden till två år. Sedan B hos RegR hemställt om undanröjande av LänsR:s beslut 11/12 72, fick LänsR tillfälle att i yttrande närmare förklara sin åtgärd. LänsR påpekade därvid, att man som skäl för återkallelsen 30/3 72 klart angivit, att B gjort sig skyldig till grov vårdslöshet i trafik (den i VTF 33 § 2 mom. 1 p. angivna återkallelsegrunden) och rattonykterhet. Under sådant förhållande kunde enligt LänsR:s mening den omständigheten, att den författningsbestämmelse som åberopats till stöd för beslutet av förbiseende råkat få felaktig lydelse, icke anses ha saklig betydelse, och LänsR ansåg sig därför oförhindrad att rätta beslutet med stöd av FPL 32 §. RegR fann emellertid, att vad i målet förekommit icke utvisade, att hänvisningen i beslutet 30/3 72 till VTF 33 § 2 mom. 2 och 4 pp. tillkommit till följd av skrivfel eller annat sådant förbiseende. Då förutsättningar för rättelse av uppenbar oriktighet enligt FPL 32 § således icke förelegat, beviljade man resning i målet och undanröjde LänsR:s rättelsebeslut 11/12 72. — Stöd för RegR:s uppfattning, att det icke rörde sig om ett uppenbart förbiseendefel, utgör bl. a. det förhållandet, att LänsR ju icke själv upptäckte felet, då man yttrade sig över B:s första ansökan om förhandsbesked.

FPL 33 §. (Instansordning; besvärsrätt.)

I FPL 33 § anges instansordningen vid besvär över de av lagen berörda förvaltningsdomstolarnas beslut, varjämte ges en regel om besvärsrätt med samma sakliga innehåll som den i FL 11 §; jfr vad under sistnämnda lagrum anförts ovan.

Som exempel på att det brustit i den grundläggande förutsättning för besvärsrätt som innefattas i kravet på att beslutet skall ha gått vederbörande emot må hänvisas till de ovan under resp. FPL 29 § och 28 § berörda rättsfallen *RÅ 1972 B 62* och *RÅ 1972 B 213 (RRK K72 2: 9)*. I det förra fallet hade KamR på anfört skäl vägrat pröva faders yrkande om verkställighet av fastställd rätt till umgänge med sina barn, som vårdades av modern; den sistnämndas besvär häröver avvisades av RegR med hänvisning till att KamR:s beslut icke gått henne emot. I det senare fallet hade hälsovårdsnämnd i samband med besvär över att LSt medgivit en person rätt att installera och bibehålla en vacuumklosett hemställt om inhibition, men då KamR ansåg, att det aktuella beslutet icke gällde, förrän det vunnit laga kraft, föranledde inhibitionsansökningen icke något vidare yttrande. Reellt kan KamR:s besked i verkställbarhetsfrågan sägas ha varit till nackdel för den person som beviljats tillståndet — beslutet innefattade ju en förklaring om att tillståndet i avbidan på lagakraftvinnandet icke "gällde" — men formellt vann nämnden icke bifall till sin inhibitionsansökan. RegR fränkände tillståndshavaren rätt att föra talan mot KamR:s beslut, eftersom detta icke innebar någon ändring i LSt:s beslut, varigenom han "medgivits rätt att installera och bibehålla en vacuumklosett".

Beträffande grannes möjligheter att överklaga beslut om byggnadslov och konkurrents rätt att besvära sig över tillstånd att uppsätta hänvisningsskylt vid väg må erinras om att rättsfallen *RRK K73 2: 3* och *2: 22*, som gällde dessa frågor och som i RRK försetts med hänvisning till FPL 33 §, här ansetts gälla tillämpningen av FL 11 § och därför redovisats under detta lagrum. Se det finstilta avsnittet under FL 1—2 §§ ovan.

Frågan om myndighets besvärsrätt har aktualiserats i några rättsfall. I *RRK R72 2: 36* ansågs hälsovårdsnämnd äga föra talan mot KamR:s beslut att undanröja ett av LSt jämlikt djurskyddslagen 14 § 4 mom. meddelat förbud mot hållande av husdjur; hälsovårdsnämndens intresse i saken kan sägas ha erkänts av rättsordningen genom stadgandet i nyssnämnda paragrafs 1 mom., där nämnden ålägges ett primäransvar för djurskyddet på lokal nivå. — Vad gäller statlig myndighet som klagande intar praxis sedan gammalt en mer restriktiv hållning. Regeln, att statlig myndighet saknar möjlighet att fullfölja talan mot

ett utslag, varigenom dess beslut ändrats, bekräftades i *RRK R73 2: 37*, där domkapitel, vars beslut om ådömande av suspensionsstraff upphävts av KamR, förklarades sakna behörighet att föra talan mot KamR:s dom. I *RÅ 1972: 63 (RRK R72 2: 37)* hävdade statens avtalsverk förgäves, att man hade behörighet att föra talan mot KamR:s dom i mål avseende anstånd med omstationering av oorganiserad statstjänsteman; RegR godtog icke avtalsverkets uppfattning, att dess besvärsrätt kunde härledas ur bestämmelserna i 10 § KK om vissa statliga kollektivavtal m. m., enligt vilka staten såväl vid som utom domstol företräddes av verket i tvist om avtal ang. bl. a. anställnings- och arbetsvillkor för statstjänsteman.

FPL 34 §. (Överklagbarhet.)

Överklagbarhetsregeln i 34 § är så konstruerad, att därav indirekt framgår att förvaltningsdomstols beslut, som innebär att målet avgöres, generellt kan angripas med besvär — dock givetvis under förutsättning, att avvikande bestämmelse ej givits i specialförfattning (jfr 2 §). Övriga beslut får däremot enligt huvudregeln överklagas endast i samband med talan mot beslut i själva målet. Undantag göres dock för ett antal särskilt angivna typer av förfarandebeslut, vilka innefattar självständiga avgöranden och medför väsentliga verkningar för den därav berörde, och mot vilka talan därför ansetts böra få föras "särskilt". I paragrafens sista st. har vidare stadgats, att beslut om återförvisning till lägre instans är överklagbara endast om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång.

Uttrycket "beslut, som innebär att målet avgöres" täcker icke endast avgöranden i sak, utan därmed åsyftas även beslut om avvisning eller avskrivning av ett mål. (Jfr KPr 1971: 30 s. 492 ang. motsvarande uttryck i FL 17 §.) Som exempel på prövning av besvär över beslut tillhörande sistnämnda kategori kan nämnas rättsfallet *RÅ 1973: 4 (RRK R73 2: 1)*, där RegR — utan föregående prövningstillstånd (jfr nedan under FPL 35—37 §§) — prövade besvär över KamR:s beslut att i mål ang. verkställighet av dom rörande rätt till umgänge med barn avskriva målet, eftersom tidpunkten för umgängesrättens utövande vid tiden för KamR:s avgörande passerats. (Jfr betr. överlämnande av mål det ovan under AFDL omnämnda rättsfallet *RÅ 1972:53.)*

Beträffande beslut, som ansetts accessoriska till avgörandet i huvudsaken, må hänvisas till de nedan under FPL 35—37 §§ omnämnda rättsfallen *RÅ 1972: 66 (RRK R72 2: 39)* och *RRK R73 1: 17*. I det

förra fallet var KamR — vilket framgick av meddelad besvärshänvisning — av den uppfattningen, att dess dom i mål ang. verkställighet enligt FB 21 kap. vad gällde själva sakfrågan endast efter meddelat prövningstillstånd kunde överprövas av RegR, medan vad i domen beslutats om skyldighet för klaganden att gälda motpartens rättegångskostnader i KamR kunde komma under RegR:s prövning utan sådant tillstånd; RegR fastslog emellertid i plenum, att då prövning av domen i huvudfrågan krävde prövningstillstånd, detsamma gällde beträffande rättegångskostnaderna. I det senare fallet hade kommun anfört besvär över prövningsnämnds beslut och därvid utöver yrkande om höjning av taxeringar även begärt, att taxeringsrevision skulle företagas; då yrkandet om taxeringsrevision ansågs accessoriskt till saken, prövades det ej av RegR, trots att yrkandet första gången framställts i KamR.

Som exempel på tillämpning av huvudregeln beträffande särskild talan mot förfarandebeslut kan pekas på *RRK K73 2: 19*. Besvär anfördes här över LänsskR:s beslut att — sedan taxeringsmål avgjorts in pleno men innan expedition skett — ej ompröva taxeringsmålet. KamR konstaterade inledningsvis, att LänsskR tagit miste, då den hävdat, att den varit förhindrad att ånyo pröva målet, trots att dess beslut ej expedierats. Då emellertid beslutet var "ett sådant beslut varemot talan får föras endast i samband med talan mot länsskatterättens beslut i taxeringsmålet", lämnades besvären utan vidare åtgärd. Sedan LänsskR avgjort taxeringsmålet — efter det att det in pleno fattade beslutet alltså expedierats — biföll KamR besvären häröver, varvid LänsskR:s felbedömning av möjligheten att ompröva ärendet innan avgörandet expedierats beaktades. — Talan fick alltså — i enlighet med regeln i FPL 34 § — ej föras särskilt mot förfarandebeslutet men väl i samband med talan mot beslutet i själva målet.

Regeln, att återförvisningsbeslut endast får överklagas, "om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång", kan ge upphov till tolkningsproblem. Om återförvisning endast skett i syfte att åstadkomma en fullständigare utredning och utan att ställning tagits till sakfrågan, kan beslutet icke överklagas. Till belysning av frågeställningen kan först pekas på rättsfallet *RÅ 1972: 12* — som dock icke gällde tillämpning av stadgandet i FPL 34 § 2 st. utan avsåg besvär över förvaltningsmyndighets beslut — där hälsovårdsnämnd hade anfört besvär över att LSt undanröjt dess beslut och återförvisat målet. RegR konstaterade därvid, att återförvisningen skett i syfte att frambringa en mera utförlig utredning avseende en frågeställning — huruvida trafikbuller utgjorde sanitär olägenhet — rörande vilken hälso-

vårdsnämnden redan införskaffat visst material. LSt hade däremot icke i sitt beslut tagit ställning till de i målets huvudsak implicerade rättsfrågorna. Under angivna förhållanden, fortsatte RegR, torde beslutet enligt tidigare rättspraxis ej ha varit överklagbart. LSt hade emellertid i sitt yttrande hos RegR uttalat sig på sådant sätt, att den fick anses ha frånträtt kravet på ytterligare utredning; LSt hade där ansett det ådagalagt, att bullret innebar sanitär olägenhet. Med hänsyn till "nu angivna och övriga särskilda förhållanden i målet" fick det anses förenligt med "den äldre till sin innebörd icke helt entydiga rättspraxis" att betrakta beslutet som överklagbart.

I *RRK R74 2: 19* tillämpades det nu aktuella stadgandet. Sedan polisstyrelsen hos LSt påtalat, att en person, Andersson, höll älgar inom stängsel, meddelade LSt jämlikt djurskyddslagen 14 § 4 mom. Andersson vitesföreläggande, enligt vilket han antingen skulle ändra stängselanordningarna "så, att de beträffande höjd och utförande i övrigt utformades som ett konventionellt stängsel för hållande av husdjur", eller nedtaga dessa på viss sträcka. I anledning av Anderssons besvär häröver fastslog KamR, efter att ha diskuterat älgarnas i olika avseenden prekära situation innanför stängslet, att LSt "haft fog för sin åtgärd att meddela Andersson föreläggande angående stängslets anordnande". Då emellertid föreläggandet varit alltför obestämt, undanröjdes beslutet och återförvisades målet. RegR vägrade att pröva Anderssons besvär häröver, enär enligt FPL 34 § sista st. talan ej fick föras mot KamR:s beslut. Någon närmare motivering gavs icke. – Utgången synes icke invändningsfri. KamR hade här klart tagit ställning i själva huvudfrågan – alltså huruvida ingripandet mot Andersson varit befogat. Det stod sålunda i och med KamR:s beslut klart, att Andersson skulle tvingas att företaga vissa åtgärder; exakt vilka blev beroende på LSt:s förnyade, preciserade beslut efter återförvisningen. Att det synes sakligt befogat att tillerkänna dylikt återförvisningsbeslut överklagbarhet har jag i annat sammanhang utvecklat (Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 295 ff), och en sådan tillämpning synes också bäst förenlig med den aktuella regeln i FPL.

Då KamR i det ovan under FPL 1—2 §§ behandlade rättsfallet *RRK R74 2: 45* icke delade LänsskR:s uppfattning, att möjlighet till inhibition saknades i mål av det slag det här gällde — ang. arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt — undanröjde man LänsskR:s beslut och återförvisade målet. Detta återförvisningsbeslut ansågs överklagbart, vilket är naturligt, då överinstansen därigenom tagit ställning till ett grundläggande moment — huruvida inhibition princi-

piellt kunde ifrågakomma i aktuell måltyp — vid bedömningen av inhibitionsfrågan.

FPL 35—37 §§. (Prövningstillstånd.)

I FPL 35 § anges *tillämpningsområdet* för reglerna om prövningstillstånd: Besvär över KamR:s beslut i fråga som fullföljts till eller underställts KamR prövas av RegR endast om RegR meddelat prövningstillstånd. *Grunderna* för meddelande av sådant tillstånd preciseras i 36 § i två punkter; det skall antingen vara "av vikt för ledning av rättstillämpningen", att frågan prövas av RegR, eller också skall det föreligga "synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag". 37 § innehåller vissa bestämmelser, som begränsar parts möjlighet att hos RegR åberopa ny omständighet eller nytt bevis till stöd för sin talan (jfr 29 §).

Flera rättsfall belyser *frågan, huruvida prövningstillstånd erfordrats* för fullföljd av talan mot KamR:s beslut. Avgörande är därvid, som framgår av 35 §, om den av KamR avgjorda frågan fullföljts dit (alt. underställts KamR), eller om den aktualiserats först i KamR.

I *RÅ 1972: 29 (RRK R72 2: 19)* hade KamR vägrat pröva besvär över LänsR:s beslut att meddela varning enligt VTF 34 §, eftersom dylikt beslut ej var överklagbart, och därvid meddelat, att talan mot KamR:s beslut förutsatte prövningstillstånd. Då *avvisningsbeslutet* emellertid icke avsåg en fråga, som fullföljts till KamR, konstaterade RegR, att sådant tillstånd ej erfordrats. På motsvarande sätt prövades i *RÅ 1973: 4 (RRK R73 2: 1)* besvär över KamR:s beslut att — sedan tidpunkten för umgängesrättens utövande passerats — *avskriva* mål ang. verkställighet av dom rörande rätt till umgänge med barn, utan att prövningstillstånd först behövde beviljas.

Om KamR avslår ett där framställt yrkande om *inhibition* av underordnad myndighets beslut, kan talan mot detta KamR:s beslut likaså fullföljas till RegR utan prövningstillstånd. Inhibitionsfrågan har ju då väckts i KamR och icke fullföljts dit; se t. ex. *RÅ 1972 B 158* ang. inhibition i mål om återkallelse av körkort. Annorlunda blir förhållandet om — som i byggnadslovsmålet *RRK R73 2: 8* — ansökan om inhibition framställts hos LSt såsom besvärsmyndighet och frågan efter LSt:s avslag fullföljts till KamR; för att RegR skall pröva besvär över KamR:s beslut att ogilla den där förda talan kräves prövningstillstånd. Även kan nämnas *RÅ 1972: 9 (RRK R72 2: 11)*, där polismyndighet hos

LänsR anhållit om besked, huruvida viss omständighet kunde föranleda, att hämtningsbeslut avseende verkställighet av dom rörande vårdnad om barn ej borde verkställas. Sedan LänsR ej funnit skäl föreligga, som föranledde LänsR att på nytt pröva LänsR:s av RegR fastställda beslut om verkställighet genom hämtning av barnen, hemställde barnens moder i besvär hos KamR om inhibition av pågående verkställighet av hämtningsbeslut. KamR:s beslut — enligt vilket man i likhet med LänsR ej fann anledning att på nytt pröva verkställighetsfrågan — innefattade likaså prövning av en fråga, som dit fullföljts, och således erfordrades prövningstillstånd, för att målet skulle upptagas till saklig behandling av RegR.

Några fall rörande tillämpning av TaxF:s regler om *besvär i särskild ordning* och om *eftertaxering* belyser också den här aktuella problematiken; i samtliga tre fall hade KamR — enligt vad som framgår av meddelad besvärshänvisning — misstagit sig beträffande förevarande fråga. Då skattskyldig i *RRK R74 1: 24* överklagat LänsskR:s beslut att — sedan man konstaterat, att ordinarie besvärstid försuttits — frånkänna honom "besvärsrätt enligt 100 § taxeringsförordningen" och KamR funnit förutsättningar för prövning enligt nämnda stadgande föreligga, har taxeringsintendentens besvär häröver icke ansetts kunna komma under prövning utan prövningstillstånd; RegR konstaterade, att besvären avsåg fråga, som fullföljts till KamR. Annorlunda var förhållandet i *RRK R74 1: 57,* där LänsskR avvisat skattskyldigs besvär i särskild ordning över prövningsnämnds beslut — varigenom klagandens där anförda talan bifallits — och överlämnat handlingarna i målet till KamR. Den dom KamR i anledning därav meddelade — enligt vilken förutsättningar icke förelåg för prövning av den skattskyldiges talan, varför besvären lämnades utan bifall — ansågs icke innefatta ställningstagande i en fråga, som fullföljts dit, varför RegR ej fann prövningstillstånd erforderligt. LänsskR bedömde ju här icke — som KamR — om förutsättningar för tillämpning av regeln i TaxF 100 § förelåg, utan dess avvisningsbeslut betingades av att de extraordinära besvären anförts i fel instans; KamR prövade alltså besvären som första instans. — I *RRK R74 1: 83* hade LänsskR på yrkande av taxeringsintendent åsatt klaganden eftertaxering för år 1967; beslutet hade fattats vid sammanträde inom den i 115 § stadgade femårsfristen (i dec. 1972) men meddelats och expedierats först senare (i jan. 1973). Besvär med yrkande om undanröjande av eftertaxeringen, med hänsyn till att LänsskR försuttit nyssnämnda tidsfrist, ogillades av KamR, som ansåg beslutet ha "tillkommit i behörig ordning", eftersom LänsskR

"prövat och avgjort" eftertaxeringsfrågan inom den i 115 § angivna tiden. RegR fann, att besvären häröver avsåg fråga, som fullföljts till KamR, varför besvären skulle prövas endast om RegR meddelat prövningstillstånd. (Sådant gavs; jfr nedan.) Då frågan, huruvida tidsbestämmelsen i TaxF 115 § medgav möjlighet till eftertaxering, måste ha ingått som ett primärt moment vid LänsskR:s prövning och denna fråga sedan fullföljts till KamR, förefaller RegR:s uppfattning korrekt; det förhållandet, att klaganden i besvären hos KamR icke angripit det sakliga innehållet i eftertaxeringsbeslutet utan som besvärsfaktum åberopat just tidsöverskridandet — vilket, med klagandens (och senare RegR:s) uppfattning onödiggjort argumentation i sakfrågan — kan icke innebära, att KamR:s beslut i anledning härav avsett fråga, som ej prövats i underinstansen.

Exempel på kammarrättsbeslut, som ansetts *accessoriska* till saken, och som därför vad gäller kravet på prövningstillstånd följt det huvudsakliga avgörandet, ges i rättsfallen *RÅ 1972: 66 (RRK R72 2: 39)* och *RRK R73 1: 17*. I det förra fallet gällde det i dom ang. verkställighet jämlikt FB 21 kap. ålagd skyldighet att gälda motparts rättegångskostnader i KamR och i det senare ett i samband med besvärsprövning meddelat avslag på i KamR framställd begäran om taxeringsrevision.

Vad gäller de i 36 § stadgade *grunderna för meddelande av prövningstillstånd* kan först pekas på några fall, där sådant tillstånd beviljats. Besvär över KamR:s dom i mål ang. körkortsåterkallelse baserades i *RÅ 1972 A 58* bl. a. på det förhållandet, att KamR "av grovt förbiseende eller grovt misstag" grundat sin dom på att klaganden skulle ha gjort sig skyldig till rattfylleri. Sedan prövningstillstånd beviljats, konstaterade RegR, att klagandens påstående, att han icke dömts för rattfylleri, var korrekt, vilket indicerar, att grunden för tillståndets beviljande just varit ett uppenbart förbiseende av KamR i berört avseende. Skälet till att prövningstillstånd beviljades i det ovannämnda rättsfallet *RRK R74 1: 83* torde snarast ha varit angelägenheten av att det till ledning för rättstillämpningen blev fastslaget, att regeln i TaxF 115 § — enligt vilken eftertaxering icke får ske med mindre "fråga därom prövats inom fem år efter det år, då taxeringen rätteligen bort verkställas i första instans" — innefattade krav på att prövningen inom fristen manifesterats i ett beslut, som "meddelats". Huruvida detta förutsätter, att beslutet expedierats, framgår ej klart av RegR:s utslag; beslutet anges i RRK ha "meddelats" 9/1 och expedierats 19/1 73 — alltså i båda fallen efter fristens utgång.

Belysande för tillämpningen av FPL 36 § är också vissa rättsfall, där

prövningstillstånd ej beviljats, men där dissens förekommit i RegR. RegR:t Hjern menade tydligtvis i *RÅ 1972 B 246,* att utgången i KamR av mål om omhändertagande av barn för samhällsvård berott på "grovt förbiseende eller grovt misstag", då han ville bevilja prövningstillstånd med hänsyn till "allvarlig brist i utredningen", bestående i att KamR icke vare sig skriftligen eller muntligen hört barnet, vilket vid tiden för KamR:s behandling av målet var över 15 år. — RegR:t Petrén har i flera fall förordat en liberalare tillämpning av prejudikatdispensregeln än sina kolleger. I *RÅ 1972 B 228* ansåg han det för ledning av rättstillämpningen vara av vikt, att RegR prövade vilket mått av bevisning om förarens allmänna sinnesinriktning och om hans förmåga att föra motorfordon, som skulle krävas för att körkort skulle kunna återkallas enligt VTF 33 § 2 mom. 1 st. 3 p., och av samma anledning förespråkade han i fastighetstaxeringsmålet *RÅ 1972 B 403—404* prövning av frågan, under vilka omständigheter fastigheter, som var rättsligen skilda men som brukades gemensamt som en enhet, tillsammans kunde bilda en taxeringsenhet. Även kan pekas på *RÅ 1972 B 363,* där Petrén ville bevilja prövningstillstånd i ersättningsmål enligt ShjL, tydligtvis för att RegR till ledning för rättstillämpningen skulle få tillfälle att ta ställning till innebörden av uttrycket "synnerliga skäl" i lagens 39 § sista st., och *RÅ 1972 B 531,* där han ansåg det vara av vikt för ledning av rättstillämpningen, att RegR prövade, "hur bestämmelsen i 14 § familjebidragsförordningen om att värnpliktig som driver näring må erhålla näringsbidrag skall tolkas i belysning av den av tillsynsmyndigheten till bestämmelsen meddelade anvisningen att näringsbidrag blott skall utgå om näringen ifråga utgör den värnpliktiges huvudsakliga förvärvskälla". Intressant är avslutningsvis Petréns förordande av prövningstillstånd i *RÅ 1973: 17* ang. besvär över KamR:s dom, vari fastslagits att återbetalningsskyldighet enligt 12 § i lagen om allmänna barnbidrag förelåg för klaganden. Han ansåg det vara av vikt för ledning av rättstillämpningen, att RegR i en klargörande dom slog fast, att förvaltningsdomstolarnas avgöranden i mål om återbetalning av barnbidrag endast innefattade en bedömning av om det allmänna haft rimlig grund att göra gällande krav om återbetalning mot vederbörande. Då KamR:s dom oriktigt kunde "fattas som ett domstolsavgörande, åläggande klaganden en civilrättslig återbetalningsskyldighet", *borde domen ändras så, att det klart framgick, att den blott innefattade ett partsbesked, återgivande kronans uppfattning om återbetalningsskyldigheten.* — Även om det måhända kan förefalla utgöra en något extensiv tolkning av reglerna om prejudikatdispens om

man hävdar, att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen, att en *formuleringsfråga* — i ett fall, där beslutet sakligt sett anses korrekt — prövas av RegR, synes Petréns inställning sakligt befogad. Det skulle onekligen vara av värde, om RegR klart slog fast, att partsbesked *skall* utformas på ett sådant sätt, att den enskilde ej ges föreställningen, att ett "bindande" — exigibelt — avgörande föreligger. Angelägenheten härav har jag understrukit i skilda sammanhang (t. ex. i Förvaltningsbesluts överklagbarhet s. 411 ff).

Avslutningsvis skall i korthet beröras ytterligare några rättsfall, som belyser skilda frågor i anslutning till reglerna om prövningstillstånd. Då tid för fullgörande av jämlikt naturvårdslagen resp. civilförsvarslagen vid vite förelagd åtgärd tilländalupit, ansåg sig RegR i *RÅ 1972 B 77 (RRK R72 2: 20)* och *RÅ 1972 B 551* — trots att prövningstillstånd ej meddelades — böra framflytta den tid inom vilken åtgärden skulle vara vidtagen. — Samtidigt med att RegR i det ovannämnda rättsfallet *RÅ 1972: 9 (RRK R72 2: 11)* vägrade klaganden prövningstillstånd i mål ang. verkställighet av dom rörande vårdnad om barn, erinrade man om att den aktuella verkställighetsfrågan förfallit, sedan hovrätten — efter KamR:s dom — meddelat nytt beslut i vårdnadsfrågan. — Anslutningsbesvär enligt TaxF 108 § ansågs i *RÅ 1972: 64* förfallna, då prövningstillstånd ej meddelats den part som först besvärat sig. — Som framgått ovan under FPL 1—2 §§, medför enligt *RÅ 1972: 59* bestämmelsen i STL 39 § 1 st. icke, att besvär hos RegR prövas utan prövningstillstånd. — Slutligen kan i sammanhanget noteras att RegR:s beslut att vägra prövningstillstånd i *RRK R74 2: 14* ansågs kunna bli föremål för resning.

FPL 44 §. (Tidpunkt, då handling skall anses inkommen.)

Regeln i FPL 44 § om fastställande av den tidpunkt, då handling skall anses inkommen till rätten, har samma sakliga innehåll som motsvarande stadgande i FL 7 § (se ovan). Ang. tillämpningen av bestämmelsen i 2 st. kan nämnas rättsfallet *RÅ 1972 B 532 (RRK R72 2: 42),* där RegR avvisade besvär över KamR:s dom i familjebidragsmål, eftersom de anförts för sent (ink. till RegR:s kansli 16/11 72). Besvärstiden utgick 15/11 72, och besvärshandlingen hade tillställts RegR i ett denna dag i Göteborg poststämplat brev. Under sådant förhållande kunde handlingen, konstaterade RegR, "icke antagas ha funnits tillgänglig för RegR på postanstalt sistnämnda dag".

FPL 48—49 §§. (Ombud och biträde.)

I 48 § tillerkännes den som för talan i mål rätt att anlita ombud eller biträde. Av rättsfallet *RRK R74 1: 8* framgår att även juridisk person kan uppträda som ombud; bank ansågs här i mål om inkomsttaxering, vari dödsbo förde talan, som ställföreträdare för dödsboet på grund av dödsbodelägarnas fullmakter för banken att med den behörighet som tillkommer testamentsexekutor i alla avseenden företräda dödsboet.

RÅ 1972 B 262 illustrerar tillämpningen av 49 §. RegR förelade här S, som i uppgiven egenskap av ombud för B överklagat ett av KamR meddelat beslut ang. inhibition, att inom tre veckor från det RegR:s beslut delgivits honom genom fullmakt styrka sin behörighet att föra talan för B; därjämte upplystes om att B:s talan upptogs till prövning av RegR endast om föreläggandet iakttoges. (Jfr även *JO 1974 s. 619.)*

ADMINISTRATIV RÄTTSPRAXIS

Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (1975)

(Förvaltningsrättslig Tidskrift 1976 s 199–231)

I. INLEDNING

Förevarande framställning anknyter direkt till mina tidigare rättsfallsöversikter i FT 1975 s. 155—189 och 215—241. Vad där inledningsvis (s. 155 f) anförts om syfte, material, urvalsprinciper etc. gäller sålunda mutatis mutandis också här. Trots att rättsfallssamlingen RRK icke kan mäta sig med RÅ beträffande fullständighet och tillförlitlighet, har översikten av aktualitetsskäl primärt måst baseras på årgång 1975 av förstnämnda samling; några av de i RRK 1975 upptagna fallen återfinnes emellertid som referat i det när detta skrives nyligen utkomna häfte 2 av RÅ 1974, vilket då markerats. Vid sidan av RRK har även årgång 1975 av den för internt bruk inom RegR och KamR utgivna rättsfallssamlingen "Enkla meddelanden om rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna" (EMR) fått bidraga med några fall. Rättsfallsmaterialet har vidare — enligt samma princip som följts i de tidigare översikterna — kompletterats med ett antal JO-ärenden, avgjorda 1975 och publicerade i JO:s ämbetsberättelse 1975/76.

II. FÖRVALTNINGSLAGEN

FL 1—3 §§. (Lagens tillämpningsområde.)

Bestämmelsen i FL 1 § 2 st., att lagen endast gäller subsidiärt i förhållande till annan av riksdagen eller regeringen beslutad författning, har icke oväntat föranlett tolkningsproblem. Ur det aktuella materialet kan pekas på några olika situationer, där osäkerhet i tillämpningen framkommit.

JO 1975/76 s. 363 belyser relationen mellan stadgandet i TaxL 61 § 4 mom. om att skattskyldig är berättigad att företräda inför taxeringsnämnden för att meddela upplysningar till ledning vid taxering, som

berör honom, och FL:s bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde (6 §) och att lämna muntliga uppgifter (16 §). (Jfr FL 1975 s. 165 ang. JO 1974 s. 487.) I sin deklaration hade fru M. yrkat avdrag för underskott av rörelse. Då hon icke kunde utnyttja detta avdrag, framställde mannen i sin deklaration yrkande om allmänt avdrag med motsvarande belopp. Taxeringsnämnden frångick makarnas deklarationer i vissa hänseenden. I klagomålen hos JO uppgav mannen M., att han vid ett tillfälle inställt sig personligen inför taxeringsnämnden, varvid han medfört fullmakt från sin hustru för att såsom ombud för henne kunna erbjuda sig att svara på frågor och reda ut eventuella oklarheter även beträffande hennes deklaration. Taxeringsnämndens ordförande hade emellertid meddelat, att han "med stöd av lagen" vägrade M. att ge upplysningar om hustruns deklaration inför nämnden; hustrun borde, om hon ville lämna kompletterande uppgifter, inställa sig personligen.

JO konstaterade inledningsvis, att TaxL innehåller vissa bestämmelser (23, 47 §§) om fullgörande av deklarationsskyldighet m. m., vilka jämlikt FL 1 § sätter den allmänna regeln i FL 6 § ur spel. Vad gällde det i ärendet aktuella stadgandet i TaxL 61 § 4 mom. noterade JO, att i olika taxeringshandböcker — även den senaste, av Hermanson m. fl. 1972 utgivna (s. 179) — hävdats att rätten att företräda inför taxeringsnämnden uteslutande skulle gälla den skattskyldige personligen, däremot icke ombud för honom. Denna tolkning hade, menade JO, "säkerligen på sin tid haft stöd i välgrundade överväganden av ändamålskaraktär", men dessa skäl tillgodosågs numera genom regeln i FL 6 § om att myndighet äger påfordra huvudmannens personliga medverkan. TaxL 61 § 4 mom. borde därför nu tolkas direkt efter ordalydelsen, och regeln utgjorde då endast en kompletterande anvisning till FL 6 och 16 §§. Fråga var alltså icke om någon från FL avvikande bestämmelse, varför FL 6 § var tillämplig i fråga om skattskyldigs rätt att företräda inför taxeringsnämnd genom ombud; det ankom sedan på taxeringsnämndens ordförande eller nämnden i dess helhet att från fall till fall bedöma, om det kunde anses tillräckligt, att ombudet kom tillstädes, eller om den skattskyldiges personliga medverkan var erforderlig. Beträffande det aktuella ärendet uttalade JO, att M. utan vidare borde ha beretts tillfälle att företräda inför nämnden för att lämna upplysningar i fråga om de delar av hustruns taxering som berörde honom själv, nämligen vad avsåg det av hustrun yrkade underskottsavdraget, vilket M. önskade tillgodogöra sig i sin deklaration såsom ett av den andra maken ej utnyttjat allmänt avdrag;

frågan om M. uppträdde som ombud för hustrun eller ej saknade härvidlag betydelse. Taxeringsnämnden torde emellertid vidare, enligt vad JO tidigare anfört, ha ägt befogenhet att låta M. såsom befullmäktigat ombud företräda hustrun inför nämnden även såvitt rört sådana delar av hennes taxering, som ej berörde M., varvid det dock stått nämnden fritt att i enlighet med FL 6 § 1 st. fordra, att hustrun personligen skulle inställa sig.

Det är knappast ägnat att förvåna, att tillämpningsproblem kan uppstå, då vid förvaltningsrättsreformens genomförande befintlig författningsreglering delvis tar sikte på samma moment som regleras i FL. Att emellertid även i samband med reformen vidtagna ändringar i speciallagstiftningen givits en sådan utformning, att det framstår som oklart, huruvida FL:s regler i vissa situationer är tillämpliga, är mera betänkligt. Belysande är den olikartade tolkning av det i samband med förvaltningsrättsreformen tillagda 4 st. i BvL 14 § som hävdats å ena sidan av JO och å den andra av RegR. Enligt detta stadgande skulle — utan hinder av bestämmelsen i FL 2 §, att lagen icke gäller ärende hos kommunal myndighet, om ärendet avgöres genom beslut, som överklagas genom kommunalbesvär — 6, 8—10, 14, 15, 17, 19 och 20 §§ i FL äga tillämpning i samtliga ärenden hos barnavårdsnämnd.

RegR tolkade i rättsfallet *RRK R75 2: 25* detta stadgande så, att FL:s särskilda bestämmelser (här 15 §) skulle tillämpas vid handläggning av ärende hos barnavårdsnämnd, även om den i FL 3 § 1 st. uppställda, grundläggande förutsättningen härför — att det rör sig om "myndighetsutövning mot enskild" — icke var uppfylld; specialförfattningens föreskrift, att bl. a. FL 15 § skulle tillämpas i samtliga ärenden hos barnavårdsnämnd, ansågs alltså sätta det begränsande stadgandet i FL 3 § ur spel. Sålunda fann RegR, att social centralnämnd i ärende ang. avgivande av yttrande till tingsrätt — ett ärende, som ej innefattade myndighetsutövning — enligt BvL 14 § 4 st. haft att iakttaga FL:s kommunikationsregel (15 §) och därmed även föreskriften i BvL 19 § ang. parts rätt att påkalla muntligt förhör. Då nämnden här underlåtit att erinra part om rätten att begära muntligt förhör, hade dess beslut icke tillkommit i laga ordning, varför det upphävdes.

I *RRK R75 2: 36* — med samma utgång — fann RegR, att den person, som genom framställning hos barnavårdsnämnd föranlett nämnden att på nytt taga ställning till fråga om nedläggning av lekskola, jämlikt FL 15 § och BvL 14 § 4 st. skulle ha beretts tillfälle att yttra sig över en av nämnden införskaffad utredning, innan ärendet

avgjordes. Hänvisningen i BvL 14 § 4 st. till vissa bestämmelser i FL ansågs alltså tillämplig icke blott i rena barnavårdsärenden utan också i s. k. självstyrelseärenden, som handlägges av nämnden.

Efter framställning från JO (1975/76 s. 208) ändrades berörda stadgande så, att det numera klart framgår, att undantaget från principen, att FL icke är tillämplig i ärende hos kommunal myndighet i vilket beslut överklagas genom kommunalbesvär, endast omfattar sådana ärenden hos barnavårdsnämnd som avses i BvL 14 § 1 st., varjämte uttryckligen anges att FL 14, 15, 17, 19 och 20 §§ skall tillämpas endast i den mån annat ej följer av FL 3 § (SFS 1975: 1153). I propositionen (1975/76: 69 s. 4 och 6) härom underströk DepCh emfatiskt, att fråga var om en förtydligande lagändring, och att RegR tillämpat BvL 14 § 4 st. på ett sätt som ej avsetts. Härtill må sägas att RegR:s tillämpning av stadgandet varken stred mot dess ordalydelse eller de motiv som anfördes vid dess tillkomst (prop. 1971: 30 s. 622 f). Anmärkningen, att RegR:s tolkning icke överensstämde med "vad som förutsattes vid förvaltningsrättsreformen" synes alltså falla tillbaka på lagstiftaren.

Andra samordningsproblem har påtalats av JO i en framställning till regeringen om översyn av reglerna angående kungörande och delgivning av beslut, som rör en större persongrupp; se *JO 1975/76 s. 468*. Vid inspektioner av olika länsstyrelser hade JO uppmärksammat, att samspelet mellan FL, delgivningslagen och olika specialförfattningar icke fungerade tillfredsställande.

Under rubriken "typiska icke-normbeslut" diskuterar JO, hur LSt:s beslut att i kommunalbesvärsväg undanröja en kommunal myndighets beslut skall bringas att vinna laga kraft. LSt:s utslag kan här överklagas dels av kommunen, dels av envar kommunmedlem, som icke fört talan i målet. Samtliga kommunmedlemmar måste alltså underrättas om beslutet, för att besvärstiden skall börja löpa för dem och beslutet sålunda sedermera skall kunna vinna laga kraft. Enligt KomL 78 § utgör besvärstiden tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Som JO påpekar, bör uttrycket "erhöll del" rimligen uppfattas på samma sätt som uttrycket "fick del" i FL 12 § 2 st. 1 p., vilket innebär, att något krav på delgivning i enlighet med delgivningslagens formföreskrifter icke uppställts, utan att annan form av underrättelse kan godtagas. Då delgivningslagen 1 § för lagens tillämpning förutsätter, att det i lag eller annan författning finnes uttrycklig föreskrift, som påbjuder "delgivning" eller ger bemyndigande att anlita delgivningsförfarande enligt delgivningslagen, blir emellertid konse-

kvensen ytterligare, att denna lag i den aktuella situationen ofta (se nedan) formellt icke *får* tillämpas; eftersom KomL över huvud icke upptar någon föreskrift om att underrättelse skall ske, aktualiseras här ej heller den i delgivningslagens övergångsbestämmelser givna regeln, att lagen äger tillämpning i fråga om bestämmelse, som avser kallelse, föreläggande eller annan underrättelse, om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen framgår, att delgivning bör ske. Visserligen stadgas i FL 18 § 1 st. att "underrättelse får ske genom delgivning", men denna regel blir i många fall ej tillämplig på LSt:s utslag i kommunalbesvärsmål, eftersom ärendena ofta icke innefattar sådan myndighetsutövning mot enskild som avses i FL 3 § 1 st. och som utgör grundläggande förutsättning för att bestämmelserna i 14—20 §§ skall aktualiseras. Även om FL 18 § icke skulle vara tillämplig, anser JO det fullt försvarligt, att LSt i dylika fall använder sig av kungörelsedelgivning, men han finner det otillfredsställande, att frågan ej blivit otvetydigt löst i författningsväg.

Även när det gäller vissa "typiska normbeslut", t. ex. LSt:s beslut att fastställa lokal hälsovårdsordning eller ordningsstadga, saknas möjlighet att anlita kungörelsedelgivning enligt delgivningslagen. De specialförfattningar som normbesluten grundar sig på saknar bestämmelser, som gör delgivningslagen direkt tillämplig, och enligt FL 3 § 2 st. 2 p. skall lagens 14—20 §§ — inklusive stadgandet om delgivning i 18 § — ej tillämpas, "när ärendet avser föreskrift till allmän efterrättelse och fråga ej är om prövning med anledning av överklagande". Enligt FL 12 § 2 st. räknas besvärstiden i fråga om "beslut, som avser föreskrift till allmän efterrättelse och som ej delges" från den dag då beslutet "tillkännagavs"; har beslutet tillkännagivits vid mer än ett tillfälle, är dagen för det sista tillkännagivandet avgörande. I praxis har det visat sig medföra olägenheter att använda föreskrivna publiceringsåtgärder som utgångspunkt för beräkning av besvärstid. Särskilt framstår den juridiska innebörden av länskungörelserna när det gäller lagakraftvinnande och tillämplighet gentemot allmänheten som oklar, varför JO anser frågan böra övervägas på lagstiftningsnivå.

JO uppmärksammar i sin framställning också problem förknippade med olika "beslut som ej utgör renodlade normbeslut (gränsfall)", där den ytterligare komplikationen tillstöter, att tvekan kan råda, huruvida beslutet är att betrakta som ett normbeslut eller ej. Om fråga anses vara om normbeslut, blir de särskilda besvärstidsbestämmelserna för sådana beslut i FL 12 § om beräkning av besvärstid från tillkännagivandet tillämpliga — under förutsättning att tillkännagivande sker

— men däremot ej de särskilda bestämmelserna i FL 14—20 §§. Om fråga däremot ej anses vara om normbeslut, uppkommer den komplikationen, att FL:s särskilda bestämmelser, och därmed också delgivningslagen, kanske icke är tillämpliga på den grund, att beslutet ej rör myndighetsutövning mot enskild i den mening som avses i FL 3 §. JO diskuterar i anslutning härtill beslut om valdistriktsindelning, beslut om indelning i valkretsar för kommunala val och beslut om fördelning av mandat för sådana valkretsar samt förordnanden om nybyggnadsförbud m. m. enligt BySt 24 § 1 mom.

Som lämplig lösning på problemen anvisar JO primärt en vidgning av delgivningslagens tillämpningsområde i fråga om beslut, som rör en stor eller obestämd personkrets, genom ett tillägg till lagens 1 § enligt vilket förvaltningsmyndighet skulle äga att — oaktat vad som eljest följer av bestämmelserna — begagna sig av kungörelsedelgivning i här avsedda fall, när det är behövligt. Fördelarna med att på detta sätt utvidga användningen av institutet kungörelsedelgivning skulle vara, att detta utgör en modern och förhållandevis effektiv metod att meddela sig med allmänheten, och att man på ett enkelt sätt skulle erhålla en bestämd utgångspunkt för beräkning av besvärstid. Framför kungörelseformer, som är oreglerade i författningsväg, har förfarandet vidare, påpekar JO, den fördelen att allmänheten vet, eller i varje fall har möjlighet att få veta, var ett meddelande är att vänta.

FL 4—5 §§. (Jäv.)

JO 1975/76 s. 353 gällde frågan, huruvida häradsskrivare, som varit ordförande i taxeringsnämnd, på grund av jäv var förhindrad att i lokal skattemyndighet pröva fråga om skattetillägg för person, som han taxerat. Då ärenden rörande skattetillägg icke blir anhängiga hos lokal skattemyndighet efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över taxeringsnämnd, uteslutes tillämpning av regeln om *tvåinstansjäv* i FL 4 § 3 p. Däremot kan diskuteras, om *generalklausulen* i 5 p. är tillämplig i en sådan situation.

Allmänt sett ansåg JO det emellertid knappast riktigt att åberopa regeln om grannlagenhetsjäv för att vidga räckvidden av bestämmelsen om tvåinstansjäv. I konsekvens härmed ville han icke hävda, att den omständigheten, att en häradsskrivare såsom taxeringsnämndsordförande tagit befattning med en persons taxering ovillkorligen och generellt skulle medföra, att han av jäv var förhindrad att senare pröva fråga om skattetillägg för samma person. Å andra sidan kunde, framhöll JO, omständigheterna undantagsvis vara sådana, att formligt jäv

fick anses föreligga. JO hänvisade härvidlag till en av föredraganden i ärendet upprättad promemoria, i vilken bl. a. framhölls att — även om lokal skattemyndighet i sak torde vara bunden av taxeringsnämndens bedömning av taxeringsfrågan — fråga om eftergift av skattetillägg, t. ex. på grund av den oriktiga uppgiftens särskilda beskaffenhet, kunde uppkomma, varvid erfordrades en annan bedömning än den taxeringsnämnden haft att utföra. Med hänsyn till att allmänheten därjämte kunde finna det underligt eller stötande, att samma tjänsteman tog befattning både med taxering och skattetillägg, ansåg JO en sådan ordning olämplig. — JO erinrade avslutningsvis om det framlagda förslaget, att taxeringsnämnd skall fatta beslut om både taxering och avgiftssanktion; förlägges prövningen till en och samma myndighet, måste också en och samma person kunna besluta i båda frågorna.

Ärendet *JO 1975/76 s. 355* gällde en taxeringsnämndsordförandes förfarande att mot ersättning biträda skattskyldiga inom det egna distriktet. Socialförvaltningen i kommunen var huvudman för verksamheten — vilken endast avsåg enklare deklarationsservice åt pensionärer — och betingade sig ersättning med 5 kr för varje deklaration. Pensionärerna erlade detta belopp till taxeringsnämndsordföranden, vilken vid avslutad verksamhet inlevererade beloppet till kommunen och sedan erhöll arvode av denna efter timlön.

Vid avgörandet av frågan, huruvida *biträdesjäv* enligt FL 4 § 4 p. förelåg, fastslog JO, att det förhållandet, att ersättningen uppburits av kommunen, icke kunde tillmätas avgörande betydelse. Taxeringsnämndsordföranden hade oavsett nämnda redovisningsförfarande biträtt skattskyldiga inom det egna distriktet "mot ersättning" och förty varit jävig att behandla deras deklarationer. JO erinrade om att biträde, då fråga är om rättshjälp i rättshjälpslagens mening, erhåller ersättning från det allmänna, men att det aktuella jävsstadgandet likväl måste anses tillämpligt i dylika fall. Taxeringsnämndsordförandens invändning, att *undantagsregeln* i FL 4 § 2 st., även om jäv formellt skulle föreligga, gjorde hans förfarande lagenligt, tillbakavisades av JO. Även om det kunde antagas, att de aktuella deklarationerna varit av enkel beskaffenhet, kunde det icke sägas, att "frågan om opartiskhet uppenbarligen saknat betydelse".

JO berörde i sammanhanget också frågan om taxeringsnämndsordförandes behörighet att *utan ersättning* lämna biträde i motsvarande situation och framhöll, att skyldighet att anmäla jäv i nämnden även då kunde föreligga. *Generalklausulen* i FL 4 § 5 p. kunde nämligen aktualiseras, om ordföranden t. ex. av ideella skäl engagerat sig på ett

djupgående sätt i saken, då han biträtt med upprättandet av deklarationen. JO varnade för att en sådan ideell verksamhet i stor skala — med upprepade jävssituationer som följd — allvarligt skulle kunna störa arbetet i taxeringsnämnden.

JO 1975/76 s. 365 avsåg taxeringsnämnds *handläggning av jävsfråga*. Enligt FL 5 § 3 st. skall myndighet, då fråga om jäv mot någon uppkommit och annan ej trätt i hans ställe, snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får deltaga i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten ej är beslutför utan honom och annan ej kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov. Mot beslut i jävsfråga får enligt stadgandets 4 st. talan föras endast i samband med talan mot beslut, varigenom myndigheten avgör ärendet.

Av utredningen i ärendet framgick, att när taxeringsnämnden vid 1974 års taxering prövade jävsinvändning mot nämndledamoten J., denne väl icke deltog i prövningen eller beslutet i jävsfrågan men dock satt kvar vid sammanträdesbordet. Nämndens ordförande underlät att protokollföra beslutet och underrättade icke N. — som framställt jävsinvändningen och som nu anförde klagomål hos JO — om detta. N:s förnyade framställning i jävsfrågan vid 1975 års taxering prövades till en början ej av nämnden utan först sedan N. besvärat sig hos LänsskR och klagat hos JO. J. avträdde därvid, och nämndens beslut intogs i protokollet.

JO konstaterade inledningsvis, att tillämpliga regler i taxeringslagen och -kungörelsen rörande de former under vilka beslut fattas icke uttryckligen föreskriver, att taxeringsnämnd i protokollet skall intaga beslut att ogilla jävsinvändning. Ej heller finnes någon bestämmelse om att den skattskyldige skall underrättas om sådant beslut. Taxeringsnämndens behandling av saken ansågs emellertid icke tillfredsställande. J. "borde lämpligen" ha avträtt vid frågans behandling i samband med 1974 års taxering. N:s förnyade framställning i saken vid 1975 års taxering "borde genast ha prövats av nämnden i författningsenlig ordning". Vidare "borde lämpligen" nämndens år 1974 fattade beslut i saken ha intagits i protokollet och underrättelse därom ha tillställts N., så att denne kunnat föra talan mot beslutet i jävsfrågan i samband med besvär över taxeringen.

Endast vad gäller underlåtenheten att "snarast besluta i jävsfrågan" förelåg alltså ett direkt brott mot bestämmelserna i FL 5 §. J:s närvaro vid jävsfrågans behandling var enligt JO olämplig men stred formellt icke mot regeln, att vederbörande icke får "deltaga i prövningen". Av regeln i FL 5 § 4 p., enligt vilken talan kan föras mot beslut

i jävsfråga, under förutsättning att taxeringen överklagas, synes närmast implicit framgå, att beslutet skall dokumenteras i protokollet och underrättelse ges den vilkens jävsinvändning ogillats; som framgått, har JO dock nöjt sig med att beteckna nämndens underlåtenhet härvidlag som olämplig.

FL 6 §. (Ombud och biträde.)

Av det ovan (under FL 1—3 §§) berörda ärendet *JO 1975/76 s. 363* framgår, att skattskyldig principiellt har rätt att företräda inför taxeringsnämnd genom ombud; någon avvikande specialreglering, som härvidlag sätter FL 6 § ur spel, finnes icke. Att nämnden emellertid enligt detta stadgande kan påfordra även den skattskyldiges personliga medverkan, underströks samtidigt av JO.

FL 7 §. (Tidpunkt, då handling skall anses inkommen. Telegrambesvär.)

Att initiativ till ett ärende hos förvaltningsmyndighet kan tagas genom telegram framgår indirekt av FL 7 §. Något absolut krav på att ansöknings- eller besvärshandling skall vara egenhändigt undertecknad av den enskilde eller hans ombud uppställes — till skillnad från vad som gäller enligt FPL 3 § 2 st. — här icke, men enligt FL 7 § 3 st. skall telegrammet bekräftas av avsändaren genom egenhändigt undertecknad handling, "om myndigheten begär det".

I rättsfallet *RRK R75 2: 50* meddelade LSt kompletteringsföreläggande i bl. a. berört avseende, då kommunal besvärsnämnds beslut överklagats genom telegram. RegR fastslog här, att avsaknaden av klagandens egenhändiga underskrift, såsom LSt funnit, utgjorde en brist "av den beskaffenhet att den måst botas för att besvären skolat kunna upptagas till prövning i sak". — Även om det framstår som befogat att kräva bekräftelse i efterhand genom egenhändigt undertecknad handling, då den telegramledes väckta frågan avser besvär, må noteras att RegR:s uttalande går längre än vad FL föreskriver; möjligen kan man här tala om en analogisk tillämpning av FPL 3 §. (Se vidare om fallet omedelbart nedan under FL 8 §.)

FL 8 §. (Vägledning.)

Om (bl. a.) besvärshandling är ofullständig, skall myndigheten enligt FL 8 § — under förutsättning att bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt — vägleda klaganden, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt. Detta stadgande om en begränsad vägledningsplikt

tillämpades i nyssnämnda *RRK R75 2:50* av LSt sålunda, att man beredde klaganden tillfälle att inom tre veckor från delfåendet av LSt:s skrivelse inkomma med komplettering av de per telegram anförda besvären med klandrade beslutet, bevis när detsamma anslagits på kommunens anslagstavla samt egenhändigt undertecknad besvärsskrift. Skrivelsen innehöll vidare uppgift att, om komplettering icke inkom inom utsatt tid, ärendet ändå skulle avgöras. Då klaganden icke efterkom föreläggandet, beslöt LSt sedermera att icke upptaga besvären till prövning. Besvär häröver bifölls emellertid av RegR, som undanröjde LSt:s beslut och återförvisade målet, då LSt icke klargjort för klaganden, att påföljden vid underlåtenhet att komplettera besvärshandlingarna skulle komma att bli avvisning av besvären; LSt:s skrivsätt hade i stället närmast låtit förstå, att talan skulle komma att prövas på tillgängligt material.

RegR, som — enligt vad som framgått här ovan under FL 7 § — ansåg, att egenhändigt undertecknad besvärshandling utgjorde förutsättning för sakprövning även vid besvär hos förvaltningsmyndighet, tycks för situationer som den aktuella förorda en analogisk tillämpning av FPL 5 §. Enligt detta stadgande "skall rätten förelägga ... klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars ej upptages till prövning".

RRK K75 1:1 gällde av Vingresor 21/7 1972 anställt krav mot tullverket på mervärdeskatt, som erlagts för under juli och augusti 1970 införda resebroschyrer. Av restitutionsansökningen framgick icke vilka tullsedlar som avsågs, men 1/12 1972 kompletterade Vingresor framställningen härvidlag. GenTullSt uttalade, att krav mot tullverket icke kunde anses vederbörligen anställt, förrän "skrivelsen med angivande av de beslut som avsågs med klagomålet inkommit till tullverket". Då denna skrivelse inkommit först efter utgången av den tid som föreskrives i 4 § av förordningen 24/5 1928 ang. förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket, vägrade man att pröva framställningen. KamR undanröjde emellertid GenTullSt:s beslut och återförvisade målet. Visserligen saknade Vingresors första skrivelse uppgift om vilka tullsedlar som avsågs med kravet, men då denna brist botats "utan att sökanden ens förelagts att komplettera framställningen", saknades grund för att icke till prövning upptaga ansökan om restitution för mervärdeskatt, som påförts inom två år från den dag den ursprungliga ansökningen kom in, d. v. s. 21/7 1972.

En ansökan om restitution av detta slag är jämförbar med besvär, varför regeln i FL 12 § 1 st., att besvärshandling skall innehålla upp-

gift om det beslut som överklagas, bör anses tillämplig. Ett korrekt iakttagande av stadgandet i FL 8 § om myndighets vägledningsplikt, vad gäller ofullständiga ansöknings- eller besvärshandlingar, måste emellertid betyda, att den aktuella bristen — efter sådan vägledning — kan botas även efter fatalietidens utgång. Avhjälpes bristen, som här, i stället spontant av initiativtagaren, bör det icke rimligen läggas honom till last, att detta skett på ett sent stadium. Noteras bör att KamR:s skrivsätt närmast tyder på, att man förordar en analogisk tillämpning av FPL 5 §, då myndighets vägledningsplikt aktualiseras på sätt här skett. Är bristen av sådan beskaffenhet, att den ovillkorligen måste botas, för att sakprövning skall kunna ske, bör ett kompletterings*föreläggande* meddelas; av detta bör då också framgå, att underlåtenhet att inom viss tid avhjälpa bristen leder till talans avvisning.

I *JO 1975/76 s. 397* aktualiserades bl. a. frågan om LSt:s vägledningsplikt vid handläggning av *kommunalbesvärsmål*. LSt hade här avvisat en FNL-grupps besvär över gatunämnds veto enligt AOSt 2 §, eftersom endast kommunmedlem hade besvärsrätt och det ansågs framgå av besvären, att företrädarna för gruppen icke avsett att besvära sig för egen del. Hos JO anmärkte FNL-gruppen, att LSt borde ha tagit kontakt med den person som för gruppens räkning undertecknat besvären och påpekat, att det fanns formella fel i besvärsskrivelsen. Detta hade då kunnat avhjälpas mycket enkelt. I sitt av JO infordrade yttrande invände LSt bl. a., att det icke "torde ankomma på en myndighet att i ärende av förevarande slag, där myndigheten har en dömande funktion, vägleda klaganden på sätt FNL-gruppen velat göra gällande". JO påpekade inledningsvis, att rättspraxis intagit den ståndpunkten, att besvärsmyndigheten i kommunalbesvärsmål — "med ett relativt väl utvecklat tvåpartsförhållande" — bör förhålla sig relativt passiv och överlåta processens utformning åt parterna. Frågan, huruvida klaganden är kommunmedlem, prövas sålunda i allmänhet ej med mindre det är uppenbart, att klaganden ej kan äga medlemskap eller kommunen gör invändning härom. Dock ansåg JO, att sådan mera begränsad vägledningsplikt som avses i FL 8 § föreligger även i dessa mål. Är omständigheterna sådana, att LSt anser sig böra ex officio pröva klagandens behörighet att föra talan, kan LSt sålunda förelägga honom att visa sitt kommunmedlemskap. Om LSt i förevarande fall omedelbart — se vidare nedan under FL 10 § — tagit upp avvisningsfrågan och förelagt klaganden att visa medlemskap i kommunen, kan det tänkas, framhöll JO, att klaganden före besvärstidens utgång förklarat, att besvären skulle uppfattas som personliga. I den

mån LSt menat sig sakna befogenhet att direkt anmana klaganden att ändra talan på nämnt sätt, ansåg sig JO böra respektera LSt:s uppfattning. Något hinder att i neutral form meddela ett föreläggande, innehållande upplysning om innehållet i KomL 2 §, hade dock icke förelegat. Om detta i sin tur föranlett en ändring av talan före besvärstidens utgång, så att besvären kunnat upptagas till prövning, vore enligt JO intet att invända häremot.

JO:s uttalanden om tillämpningen av FL 8 § i kommunalbesvärsmål synes blott påkalla den kommentaren, att skälet för att LSt i dylika mål bör visa återhållsamhet vid processledningen knappast bör tillskrivas förekomsten av "ett relativt väl utvecklat tvåpartsförhållande" — denna JO:s beskrivning förefaller något missvisande — utan kommunalbesvärsinstitutets specifika funktion som ett instrument för en allmän medborgarkontroll över kommunalförvaltningen. — Ang. RegR:s utredningsansvar i kommunalbesvärsmål, se RÅ 1974: 115 (RRK R75 2: 11) nedan under FPL 8 §.

FL 10 §. (Remiss.)

I det nyssnämnda ärendet *JO 1975/76 s. 397* framförde FNL-gruppen även anmärkning mot LSt:s förfarande att först inhämta yttranden både från kommunen och FNL-gruppen för att sedan avvisa besvären under hänvisning till att klaganden saknat besvärsrätt. Man hänvisade därvid till stadgandet i FL 10 § enligt vilket myndighet, innan man inhämtar yttrande genom remiss, noga skall pröva behovet av åtgärden. LSt försvarade sitt handlande att besluta om "sedvanlig remissgång", trots att besvären sedermera kom att avvisas, med att man först på ett sent stadium i handläggningen av målet kom fram till att FNL-gruppen icke hade besvärsrätt. JO vitsordade, att man ibland — då en svårbedömd avvisningsgrund klarlägges först på ett sent stadium — fick acceptera, att talan avvisades, sedan målets sakliga beredning påbörjats. I förevarande fall framstod emellertid LSt:s handläggning som inkonsekvent, då man tagit upp avvisningsfrågan ex officio, vilket i praxis brukar ske endast när saken är uppenbar (jfr ovan under FL 8 §). Om LSt använder sig av vägen att ex officio utreda och pröva, om klaganden är kommunmedlem, bör det kravet kunna ställas, fastslog JO, att frågan prövas omedelbart utan föregående remissförfarande.

I *JO 1975/76 s. 496* redogörs för några ytterligare ärenden, där LSt remitterat besvärsinlagor för yttrande av beslutsmyndigheten, trots att sådan remiss enligt JO varit uppenbart obehövlig, därför att besvären

skolat avvisas p. g. a. överskriden besvärstid resp. avsaknad av besvärsrätt.

LSt:s förfarande att vid besvär över byggnadsnämnds beslut regelmässigt remittera besvärsinlagor till nämnden utan att dessförinnan ens ha sökt utröna, om de inkommit i rätt tid, betecknade JO i det första ärendet som betänkligt. I yttrande till JO hade LSt upplyst, att man på försök infört ett nytt system, som innebar remiss till byggnadsnämnden i två steg; först infordrades överklagade beslutet och delgivningsbevis, och därefter — om besvären befanns ha inkommit i rätt tid — yttrande och övriga handlingar. Enligt JO kunde emellertid ej heller det nya systemet gå fritt från kritik. Visserligen kom remissyttrande härigenom ej att inhämtas i de fall då besvär ej kunde prövas till följd av att de inkommit för sent, men om hinder mot sakprövning ej förelåg på denna grund, avsågs tydligen remiss skola ske slentrianmässigt. Enbart den omständigheten, att besvär blivit rättidigt anförda, utgör dock icke skäl för att anse, att remiss är behövlig, framhöll JO. Sakprövning kan vara utesluten på annan grund, och även då sakprövning skall ske, kan remiss vara obehövlig, t. ex. därför att saken är uppenbar. För att frågan om remissbehovet skall kunna meningsfullt prövas, förordade JO den rutinen, att LSt, när besvär inkommit, omedelbart rekvirerar samtliga handlingar från byggnadsnämnden. Om det vid genomgång av dessa visar sig, att besvären inkommit för sent eller att remissförfarande av annan anledning framstår som obehövligt, kan ärendet snabbt avgöras. Bedömes däremot remiss vara erforderlig, har LSt att med iakttagande av FL 10 § 2 och 3 pp förordna om hur remissförfarandet skall utformas. — De av JO sålunda förordade handläggningsrutinerna har mött kritik; se artikel i FT 1976 s. 91 ff av Klas Magnusson och Carl-Otto Lindberg.

Det andra JO-ärendet avsåg LSt:s förfarande att till byggnadsnämnd för yttrande remittera anförda kommunalbesvär över nämndens beslut att bevilja byggnadslov för uppförande av en livsmedelsbutik. Då sakprövning icke kunde ifrågakomma i ett dylikt fall, där förvaltningsbesvär var adekvat rättsmedel, var remissen onödig. LSt, som sedermera avvisat kommunalbesvären, medgav också detta.

FL 11 §. (Besvärsrätt.)

Den föga upplysande bestämmelsen i FL 11 §, att överklagbara beslut av myndighet kan angripas med besvär av "den som beslutet angår, om det gått honom emot", är avsedd att ge fortsatt stöd för tillämpning av de principer för besvärsrättsfrågans lösning, som redan före

lagens tillkomst utbildats i praxis. Enligt denna, ibland sakligt diskutabla, praxis kan en — fysisk eller juridisk — person, som icke intar direkt partsställning i ärendet, men som ändock beröres av beslutets verkningar, överklaga detta beslut, under förutsättning att vederbörandes intresse i saken på något sätt erkänts av rättsordningen. Två rättsfall, där klaganden baserat sin talan på klandrade beslutets ogynnsamma konsekvenser ur arbetarskyddssynpunkt, belyser sistnämnda krav.

Sedan LSt i *RRK R75 2: 15* funnit skorstensfejarmästares anmälan ang. fastighetsägares underlåtenhet att efterkomma meddelat föreläggande icke föranleda någon åtgärd, anförde ett antal anställda skorstensfejare i distriktet besvär hos KamR under åberopande av att "det ej kunde godtagas att föreskrifter av väsentlig betydelse för ett tillfredsställande arbetarskydd åsidosattes". I sitt av RegR ej ändrade utslag uttalade KamR, att det visserligen var av betydelse för klagandena i deras egenskap av anställda hos den skorstensfejarmästare, som gjort ifrågavarande anmälan hos LSt, att gällande bestämmelser angående skyddsanordningar iakttogs, men LSt:s beslut kunde dock icke anses ha gått dem emot i den meningen att de enligt FL 11 § ägde föra talan mot detsamma.

Även om överklagade beslutet sålunda faktiskt kunde vara menligt för klagandena, var beslutets verkan mot dem icke av art att konstituera besvärsrätt för dem, vilket torde förklaras av att deras påtalade intresse i saken — intresset av ett tillfredsställande arbetarskydd — icke erkänts av rättsordningen. De aktuella reglerna i brandlagstiftningen syftar till att förebygga brand etc. och icke primärt till att åstadkomma goda arbetsförhållanden för skorstensfejarna.

EMR K75 2: 13 gällde byggnadslov för uppförande av ett affärshus. Hos byggnadsnämnden förelåg bl. a. granskningsutlåtande av yrkesinspektionen, av vilket framgick, att avd. 9 av Handelsanställdas förbund hade yttrat sig över byggnadsföretaget. Vidare förelåg en skrivelse från förbundsavdelningen med begäran, att byggnadsritningarna skulle revideras, så att vissa av avdelningen uppställda krav i fråga om arbetsmiljön m. m. tillgodosågs. Sedan byggnadsnämnden beviljat byggnadslov, anförde förbundsavdelningen besvär, vari man vidhöll sina anmärkningar mot arbetsmiljön i den med byggnadslovet avsedda byggnaden. LSt konstaterade inledningsvis, att byggnadslov för arbetslokal eller personalrum enligt BySt 56 § 1 mom. 3 st. endast fick beviljas, om utlåtande förelåg från yrkesinspektionen och av detta framgick, att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation, som före-

träder arbetstagarna, fått tillfälle att yttra sig. Beträffande facklig sammanslutnings ställning i dylikt ärende fastslog LSt, att sådan icke kunde anses vara *part* och alltså icke i dylik egenskap kunde ha besvärsrätt. För bedömande av frågan, om förbundsavdelningen borde tillerkännas besvärsrätt som *sakägare i mera vidsträckt bemärkelse,* fick man enligt LSt undersöka *arten av den yttranderätt som tillerkänts facklig sammanslutning.* Det visade sig då, att den samlade bedömningen av arbetsmiljösynpunkter i byggnadslovsärenden tillkom yrkesinspektionen, som vid sitt ställningstagande i dylika frågor bl. a. hade att överväga de synpunkter som kunde ha anförts av företrädare för arbetstagarna. LSt underströk särskilt, att arbetstagarorganisation blott utgjorde ett av flera alternativa organ, från vilket yttrande skulle föreligga i denna typ av ärenden; man hade sålunda ingen ovillkorlig yttranderätt. I avsaknad av uttryckligt författningsstöd ägde facklig sammanslutning ej heller rätt att föra talan för de i visst företag anställda arbetstagarna blott av den anledningen, att man hade till uppgift att tillvarataga medlemmarnas intressen med avseende på deras arbetsförhållanden. LSt frånkände sålunda avdelningen besvärsrätt, och häri gjorde KamR ej ändring.

Trots att bestämmelserna i ovannämnda BySt 56 § med därtill anslutande föreskrifter i arbetarskyddskungörelsen 6 a och 8 §§ avsåg att garantera, att det tillämnade byggnadsföretaget var lämpligt från arbetarskyddssynpunkt, och trots att förbundsavdelningen i det konkreta fallet beretts tillfälle att yttra sig, hade man alltså enligt KamR ej rätt att överklaga ett beslut, som enligt klaganden ej tillgodosåg framställda krav avseende arbetsmiljön. I den proposition (1973: 130 s. 168) som föranledde nyssnämnda författningsbestämmelser motiverade DepCh dessa med att arbetstagarparten "även i detta hänseende [måste] ges ett genom lagstiftningen garanterat inflytande på hur grundläggande arbetsmiljöfaktorer som hänger samman med arbetslokalerna skall vara beskaffade"; det synes kunna ifrågasättas, om icke detta av rättsordningen erkända intresse även bör konstituera besvärsrätt för "arbetstagarparten", då beslutet gått vederbörande emot. Då det förefaller rimligt, att *någon* genom anförande av besvär ges möjlighet att bringa i byggnadslovsärende involverade arbetsmiljöfrågor inför högre myndighets prövning, uppkommer frågan, om i stället yrkesinspektionen har besvärsrätt i dylikt fall. Detta förefaller emellertid ytterst tveksamt. Visserligen är det uppenbart, att inspektionen av lagstiftaren ålagts det primära ansvaret för att byggnadsnämnden förses med material och synpunkter i arbetsmiljöfrågor, men *statliga*

myndigheter tillerkännes normalt ej i sin egenskap av företrädare för visst samhällsintresse — som också skall tillvaratagas av beslutsmyndigheten, här byggnadsnämnden — besvärsrätt. (Se Bjerkén, Byggnadslov s. 73 och 130; jfr Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 113 f, 116 f.)

Kommunerna tillerkännes besvärsrätt efter i princip samma regler som gäller för enskilda subjekt. I *RRK K75 2: 9* ansågs kommun äga överklaga LSt:s beslut att jämlikt NaturvL 13 § fridlysa visst område inom kommunen såsom naturminne. (Fallet anges i RRK felaktigt gälla tillämpning av FPL 33 §; ang. motsvarande inadvertenser i tidigare årgångar, se FT 1975 s. 164.) Kommuns intresse i naturvårdsärenden kan sägas ha erkänts av rättsordningen genom stadgandet i NaturvL 2 §, där det fastslås, att naturvården "är en såväl statlig som kommunal angelägenhet". Vidare bör nämnas stadgandet i NaturvK 16 §, enligt vilket LSt skall samråda med berörda kommuner, innan man fattar "beslut av vikt" i naturvårdsärende.

En *statlig myndighet* kan däremot som regel ej överklaga beslut av annan statlig myndighet; för besvärsrätt fordras — schematiskt — antingen att uttryckligt författningsstöd finnes, eller att myndigheten i fråga företräder ett speciellt allmänt intresse och intar partsställning inför beslutsmyndigheten (jfr ovan). Det förhållandet, att en myndighet har att enligt särskilt stadgande avge yttrande till beslutande myndighet, konstituerar t. ex. i och för sig icke besvärsrätt.

Sistnämnda situation aktualiserades i rättsfallet *RÅ 1974: 98 (RRK R75 2: 5),* där klaganden emellertid icke var ett renodlat statligt organ utan ett principiellt från den statliga organisationen *fristående offentligrättsligt subjekt,* nämligen allmän försäkringskassa. Fråga uppkom här, om dylikt organs rätt att anföra besvär skulle bedömas efter de riktlinjer som tillämpas beträffande enskilda och kommunala subjekt, eller om man skulle tillämpa de principer som härvidlag gäller för statlig myndighet. Efter att enligt LAF 18: 13 ha inhämtat försäkringskassas yttrande förordnade SocSt åtta av kassan ej föreslagna personer som förtroendetandläkare vid kassan. Detta beslut överklagades av kassan hos regeringen, som inhämtade RegR:s yttrande över besvärsrättsfrågan.

RegR konstaterade inledningsvis, att den allmänna försäkringen utgjorde en statlig angelägenhet, vilken bl. a. handhades av de allmänna försäkringskassorna. I fråga om sjukförsäkringen var kassorna att anse som försäkringsgivare, medan de beträffande övriga försäkringsgrenar enbart intog "ställningen som förvaltningsmyndighet"; i kon-

sekvens härmed ägde försäkringskassa besvärsrätt enligt LAF 20: 12 enbart i fråga om beslut i sjukförsäkringsärende, ej i pensionsärende. I egenskap av förvaltningsmyndighet var kassa att betrakta som "offentligrättslig juridisk person med statliga förvaltningsuppgifter". Då uppgiften att tillsätta befattningar hos försäkringskassa enligt LAF 18: 13 fördelats mellan RiksfV, SocSt och kassan, fick dessa organ i tjänstetillsättningsärendena, var för sitt kompetensområde, anses fullgöra "ensartade statliga uppgifter". Frågan om försäkringskassans rätt att anföra besvär över tjänstetillsättningsbeslut, som fattats av RiksfV eller SocSt, borde därför enligt RegR bedömas enligt de grunder som gäller för statlig myndighets besvärsrätt i fråga om annan statlig myndighets beslut. Då RiksfV, SocSt och försäkringskassan i dessa ärenden hade att bevaka "samma allmänna intresse, nämligen tjänstetillsättning i överensstämmelse med gällande regler som tillgodoser ett tillfredsställande handhavande av den allmänna försäkringen", fann RegR, att kassan saknade besvärsrätt i förevarande fall. (RegR:t Petrén — som utförligt utvecklade sina synpunkter — ansåg däremot, under hänsynstagande framför allt till allmän försäkringskassas ställning som fristående organ med egen ekonomisk förvaltning, att försäkringskassan borde tillerkännas besvärsrätt; kassan ansågs ha "ett starkt egenintresse av att få anställa just sådana befattningshavare som den önskar för att göra bruk av sin fria ställning".) — Regeringen fränkände, utan att ge någon egen motivering, kassan besvärsrätt.

FL 12 §. (Ordningen för anförande av besvär.)

Vad gäller den närmast självklara regeln i FL 12 § 1 st., att besvärshandling skall innehålla uppgift om det beslut som överklagas, må erinras om vad ovan (under FL 8 §) i anslutning till rättsfallet *RRK K75 1: 1* anmärkts beträffande den tidpunkt då nämnda uppgift måste ha presenterats, för att besvären skall kunna upptagas till prövning. Principen om myndighets vägledningsplikt synes förutsätta, att under besvärstidens slutskede anförda besvär måste kunna kompletteras även efter fatalietidens utgång.

Utgångspunkten för besvärstidens beräkning i fråga om "beslut, som avser föreskrift till allmän efterrättelse och som ej delges", är enligt FL 12 § 2 st. den dag då beslutet tillkännagavs; har beslutet tillkännagivits vid mer än ett tillfälle, räknas besvärstiden från dagen för det sista tillkännagivandet. I *RRK R75 2: 20* hade LSt jämlikt 2 kap. 64 § vattenlagen fastställt skyddsområde för grundvattentillgång för viss vattentäkt samt meddelat allmänna föreskrifter rörande

vad som jämlikt 2 kap. 63 § skulle iakttagas. I enlighet med föreskriften i 2 kap. 67 § vattenlagen hade beslutet införts i ortstidning (19/5 1973), anslagits å kommunens anslagstavla (16/5—22/6 1973) och införts i länskungörelserna (24/5 1973); därjämte hade klaganden såsom av beslutet berörd markägare underrättats genom särskild försändelse, vilken utkvitterats 25/5 1973. Besvärshänvisningen upplyste, att besvär över beslutet skulle ha inkommit till KamR inom tre veckor från den dag då beslutet senast tillkännagivits. I sitt av RegR ej ändrade besvärsutslag fastslog KamR, att besvärstiden följaktligen skulle räknas från 24/5 1973; besvären avvisades såsom för sent anförda.

Det förhållandet, att klaganden även vid en senare tidpunkt personligen underrättats om beslutet, innebar alltså icke, att besvärstiden i motsvarande mån förlängdes. Här må erinras om JO:s ovan under FL 1—3 §§ anmärkta framställning till regeringen om översyn av reglerna ang. kungörande och delgivning av beslut, som rör en större persongrupp; *JO 1975/76 s. 468.*

FL 15 §. (Kommunikation.)

Enligt FL 15 § får, med vissa undantag, ärende ej avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. De båda ovan under FL 1—3 §§ anförda rättsfall, där RegR tolkat BvL 14 § 4 st. på ett sätt som väckt statsmakternas missnöje och framkallat en förtydligande lagändring, illustrerar även vissa problem förknippade med den nu aktuella kommunikationsregeln.

Vad gäller frågan *hur kommunikation skall ske* framgår av FL 15 § att parten skall erhålla dels underrättelse om utredningsmaterialet, dels meddelande om sin rätt att yttra sig däröver. I *RRK R75 2: 25* hade social centralnämnd till part översänt en hos nämnden gjord utredning, varvid man bifogat ett av socialinspektören undertecknat missiv med texten "Härmed översändes bifogade utredning för delgivning. Utredningen torde återsändas snarast undertecknad." I yttrande över besvären över centralnämndens beslut anförde denna, att utredningen utkvitterats en vecka innan nämnden fattade sitt beslut, varför parten/klaganden "följaktligen haft en vecka på sig att yttra sig däröver"; något yttrande inkom dock icke före nämndens sammanträde. Även LSt ansåg förfarandet korrekt, då klaganden "haft tillfälle att före centralnämndens sammanträde ... kontakta någon representant för nämnden vid socialkontoret och inför denne yttra sig skriftligen

eller muntligen samt eventuellt begära ytterligare utredning". Som framgått ovan under FL 1—3 §§, biföll RegR besvären, men icke därför att principerna för kommunikation i FL 15 § i och för sig åsidosatts, utan med hänsyn till att de bestämmelser i BvL som RegR ansåg tillämpliga jämväl fordrat, att klaganden erinrats om rätten att begära muntligt förhör.

Det förefaller emellertid tveksamt, om kraven på en adekvat kommunikation här uppfyllts, då parten icke särskilt underrättats om sin rätt att yttra sig över det översända materialet och hon dessutom uppmanats att "snarast" underteckna och återsända detta. Man borde rimligen kräva, att myndigheten anger en bestämd frist — så tilltagen, att vederbörande verkligen hinner sätta sig in i materialet — inom vilken material *och* eventuellt yttrande skall ha inkommit.

Frågan om *vem som är kommunikationsberättigad* kan synas ha fått en något överraskande bedömning i *RRK R75 2: 36,* då RegR ansett, att en person, som hos barnavårdsnämnd begärt omprövning av nämndens beslut att nedlägga lekskola, bort beredas tillfälle att yttra sig över en av nämnden införskaffad utredning, innan ärendet avgjordes. Vederbörande ansågs alltså kommunikationsberättigad, trots att hon varken uppträdde som "sökande" eller "klagande" utan snarast som *anmälare* — en kategori, som ej heller brukar hänföras till gruppen "annan part". RegR fastslog, att beslutet i ärendet "föranletts" av framställningen utifrån, och "vid sådant förhållande" hade initiativtagaren jämlikt FL 15 § och BvL 14 § 4 st. skolat beredas tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet, innan ärendet avgjordes av nämnden. Även om ärendet på detta sätt initierats genom nämnda framställning, måste barnavårdsnämnden emellertid formellt anses ha agerat ex officio; framställningen hade ingen materiell anhängighetsverkan. (Jfr prop. 1971: 30 s. 441 f, 467.)

RRK R75 2: 30 visar bl. a., att *föremålet för kommunikation* icke nödvändigtvis utgöres av skriftligt material, utan att "det som tillförts ärendet" även kan vara muntliga uppgifter. RegR fastslog här, att kommunal besvärsnämnd — som enligt KomL 76 § 3 mom. bl. a. har att iakttaga FL 15 § — oriktigt underlåtit att med part kommunicera visst material, som tillförts tjänstetillsättningsärende hos nämnden genom muntligt förhör med socialchef och ordförande i social centralnämnd. — I fallet aktualiserades även *undantaget* från kommunikationsplikten för det fall "åtgärderna är uppenbart obehövliga" (15 § 1 p.). Besvärsnämndens invändning, att kommunikation kunnat underlåtas, då de muntliga förhören "varken i sak eller i värderingshän-

seende tillfört ärendet nytt material", tillbakavisades av RegR, som uttalade, att "redan den omständigheten, att muntligt förhör i besvärsärende anställs med någon som kan betraktas som klagandens motpart", fick anses tillräcklig, för att föreskrifterna i FL 15 § skall följas.

Beträffande hänvisningen i FL 15 § 3 st. till de begränsningar i rätten att ta del av det som tillförts ärendet, som stadgas i 14 §, må nämnas *JO 1975/76 s. 280.* JO konstaterade här, att FL 15 § principiellt gällde även vid utskrivningsnämnds handläggning av ärende, men att nämnda begränsningsregler innefattade garantier för att bl. a. sjukjournaler icke kommuniceras, när det finnes grundad anledning antaga, att genom materialets utlämnande ändamålet med vården skulle motverkas. — Tilläggas må att enligt SekrL 39 § 2 st. ytterligare kräves, att det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen är av "synnerlig vikt", att journalens innehåll icke uppenbaras.

FL 16 §. (Muntliga uppgifter.)

Vill sökande, klagande eller annan part muntligen lämna uppgift i ärendet, skall enligt FL 16 § tillfälle beredas honom att göra det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Bl. a. för att möjliggöra en tillämpning av den nyssnämnda kommunikationsprincipen ålägges myndigheterna vidare en principiell skyldighet att anteckna sålunda framkomna uppgifter. Ang. stadgandets tillämpning i taxeringsförfarandet må hänvisas till det ovan (under FL 1—3 §§) nämnda ärendet *JO 1975/76 s. 363.*

FL 17 §. (Motivering.)

Med vissa särskilt angivna undantag är förvaltningsmyndighet skyldig att förse beslut, varigenom ärende avgöres, med motivering. Kravet på att beslutet skall innehålla "de skäl som bestämt utgången" avses visserligen endast innebära, att "de springande punkterna" skall anges, men myndigheten skall göra det begripligt för parten, varför beslutet gått honom emot. Man får t. ex. icke nöja sig med att i ett avslagsbeslut förklara, *att* myndigheten icke funnit sökandens skäl tillräckligt bärande, utan han måste också informeras om *varför* så bedömts vara fallet. (Se prop. 1971: 30 s. 481 f, 493.)

Brister i sistnämnt avseende påtalades i *JO 1975/76 s. 448.* Byggnadsnämnd hade avslagit en ansökan om byggnadslov för uppförande av enfamiljshus, såvitt framställningen kunde anses innefatta dispens för tätbebyggelse. I besvär häröver framhöll klaganden, att byggnadsföretaget ej skulle komma att innefatta tätbebyggelse, och åberopade

olika omständigheter till stöd för denna sin uppfattning. LSt, som ogillade besvären, uttalade i sitt beslut bl. a., *att* byggnadsföretaget innefattade tätbebyggelse. JO kritiserade denna motivering — eller brist på motivering — då därav ej framgick *varför* LSt kommit till detta resultat. Då klaganden på anförda skäl hävdat, att byggnadsföretaget ej innefattade tätbebyggelse, måste det, framhöll JO, anses ha varit ett väsentligt intresse för honom att få kännedom om på vilka grunder den av honom framförda argumentationen underkänts. I sammanhanget påpekade JO även — vilket närmast förefaller självklart — att det i 17 § 1 st. 1 p. första ledet stadgade undantaget från motiveringsplikten för fall, då det är "uppenbart obehövligt att upplysa om skälen", icke var tillämpligt.

Nyssnämnda undantagsregel — dess första led, som avser situationer, då "beslut icke går part emot" — aktualiserades i *JO 1975/76 s. 475*. Sedan JO funnit, att två tjänstemän vid länsarbetsnämnd gjort sig skyldiga till tjänstefel, men att beivrandet därav borde kunna ske i disciplinär väg, överlämnade han handlingarna i ärendet till AMS för vederbörlig prövning av frågan om disciplinär åtgärd. Efter att ha hållit muntligt förhör med de båda tjänstemännen beslöt AMS att avskriva ärendet från vidare handläggning; någon motivering för beslutet gavs icke. JO — som på anförda skäl förklarade, att det var fel att avskriva ärendet, vilket icke kunnat avgöras annat än genom ett fällande eller ett ansvarsfriande beslut — medgav, att AMS icke enligt FL 17 § haft någon formell skyldighet att lämna motivering för sitt beslut, eftersom det icke gick tjänstemännen emot, men ifrågasatte, om icke AMS "det oaktat ändå bort i beslutet ta in sina skäl". Även om JO icke intog partsställning i det ärende som av honom överlämnats till AMS, var det *från JO:s synpunkt* angeläget att få del av de skäl som bestämt utgången. JO kunde visserligen icke överklaga beslutet att ej ingripa disciplinärt, men han hade vid denna utgång att i stället överväga åtal och behövde då som underlag för sin bedömning upplysning om beslutsgrunderna. Dessutom tedde det sig enligt JO *från allmänpreventiv synpunkt* menligt att underlåta att ange skälen för ett dylikt beslut, då risk därmed förelåg för att beslutet kom att tolkas som ett sanktionerande från styrelsens sida av de påtalade gärningarna. (Med hänsyn till denna risk ansåg sig JO ej kunna underlåta att genom åtal erhålla domstols prövning av gärningarna; tjänstemännen ådömdes sedermera böter för tjänstefel.)

Den aktuella undantagsbestämmelsen — "om beslutet icke går part emot eller det *eljest* är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen"

(kurs. här) — synes förutsätta, att det generellt är "uppenbart obehövligt" att lämna motivering, då "beslutet icke går part emot". Ärendet visar emellertid, att andra än rena partsintressen kan tarva, att skälen för beslut anges. Det förtjänar att erinras om att FL endast avser att garantera en minimistandard för förvaltningsförfarandet, och att myndigheterna därför icke bör med en strikt tillämpning av undantagsbestämmelser av denna art avstå från att motivera sina beslut, då det ur saklig synpunkt är befogat, att skälen redovisas.

Vid inspektioner av utskrivningsnämnder — resultatet vad gäller handläggningsfrågor redovisat i *JO 1975/76 s. 280* — säger sig JO ha iakttagit, att nämnderna varit påtagligt återhållsamma med att i besluten återge de skäl som bestämt utgången. Visserligen framgår av PVL 34 a § att skälen får utelämnas även i andra fall än som sägs i FL 17 § (jfr FL 1 § 2 st.), "om ändamålet med vården annars skulle motverkas", men anledningen till nämndernas återhållsamhet syntes JO icke så mycket vara hänsyn till ändamålet med vården som en villrådighet om hur skälen skall kunna anges på ett kortfattat men ändå tillräckligt upplysande sätt. Användningen av sådana allmänna uttryck som "bristande psykisk stabilitet", "visad misskötsamhet" och "avvikning från sjukhuset" gav visserligen icke någon fyllig bild av nämndens överväganden, men de borde ändå normalt kunna anses fylla kravet på att — utan att ändamålet med vården motverkas — återge de skäl som bestämt utgången. Beträffande stadgandet i samma 34 a §, att beslut om avslag på ansökan om utskrivning dock under alla förhållanden, vare sig motivering lämnats eller ej, skall innehålla uppgift om de i 1 § angivna förutsättningar på vilka beslutet grundas, framhöll JO, att det icke var tillräckligt att hänvisa till visst rum i 1 §, utan att innehållet i detta rum borde återges.

FL 18 §. (Underrättelse om beslut; besvärshänvisning.)

Ang. underrättelse om beslut, som rör en större persongrupp, se JO:s ovan under FL 1—3 §§ berörda framställning till regeringen (*JO 1975/76 s. 468*). — I sin nyssnämnda rapport avseende inspektioner av utskrivningsnämnder (*JO 1975/76 s. 280*) anger sig JO ha för flera nämnder måst framhålla skyldigheten att enligt FL 18 § meddela part besvärshänvisning, då det är uppenbart, att beslutet gått honom emot. I samband därmed har JO framhållit, att psykiatriska nämndens — besvärsinstansens — adress bör anges i besvärshänvisningen.

FL 19 §. (Självrättelse.)
Enligt FL 19 § äger myndighet rätta beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet. Frågan, huruvida denna självrättelsebefogenhet kunnat utnyttjas för korrigering av olika fel, som förelupit i samband med allmänt val, diskuteras i *JO 1975/76 s. 455* (I—III).

Vid de allmänna valen hösten 1973 förekom det i flera fall, att politiskt parti angav felaktigt personnummer på kandidat vid sin beställning av valsedlar, med följd att LSt vid valets avslutande förklarade fel person vald (I—II). Rättelse åstadkoms i ett fall genom besvär i ordinär väg och i tre fall genom att RegR beviljade resning, undanröjde LSt:s beslut och förklarade annan person vald. I yttranden till JO berörde vederbörande LSt frågan, om LSt själv kunde rätta fel av förevarande art, vilken man ansåg sig böra besvara nekande. Vid inspektion av en annan LSt uppmärksammade JO emellertid, att denna i motsvarande situation själv utan formlig framställning rättat felet och förklarat annan person vald. Den olikartade bedömningen som sålunda framkommit förklarades av att frågan icke reglerats i ValL och man tvekat om FL 19 § lämnar stöd för rättelse av val.

JO förklarade sig själv vara tveksam på denna punkt. En tillämpning av FL 19 § kunde i vissa situationer, där det var helt uppenbart, att den av väljarna åsyftade kandidaten var en annan än den som till följd av det felaktiga personnumret förklarats vald, te sig ganska naturlig. I andra fall kunde det emellertid vara diskutabelt, vem väljarna åsyftat. Som en allmän synpunkt framhöll JO, att det visserligen kunde förefalla praktiskt och bra, att ett val kunde rättas utan omgång, men att å andra sidan principiella betänkligheter mötte mot att låta en LSt eller — vid riksdagsval — RiksskV ändra resultatet av ett lagakraftvunnet val; under en tid av politisk oro skulle åtgärden kunna få vittgående konsekvenser.

Den hittills främst anlitade rättelsemöjligheten — ansökan om resning hos RegR — framstod enligt JO för framtiden som mindre lämplig, då besvärsprövningen i frågor om allmänna val numera överförts till en särskild nämnd, valprövningsnämnden. Det perspektiv som öppnar sig för framtiden syntes JO under alla förhållanden olustigt. Rättelse skulle — om man accepterade tanken, att sammanräkningsmyndighet åtminstone i viss utsträckning skulle kunna ändra sitt beslut med tillämpning av FL 19 § — kunna sökas hos vitt skilda myndigheter, nämligen LSt, i vissa fall RiksskV, valprövningsnämnden och RegR. I framställning till regeringen skisserade JO ett sätt att be-

mästra påtalade olägenheter. Han föreslog, att man i ValL skulle införa en bestämmelse, som inskränkte eller ännu hellre helt uteslöt självrättelse från sammanräkningsmyndighetens sida, men som i stället gav valprövningsnämnden möjlighet att i särskilda fall — då felet är uppenbart och av enkel beskaffenhet eller av teknisk art — pröva besvär, som anförts för sent; lämpligen borde sammanräkningsmyndigheten därvid själv kunna anhängiggöra talan om sådan omprövning.

JO har också haft att taga ställning till LSt:s möjligheter att med tillämpning av FL 19 § korrigera sitt beslut ang. fördelning av fullmäktigplatser i valkretsar för kommunalval (III). Sedan val hållits, sammanräkningen avslutats och valutgången fastställts, hade lokala skattemyndigheten i skrivelse till LSt anmält, att de mantalsskrivningsuppgifter, på vilka mandatfördelningen mellan de två berörda valkretsarna grundats, varit oriktiga. LSt ansåg ej beslutet behäftat med sådant fel som avses i FL 19 §, varför stadgandet icke — även om LSt på ett tidigt stadium efter beslutet hade upptäckt, att detta grundats på felaktiga befolkningssiffror — kunnat tillämpas av LSt.

JO fann ej anledning att rikta någon kritik mot LSt för att den i det läge som förelåg, när alla valförberedelser vidtagits och valet ägt rum, ansett sig ej böra ingå på någon form av självrättelse av mandatfördelningsbeslutet. Att LSt i stället upplyst om möjligheten att söka resning och anföra besvär över valutgången, fann JO tvärtom välbetänkt. Som LSt påpekat, kunde det tänkas, att vid prövning i högre instans rättelse ej ansågs böra ske annat än genom omval. Yrkande härom hade också framställts i anförda besvär. (Dessa resulterade dock i att RegR med beviljande av resning undanröjde LSt:s aktuella beslut jämte den av LSt fastställda valutgången och återförvisade målet för nytt beslut om fördelningen av fullmäktigplatser mellan kretsarna och därav föranledd sammanräkning.)

III. FÖRVALTNINGSPROCESSLAGEN

FPL 3 §. (Initiativets form.)

Rättsfallet *RRK K75 2: 7* illustrerar regeln i FPL 3 § 1 st., att anmälan — liksom ansökan, besvär, underställning och annan åtgärd, varigenom mål anhängiggöres — skall ske skriftligen. Sedan LänsR återkallat för W. utfärdat körkort och trafikkort, uppmärksammade vederbörande polisman i samband med att beslutet två månader senare delgavs W., att W. innehade jämväl norskt körkort och trafikkort. Dessa handlingar togs då om hand av polismannen, som per telefon

omgående underrättade tjänsteman vid LänsR om åtgärden. Redan samma dag beslöt LänsR att vägra godkännande av W:s norska kör- och trafikkort här i riket under viss tid. I anledning av W:s besvär konstaterade KamR, att LänsR enligt 4 § 1 mom. kungörelsen (1956: 522) med vissa bestämmelser i anledning av överenskommelser mellan Sverige samt Danmark, Finland och Norge angående ömsesidigt godkännande av körkort m. m. ägde att efter anmälan av LSt vägra godkännande för viss tid av sådant tillståndsbevis som avses i 3 § 1 st. nämnda kungörelse. LänsR:s beslut att återkalla W:s svenska kör- och trafikkort skedde efter anmälan från LSt. Då handlingarna i det sålunda anhängiggjorda målet icke utvisade, att W. även skulle inneha norskt tillståndsbevis, hade LänsR emellertid icke ägt att på grund av LSt:s anmälan och den därav föranledda utredningen senare jämväl pröva frågan om att vägra godkännande av det i Norge utfärdade tillståndsbeviset. Sådan anmälan som avses i 4 § ovannämnda kungörelse skall vidare enligt FPL 3 § ske skriftligen. Då LänsR uppmärksammats på W:s innehav av norskt tillståndsbevis allenast genom ett muntligt besked från polismyndigheten, hade man ej ägt upptaga den aktuella frågan till prövning.

FPL 6—7 §§. (Besvärstid m. m.)

Beträffande regeln i FPL 7 §, att besvärshandling skall ha inkommit till vederbörande förvaltningsdomstol inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av det beslut som överklagas, må pekas på rättsfallet *RRK R75 2: 12*. KamR:s dom i byggnadsmål hade här delgivits (jfr FPL 47 §) ombud, som enligt fullmakt ägde föra klagandens talan *hos KamR*. En avskrift av domen hade en månad senare på begäran även expedierats till klaganden. Då ombudet enligt 11 § 2 st. delgivningslagen varit behörig att mottaga delgivning av KamR:s dom, avvisade RegR besvären, då dessa icke inkommit inom tre veckor från den dag ombudet delgavs domen (jfr FPL 6 §). — Ang. avvisning jämlikt FPL 6 § av besvär över beslut, som tillkännagivits enligt 2 kap. 67 § vattenlagen, se *RRK R75 2: 20* under FL 12 §.

FPL 8 §. (Utredningsansvaret.)

Stadgandet i FPL 8 § 1 st., att "rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver", fastslår, att de berörda förvaltningsdomstolarna principiellt har att iakttaga den s. k. officialprincipen, men samtidigt klargöres att rättens utredningsansvar icke sträcker sig lika långt i alla mål. Av principiellt intresse är frågan, hur stadgandet

skall tillämpas i *kommunalbesvärsmål*. Frågan berördes icke särskilt i den departementspromemoria (DsJu 1970: 11) som legat till grund för FPL men uppmärksammades i LSt:s i Kopparbergs län remissyttrande häröver. LSt framhöll därvid, att "det skulle leda till orimliga och i varje fall av lagstiftaren knappast förutsedda konsekvenser om rätten ålades utredningsplikt i kommunalbesvärsmål och andra mål vari s. k. medborgartalan förs" (prop. 1971: 30 s. 529). DepCh uttalade sig emellertid icke om detta speciella problem.

I rättsfallet *RÅ 1974: 115 (RRK R75 2: 11)* — som gällde bestämmande av kommunal nämnds behörighet vid tillämpning av statlig författning som grund för fakultativ kommunal stödform — aktualiserades frågan om RegR:s utredningsskyldighet i kommunalbesvärsmål. Besvär anfördes här över arbetslöshetsnämnds beslut att, sedan beslut om avstängning upphävts, vägra klaganden ersättning för de dagar under avstängningsperioden då han icke hållit kontakt med arbetsförmedlingen och därmed icke ansågs ha stått till arbetsmarknadens förfogande. Klaganden anförde därvid bl. a., att "det inte fanns några anvisningar" om skyldighet att i denna situation stå i kontakt med arbetsförmedlingen. Sedan LSt partiellt bifallit besvären, fullföljde klaganden sin talan, varjämte arbetslöshetsnämnden yrkade, att LSt:s beslut skulle upphävas till den del det avsåg ersättning för viss angiven tid.

Efter att ha inhämtat yttrande från AMS angående arbetssökandens nyssnämnda eventuella skyldigheter fann RegR, att målet kunde avgöras i befintligt skick. RegR:t Petrén var emellertid av skiljaktig mening. För att kunna taga ställning till den i målet centrala frågan, huruvida arbetslöshetsnämnden genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet, erfordrades närmare utredning om vilken befogenhet nämnden haft på grund av de bemyndiganden kommunens fullmäktige givit nämnden med avseende på utgivande av arbetslöshetshjälp i form av kommunalt kontantunderstöd jämlikt arbetsmarknadskungörelsen. Med stöd av FPL 8 § ville Petrén därför förordna, att från kommunen skulle inhämtas fullständig utredning härom.

I sitt särskilda yttrande vitsordade Petrén, att kommunalbesvärsinstitutets speciella karaktär medför, att officialprincipen får en tämligen begränsad användning i sådana mål. Det ankommer på klaganden att anföra de omständigheter som kan ha till följd, att ett kommunalt beslut förklaras ogiltigt, och han skall även själv i princip anskaffa den bevisning som erfordras för att styrka påståendena. På vissa punkter kommer dock, menade Petrén, viss utredningsskyldighet jäm-

likt FPL 8 § att åvila RegR. Tre exempel gavs. *Om det klandrade beslutet icke skulle föreligga,* torde det ankomma på RegR att jämlikt nämnda lagrum skaffa in detta från vederbörande kommun trots föreskriften i KomL 76 § 1 mom. 2 st. om att klandrade beslutet skall bifogas besvären. Göres gällande att klandrade beslutet *strider mot lag eller bestämmelse i annan författning,* får RegR anses pliktig att företaga all den utredning som kan erfordras för att klarlägga det aktuella författningsrummets innehåll och betydelse. På enahanda sätt bör, om det göres gällande, att kommunalt organ *överskridit sin befogenhet,* organets formella kompetens klarläggas genom RegR:s försorg.

Beträffande påstående om befogenhetsöverskridande — som här var aktuellt — fastslog Petrén, att RegR i alla de fall då kompetensen regleras i författningsbestämmelse har att utifrån dessa stadganden fastlägga, vilken kompetens det kommunala organet haft i angivet hänseende. I andra fall var emellertid kompetensen bestämd av regler, som överordnat kommunalt organ meddelat för beslutsorganets verksamhet. Dessa regler — som då inramar organets befogenheter — kunde innefattas i allmänna riktlinjer, formbundna instruktioner eller i kortfattade kommunala beslut. I det nu aktuella målet hade beslutet fattats av ett organ, arbetslöshetsnämnd, vars allmänna kompetens var författningsreglerad men för vilket därutöver fanns ett speciellt kompetensreglerande beslut i form av ett uppdrag från fullmäktige till nämnden att administrera viss verksamhet, som närmare reglerades i statlig författning. Enligt Petréns mening borde officialprincipen i fall av denna art leda till att den instans som har att pröva kommunalbesvär, grundade på att organets av kommunen reglerade kompetens överskridits, måste ex officio skaffa fram de kommunala beslut som anger kompetensen för det organ som fattat klandrade beslutet. RegR kunde icke vid prövningen av klagandens talan slå sig till ro med att ingen part i målet direkt tagit upp frågan om var gränserna för nämndens kompetens på förevarande område gick i vidare mån än att en vidlyftig argumentation förts om beslutets förenlighet med vissa stadganden i arbetsmarknadskungörelsen. Vad gällde nämndens talan hos RegR påpekade Petrén, att nämnden bestritt, att den gjort sig skyldig till något kompetensöverskridande. Oavsett vad nämnden därvid anfört, måste det åvila RegR att ex officio klarlägga gränserna för nämndens befogenheter vid handläggningen av det ärende vari klandrade beslutet fattats. Målets beskaffenhet fordrade, att underlag fanns för avgörande om LSt:s eller nämndens ståndpunkt var den riktiga. Det förhållandet, att det av den i målet förda argumenteringen syntes fram-

gå, att parterna var införstådda med att nämnden haft i uppdrag att i sin verksamhet tillämpa arbetsmarknadskungörelsens bestämmelser om arbetslöshetshjälp i form av kommunalt kontantunderstöd, eliminerade icke behovet av kännedom om detta uppdrags innebörd. Tänkbart var att förbehåll därvid gjorts, som påverkade nämndens befogenheter i hänseenden, som kunde ha betydelse i målet.

Den olikartade syn på hithörande frågor, som sålunda kommit till uttryck i RegR vad gäller domstolens utredningsansvar i kommunalbesvärsmål, visade sig naturligt nog även vid målets avgörande i sak. RegR:s majoritet uttalade därvid, att i målet "ej påståtts annat än att arbetslöshetsnämnden efter vederbörligt bemyndigande haft att besluta om kommunalt kontantunderstöd med tillämpning av bestämmelserna därom i arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368). Berörda bestämmelser har således angett ramen för nämndens befogenhet på förevarande område." Besvären ogillades sedan, då nämnden på skäl som anförts av LSt och i den utsträckning som anges i LSt:s beslut "överskridit sin befogenhet såsom den bestämts genom föreskrifterna i arbetsmarknadskungörelsen". RegR:t Petrén ansåg däremot icke, att nämnden överskridit sin kompetens, och ville följaktligen med undanröjande av LSt:s beslut lämna klagandens mot nämndens beslut förda talan utan bifall. Då, som framgått, kompetensfrågan enligt Petréns uppfattning icke kunnat klarläggas utan ytterligare information om det uppdrag kommunens fullmäktige givit nämnden, nödgades Petrén basera sitt ställningstagande på olika hypoteser härvidlag.

Fallet belyser väl svårigheterna att på ett rimligt sätt iakttaga den enligt FPL 8 § formellt tillämpliga officialprincipen i kommunalbesvärsmål. Allmänt kan till stöd för majoritetens uppfattning anföras, att de grundläggande principer på vilka kommunalbesvärsinstitutet vilar kan komma att allvarligt rubbas, om RegR skulle ålägga sig ett långtgående utredningsansvar. Följden skulle möjligen kunna bli, att utvecklingen gick därhän, att varje blankt påstående om att ett kommunalt organ överskridit sin befogenhet kom att föranleda utredning ex officio om hur långt organets kompetens sträcker sig. Å andra sidan skulle det vara orimligt att generellt ogilla kommunalbesvär, baserade på påstående om befogenhetsöverskridande, om klaganden icke förmått klarlägga innebörden av författningsbestämmelser eller fullmäktigedirektiv, som anger organets kompetens. En viss, selektiv utredningsplikt synes befogad, om kommunalbesvären icke härvidlag helt skall sakna betydelse. Avslutningsvis må påpekas den slagsida regelsystemet är behäftat med därutinnan, att FPL 8 § ålägger förvaltnings-

domstol en utredningsplikt som saknar motsvarighet i FL för förvaltningsmyndigheternas del. Det framstår som ologiskt och opraktiskt, att RegR:s ansvar härvidlag går längre än den underordnade besvärsinstansens. (Se FT 1975 s. 222 ang. rättsfallet RRK R74 2: 33; jfr även JO 1975/76 s. 397 ovan under FL 8 §.)

Beträffande rättens utredningsansvar enligt FPL 8 § må även tilläggas, att detta — tillsammans med allmänna principer om snabbhet i förfarandet — enligt JO innefattar en skyldighet att fortlöpande bevaka målets handläggning under beredningsstadiet. För att förhindra onödiga dröjsmål i samband med remissförfarande — det aktuella ärendet, *JO 1975/76 s. 367,* gällde ett mål ang. arbetsgivares ansvar för arbetstagares skatt — var det därför lämpligt, att i remissen utsattes en tid inom vilken yttrande emotsågs.

FPL 10—12 och 18 §§. (Kommunikation.)

Reglerna om skriftväxling i FPL 10—12 §§ och den därtill anslutande allmänna kommunikationsbestämmelsen i 18 § har i det aktuella materialet blott figurerat i några få fall.

I *JO 1975/76 s. 374* framställdes anmärkning mot att LänsskR i mål angående eftertaxering av dödsbo rekvirerat boupptecknin efter den avlidna samt kontokurant från en bank över ett dödsboets konto utan att underrätta ombud i målet. JO fastslog, att det i enlighet med FPL 18 § — oavsett att både boupptecknin och kontokuranten kunde antagas ha varit till sitt innehåll bekanta för ombudet — varit påkallat att meddela denne, att handlingarna införskaffats, samt att ge honom tillfälle att, om så önskades, yttra sig med anledning därav. Underlåtenheten att så göra hade medfört, att i processen införts nya moment, som ombudet ej haft anledning att beröra. — Det må anmärkas, att undantag från kommunikationsskyldigheten enligt FPL 18 § jfrd med 10 § 2 st. bl. a. gäller, då "underrättelse är onödig". Blott det förhållandet, att en part (eller hans ombud) är förtrogen med det införskaffade materialets innehåll, gör, som framgår av JO:s uttalanden, ej kommunikation onödig. Det är givetvis ändå av vikt för honom att få veta, att materialet tillförts målet och att få tillfälle att uttala sig i anledning därav.

Även kan pekas på rättsfallet *RRK R75 1: 20,* där RegR undanröjde prövningsnämnds beslut om eftertaxering, då den skattskyldige icke före nämndens beslut fått del av den av taxeringsintendenten gjorda framställningen om eftertaxering och därmed icke erhållit tillfälle att avgiva förklaring över denna. Kommunikation kunde enligt den då

tillämpliga regeln i TaxF 77 § (jfr 116 §) underlåtas, om hinder härför förelåg, men då så icke varit fallet, hade prövningsnämnden icke ägt att taga upp frågan om eftertaxering till prövning.

FPL 13 §. (Remiss.)

Stadgandet i FPL 13 §, att rätten vid behov skall inhämta yttrande från förvaltningsmyndighet, som tidigare beslutat i saken, innehåller ingen föreskrift om att myndigheten skall föreläggas att yttra sig inom viss tid. Att sådant föreläggande ändå är lämpligt och i linje med regeln om rättens utredningsansvar framgår av det ovan under FPL 8 § nämnda ärendet *JO 1975/76 s. 367.*

FPL 29 §. (Ramen för rättens prövning.)

En strikt tillämpning av den i FPL 29 § fastslagna huvudregeln, att rättens avgörande ej får gå utöver vad som yrkats i målet, illustreras av rättsfallet *EMR K75 1: 17.* Enligt taxeringsintendents talan i LänsskR borde skattskyldigs intäkt av tjänst höjas till 12 328 kr. Efter att ha redogjort för de avdrag vartill vederbörande varit berättigad — tillhopa vad gäller taxeringen till kommunal inkomstskatt uppgående till 250 kr — hemställde intendenten "i enlighet med det anförda", att den taxerade inkomsten måtte bestämmas till "10 000 kr kommunalt". LänsskR biföll talan i sak, men då taxeringsintendenten i besvären hemställt, att den till kommunal inkomstskatt taxerade inkomsten skulle beräknas till 10 000 kr, ansåg sig LänsskR icke kunna gå utanför detta yrkande utan fastställde taxeringen till detta belopp, fastän den korrekt bort bestämmas till 12 070 kr. Hos KamR yrkade intendenten, att den till kommunal inkomstskatt taxerade inkomsten skulle bestämmas till 12 070 kr med en beskattningsbar inkomst av 10 000 kr "enligt de av honom i hans yrkande till länsskatterätten angivna förutsättningarna". Det rörde sig enligt intendenten om en felskrivning i hans besvärsskrift, vilken LänsskR bort rätta. Då LänsskR kan korrigera dylika fel i sina egna beslut genom s. k. självrättelse, borde det enligt intendenten "inte behövas extraordinära åtgärder för ändring av tydligt påvisbar felskrivning i ett yrkande av en taxeringsintendent". KamR fann emellertid LänsskR:s beslut lagligen grundat och ogillade besvären. Även om intendenten i *grunderna* för sitt yrkande angivit den taxerade inkomsten till 12 070 kr, hade LänsskR enligt KamR:s mening icke ägt fastställa taxeringen till ett högre belopp än vad intendenten *yrkat* i målet.

Även om den beloppsmässiga felaktigheten i yrkandet här var lätt

konstaterbar, synes KamR:s ståndpunkt mot bakgrund av utformningen av FPL 29 § vara den riktiga. Av det undantag från ovannämnda huvudregel som göres i stadgandets andra mening — se nedan — framgår klart, att rätten är förhindrad att gå utöver vad som yrkats i målet, om detta skulle leda till ett beslut, som är till enskilds nackdel.

Den i FPL 29 § intagna regeln om *reformatio in melius* tillämpades i *RRK K75 1: 22*. I sin självdeklaration hade R. redovisat underskott å fastighet med 17 343 kr, varför han hos sjömansskattenämnden ansökte om jämkning av sin sjömansskatt med nämnda belopp. Nämnden medgav honom jämkning med hälften av det yrkade beloppet, eftersom R. ägde endast hälften av fastigheten. KamR, hos vilken R. fullföljde sin ansökan, konstaterade, att R. var betalningsansvarig för den gäld som var nedlagd i fastigheten, och att han det aktuella året erlagt samtliga räntekostnader; han var då — trots att han ägde endast hälften av fastigheten — berättigad att avdraga dessa kostnader vid beräkningen av det skattemässiga resultatet av sin fastighetsdel. Då en korrekt tillämpning av aktuella regler gav vid handen, att underskottet i förvärvskällan annan fastighet för R:s del uppgick till 19 193 kr, vilket underskott R. icke kunnat utnyttja vid taxering enligt förordningen om statlig inkomstskatt, fann KamR med tillämpning av FPL 29 § honom berättigad till jämkning av sin sjömansskatt med 19 193, oaktat han yrkat jämkning med endast 17 343 kr.

Utgången är tilltalande, och fallet visar klart, hur värdefullt och nödvändigt det är att ha en undantagsbestämmelse, som modifierar huvudregeln, att rättens avgörande ej får gå utöver vad som yrkats i målet. Då klaganden i sak fått rätt i KamR, får "särskilda skäl" anses föreligga att tillerkänna honom det avdragsbelopp, som han var berättigad till, ehuru detta översteg det yrkade beloppet. Något motstående enskilt intresse, som kunde lida men av en sådan tillämpning, fanns ju i detta fall icke.

FPL 32 §. (Självrättelse.)

Stadgandet i FPL 32 § om självrättelse av förbiseendefel aktualiserades i *JO 1975/76 s. 373*. Under tiden W:s besvär rörande annan fråga vid 1972 års taxering var anhängiga i LänsskR, nedsatte KamR taxeringsvärdet på W:s fastighet, varför W. hos LänsskR jämlikt TaxL 102 § yrkade också därav betingad nedsättning av bl. a. 1972 års taxering. Detta senare yrkande förbisågs emellertid av misstag vid diarieföringen, och LänsskR tog ingen hänsyn därtill i sitt beslut. Sedan W. anfört besvär över beslutet, dock utan att nämna något om sitt andra

yrkande, översändes LänsskR:s akt till KamR. Då LänsskR sedermera fick vetskap om W:s yrkande enligt TaxL 102 §, vidtog man självrättelse av det första beslutet och biföll yrkandet.

Efter att ha redogjort för reglerna om instansordningen vid besvär i särskild ordning enligt TaxL 102 § (se 103 §) tog JO bestämt avstånd från tanken, att självrättelse enligt FPL 32 § skulle kunna företagas i en dylik situation. Sistnämnda stadgande medger endast en teknisk-formell självrättelse och kan icke åberopas som stöd för sådan rättelse, när ett relevant processfaktum — här ett besvärsyrkande — förbisetts vid beslutsfattandet. LänsskR:s handläggning stred sålunda enligt JO icke blott mot instansordningsprincipen utan också mot grunderna för FPL 32 §. När W:s andra besvärsskrift upptäcktes, borde den följaktligen ha överlämnats till KamR för handläggning där tillsammans med taxeringsfrågan i övrigt.

FPL 34 §. (Överklagbarhet.)

Återförvisningsbeslut får enligt FPL 34 § sista st. endast överklagas, "om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång". Bestämmelsen belyses av följande rättsfall. Sedan LänsR i *EMR R75 2: 1* ogillat besvär över förbud enligt BvL 50 § mot flyttning av barn från fosterhem, fullföljdes talan hos KamR. Målets bedömning krävde enligt KamR en närmare utredning av barnpsykiatriskt skolad läkare ang. barnets psykiska förutsättningar och dess förmåga att tåla påfrestningarna i samband med förflyttningen. Denna utredning borde ombesörjas av LänsR, varför KamR upphävde LänsR:s beslut och återförvisade målet för fortsatt handläggning. Besvär häröver avvisades av RegR med hänvisning till nyssnämnda stadgande i FPL. — Det rörde sig alltså här om en återförvisning betingad enbart av utredningstekniska skäl; KamR tog icke genom beslutet ställning i någon fråga, som inverkade på målets utgång.

FPL 48—49 §§. (Ombud och biträde.)

Om ombud ej genom fullmakt styrkt sin behörighet, skall rätten enligt FPL 49 § förelägga ombudet eller huvudmannen att avhjälpa bristen. Är i sådant fall ansöknings- eller besvärshandling undertecknad av ombud, skall i föreläggandet anges att talan upptages till prövning endast om detta iakttages.

Dessa bestämmelser aktualiserades i *RRK R75 1: 39,* där ett bolag i en av ombud undertecknad besvärsskrivelse yrkade, att bolaget påförda taxeringar skulle undanröjas. Då ombudet ej efterkom LänsskR:s

föreläggande att styrka sin behörighet att föra bolagets talan, avvisades besvären genom beslut 11/12 1972. Hos KamR fullföljde ombudet bolagets talan, varvid han företedde en fullmakt daterad 17/2 1972. Den omständigheten, att ombudet på detta stadium företett en tidigare daterad fullmakt, medförde emellertid enligt KamR icke, att "ombudet" kunde anses ha i vederbörlig ordning fört talan hos skatterätten mot taxeringsnämndens beslut. RegR var i sak av samma uppfattning men gav en ny motivering, som närmare anslöt till bestämmelsen i FPL 49 §, och som utmynnade i att "bolaget" — ej, som enligt KamR:s beslut, "ombudet" — icke genom ombudets åtgärd att i KamR förete nämnda fullmakt kunde anses ha i vederbörlig ordning fört talan i LänsskR mot taxeringsnämndens beslut.

Relationerna mellan ”den enskilde” och ”det allmänna”, representerat främst av stat och kommun, utgör det centrala temat för stats- och förvaltningsrätten. I denna bok har Hans Ragnemalm, professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet, samlat ett antal tidigare publicerade artiklar, som ur skilda aspekter belyser förhållandet mellan medborgare och myndighet.

Juristförlaget
Stockholm

ISBN 91-7598-177-7