National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

EX. A

S. O. U.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1946:69
JUSTITIEDEPARTEMENTET

FÖRVALTNINGSFÖRFARANDET

FÖRBEREDANDE UTREDNING ANGÅENDE REGLERING AV FÖRFARANDET HOS FÖRVALTNINGSMYNDIGHETER I ÄRENDEN RÖRANDE ENSKILD RÄTT OCH DÄRMED SAMMANHÄNGANDE FRÅGOR

PÅ OFFENTLIGT UPPDRAG VERKSTÄLLD AV

NILS HERLITZ

STOCKHOLM
1946

Statens offentliga utredningar 1946

Kronologisk förteckning

1. Betänkande angående rundradion i Sverige. Dess aktuella behov och riktlinjer för dess framtida verksamhet. Norstedt. 167 s. K.
2. Dödföddheten och tidigdödligheten i Sverige. Dess samband med nativitetsminskningen och dess förhållande vid olika former av förlossningsvård samt dess socialmedicinska och befolkningspolitiska betydelse. Av C. Gyllenswärd. Beckman. 115 s. S.
3. Betänkande med förslag till ändrade grunder för flottningslagstiftningen m. m. Hæggström. 99 s. Jo.
4. Betänkande med förslag angående uniformspliktens omfattning för viss personal vid försvarsväsendet. V. Petterson. 59 s. Fö.
5. Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m. m. V. Petterson. 351 s. S.
6. Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m. m. Bilagor. Beckman. 153 s. S.
7. Betänkande och förslag rörande åtgärder för att begränsa antalet kontraktsanställt manskap inom krigsmakten. Beckman. 136 s. Fö.
8. 1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till boställsordning för folkskolans lärare m. m. Marcus. 146 s. Fi.
9. 1945 års universitetsberedning. 1. Docentinstitutionen. Haeggström. 62 s. E.
10. Betänkande med förslag till omorganisation av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen m.m. Katalog- o. Tidskriftstryck. 217 s. K.
11. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 4. Skolpliktstidens skolformer. 2. Folkskolan. A. Allmän del. Idun. 341 s. E.
12. Betänkande om tandläkarutbildningens ordnande m. m. Del 1. Beckman. 216 s. E.
13. Investeringsutredningens betänkande med utredning rörande personal- och materielresurser m. m. för genomförande av ett arbetsprogram enligt av utredningen tidigare framlagt förslag. Marcus 72 s. Fi.
14. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 4. Skolpliktstidens skolformer. 4. Realskolan. Praktiska linjer. Idun. 193 s. E.
15. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 4. Skolpliktstidens skolformer. 2. Folkskolan. B. Förslag till undervisningsplaner. Idun. 253 s. E.
16. Betänkande angående forsknings- och försöksverksamheten på jordbrukets område i Norrland. V. Petterson. 133 s. Jo.
17. Den familjevårdande socialpolitiken. Beckman. 132 s. S.
18. P M angående utvecklingsplanering på jordbrukets område. Marcus. 252 s. Jo.
19. Betänkande med förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation. Idun. 92 s. Fo.
20. Betänkande angående den centrala organisationen av det civila medicinal- och veterinärväsendet. Idun. 361 s. S.
21. Betänkande med utredning och förslag angående rätten till arbetstagares uppfinningar. Norstedt. 71 s. Ju.
22. Betänkande med förslag till ordnande av kreditgivnings- och rådgivningsverksamhet för hantverk och småindustri samt bildande av företagarnämnder. Marcus. 144 s. H.
23. Socialvårdskommitténs betänkande. 12. Utredning och förslag angående moderskapsbidrag. Beckman. 115 s. S.
24. Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande. 1. Förslag till effektiviserad kurators- och arbetsförmedlingsverksamhet för partiellt arbetsföra m. m. Katalog- o. Tidskriftstryck. 200 s. S.
25. Betänkande med förslag till lag med särskilda bestämmelser om uppfinningar m. m. av betydelse för rikets försvar. Norstedt. 37 s. Ju.
26. Betänkande angående tjänstepensionsförsäkringens organisation. Marcus. 71 s. H.
27. Betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1946/47 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. Marcus. vij, 378 s. Fi.
28. Bilagor till betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1946/47 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. Marcus. 95 s. Fi.
29. 1943 års jordbrukstaxeringssakkunniga. Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser i fråga om taxering av inkomst av jordbruksfastighet samt lag om jordbruksbokföring. Marcus. 282 s. 3 bil. Fi.
30. Socialutbildningssakkunniga. 2. Utredning och förslag rörande statsvetenskapliga examina m. m. Hæggström. 127 s. E.
31. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 6. Skolans inre arbete. Synpunkter på fostran och undervisning. Idun. 194 s. E.
32. Betänkande med förslag till förordning angående allmänt kyrkomöte m. m. Hæggström. 161 s. E.
33. Försäkringsutredningen. Förslag till lag om försäkringsrörelse m. m. 1. Lagtext. Norstedt. iv, 150 s. H.
34. Försäkringsutredningen. Förslag till lag om försäkringsrörelse m. m. 2. Motiv. Norstedt. vj, 441 s. H.
35. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 6. Tiden juli 1944—juni 1945. Idun. 476 s. Fo.
36. Parlamentariska undersökningskommissionen angående flyktingärenden och säkerhetstjänst. 1. Betänkande angående flyktingars behandling. Beckman. 500 s. S.
37. Socialvårdskommitténs betänkande. 13. Förslag angående folkpensioneringens administrativa handhavande m. m. V. Petterson. 114 s. S.
38. Betänkande med förslag rörande officersutbildningen inom armén m. m. Hæggström. xiij, 504 s. Fö.
39. Den svenska växtodlingens utvecklingstendenser samt dess inriktande efter kriget. Idun. 106 s. Jo.
40. Betänkande angående hantverkets och småindustriens befrämjande. Marcus. 192 s. H.
41. Betänkande med förslag till skogsvårdslag m. m. Marcus. 430 s. Jo.
42. Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken. Del 1. Idun. 282 s. Jo.
43. Betänkande med förslag till verkstadsorganisation för väg- och vattenbyggnadsväsendet. Sv. Tryckeri AB. (2) 105 s. K.
44. Sakkunniga angående arbetsförmedlingens organisation. Del 1. Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren. V. Petterson. 390 s. Fi.
45. Betänkande med förslag till åtgärder för främjande av ridhästaveln m. m. Norstedt. 94 s. Fö.
46. Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken. Del 2. Idun. 606 s. Jo.
47. Rationalitetsvariationerna inom det svenska jordbruket. Av L. Nanneson. Idun. 84 s. Jo.
48. 1945 års lönekommitté. 1. Betänkande med förslag till statliga löneplaner m. m. Marcus. 240 s. Fi.
49. Ärvdabalksakkunnigas förslag till föräldrabalk. Norstedt. 192 s. Ju.
50. Betänkande med förslag till nyorganisation av kyrkomusikerbefattningarna m. m. Del 2. Sv. Tryckeri AB. iv, 216 s. E.
51. Sakkunniga angående arbetsförmedlingens organisation. Del 2. Den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation. Motiv och förslag. V. Petterson. 189 s. Fi.
52. Socialvårdskommitténs betänkande. 14. Utredning och förslag angående ålderdomshem m. m. Beckman. 88 s. S.
53. Betänkande om befolkningspolitikens organisation m. m. Beckman. 70 s. S.
54. Utredning angående reglering av den territoriella församlingsindelningen i Stockholm. Av E. Schalling. V. Petterson. 254 s. E.
55. Utredning rörande sexualundervisningen i högre skolor jämte förslag till handledning i sexualundervisning för lärare i högre skolor. Hæggström. 103 s. 4 pl. E.
56. 1944 års skattesakkunniga. 2. Betänkande med förslag angående idrottssammanslutningars beskattning för inkomst. V. Petterson. 198 s. Fi.

(Forts. å omslagets 3:e sida.)

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1946: 69
JUSTITIEDEPARTEMENTET

FÖRVALTNINGSFÖRFARANDET

Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor

På offentligt uppdrag verkställd av

NILS HERLITZ

STOCKHOLM 1946
ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI-AKTIEBOLAG
468289

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Till KONUNGEN.

Den 15 juli 1944 har Eders Kungl. Maj:t förordnat mig att såsom sakkunnig inom justitiedepartementet verkställa förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande en-

skild rätt och därmed sammanhängande frågor. Sedan uppdraget nu fullgjorts, får jag härmed i underdånighet överlämna bifogade utredning.

Stockholm den 8 oktober 1946.

Underdånigst

NILS HERLITZ

Förteckning

över skrifter som citeras under förkortningar eller med angivande av endast författarnamn samt över övriga i utredningen använda förkortningar.

ASKELÖF, T., och STRAHL, I., Lagen om folkpensionering m. m. Sthlm 1938.

Bet. 1936 = [Finska lagberedningens] Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans. Helsingfors 1936.

Bet. 1945 = [Finska lagberedningens] Betänkande om sökande av ändring i förvaltningsärenden. Helsingfors 1945.

BIÖRKLUND, G., och BERGLUND, H., Våra trafikförordningar. Sthlm 1940.

EEK, H., Administrativa frihetsberövanden. Uppsala och Sthlm 1943.

EKELÖF, P. O., Straffet, skadeståndet och vitet. Uppsala 1942.

FAHLBECK, E., Förvaltningsrättsliga studier, [I], II. Sthlm 1937, 1941.

HAMMARSKJÖLD, HJ., Betänkande om regeringsrätt. Sthlm 1907.

HERLITZ, N., Föreläsningar i förvaltningsrätt, I, II. Sthlm 1937, 1939.

HERLITZ, N., Förvaltningsrättsliga grunddrag. Sthlm 1943.

JÄGERSKIÖLD, S., Tre utlåtanden. Sthlm 1946.

KALLENBERG, E., De ordinära devolutiva rättsmedlen i den svenska civilprocessen. 2 uppl. Lund 1922.

MUNKTELL, H., Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen. Uppsala 1936.

MUNKTELL, H., Om rättegångskostnader i administrativ process. Uppsala 1937.

NORRMAN, S., Fattigvårdsprocessen, dess förutsättningar och förlopp. Praktisk handbok. Sthlm 1931.

NORRMAN, S., Rätt mantalsskrivningsort. Praktisk handbok. Sthlm 1944.

OLIVECRONA, K., Utsökning. Lund 1945.

REUTERSKIÖLD, C. A., Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, I —. Uppsala 1914—20.

SANDSTRÖM, K. G. A., Om taxering för inkomst och förmögenhet. Sthlm 1940.

SJÖHOLM, E., Lagstiftningen om polisväsendet m. m. Sthlm 1941.

STJERNQUIST, P. NILSSON, Om handräckningsutslag. Lund 1946.

STÅHLBERG, K. J., Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. Helsingfors 1940.

SUNDBERG, H. G. F., Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Sthlm 1943. [När endast författarnamn utsättes, åsyftas detta arbete.]

SUNDBERG, H. G. F., Utredning rörande inrättandet av ett särskilt besvärsinstitut i befordringsärenden för Stockholms stad. Sthlm 1932.

SUNDBERG, H. G. F., Kommunalrätt. Allmänna delen. 2 uppl. Sthlm 1942.

SUNDBERG, H. G. F., Förvaltningsrättslig specialprocess. Sthlm 1944.

THULIN, G., Register till regeringsrättens årsbok 1909—1929. Sthlm 1931. D:o 1930—37. Sthlm 1940. D:o 1938—42. Sthlm 1945.

WESTERBERG, O., Om administrativ besvärsrätt. Sthlm 1945.

ÅKESSON, O., Betänkande med förslag till rationalisering av länsstyrelsernas arbetssätt m. m. 1945 [stencilerad].

ALU	Andra lagutskottet(s utlåtanden och memorial).
FK	Första kammarens protokoll.
FLU	Första lagutskottet(s utlåtanden och memorial).
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift.
GRB	Gamla rättegångsbalken.
JO	Justitieombudsmannen(s ämbetsberättelse).
KPr	Kunglig proposition.
KU	Konstitutionsutskottet(s utlåtanden och memorial).
Lag $^{15}/_{3}$ 1942.	Lagen $^{13}/_{3}$ 1942 med särskilda bestämmelser ang. stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig och krigsfara m. m.
MO	Militieombudsmannen(s ämbetsberättelse).
NAT	Nordisk Administrativt Tidsskrift.
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd. I.
RB	Rättegångsbalken 18 juli 1942.
RF	Regeringsformen.
RO	Riksdagsordningen.
RÅ	Regeringsrättens årsbok.
SJT	Svensk Juristtidning.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SST	Svenska Stadsförbundets Tidskrift.
StvT	Statsvetenskaplig Tidskrift.
TF	Tryckfrihetsförordningen.
UL	Utsökningslagen.
VL	Vattenlagen.

I. Inledning.

1. Uppdragets innebörd.

I en vid 1942 års riksdag inom första kammaren väckt motion, nr 141,[1] anfördes:

Man torde kunna räkna med att frågan om en processreform vid denna riksdag omsider får sin lösning och att vårt rättegångsväsen därmed kommer att erhålla en välbehövlig omgestaltning. Särskilt kommer rättegångsförfarandet att få former, som bättre än de nuvarande tillgodose rättssäkerhetens krav.

Tanken går i detta sammanhang osökt till det förfarande, som tillämpas vid förvaltningsdomstolarna — regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet m. fl. — ävensom vid övriga förvaltningsmyndigheter, då de hava att avgöra frågor som angå enskild rätt. Det ligger ju i öppen dag, att de avgöranden, som sådana myndigheter hava att träffa, ofta äro av synnerligen maktpåliggande art och för den enskilde av djupt ingripande betydelse. De äro ur dessa synpunkter i många fall av lika stor vikt som de vid allmän domstol förekommande rättegångsmålen. För varje år ökas förvaltningsmyndigheternas befogenheter, i det att på det ena såväl som det andra området den enskildes rätt göres beroende av deras beslut. Det är under dessa förhållanden givetvis angeläget, att vid handläggningen av mål och ärenden hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter tillämpas ett förfarande, som i möjligaste mån säkerställer ett riktigt och rättvist avgörande. Sålunda erfordras t. ex. regler om de former i vilka de enskilda hava att hänvända sig till myndigheterna, om sättet för verkställande av utredning, om de medel som stå myndigheterna till buds för införskaffande och eventuellt framtvingande av upplysningar, om den enskildes rätt att bliva hörd i angelägenheter som angå honom, om de grundsatser enligt vilka myndigheterna skola värdesätta de upplysningar de vunnit, om sättet för delgivning och kungörande av myndigheternas beslut, om de förutsättningar under vilka ett beslut kan verkställas, om rätten att anföra besvär eller i annan form klandra ett beslut, om sättet för sådan talans handläggning o. s. v.

Det kan ingalunda påstås, att den svenska lagstiftningen förbisett detta behov. Tvärtom. Det hör till de fastaste traditionerna i svensk förvaltningsrätt att sörja för en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande handläggning av förvaltningens mål och ärenden såväl som domstolarnas. Detta förhållande framträder starkt, när man jämför Sverige med andra länder. Med fog har det brukat framhållas såsom karakteristiskt att det funnits och finnes ett drag av domstolsmässighet hos vår förvaltning. Detta drag framträder i första hand i en mångfald av lagar och författningar, som med större eller mindre noggrannhet reglera förfarandet hos myndigheterna vid mellanhavanden mellan det allmänna och de enskilda och alltså meddela mer eller mindre noggranna regler i sådana ämnen som nyss angivits. Men

[1] Motionen, som frambars av hr N. Herlitz, var dessutom undertecknad av hrr G. Andrén, T. Caap, A. Engberg, Å. Holmbäck, S. Larsson, S. Linnér, K. G. A. Sandström, R. Wagnsson, G. Velander, Th. Wennquist och N. Wohlin.

denna lagstiftning är ändå mycket ofullständig. Där den brister, utfyllas luckorna till icke ringa del av regler, som utvecklats i praxis utan att finna uttryck i skriven rätt. Det är karakteristiskt, att sådana regler i mycket stor utsträckning kunna föras tillbaka till den rättegångsbalk, som nu skall ersättas av en ny. (Se HERLITZ, Rättegångsbalkens betydelse på stats- och förvaltningsrättens område, Minnesskrift ägnad 1734 års lag, II s. 1023 ff.) Det betydande inflytande, som rättegångsbalken sålunda haft även på förvaltningens område, kan förklaras på olika sätt. Delvis förhåller det sig väl så, att i domstolsväsendets vanor uppfostrade ämbetsmän jämförelsevis omedvetet tillämpat sådana grundsatser, som de känt från domstolarna, i sin förvaltande verksamhet. Delvis har man betraktat rättegångsbalken såsom direkt eller analogiskt tillämplig även inom större eller mindre områden av förvaltningen.

Vad man kan anmärka mot den nu gällande ordningen är i första hand, att den är alltför skiftande. Det ligger visserligen i sakens natur, att förfarandet inom förvaltningen måste taga sig många växlande former allt efter beskaffenheten av olika myndigheters verksamhetsuppgifter och av de mål och ärenden förfarandet avser. Det vore en orimlig tanke att vilja över förvaltningens område i dess helhet etablera en ensartad ordning jämförlig med den som gäller för rättegångsväsendet. Men olikheterna äro utan tvivel väsentligt större än som betingas av målens och ärendenas beskaffenhet. Mycket ofta gör man inom förvaltningsrätten den iakttagelsen, att olika författningar gått skilda vägar vid lösningen av ett och samma problem utan att detta föranletts av någon saklig skillnad mellan de ärenden, om vilka det i det ena och det andra fallet varit fråga. Man kan såsom exempel framhålla de mycket växlande bestämmelserna angående besvär i olika författningar. Det föreligger sålunda många skiljaktigheter, som uppkommit uteslutande på den grund att man vid lagstiftningsarbetet icke i tillräcklig grad beaktat och tillgodosett kraven på följdriktighet och sammanhang. Detta gäller både om den lagstiftning som berott av Kungl. Maj:t ensam och om den som i en eller annan form påfordrat riksdagens medverkan. Vad den sistnämnda angår, bör erinras, att lagrådet endast i begränsad omfattning haft att göra med förvaltningsrättslig lagstiftning och därför endast i ringa mån kunnat verka för nödig enhetlighet. Vad nu sagts gäller i ännu högre grad om sådana författningar, som utfärdas av andra myndigheter, såsom länsstyrelser och centrala verk. Självklart är att olikheterna bli än mer framträdande på sådana områden som överhuvud taget icke reglerats genom skriven rätt utan uteslutande genom myndigheternas praxis, kanske t. ex. genom en praxis, som växlar från den ena länsstyrelsen till den andra; man skall icke glömma, att — såsom redan anmärkts — dessa områden i följd av lagstiftningens ofullständighet äro mycket vidsträckta.

Men innebär då den olikformighet, som sålunda kan konstateras, någon verklig olägenhet? Ja, utan tvivel, särskilt om man betraktar spörsmålet från medborgarnas synpunkt. Ju mera skiftande och i följd härav svåröverskådliga de regler äro som de hava att iakttaga vid sina mellanhavanden med myndigheterna, desto större är risken för att de genom försummelse att iakttaga vad som ankommer på dem åsamka sig rättsförluster. Varje steg man kan taga till ökad likformighet i förvaltningsförfarandet är till gagn för rättssäkerheten.

Det är emellertid icke blott olikformigheten i och för sig som medför olägenheter. Än betänkligare är, att gällande regler icke äro så fullständiga som önskvärt vore. En mängd spörsmål av icke ringa betydelse lämnas av författningarna obesvarade. Luckorna utfyllas visserligen — såsom redan framhållits — till en viss grad av jämförelsevis fasta oskrivna regler som utformas i myndigheternas praxis. Men det är ingalunda säkert att så sker. Där det ej skett, har man att räkna med att förfarandet gestaltas än si, än så, efter omständigheterna i det särskilda fallet. Det är uppenbart, att häri ligger en allvarlig fara för att ärendenas handläggning kan komma att äga rum på ett sätt som icke stämmer väl överens med rättsmed-

vetandets krav; man kan icke heller bortse från att en viss möjlighet öppnas för rent godtycke från myndigheternas sida.

Man kan peka på många områden, där de förvaltningsrättsliga författningarna förete betänkliga luckor. Så t. ex. har endast i ringa utsträckning blivit klargjort, i vad mån ämbets- och tjänstemän äro skyldiga att på grund av jäv avhålla sig från handläggning av mål och ärenden (se MUNKTELL, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen). Högeligen osäkert är, i vilken utsträckning måls och ärendens avgörande skall bero av vad sökande eller andra parter andragit eller styrkt, och i vad mån självständiga insatser vid ärendenas handläggning skola göras av myndigheterna själva »ex officio» (jfr t. ex. REUTERSKIÖLD, Statsregementet s. 266 ff., SUNDBERG, Statsvetenskaplig tidskrift 1927 s. 207, HERLITZ, a. a. s. 105). I samband härmed står den på vissa områden livligt diskuterade frågan om »bevisbördan»: skall, då utredningen i ett ärende är ofullständig, avgörandet utfalla till den enskildes förmån eller till det allmännas? Ytterst ofullständiga äro reglerna om huruvida och på vad sätt parter i förvaltningsrättsliga mål och ärenden kunna begagna sig av ställföreträdare (THULIN, Nordisk administrativt tidsskrift 1932 s. 80 ff.). Den enskildes rätt att bliva hörd i mål och ärenden som angå honom är endast ofullständigt tillgodosedd genom författningsföreskrifter. Oklart är också i många fall, i vilken utsträckning upplysningar från enskildas sida kunna av myndigheterna fordras. Ovisst är i åtskilliga fall, huru det skall förfaras vid förhör och dylika förrättningar: om de skola vara offentliga, om rättsägaren äger betjäna sig av biträden o. s. v. Formerna för delgivning och andra meddelanden till enskilda äro endast i otillräcklig omfattning reglerade (se FAHLBECK, Förvaltningsrättsliga studier, I s. 176 ff. och NORGREN, Förvaltningsrättslig tidskrift 1941 s. 361 ff.). Under vilka förutsättningar går det för sig, att en myndighets beslut ändras eller återkallas? Endast undantagsvis besvaras denna fråga av lagstiftningen. Detsamma gäller spörsmålet om förutsättningarna för att beslut av förvaltningsorgan skola få verkställas (se t. ex. SUNDBERG, Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna). Ofta ge författningarna ej besked om huruvida och på vad sätt rättelse i en förvaltningsakt kan åstadkommas genom besvär eller annorledes (jfr t. ex. SUNDBERG, Utredning rörande besvärsinstitut i befordringsärenden, HERLITZ, Tidsskrift for retsvidenskab 1936 s. 257 ff.). I vad mån har ett överordnat organ möjlighet att oberoende av besvär ingripa i underordnade organs göromål? (HERLITZ, Föreläsningar i förvaltningsrätt, H: 1 s. 87 ff.) Hur försummad den förvaltningsrättsliga lagstiftningen blivit i jämförelse med den processrättsliga visar sig kanske tydligast, då man granskar reglerna om de tvångsmedel som få användas gentemot medborgarna. Nyare lagstiftning har noga begränsat och reglerat det tvång, som får utövas vid misstanke om brott (lagen 12 maj 1933 m. m.). Men reglerna om det tvång som i förvaltningsangelägenheter får utövas gentemot medborgarna äro i hög grad bristfälliga (jfr HERLITZ, Festskrift till Marks von Würtemberg, 1931, s. 264 ff. och Svensk självstyrelse, 1933, s. 210 ff., FAHLBECK, Förvaltningsrättsliga studier, I, s. 7 ff.).

Det är överflödigt att understryka vilka faror för orättvisa och godtycke som kunna uppkomma genom sådana luckor i lagstiftningen, på vilka här pekats. Det är av påtaglig betydelse ur rättssäkerhetens synpunkt att de såvitt möjligt utfyllas av lagstiftning.

I detta sammanhang har man särskilt att beakta konsekvenserna av att den gamla rättegångsbalken nu skall upphävas och ersättas av till såväl form som innehåll nya lagbestämmelser. Man måste erinra sig, vad gällande rättegångsbalk betytt på de områden av förvaltningsrätten där skriven rätt saknats, och göra klart för sig, att de nu berörda, för rättssäkerheten äventyrliga luckorna bliva än mera kännbara, då den faller bort. Det har redan för länge sedan framhållits, att processreformen »rycker undan en av de grundvalar, på vilka vårt förvaltningsförfarande

varit uppbyggt» och att man därmed ställes inför uppgiften att ersätta det förlorade med en för förvaltningen avpassad lagstiftning. (Minnesskrift ägnad 1734 års lag, II, s. 1054.) På samma sätt har läget blivit bedömt från auktoritativt håll i Finland, där man ävenledes står inför en processreform. En klar belysning har förhållandet fått genom 1939 års lagstiftning om särskilda rättsmedel. Denna ersatte regler i rättegångsbalken, som tillämpats på förvaltningens område såväl som inom rättegångsväsendet, men är själv utformad med hänsyn endast till det senare; frågan, huruvida den skulle äga tillämpning inom förvaltningen blev överhuvud taget ej berörd vid förarbetena. Följden är, att det blivit i högsta grad oklart och ovisst, i vad mån och på vad sätt s. k. extraordinära rättsmedel nu kunna användas på förvaltningens område (jfr SANDSTRÖM, Om taxering s. 282 ff., THULIN, Nordisk administrativt tidsskrift 1941 s. 126 ff.).

Tiden synes sålunda vara inne att överväga, huruvida ej åt lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter kunde skänkas en större grad av klarhet, fasthet, följdriktighet och fullständighet. Riktpunkten för en sådan strävan bör naturligtvis ej vara att åstadkomma ens tillnärmelsevis samma grad av enhetlighet som på rättegångsväsendets område: vid förfarandets gestaltning måste hänsyn tagas till förvaltningsangelägenheternas skiftande beskaffenhet. Vad det gäller är framför allt att tillse, att rättssäkerhetens krav i möjligaste mån tillgodoses. Man måste fullfölja den svenska tradition som går ut på att staten skall med samma omsorg vårda sig om medborgarnas rätt, vare sig denna prövas av domstolar eller andra myndigheter. Förvaltningen behöver otvivelaktigt sin egen ordning; med de för rättegångsväsendet avpassade reglerna är den endast till ringa del betjänt. Men å andra sidan bör man ej försumma att för dess del draga lärdomar från rättegångsväsendet. Liksom förvaltningsrätten hittills till icke obetydlig del byggts upp på rättegångsbalkens grund, böra de överväganden, som ägnats åt rättegångsväsendets reformering, och de tankar, som kommit till uttryck i den nya rättegångsbalken, kunna bliva av stor betydelse vid den översyn av den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, som tiden kräver.

Vi vilja icke uttala någon bestämd mening om de vägar, på vilka man bör eftersträva en lösning av den lagstiftningsuppgift vi här pekat på. Det kan bliva fråga om en revision av gällande specialförfattningar till åvägabringande av större likformighet och fullständighet eller om åstadkommande av nya författningar med giltighet för förvaltningens område i allmänhet. Sannolikast är väl att man får gå fram på båda dessa vägar samtidigt. Det säger sig självt att uppgiften är av ganska vittomfattande art; vi förutse att delade meningar därför kunna råda om lämpligheten att nu taga upp spörsmålet till behandling. Vi anse det emellertid vara av den vikt, att riksdagen bör rikta Kungl. Maj:ts uppmärksamhet därpå. En särskild anledning att göra detta nu har riksdagen, såsom ovan utvecklats, i det beslut om processreformen, som i år kan väntas. Men om saken sålunda bringas under Kungl. Maj:ts övervägande, är det icke därför sagt, att den omedelbart i hela sin vidd skall upptagas till allsidig utredning. Måhända bör övervägas att till en början inrikta sig på mera begränsade problem inom det stora problemkomplexet, på samma gång som förberedelser vidtagas för en mera djupgående och fullständig behandling.

Första lagutskottet yttrade i sitt över motionen avgivna utlåtande, nr 34, för sin del följande:

De frågor, som framföras i förevarande motion, äro utan tvivel av stor betydelse. Med den utveckling, som den offentliga förvaltningen under senare år genomgått, ha de ärenden, i vilka enskildas angelägenheter avgöras av förvaltningsmyndigheter, blivit allt talrikare och sträckt sig till allt flera områden. För dem, som haft att

syssla med ärenden av det slag motionärerna åsyfta, har det också sedan länge framstått som ett önskemål att få mera fullständiga och överskådliga bestämmelser om hur dylika förvaltningsärenden skola handläggas och avgöras. Behovet av en reglering på förevarande område erhåller en särskild aktualitet med tanke på den processreform, varom förslag nu behandlas av riksdagen. Såsom i motionen framhållits har nämligen förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning byggts på en analogisk tillämpning av bestämmelserna i rättegångsbalken, vilka nu äro avsedda att upphävas och ersättas med bestämmelser lämpade för en modern, muntlig domstolsprocess. Det kan ifrågasättas, om ej även inom förvaltningsförfarandet en ökad muntlighet skulle vara av värde. En utredning av dessa och övriga i motionen berörda spörsmål bör enligt utskottets mening komma till stånd, och utskottet tillstyrker därför en framställning från riksdagen till Kungl. Maj:t i ärendet.

Tvekan kan däremot råda i fråga om den omfattning en dylik utredning bör givas och huruvida en mera omfattande utredning bör verkställas etappvis. Hänsyn måste givetvis tagas till det förhållandet, att frågan rör ett synnerligen vidsträckt arbetsfält. Det kan därför vara lämpligt att till en början inrikta utredningen på en allmän planläggning av arbetet och en närmare undersökning av vilka arbetsområden som i första hand böra göras till föremål för lagstiftningsåtgärder. Utskottet anser sig emellertid icke böra taga ställning till spörsmålet på vad sätt en utredning i frågan lämpligen bör bedrivas utan anser att avgörandet härutinnan bör ankomma på Kungl. Maj:t.

I överensstämmelse med utskottets förslag beslöt riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 16 maj 1942 (nr 236) anhålla om utredning angående en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt, samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vilka av denna utredning kunde föranledas.

Den 15 juli 1944 förordnade Kungl. Maj:t mig att såsom sakkunnig inom justitiedepartementet verkställa en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor.

Närmare direktiv beträffande utredningens art och omfattning hava ej meddelats. Jag har därför haft att själv med ledning av vad som i ärendet förekommit bilda mig en uppfattning om uppdragets innebörd.

Utredningen bör i överensstämmelse med riksdagens skrivelse avse »lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt». Den tager sålunda sikte på det förhållandet att det icke uteslutande är de allmänna domstolarna som hava att träffa bindande avgöranden som beröra enskildas rätt. Avsikten är att sörja för en god ordning även för avgöranden av sådan art, som träffas av andra än dem. De offentliga myndigheter som här åsyftas hava därjämte också att träffa avgöranden av helt annan art. De kunna träda i förhållande till enskilda såsom principiellt likställda parter, exempelvis i kontraktsform. De kunna också vidtaga åtgärder, som alldeles icke ingripa i de enskildas rättssfär, så t. ex. vid förfogandet över statens eller kommunernas egendom, vid driften av järnvägar, telegraf och telefon, inom

militärförvaltningen o. s. v., inom hela förvaltningens område kunna f. ö. sådana föreskrifter som allenast rikta sig till underordnade organ[1] särhållas från dem som rikta sig till enskilda. Här berörda sidor av myndigheternas verksamhet falla utom utredningens ram. I stort sett kan denna sålunda sägas hänföra sig till ordningen för fattandet av sådana *beslut genom vilka träffas bindande avgöranden som angå enskild rätt;*[2] dylika beslut hava i doktrinen allmänt brukat betecknas såsom *förvaltningsakter*. Den gräns som härmed drages är ingalunda skarp: mellanformer förekomma, och på åtskilliga punkter är det icke utan vidare klart, huruvida myndigheternas beslut rätteligen kunna betecknas som bindande avgöranden.[3] I viss utsträckning kan det också vara anledning att uppmärksamma beslut som otvivelaktigt icke kunna anses som bindande. Att uppdraga bestämdare gränser synes emellertid vid den förberedande utredning, varom nu är fråga, obehövligt.

Utredningen avser i första hand förfarandet hos *statliga myndigheter*. Bland dessa märkas särskilt de som — med en till sin innebörd icke fullt fixerad term — betecknas såsom förvaltningsdomstolar;[4] det bör anmärkas, att till denna kategori huvudsakligen pläga hänföras myndigheter som handlägga besvärsmål men att även andra myndigheter — exempelvis domkapitel, då de behandla mål om ämbetsbrott av präst, och poliskollegier, då de upptaga mål i första instans — ofta betraktas som förvaltningsdomstolar. Bland övriga statliga myndigheter märkas Kungl. Maj:t, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna, men principiellt avser utredningen alla statliga myndigheter som avgöra frågor angående enskild rätt; sådana avgöranden kunna exempelvis ankomma på olika polismyndigheter, prästerskapet o. s. v. Till de statliga myndigheterna har man också att hänföra åtskilliga nämnder och kommissioner m. m. med liknande funktioner, såsom t. ex. jordbrukskommissioner och stiftsnämnder, likaså exempelvis de synemän som fungera enligt vattenlagen. Även de *kommunala myndigheterna* falla inom utredningens ram. Dock lämnas de s. k. beslutande organen, vilkas verksamhet regleras av kommunallagarna, ur räkningen; de hava endast undantagsvis att företaga sådana åtgärder som här betecknats såsom förvaltningsakter. Däremot har man att beakta förfarandet hos sådana organ[5] som fattigvårdsstyrelser, hälsovårdsnämnder och byggnadsnämnder.

Den verksamhet det gäller att reglera kan i stort sett karakteriseras som

---

[1] Jfr HERLITZ, Förel. II s. 147 ff. (»tjänsteföreskrifter»).

[2] Vad härmed åsyftas klargöres i huvudsak genom SUNDBERGS systematiska, med talrika exempel försedda översikt, s. 81 ff. På vissa punkter skulle jag vilja systematisera företeelserna på annat sätt än denne förf., men detta spelar i förevarande sammanhang ingen roll. Det bör dock anmärkas att jag till skillnad från SUNDBERG icke betraktar »förvaltningsförordningar» (s. 83 f.) som en art av förvaltningsakter och är tveksam huruvida alla s. k. förvaltningsrättsliga avtal (s. 92 ff.) böra hänföras dit.

[3] Även ur denna synpunkt kunde jag på enstaka punkter ha anledning till reservationer mot SUNDBERGS framställning, särskilt om vad som bör och icke bör räknas som förvaltningsakter.

[4] Se nedan s. 177.

[5] Av SUNDBERG betecknade som »självförvaltningsorgan». Frågor som enbart avse sådana organ lämnas emellertid i allmänhet åsido. Jfr härom SUNDBERG, Kommunalrätt s. 240 ff.

förvaltning och *förvaltningsrättskipning* (eller *förvaltningsprocess*). De myndigheter som äro verksamma brukar man beteckna som *förvaltnings*myndigheter och *förvaltnings*domstolar; i stort sett faller också verksamheten inom den huvudgren av rätten som brukar betecknas som *förvaltningsrätt*. Även här står man emellertid inför begrepp av delvis rätt obestämd innebörd. Gränsen mellan förvaltningen och förvaltningsrättskipningen drages på olika sätt,[1] och ingen lärer med säkerhet kunna angiva hur gränsen skall dragas mellan förvaltningen och andra grenar av den offentliga verksamheten resp. mellan förvaltningsrätten och andra discipliner. Sådana gränsdragningar äro emellertid för utredningens syfte knappast erforderliga. Den behöver för det första icke göra någon skillnad mellan förvaltningen och förvaltningsrättskipningen; då i fortsättningen »förvaltningsförfarandet» behandlas, innefattas däri även sådana förfaranden, som — med en mer eller mindre vid användning av termen — hänföras till förvaltningsrättskipningen. Därvid bör dock observeras, att de speciella problem som hänföra sig till förvaltningsrättskipningens viktigaste område, besvärsförfarandet, behandlas för sig (kap. X). För det andra: avgöranden som angå enskild rätt böra uppmärksammas vare sig de pläga hänföras till förvaltningens resp. förvaltningsrättens område eller ej, och vare sig det för det allmänna språkbruket faller sig naturligt eller ej att beteckna organen som förvaltningsmyndigheter. Särskilt måste man rikta uppmärksamheten mot finansrättens och den speciella privaträttens områden. Så t. ex. faller taxeringsväsendet uppenbarligen inom utredningens ram. Inom den speciella privaträtten märkas många förfaranden inom vattenrätten, fastighetsrätten och immaterialrätten. Bestämda gränser måste emellertid fasthållas gentemot processrätten: utredningen har ej i någon mån att skaffa med allmänna domstolars eller domares verksamhet ens då denna materiellt sett möjligen kan karakteriseras som förvaltning (eller frivillig rättsvård), icke heller med utsökningsväsendet (om vars reformering riksdagen 1945 hemställt) eller med åklagares och polismyndigheters verksamhet till efterspanande och beivrande av brott.

Utredningen avser *förfarandet*. Lika väl som man särhåller processrätten från civil- och straffrätt, måste man inom förvaltningsrätten särhålla den materiella förvaltningsrätten — vilken bestämmer de förvaltningsrättsliga rättsförhållandena och därmed också förvaltningsakternas innehåll — från den formella. Det är uteslutande inom det senare området som utredningen rör sig; så till vida är uppgiften jämförlig med processreformens. Men vid jämförelse med denna framträder ytterligare en begränsning. RB tager sikte både på »domstolsväsendet» och »rättegången». Men här blir det icke fråga om att underkasta förvaltningsorganisationen någon allmän granskning. Ej heller gäller det att rannsaka kompetensfördelningen mellan förvaltningsorganen (ehuru motsvarande spörsmål beträffande domstolarna räknas såsom hörande till »rättegången»; jfr RB 10, 19). Detta utesluter givetvis icke att spörsmål rörande organisation och kompetensfördelning beaktas, när de

[1] Jfr HERLITZ, Grunddrag s. 25 ff., 32, 42, 59 n. 2, 83, 101 f., 126. JÄGERSKIÖLD vill på historiska grunder uppdraga bestämda skiljelinjer; s. 33 ff.

stå i omedelbart sammanhang med förfarandets gestaltning (se särskilt kap. II: 1, 2, X: 4).

Uppdraget går ut på att en *förberedande utredning* skall företagas. Jag har fattat den häri liggande begränsningen så att det i första hand gäller att kartlägga det område, på vilket det kan bliva fråga om lagstiftningsåtgärder, eller med andra ord att översiktligt redovisa gällande rätt och därtill knyta erinringar om behovet — på olika områden och beträffande olika led i förfarandet — av sådana åtgärder som åsyftas med riksdagsskrivelsen. Det har vidare gällt att bedöma, i vilka former lagstiftningen lämpligen kan genomföras (se särskilt kap. I: 4).

Det har däremot icke kommit i fråga att redan på det stadium, där saken nu befinner sig, framlägga förslag till ny lagstiftning eller ens angiva det innehåll lagstiftningen på olika punkter bör få. Det förutsättes sålunda att innehållet i den blivande lagstiftningen blir föremål för nya utredningar, i den mån min uppfattning om att lagstiftningsåtgärder behövas blir godagen. Redan från början bör måhända betonas, att hela problemkomplexet ingalunda kan på en gång upptagas till behandling.

Ytterligare en reservation torde vara påkallad. Utredningen har anförtrotts åt en person, som icke själv äger praktisk erfarenhet av förvaltningsförfarandet. Det har icke kunnat undvikas, att hans omdöme om behovet av lagstiftning i mångahanda måtto blivit osäkert. Det kan väl hända, att de behov han trott sig kunna konstatera stundom äro konstruerade, och att man alltså väl kan finna sig till rätta utan sådan lagstiftning som han förordar. Å andra sidan måste man räkna med att spörsmål av praktisk betydelse undgått honom. Med hänsyn härtill måste det förutsättas, att praktiska erfarenheter från olika områden av förvaltningsförfarandet i en eller annan form komma till orda, innan ytterligare åtgärder vidtagas på grund av utredningen.[1]

2. Rättskällor och litteratur.

Söker man överblicka nu gällande lagstiftning angående förvaltningsförfarandet, faller det genast i ögonen, att *allmänna regler för förvaltningsförfarandet* endast förekomma mycket sporadiskt, och att dessa regler huvudsakligen avse spörsmål av ganska sekundär betydelse. Sålunda finnas författningar om myndigheters skriftväxling, om delgivning och om kommissionärer m. m. (under UL), om besvärstid, om kungörande i vissa fall och

[1] Om utredningen sålunda i viss mån fått en mindre praktisk inriktning än man måhända kunde önskat, är jag också medveten om att mycket brister i vetenskapligt hänseende. Det innebär, från denna synpunkt sedd, ett försök att systematiskt överblicka alla de spörsmål, som hänföra sig till förvaltningsförfarandet. Så föga bearbetad som denna del av förvaltningsrätten är, har det varit svårt att finna det rätta systematiska greppet. Jag är medveten om att (särskilt i kap. IV—VI) icke ha kunnat helt lösa svårigheterna (särskilt hava upprepningar ej kunnat undgås), men jag har, med tanke på att min uppgift ej i första hand varit vetenskaplig, icke därav avhållits från att framlägga undersökningen, sådan den nu är. Genom hänvisningar, som måhända synas alltför talrika, har jag sökt ersätta vad som brister i planens överskådlighet.

om insändande av handlingar (under GRB 1: 11 och 30) samt angående stämpel och expeditionslösen. Omstritt är, huruvida vissa äldre, stundom alltjämt åberopade författningar (t. ex. angående jäv) alltjämt äga giltighet. Vidare iakttages, att författningar, som närmast avse rättegångsväsendet, äga eller ansetts äga viss tillämpning jämväl inom förvaltningen. Främst märkes *gamla rättegångsbalken;* åtskilliga av dess stadganden hava av ålder ansetts vara omedelbart eller analogiskt tillämpliga framför allt inom besvärsförfarandet,[1] men i viss utsträckning även inom förvaltningsförfarandet i övrigt.[2] Hur det i detta hänseende förhåller sig med den *nya rättegångsbalken* — vid vars avfattning dess tillämplighet å förvaltningsförfarandet icke kommit under övervägande[3] — är högeligen ovisst; detta förhållande är en av anledningarna till att förevarande utredning kommit till stånd. Vad som gäller om gamla rättegångsbalken gäller också om åtskilliga därtill anknutna äldre författningar. Från nyare tid kan såsom exempel nämnas lagen $^{30}/_{5}$ 1930 om beräkning av lagstadgad tid.

Det är alltså huvudsakligen i *författningar av mera speciell natur* man har att söka bestämmelser om förvaltningsförfarandet.[4]

Stundom återfinnas bestämmelserna i av Konung och riksdag samfällt stiftade lagar eller författningar som eljest tillkommit under riksdagens medverkan (exempel: regeringsrättslagen, fattigvårdslagen, alkoholistlagen, sinnessjuklagen, taxeringsförordningen, byggnadsstadgan), stundom i författningar som Kungl. Maj:t utfärdat med stöd av grundlagsstadgade befogenheter (exempel: instruktioner för olika ämbetsverk) eller med stöd av bemyndiganden i andra författningar (exempel: instruktion för pensionsnämnderna). Av den åtskillnad regeringsformen gör mellan allmän civil- och kriminallag (inkl. processlag) och annan lag följer, att ämnen, som inom rättegångsväsendet regleras av Konung av riksdag samfällt, för förvaltningsförfarandets vidkommande ofta bliva föremål för Kungl. Maj:ts lagstiftning, även då de kännbart ingripa i enskild rätt. Det saknas icke heller exempel på att bestämmelser angående förfarandet meddelas av underordnade myndigheter; jämte arbetsordningarna för särskilda verk kommer härvid exempelvis den av järnvägsstyrelsen utfärdade disciplinstadgan i betraktande.

Författningarnas specialisering består oftast däri att de avse *en sakligt begränsad grupp av mål och ärenden.* Karakteristiskt för förvaltningsrätten är härvid, till skillnad från processrätten, att reglerna angående förfarandet upptagas i författningar, vilkas huvuduppgift det är att reglera de materiella rättsförhållanden som förfarandet avser. Ofta nog äro reglerna om förfaran-

---

[1] Särskilt torde GRB i vissa delar få anses tillämplig å sådana organ som betecknats eller betraktats såsom domstolar. I vilken utsträckning detta är fallet är emellertid osäkert. Se s. 185.

[2] Jfr Herlitz, Grunddrag s. 25 ff.

[3] Jfr SOU 1944: 10 s. 42 f.

[4] Då i fortsättningen sådana författningar åberopas som illustrerande skilda företeelser inom förvaltningsförfarandet, bör det starkt betonas, att urvalet oftast skett på måfå. Att på varje punkt uppsöka ett särskilt representativt urval har med hänsyn till syftet ansetts överflödigt. Utredningen bygger icke på någon planmässig insamling av författningsmaterial.

det mer eller mindre insprängda i de övriga reglerna. Endast undantagsvis förekomma författningar som uteslutande angå förfarandet.

Stundom följer specialiseringen däremot en annan linje: en författning reglerar icke en sakligt begränsad grupp av mål och ärenden, utan de *mål och ärenden* överhuvud *som tillhöra en viss myndighet;* såsom exempel må nämnas lagen om regeringsrätten, stadgan angående behandlingen inom statsdepartementen av ärenden som tillhöra regeringsrätten, ämbetsverkens instruktioner och arbetsordningar.

Författningarnas innehåll är i hög grad växlande. Det är också naturligt, då de ingalunda tillkommit efter någon enhetlig plan. På vissa punkter röjer sig visserligen strävandet att åstadkomma en viss likformighet. Det är lätt att konstatera, att en författning ofta fått tjäna som förebild för andra. Vissa slags stadganden kunna återfinnas i en mångfald olika författningar.[1] Men det är framför allt olikformigheten som faller i ögonen.[2] Man observerar för det första, att författningarna gått olika långt i sin reglering av förfarandet: spörsmål, som i en författning funnit svar, lämnas i andra obesvarade. Och i den mån svar givits, hava de ofta utfallit på mycket olika sätt. Åtskillnaderna hava väl understundom goda grunder för sig. Ett spörsmål, som på ett område är av stor praktisk betydelse, kan på ett annat framstå som rent teoretiskt, vadan det befunnits helt överflödigt att behandla det. Ännu naturligare är, att de regler som meddelats fått ett växlande innehåll: förvaltningsrättens mycket växlande mål och ärenden påkalla i stor utsträckning helt olika förfaranden. Men det är ingalunda alltid som åtskillnaderna på detta sätt äro sakligt grundade. Lagskrivaren har måhända på ett område icke gjort klart för sig alla de frågor, på vilka han rimligtvis borde ge svar och som i författningar av likartat innehåll också besvarats. Å andra sidan har han kanske i andra fall i sina omsorger om systematisk fullständighet gått längre än som eljest varit brukligt. Och då det gällt att utforma bestämmelser rörande ett visst ämne, hava lagskrivarna ofta utan särskilda skäl träffat sitt val efter olika linjer: huvudsaken har varit att giva en bestämd regel, dess innehåll månde sedan bliva det ena eller det andra.[3]

Att sålunda förfarandet i stor utsträckning bestämts på måfå, av tillfälligheter, är helt naturligt. Man har saknat erforderlig överblick över materialet. Endast på mycket begränsade områden har lagrådet kunnat verka i en-

---

[1] Vid åtskilliga tillfällen hava t. ex. ämbetsverkens instruktioner reviderats i syfte att åstadkomma större enhetlighet. Se t. ex. SÖRNDAL, Formerna för fattande av beslut i de centrala ämbetsverken, StvT 1943 s. 279 ff., och GROTH, Revisionen av statsorganens instruktioner, FT 1940 s. 347 ff. — Då det ankommer på olika lokala myndigheter att var för sig fastställa bestämmelser, förekommer det att likformigheten främjas genom utarbetande av normalförslag o. d. HERLITZ, Förel. I s. 108. Jfr även SOU 1945: 34 s. 68 om ett i socialdepartementet utarbetat exempel å arbetsordning för länsstyrelser.

[2] Jfr anmärkningar av MATZ, FT 1940 s. 175 ff.

[3] Rika tillfällen till iakttagelser om bristande följdriktighet har man, då man i SUNDBERGS arbete Förvaltningsrättslig specialprocess jämför förfarandet på olika områden. Liknande iakttagelser kunna göras, då man med varandra jämför andra författningsbestämmelser, t. ex. de disciplinärstraffrättsliga (jfr JÄGERSKIÖLD, Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld s. 119 ff.).

hetlighetens intresse; på andra områden har ingen institution funnits som verkat i samma riktning. Om i äldre tid de konsultativa statsråden härutinnan spelade en viss roll, har det i varje fall på senare tid blivit allt vanskligare för dem att fylla en sådan funktion. Man bör särskilt erinra sig, att mängden av förvaltningsrättsliga författningar, som alltid varit stor i jämförelse med andra rättsområden, på senare tid blivit överväldigande; det har tett sig allt mera omöjligt att vinna den överblick över det bestående författningsmaterialet som kunnat ge säkert underlag för avfattningen av nya författningar. I varje fall har sådan överblick ej varit möjlig utan en tidsspillan, som, med hänsyn till den jämförelsevis ringa vikten av den författning som skolat redigeras eller till angelägenheten att handla snabbt, ofta tett sig orimlig. Man skall erinra sig, att den överblick, som man erhåller över civil-, straff- och processrätt genom de årligen utkommande lageditionerna, icke står till buds för hela det förvaltningsrättsliga författningsmaterialet.[1] Och i den mån trots dessa svårigheter överblick kunnat vinnas har den ofta måst resultera i den iakttagelse som nyss gjordes: att olikformigheten redan är ett ofrånkomligt faktum, inför vilket man haft att resignera.

Författningarnas ofullständiga och osystematiska reglering kompletteras givetvis av *praxis*. Med hänsyn till den svenska förvaltningens traditioner är det naturligt, att myndigheterna ingalunda i allo anses äga frihet att, då författningarna tiga, laga efter lägligheten. Fastmera hava allsköns mer eller mindre fasta sedvanor utvecklats, än för särskilda myndigheter, än för särskilda slags mål och ärenden, än för större områden av förvaltningen. Det är överflödigt att närmare precisera dessa sedvanors rättsliga grundvalar och bindande kraft.[2] Stundom hava de medvetet skapats, stundom mer eller mindre oreflekterat vuxit fram. Stundom hava de uppfattats såsom grundade i analogier från positiv lagstiftning — det är emellertid mycket svårt att uppställa säkra riktlinjer för analogiserande inom den mycket skiftande förvaltningsrätten[3] — eller härletts ur allmänna rättsgrundsatser. Framför allt har naturligtvis den förvaltningsrättsliga rättskipningen haft den betydelsen att den, särskilt på senare tid, skapat prejudikat, som faktiskt tillagts en bindande kraft jämförlig med lagstiftningens. Härigenom hava väsentliga luckor i den förvaltningsrättsliga regleringen blivit fyllda.

Det ligger i de rättsliga sedvanornas natur, att det ofta är ganska vanskligt att fastställa deras förhandenvaro, innebörd och räckvidd. Endast delvis är det som de överhuvud taget äro gripbara för den utomstående. Man kan t. ex. beträffande särskilda områden finna upplysningar i litteraturen. Av särskilt värde äro naturligtvis prejudikatsamlingarna.[4] Framför allt har regeringsrättens årsbok fått den allra största betydelse; registren till denna publikation ha gjort det jämförelsevis lätt för myndigheter och enskilda att

[1] Jfr FT 1942 s. 30 ff.

[2] Jfr HERLITZ, Förel. I s. 112 ff.

[3] HERLITZ, a. a. s. 70.

[4] I denna utredning har jag med avsikt endast i enstaka fall åberopat rättsfall. Det skulle ha medfört en i detta sammanhang överflödig belastning att regelmässigt redovisa sådant material.

utnyttja dess innehåll.[1] Det förtjänar likväl framhållas, att urvalet av refererade utslag i allmänhet är sådant, att betydelsefulla avgöranden, som hänföra sig till de allmänna principerna för förvaltningsförfarandet, i alltför stor utsträckning återgivas i notisform. På andra områden vinnes översikten icke alltid lika lätt. Särskilt kännbart är, att Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut, hur betydelsefulla de än kunna vara ur prejudikatsynpunkt, icke i någon form regelbundet bekantgöras.[2] Även på andra områden kunde ökad publicitet vara önskvärd. Räckvidden av ett prejudikat är alltid svår att bedöma, men det bör anmärkas att särskilda svårigheter inom förvaltningsrättens område vållas av den där rådande olikformigheten. Liksom man icke sällan måste tveka, huruvida en viss författning analogivis bör tillämpas utanför sitt eget område, stannar man ofta i tvekan, huruvida det avgörande som träffats på ett visst område betingats av där rådande speciella förhållanden.

Det är också anledning att betona det hinder för uppkomsten av en vägledande rättspraxis som ligger däri att man icke inom förvaltningsrätten har att hålla sig till blott en enda högsta instans. Även om de högsta instanserna — i varje fall förvaltningsdomstolarna — äro angelägna att söka förebygga uppkomsten av sådana motsättningar och att upprätthålla erforderlig samstämmighet mellan sin rättskipning och högsta domstolens,[3] kunna dock sådana naturligtvis ej helt undgås.

Rättsvetenskapen har i icke ringa utsträckning — mer än i andra länder[4] — sysselsatt sig med förvaltningsförfarandet. Redan Reuterskiöld ägnade stor uppmärksamhet däråt.[5] På senare tid hava särskilt rättsfallssamlingarna bildat underlaget för en växande litteratur. Regeringsrättens praxis har särskilt belysts i en rad framställningar i Nordisk administrativt Tidsskrift och Förvaltningsrättslig Tidskrift av Thulin, Ekenberg, Sjöberg, Wejle och andra; vad kammarrätten angår kan framför allt hänvisas till Norrmans arbeten.[6] Sundberg har i flera arbeten behandlat besvärsinstitutet och närliggande ämnen;[7] vidare har han i sin Kommunalrätt (2 uppl. 1942) skildrat

---

[1] De i varje årgång ingående registren kompletteras på ett förträffligt sätt av Thulins bekanta register för åren 1909—29, 30—37 och 38—42.

[2] Jfr Herlitz, Förel. I s. 121, Almquist, StvT 1945 s. 271 ff., Thulin, NAT 1945 s. 149 f. Förvaltningsrättslig Tidskrift har icke mer än sporadiskt kunnat förverkliga sin avsikt att redovisa förvaltningsrättsligt betydelsefulla konseljbeslut.

[3] Se t. ex. Thulin i Festskrift tillägnad Marks von Würtemberg s. 607 ff.

[4] Jfr dock Herrnritt, Das Verwaltungsverfahren (1932). Detta arbete ansluter sig till den intressanta österrikiska kodifikationen av lagstiftningen om förvaltningsförfarandet, vilken är av desto större betydelse som den efterbildats i flera av de stater som framgått ur den gamla österrikisk-ungerska monarkien.

[5] Förel. I s. 212 ff.

[6] Fattigvårdsprocessen (1931), Mantalsskrivning (1933), Rätt mantalsskrivningsort (1944).

[7] Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna (1924), Utredning rörande besvärsinstitut i befordringsärenden (1932), Förvaltningsrättslig specialprocess (1944). Sistnämnda arbete har för denna utredning så till vida varit av stor betydelse, som därur ett stort antal upplysningar om författningsbestämmelser hämtats; därvid har det ej ansetts behövligt att åberopa den använda källan.

förfarandet hos de kommunala myndigheterna och i åtskilliga andra skrifter sysselsatt sig med olika sidor av förvaltningsförfarandet. Särskilt är det anledning att nämna den visserligen mycket sammanträngda systematiska framställning han givit av »förvaltningsförfarandet», »de förvaltningsrättsliga rättsmedlen» och »förvaltningsexekutionen» i sitt arbete Grunddragen av allmän förvaltningsrätt (1943). Vitet har studerats av Fahlbeck[1] och Ekelöf;[2] den förre har också skrivit om »offentligrättsligt tillkännagivande».[3] Munktell har publicerat arbeten om jäv[4] och om rättegångskostnad[5] m. m. Westerberg har undersökt »den administrativa besvärsrätten»,[6] Jägerskiöld har skrivit om »administrativ myndighet och domstol».[7] Bland Eeks skrifter förtjänar särskilt hans arbete om administrativa frihetsberövanden omnämnas.[8] För egen del har jag bidragit med smärre undersökningar, bl. a. om rättegångsbalkens betydelse på förvaltningsrättens område, om de förvaltningsrättsliga tvångsmedlen, om förhållandet mellan allmän domstol och administrativ myndighet och om subordinationen inom förvaltningsrätten.[9]

Insatserna från rättsvetenskapen — och den ofta lika betydelsefulla litteratur som i formen av *författningskommentarer och handböcker* framträtt utan egentliga vetenskapliga anspråk — hava givetvis i någon mån bidragit till att minska den osäkerhet som vållats av författningsregleringens brister. Men de hava icke på långt när kunnat neutralisera olägenheterna.[10]

3. Allmänna synpunkter på förvaltningsförfarandet.

Det är överflödigt att utveckla angelägenheten av att förfarandet hos förvaltningsdomstolar och andra förvaltningsmyndigheter, då de avgöra ärenden som angå enskild rätt, är anordnat på ett tillfredsställande sätt. Det kan dock förtjäna framhållas, att detta önskemål framträder med särskild styrka i ett land, där regelmässigt ingen prövning av dessa myndigheters beslut kan äga rum vid allmän domstol. Sådant är förhållandet i Sverige, vars rätt av ålder ställer de allmänna domstolarna och förvaltningsmyndigheterna (inkl. förvaltningsdomstolarna) vid varandras sida med uppgift att inom var sitt område självständigt handhava lag och rätt, och där i följd härav de senare lika väl som de allmänna domstolarna träffa slutgiltigt bindande avgöranden beträffande de enskildas rätt.[11] Djupt rotfäst i svenska

[1] Förvaltningsrättsliga studier (1937) s. 7 ff.
[2] Straffet, skadeståndet och vitet (1942) s. 129 ff. [3] A. a. s. 175 ff.
[4] Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen (1936).
[5] Rättegångskostnader i administrativ process (1937).
[6] Om administrativ besvärsrätt (1945).
[7] Tre utlåtanden (1946) s. 33 ff.
[8] Administrativa frihetsberövanden (1943).
[9] Grunddrag s. 21 ff., 93 ff., 116 ff., Förel. II s. 139 ff.
[10] Om vetenskapens otillräcklighet se Herlitz, Förel. I s. 134 ff., FT 1945 s. 73 ff.
[11] Jfr Herlitz, Grunddrag s. 93 ff. Från åtskilliga håll hävdas numera, att de allmänna domstolarna äga vidsträcktare kontrollbefogenheter än man tidigare antagit eller att de borde tilläggas sådana befogenheter. Förevarande utredning tager i någon mån ståndpunkt till detta

rättstraditioner är därför också kravet på en tillfredsställande anordning av förvaltningsförfarandet.[1] Då det nu hävdas, är det särskild anledning att framhålla två omständigheter. För det första att visserligen flertalet förvaltningsärenden av större rättslig betydelse numera i sista instans kunna avgöras av förvaltningsdomstolar men att åtskilliga viktiga frågor alltjämt äro undandragna sådan domstols prövning (särskilt de som i sista instans avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet).[2] För det andra att de myndigheter, som gå under namn av förvaltningsdomstolar, i stort sett icke utmärkas av att där utvecklats ett principiellt annat förfarande än det som tillämpas hos de egentliga förvaltningsmyndigheterna; där förekommer sålunda ej på samma sätt som vid åtskilliga andra länders förvaltningsdomstolar ett helt särpräglat domstolsliknande förfarande.[3] Förefintligheten av förvaltningsdomstolar rubbar sålunda alldeles icke betydelsen av kravet på ett tillfredsställande förvaltningsförfarande. Det gäller också nu att tillgodose detta krav beträffande ej blott de egentliga förvaltningsmyndigheterna utan även förvaltningsdomstolarna.

De krav, som kunna ställas på en god rättegångsordning, hava brukat sammanfattas i orden säkerhet, snabbhet och billighet. Det är utan vidare klart, att dessa krav måste göras gällande också inom förvaltningsförfarandet.

Liksom inom processrätten måste även inom förvaltningsrätten kravet på *säkerhet* sättas främst. Att förfarandet är säkert innebär, att det i möjligaste mån leder till riktiga resultat. Då man talar om säkerheten, tänker man kanske oftast på att den enskilde skall komma till sin rätt och undgå vad han ej är skyldig att göra, tåla eller underlåta. Otvivelaktigt finnas särskilda skäl att inskärpa denna sida av saken. Men det får ej förgätas att säkerheten har två sidor: det är ävenledes angeläget att icke det allmännas rätt eftergives.

Inom rättegångsväsendet består säkerheten huvudsakligen däri, att de avgöranden som träffas till sitt innehåll överensstämma med gällande lagar och författningar; det blir sålunda i ordets egentliga mening fråga om *rätts*säkerhet. Detta krav måste självklart i första hand hävdas även inom förvaltningen: avgörandena skola grunda sig på en riktig uppfattning av de sakförhållanden, som enligt lag och författning skola ligga till grund för dem,[4] och en riktig tillämpning av de rättsregler, som, då vissa fakta föreligga, påkalla beslut av ett visst innehåll. Det är särskilt angeläget att fasthålla detta, eftersom det inom förvaltningen även finnes ett stort spelrum för avgöranden vilkas innehåll icke normeras av lagar och författningar.

önskemål (se s. 36 f., 158), men utgår från förhållandet mellan allmän domstol och förvaltningsmyndighet sådant det nu gestaltar sig. Den möjlighet domstolarna i detta nu äga att ingripa mot felaktigheter begångna av förvaltningsorgan är — därom torde alla vara ense — icke av den räckvidd att därigenom giltigheten av vad som sagts i texten rubbas.

[1] Jfr HERLITZ, a. a. s. 25 ff., 69 ff.

[2] Se nedan s. 165.

[3] Se nedan s. 182 f.

[4] Jfr s. 71.

Betydelsen av denna omständighet överdrives stundom, med påföljd att kravet på lagenlighet förbises. Det är därför viktigt att fasthålla att laglighetskravet i första hand måste fullt ut tillgodoses; i varje förvaltningsärende är laglighetsfrågan logiskt den första, och andra synpunkter komma i betraktande endast i den mån det efter noggrann prövning av vad lagen kräver visar sig, att det finnes utrymme för dem. Ofta hör man förvaltningsförfarandet kritiseras såsom alltför »byråkratiskt» under åberopande av att myndigheterna äro alltför bundna vid vad lagar och författningar föreskriva om förvaltningsakternas innehåll (om författningsföreskrifter angående förfarandet är i detta sammanhang icke fråga): det vore bättre om myndigheterna kunde träffa sina avgöranden i frihet, med större möjlighet att taga hänsyn till det levande livets krav. Det faller utom denna utrednings ram att överväga, i vad mån förvaltningsverksamheten bör i denna mening vara fri eller bunden; utredningen måste nämligen utgå från de materiella rättsreglerna såsom givna och inrikta sig på frågan om hur förfarandet från denna utgångspunkt skall gestaltas. Det bör därför blott korteligen framhållas, att strävandet efter förvaltningens obundenhet, så snart det gäller medborgares rätt, lätteligen kan komma i allvarlig konflikt med det fundamentala rättssäkerhetskravet.[1]

I den mån emellertid ett större eller mindre utrymme finnes för en av lagar och författningar obunden prövning, i den mån m. a. o. förvaltningsmyndigheten träffar avgöranden efter ett »fritt skön», får säkerhetskravet en annan innebörd än det i allmänhet har inom rättegångsväsendet. Kravet på en riktig uppfattning av sakförhållanden gäller även här, men kravet på en riktig tillämpning av rättsregler ersättes av kravet på ett sakligt och objektivt avgörande. Vad som ligger häri kan ej i detta sammanhang utvecklas; särskilt må dock framhållas angelägenheten av att medborgarna behandlas lika — utan att godtyckliga och osakliga synpunkter få spela in — ävensom att beslutet skall vara sådant att det på bästa sätt tillgodoser just det ändamål, som på varje särskilt område skall vara vägledande för förvaltningsverksamheten.[2]

Självklart är, att säkerhetskravet gör sig gällande med olika styrka på olika områden, särskilt med hänsyn till räckvidden och betydelsen av de avgöranden som skola träffas. Förvaltningsorganen hava att träffa många avgöranden, som blott innefatta jämförelsevis obetydliga ingripanden i enskild rätt, och många avgöranden, vid vilka utredningen om förutsättningarna för ett ingripande icke kräver synnerlig omsorg. Med helt annan styrka framträder säkerhetskravet, där det gäller avgöranden av stor ekonomisk betydelse eller kännbara ingrepp i den personliga friheten (exempelvis frihetens berövande) eller då det är av stor vikt att förutsättningarna för ett ingripande bliva mycket noggrant utredda.

---

[1] Jfr om »normmässighet och frihet» mitt arbete Svensk frihet (1943) s. 59 ff.

[2] I fråga om allmänna riktlinjer för det »fria skönets» begagnande må hänvisas till Sundberg, SJT 1935 s. 327 ff., Grunddragen s. 66 ff., Eek, FT 1944 s. 65 ff. (om »détournement de pouvoir»).

Kravet på *snabbhet* har det ofta och i olika sammanhang varit anledning att resa på förvaltningens område. Oavlåtligen höras klagomål över alltför omständlig och långsam behandling av förvaltningsärendena. Det är icke minst detta man menar då man mot förvaltningsapparaten riktar den mångtydiga anklagelsen för »byråkratism» eller »formalism». Ofta har väl kritiken närmast — och på goda grunder — tagit sikte på andra grenar av förvaltningsverksamheten än dem som äro föremål för denna utredning, särskilt sådana grenar inom vilka det kan vara helt naturligt att staten hämtar lärdomar från t. ex. moderna affärsföretag. Annorlunda gestaltar sig problemet, då förvaltningsorganen träffa avgöranden som angå enskild rätt. På detta område måste liksom inom processrätten snabbheten principiellt ställas efter säkerheten. Det är viktigare att träffa riktiga avgöranden än att handla snabbt, och säkerheten nås ofta ej utan att det drar ut på tiden. Med rätta framhålles emellertid inom processrätten att denna synpunkt icke får överdrivas. Det är i många situationer bättre att utan dröjsmål få en fråga ur världen än att efter långvarigt uppskov komma till sin rätt. Man skulle med andra ord kunna säga att rätten icke blir i anda och sanning tillämpad, när den förverkligas alltför sent, att sålunda den långsamma rättskipningen i viss mening brister även i säkerhet. Inom förvaltningsrätten har man särskilt ofta anledning att av sådana skäl, även då enskild rätt är i fråga, sätta snabbhetskravet före kravet på säkerhet.[1] Än mer inom processen förekommer där, att dröjsmål kan vålla skada, som ej kan ersättas, för den enskilde såväl som för det allmänna, och å andra sidan ligger det mången gång ej så stor vikt uppå att i varje särskilt fall det resultat uppnås som ur rättslig och saklig synpunkt är det absolut riktiga. I varje fall måste det vara angeläget att kritiskt nagelfara alla sådana anordningar — särskilt former som skola iakttagas av myndigheter och enskilda — vilka fördröja ärendenas behandling utan att ur säkerhetens synpunkt vara av väsentlig betydelse. Man får i detta sammanhang aldrig glömma, att medborgarna i den moderna staten äro i oerhört mycket högre grad beroende av förvaltningsmyndigheters avgöranden än av domstolars, och att därför långsamhet i förvaltningsärendens handläggning för dem kan betyda mycket kännbara rättsförluster.

Då man inom processrätten uppställer kravet på *billighet,* har man särskilt i tankarna, att den enskilde icke bör i otillbörlig mån betungas för att komma till sin rätt; detta krav hävdas med så mycket större fog som den, som får bära dryga kostnader för att komma till sin rätt, med skäl kan säga, att det icke är väl beställt med hans säkerhet. Dessa satser hava givetvis full giltighet även inom förvaltningsrätten. Och om man beaktar vad nyss sades om att enskilda personer i ojämförligt större utsträckning tvingas att träda i förbindelse med förvaltningsmyndigheter än med domstolar, får detta krav på att den enskilde icke skall lida otillbörlig ekonomisk tunga en alldeles särskild betydelse. Givetvis har man här, liksom inom processrätten, icke blott att tänka på de avgifter m. m., som han tvingas erlägga utan även på

[1] Jfr t. ex. NORGREN, FT 1945 s. 42.

de kostnader han i övrigt nödgas underkasta sig. Frågan om billigheten hänför sig emellertid — om den fattas i vidsträckt mening — också till det allmännas kostnader. Icke minst med hänsyn till ärendenas ständigt växande mängd, är det ur statsfinansiell synpunkt angeläget att i möjligaste mån begränsa dessa kostnader, särskilt dem som göras för ärendenas utredning (i form av avlöning åt tjänstemän m. m.). Kritiken mot »byråkratismen» har ofta nog särskilt inriktat sig på detta förhållande. Det är uppenbart, att sparsamhetskravet — som ofta är förbundet med kravet på snabbhet — mången gång svårligen kan förenas med rimliga säkerhetskrav; det förra bör då få stå tillbaka för det senare. Men det kan utan tvekan hävdas, där ett förenklat behandlingssätt icke äventyrar säkerheten, och kan väl även eljest stundom förtjäna företräde. — Givetvis inställer sig ofta frågan, huruvida kostnader eller kostnadskrävande uppgifter, som staten icke synes böra bära, i stället böra läggas på den enskilde. Härom kan intet generellt omdöme fällas; stor försiktighet torde emellertid böra iakttagas vid sådana steg, som icke stämma väl överens med svenska traditioner.

Strävanden efter förenklingar i statsmaskineriet — med snabbhet och billighet som ögonmärke — hava gått hand i hand med statsverksamhetens expansion i nyare tid.[1] För närvarande göra de sig gällande på åtskilliga områden. Sålunda kan erinras om flera av riksdagens revisorer tagna initiativ[2] och om uppgifter som äro eller varit anförtrodda åt statens sakrevision, statens organisationsnämnd och militära expeditionstjänstkommittén. I stillhet försiggår också mångenstädes inom förvaltningen en utveckling hänemot enklare former för förvaltningsförfarandet.[3] Det får ej fördöljas, att sådana strävanden kunna gå ut över säkerheten — som måste vara det förnämsta riktmärket för denna utredning. Men de behöva icke göra det. Än en gång må framhållas, att kravet på säkerhet i viktiga hänseenden blir illa tillgodosett, om man icke tillika har snabbheten och billigheten i tankarna. Vid allt lagstiftningsarbete på det område utredningen avser är det sålunda viktigt, att man gör sig förtrogen med önskemål och synpunkter som framsprungit ur förenklingssträvandena.

Till de grundsatser, som i princip äro gemensamma för förvaltningsförfarandet och processen, böra emellertid läggas några som det icke finnes anledning att understryka inom processrätten men som för denna utredning om förvaltningsrättsliga förhållanden äro av grundläggande betydelse. De hava också understrukits av riksdagen då den påkallat en mera »enhetlig» och »fullständig» lagstiftning om förvaltningsförfarandet.

Kravet på *enhetlighet* kan uttryckas så, att samma slags frågor i möjligaste mån böra behandlas i samma ordning. Sker det ej, är detta ur två synpunkter betänkligt. Att skilda förfaranden användas för samma slags frågor, kan för det första sägas medföra ett åsidosättande av kravet på med-

[1] Jfr t. ex. WIDÉN, StvT 1906 s. 288 ff., WÄRN, NAT 1933 s. 149 ff. (om statens organisationsnämnd), SÖRNDAL, StvT 1943 s. 279 ff., 1945 s. 383 ff.

[2] Jfr SÖRNDALS sammanfattning, StvT 1945 s. 396 f.

[3] Jfr särskilt SOU 1945: 34 s. 63 ff., 78 ff. m. fl. st. om »modernare former» inom förvaltningen.

borgarnas likställighet i deras mellanhavanden med det allmänna. För det andra medför en sådan ordning risk för att medborgarna genom misstag beträffande det sätt, på vilket de hava att tillvarataga sin rätt, tillskyndas rättsförluster. Att det icke funnits anledning att understryka enhetlighetskravet på processrättens område, är helt naturligt. Där är det nämligen i allt väsentligt tillgodosett. Inom processrätten förekomma endast några få typer av förfaranden: huvudsakligen ordinär civil- och straffprocess. Och om möjligen inom ramen för processlagstiftningen i någon mån skilda förfaringssätt utvecklas vid olika domstolar, gäller detta knappast punkter, som ur här ifrågakommande synpunkter äro av väsentlig betydelse. Helt annorlunda förhåller det sig inom förvaltningsrätten. Där förekomma ärenden av högeligen växlande art: utomordentligt enkla ärenden och ärenden av mycket komplicerad beskaffenhet. Och än mer växlande måste förfarandet bliva, om man, såsom naturligt är, vill avpassa det efter olika ärendens art. Detta ligger i sakens natur och kan i huvudsak icke ändras. Det är otänkbart, att förvaltningsförfarandet skulle kunna stöpas i ens tillnärmelsevis lika enhetliga former som processen; det skulle — försåvitt man ej vill äventyra säkerheten — innebära att belasta förfarandet med allsköns onyttiga formaliteter. Enhetlighetskravet kan icke förnuftigtvis innebära ett krav på åtgärder i sådant syfte. Dess betydelse är mera begränsad. Men i den mera begränsade omfattning i vilken det bör hävdas är det av största vikt att i möjligaste mån fasthålla det. I den mån olikheter i förfarandet betingas av skillnader mellan olika slag av ärenden, äro de naturliga, ofrånkomliga och önskvärda. Kravet på enhetlighet bör sättas in på sådana punkter, där skiljaktigheterna icke äro sakligt betingade utan allenast bero på bristande följdriktighet i lagstiftning och rättstillämpning.[1] Skälen hava redan antytts. Det är icke fråga om en likriktning för likriktningens egen skull. Utan det gäller framför allt att säkerställa en likformig behandling av medborgarna och förebygga sådana rättsförluster, som kunna vållas genom bristande överblick över förvaltningsförfarandets skiftande former. Djupast sett kan strävandet efter enhetlighet sägas vara ett med hänsyn till förvaltningsrättens egenart naturligt led i strävandet efter säkerhet inom förvaltningsförfarandet. Häri har det också sin begränsning.[2]

Det framgår emellertid redan av vad förut sagts om förvaltningsrättens rättskällor, att ganska vittgående reformer erfordras, om enhetlighetskravet, sådant det här utvecklats, skall tillgodoses.

Det andra krav, som det finnes särskild anledning att hävda inom förvaltningsrätten, är att reglerna om förfarandet skola vara så *klara och fullständiga* som möjligt. Denna synpunkt är givetvis ej främmande för processrätten. Den har av ålder tillgodosetts så till vida som de grundläggande reglerna varit samlade i en rättegångsbalk. Välbekant är, att praxis likväl i stor utsträckning måste utvecklats vid sidan av — eller rentav i strid med —

[1] Jfr ovan s. 16 f.

[2] Härmed är icke sagt, att icke likformigheten till en viss grad även oberoende av rättssäkerhetsintresset kan motiveras av en önskan att förenhetliga och därmed rationalisera myndigheternas arbetssätt.

rättegångsbalken. Men denna praxis har dock haft en hög grad av fasthet, och det har icke vållat oöverkomliga svårigheter att i prejudikat och litteratur vinna kännedom om gällande rätt. Och givetvis har den nya rättegångsbalken stor betydelse därutinnan att den undanröjer en mängd sådana svårigheter som alltjämt kvarstått. Med hänsyn härtill är det naturligt, att det i och för sig självklara kravet på fullständighet icke kommit att i programmatisk tillspetsning hävdas inom processrätten.

Men i förvaltningsrätten är man alltjämt långt ifrån det ideal, som bör eftersträvas. Det är här i högsta grad angeläget att sträva efter större klarhet och fullständighet och söka övervinna den osäkerhet som uppkommer därigenom att man icke rätt vet vad som gäller, eftersom lagstiftningen är ofullständig och praxis icke fått erforderlig stadga. Skälet är ungefär detsamma som nyss åberopades för kravet på enhetlighet: där förfarandet är ofullständigt reglerat, riskerar man att säkerheten äventyras genom mindre tillfredsställande former för ärendenas handläggning ävensom att medborgarna utsättas för godtycklig olikformighet.

Kravet på fullständighet får emellertid icke missförstås. Det går ej ut på att till varje pris skapa bindande regler om hur man i olika ärenden skall förfara; det skulle innebära att i onödan tynga förfarandet. Vad det gäller är endast att tillse, att i den mån förfarandet verkligen är i behov av rättslig reglering, det icke lämnas oreglerat.

Det tarvas icke många ord för att klargöra att de uppgifter man sålunda står inför icke kunna lösas enbart genom myndigheternas eller ens genom förvaltningsdomstolarnas praxis. Att praxis under alla omständigheter måste bliva av den största betydelse, är ju självklart. Men den förmår aldrig fullt ut åstadkomma erforderlig klarhet i spörsmål som lagstiftningen lämnat oreglerade, och än mindre kan den åstadkomma vad som behöves av enhetlighet: mot den olikformighet som skapats genom författningsregler av växlande innehåll står ju praxis maktlös.

De uppgifter, som skola lösas, äro sålunda framför allt uppgifter för lagstiftningen.

4. Allmän och speciell lagstiftning.

Det torde ligga i sakens natur, att de lagstiftningsuppgifter som föreligga i första hand måste lösas genom *specialförfattningar* av den karaktär varom förut talats.[1] I den mån man vill fullständiga reglerna om det förvaltningsrättsliga förfarandet, gäller det sålunda framför allt att förbättra dem. Möjligen skulle man vilja hävda, att liksom det göres en skillnad mellan å ena sidan civil- och straffrättsliga, å andra sidan processrättsliga författningar, man också inom det förvaltningsrättsliga författningsmaterialet borde eftersträva att systematiskt särhålla alla regler som angå förfarandet från de materiellrättsliga. Men denna tanke måste, så tillspetsad som den här ut-

[1] Se s. 15 ff.

trycks,[1] avvisas. Den skulle innebära ett alltför stort våld på djupt rotade traditioner i frågor om författningars redigering. Och vad mera är: det vore uppenbarligen olämpligt ur praktisk synpunkt att följa sådana riktlinjer.

Om man sålunda fasthåller att förvaltningsförfarandet i huvudsak bör, hädanefter som hittills, regleras genom specialförfattningar av hävdvunnen typ, bör omedelbart tillfogas, att strävandet att åstadkomma ökad likformighet i väsentlig mån kan tillgodoses inom ramen av sådana specialförfattningar. Detta är ett förhållande som förtjänar mycket starkt understrykas. I själva verket torde de önskemål i denna riktning som uttalats i riksdagens skrivelse i första hand böra förverkligas på denna väg. Därmed ernås de smidigaste lösningarna av problemen. Man ledes ej till en överdriven schablonmässighet, man driver icke likformigheten längre än nödvändigt är.

Ett strävande i denna riktning kan fullföljas på två olika sätt.

För det första kan det bliva fråga om att i större eller mindre omfattning — beträffande särskilda till förfarandet hörande institut, beträffande förvaltningsgrenar som stå varandra nära o. s. v. — *planmässigt undersöka och revidera specialförfattningarna.* Denna väg, som i vissa fall redan beträtts,[2] torde i åtskilliga fall kunna leda till goda resultat. Men man må ej ställa alltför stora förhoppningar på möjligheten att i denna systematiska form genomplöja det väldiga författningsmaterialet och omgestalta det. Man måste hålla för ögonen att strävandet efter likformighet också kan fullföljas i en annan form, nämligen så att det, i högre grad än hittills varit fallet, får sätta sin prägel på det *löpande lagstiftningsarbetet;* det blir en uppgift för utredningen att fästa uppmärksamheten på spörsmål som synas förtjänta att på detta sätt uppmärksammas av statsmakterna. Det med riksdagens skrivelse avsedda syftet skulle i hög grad främjas, om det kunde sörjas för att vid utformningen av förvaltningsrättsliga författningar avvikelserna från andra författningar av likartad typ ej bleve större än som betingades av sakliga skiljaktigheter. I sådant syfte borde för det första en bättre överblick över det förvaltningsrättsliga författningsmaterialet än det man nu äger åstadkommas. Bäst åstadkommes detta genom en förvaltningsrättslig motsvarighet till de årligen utkommande editionerna av Sveriges rikes lag, som även ur andra synpunkter måste anses vara av behovet högeligen påkallad. Det borde snarast möjligt tagas under övervägande vad som från det allmännas sida kan göras för denna tankes förverkligande.[3] Men innan man kommer därhän, skulle man kunna åstadkomma någon sorts systematiskt registrerande eller samlande av ifrågavarande författningar. Om sådana register eller samlingar kunde hållas lätt tillgängliga inom Kungl. Maj:ts kansli, gåves därigenom en väsentligt säkrare grundval åt dem som

[1] Jfr emellertid nedan s. 27.

[2] Se s. 16 med n. 1.

[3] Jfr FT 1942 s. 30 ff. En betydelsefull förebild har man i Finland i det av K. J. Ståhlberg utgivna arbetet Den offentliga rättens lagbok. Jfr Aura, FT 1942 s. 213 ff. För svensk rätts vidkommande kan erinras om den av Sundberg utgivna Kommunal författningshandbok (1941). På offentligt uppdrag har Nothin utarbetat en PM ang. utgivande av en eller flera författningshandböcker för förvaltande verk och myndigheter (stencilerad, 1945).

hava att utforma nya författningar. Än större nytta skulle den på det ena eller andra sättet vunna överblicken giva, om man kunde finna någon smidig form för en lagtekniskt sakkunnig översyn — på sätt och vis motsvarande lagrådsgranskningen — av förvaltningsrättsliga författningar.[1]

Jämte det man på sådant sätt som här angivits åvägabringar större likformighet, klarhet och fullständighet i specialförfattningarnas regler om förfarandet, kan det med utredningen avsedda syftemålet nås genom att vissa ämnen, som förut ej alls varit reglerade eller reglerats i specialförfattningar, göras till föremål för en reglering av större allmängiltighet. Det blir med andra ord fråga om *allmän lagstiftning*. Man närmar sig på denna väg en kodifiering av rättsreglerna om förvaltningsförfarandet. Det är emellertid uppenbart — och framgår i väsentlig mån redan av vad förut sagts — att det icke kan bliva tal om en kodex med samma betydelse som rättegångsbalken har på processens område. Det är långt ifrån alla frågor angående förvaltningsförfarandet som lämpa sig för en kodifierande lagstiftning. Men det kan vara lämpligt att i sådan form reglera spörsmål, som i helt likartad form återkomma inom hela området — eller i varje fall stora delar därav. En maning att gå denna väg har man, då det befinnes att regler av samma innehåll krävas vid tillämpningen av ett stort antal olika författningar och då det samtidigt kan konstateras, att icke dessa författningar på ett onaturligt och för rättstillämpningen obekvämt sätt sönderbrytas genom att ifrågavarande regler utmönstras ur dem och sammanföras till en lag av allmännare räckvidd. Särskilt lätt bör steget bliva, då tillskapandet av allmänna regler icke innebär utmönstring ur materiellt-rättsliga specialförfattningar. Sålunda må här erinras om att åtskilliga för medborgarna betydelsefulla regler — t. ex. om viten och besvär — återfinnas i ämbetsverkens instruktioner, fastän dessa hava till huvuduppgift att reglera verkens interna förhållanden. I den mån sådana regler återfinnas i de flesta verks instruktioner eller i varje fall anses behövliga för deras vidkommande — och detta torde oftast vara fallet — låge det nära till hands att ersätta dem med allmänna, för samtliga verk gällande regler.

Det är angeläget att starkt understryka, att kodifieringssträvandet icke nödvändigtvis på varje punkt måste sträcka sig över hela förvaltningsrättens område. Särskilt bör framhållas möjligheten att uppställa allmänna regler men på samma gång lämna utrymme för särregler, där sådana finnas erforderliga. En praktisk utväg kan sålunda vara att lagfästa allmänna regler med det förbehåll, att de skola gälla blott i den mån icke annat är eller blir föreskrivet i lag eller författning; deras giltighet blir med andra ord subsidiär. Därmed åstadkommes icke omedelbart någon allmän ändring i

[1] I förbigående må anmärkas, att de åtgärder, som här ifrågasatts till främjande av likformighet i de förvaltningsrättsliga reglerna om *förfarandet*, skulle vara ägnade att även i andra hänseenden åstadkomma större konsekvens i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Ett område, där sådan uppenbarligen erfordras, är disciplinärstraffrättens; jfr s. 16 n. 3. Det är också anledning att i detta sammanhang erinra om den ofta anmärkta brist på enhetlighet som kännetecknar specialstraffrätten i övrigt.

vad som stadgats i specialförfattningarna. Man är således befriad från skyldigheten att redan från första början i alla enskildheter göra klart för sig, hur vidsträckt tillämpning de nya reglerna kunna få. Men deras tillvaro utgör ett memento för lagstiftningen, en ständig maning till utmönstring av sådana särregler som icke längre befinnas motiverade. En annan utväg är att stifta lagar, som erhålla giltighet för olika slags ärenden i den mån så blir positivt bestämt, antingen därigenom att specialförfattningar stadga att de skola tillämpas eller därigenom att de själva uppräkna de specialförfattningar på vilkas områden de skola gälla.[1] När man överväger möjligheten att genomföra en allmän lagstiftning, bör man också göra klart för sig, att sådan lagstiftning icke nödvändigtvis behöver bestå uteslutande av strikta regler; den kan, där så befinnes lämpligt, få karaktären av anvisningar och riktlinjer, som myndigheterna, i den mån så erfordras, kunna frångå. Även sådana regler — som i stor omfattning förekomma i RB — kunna vara av stor betydelse.

Det är en huvuduppgift för förevarande utredning att på varje särskild punkt överväga, vilken av de här angivna formerna för lagstiftning som lämpligen bör komma till användning.

Helt visst kommer, särskilt beträffande allmän lagstiftning, vid det fortsatta lagstiftningsarbetet den frågan att inställa sig, huruvida ej hithörande ämnen i högre grad än nu är fallet böra regleras enligt 87 § regeringsformen eller i varje fall under riksdagens medverkan i annan form. Beaktar man hithörande spörsmåls betydelse ur den medborgerliga rättssäkerhetens synpunkt, ligger ett jakande svar nära till hands. I förevarande utredning är det emellertid ej anledning att taga ståndpunkt till detta statsrättsliga spörsmål.

Det bör till sist än en gång understrykas, att de lagstiftningsuppgifter, som dryftas i denna utredning, icke kunna lösas — vare sig det sker i den ena eller andra formen — i ett enda sammanhang. Därtill äro de alltför skiftande, omfattande och tidskrävande. Man måste sålunda steg för steg närma sig målet, undan för undan upptaga frågorna, i den mån de befinnas särskilt trängande och mogna för en lösning och erforderliga arbetskrafter stå till förfogande. Om den ordning, i vilken detta bör ske, göras — med ett viktigt undantag (se s. 162 f.) — i utredningen inga positiva uttalanden. Vissa frågor kunna lösas helt fristående. Vissa stå däremot i ett sådant sammanhang med andra, att de endast kunna lösas i sammanhang med dessa. Om en och annan av de lagstiftningsuppgifter som beröras gäller, att de rimligtvis endast böra upptagas inom ramen för en blivande jämförelsevis fullständig lagstiftning om förvaltningsförfarandet. Om detta frågornas inbördes sammanhang göras icke heller några bestämda uttalanden.

---

[1] Jfr såsom förebild k. k. $^{17}/_{6}$ 1943 med vissa bestämmelser ang. handeln med ransonerade varor, m. m. (som visserligen endast i ringa mån berör förvaltningsförfarandet).

När man sålunda inriktar sig på partiella lösningar, får man emellertid icke förlora det inre sammanhanget i hela det problemkomplex, som utredningen avser, ur sikte. Översikt, planmässighet och följdriktighet vid dess behandling skulle utan tvivel i hög grad främjas, om man funne sig kunna skapa en fast organisatorisk ram för lagstiftningen på förvaltningsförfarandets område.

II. Myndigheter och parter.

1. Myndigheternas organisation och kompetens.

Förvaltningsförfarandet består liksom processen av ett organiserat samarbete mellan myndigheter och enskilda. Och liksom man gärna inleder ett studium av processrätten med ett betraktande av de processrättsliga subjekten, domstolarna och parterna, kan det vara anledning att först uppmärksamma vissa allmänna spörsmål rörande förvaltningsmyndigheterna och de enskilda såsom verksamma i förvaltningsförfarandet.

Liksom i processrätten har man vid en undersökning av förvaltningsförfarandet särskilt att tänka på de myndigheter som besluta.[1] Man skall dock därvid från början hava i tankarna, att inom förvaltningsförfarandet i långt större utsträckning än inom rättskipningen förekommer att olika myndigheter samverka. Denna samverkan kan stundom taga sig en sådan form att tyngdpunkten i förfarandet ligger hos en annan myndighet än den som har att besluta. Vad i denna utredning säges om den beslutande myndigheten blir i stor utsträckning, mutatis mutandis, tillämpligt på sådana myndigheter. Stundom deltaga — i skilda former — olika myndigheter i beslut i ett och samma ärende.

Det har redan anmärkts, att frågor om *myndigheternas organisation* falla utanför utredningens ram. Det finnes sålunda ingen anledning att här beröra sådana ämnen som i myndigheternas instruktioner pläga behandlas i avdelningen om organisationen. Härmed är naturligtvis icke sagt att icke organisationen är av betydelse för en rationell anordning av förfarandet. Det är tvärtom tydligt, att dessa spörsmål i mångahanda måtto sammanhänga; förfarandet är i viss mån beroende av organisationen och vice versa. Men i stort sett måste man utgå från den bestående organisationen; i helt annat sammanhang får bedömas, huruvida t. ex. vissa myndigheter tilläventyrs tarva förstärkning — kvalitativt eller kvantitativt — eller tvärtom kunna förenklas, o. s. v. En gång för alla må emellertid understrykas, att ett effektivt och ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande förfarande under alla omständigheter kräver en tillräcklig och väl kvalificerad personal.[2]

---

[1] Uppmärksamheten riktas härvid på samma gång på förvaltningsdomstolarna, såväl dem som handlägga besvärsmål som dem som hava andra funktioner (om begreppet förvaltningsdomstol se s. 12 och 177). Vad i detta kapitel säges om förvaltningsmyndigheterna gäller, i den mån intet annat säges, även om förvaltningsdomstolarna. Men frågor, som särskilt hänföra sig till besvärsmyndigheterna (förvaltningsdomstolar och andra), behandlas i kap. X: 4.

[2] Se särskilt s. 75.

Närmare sammanhänger med förvaltningsförfarandet frågan om »*ärendenas handläggning*», som i myndigheternas instruktioner brukar regleras i särskild avdelning. Ifrågavarande regler angiva, i vilka former och av vilka tjänstemän ärendena skola handläggas. Hit höra bl. a. regler om ärendenas beredning och framför allt om beslutsformerna.[1] Det är uppenbart, att dessa spörsmål alltjämt liksom hittills måste i huvudsak regleras av specialförfattningar. Men det bör understrykas, att vissa hithörande frågor hava stor betydelse för förvaltningsförfarandet. Utvecklingen har i stort sett gått i den riktningen, att formerna förenklats: funktioner, som förut tillhört högre tjänstemän, hava anförtrotts åt lägre, och kraven på flera personers medverkan i ett och samma ärende (särskilt i form av kollegial handläggning) hava mildrats.[2] Alltjämt hävdas dock, att formerna mångenstädes äro alltför tunga och omständliga och därför medföra tidsutdräkt. Underordnade tjänstemän skulle, säges det, i större utsträckning kunna anförtros rätt att handla på egen hand och på eget ansvar, och kraven på att flera tjänstemän skola, såsom medbeslutande eller annorledes, deltaga i ärendenas handläggning skulle kunna ytterligare mildras. Det framstår, jämväl ur de synpunkter som äro bestämmande för denna utredning, angeläget att alla möjligheter till sådana förenklingar tillvaratagas. Därvid måste dock det förbehållet göras, att då fråga är om icke alltför oviktiga avgöranden angående enskild rätt, rättssäkerheten kan äventyras genom alltför långt gående rationaliseringsåtgärder. Så t. ex. torde det kunna ifrågasättas om ej länsstyrelsernas organisation redan förenklats i så hög grad som med hänsyn till rättssäkerhetsintresset kan anses tillrådligt.[3] Då fråga är om viktigare avgöranden angående enskild rätt, är det ur rättssäkerhetssynpunkt av påtagligt värde att besluten icke ankomma på en person ensam.[4]

Kravet på enhetlighet har, då det gäller myndigheternas interna beslutsformer, icke på långt när samma betydelse som i fråga om regler vilka angå förhållandet till enskilda. Dock är det även på detta område angeläget att undvika oavsiktlig olikformighet; man har exempelvis framhållit, huruledes olika författningar, helt visst utan att det åsyftats, givit olika regler för det fall att en föredragande hyser avvikande mening.[5] — Vad beträffar gällande författningsbestämmelsers fullständighet, kan det framhållas, att reglerna om omröstning icke alltid giva klart besked om hur därvid skall förfaras, särskilt då skilda meningar yppas.[6] Av intresse är exempelvis att — i anslutning till processrättens regler om omröstning (som ligga till grund även för förvaltningsrätten) — få klargjort, i vad mån särskilda frågor skola göras till föremål för särskild omröstning med skyldighet för den i tidigare om-

[1] Jfr härom Reuterskiöld, Förel. I s. 252 ff., 295 ff., Herlitz, Förel. II s. 70 ff., 80 ff., 89, Sundberg, Grunddragen s. 139 ff., Kommunalrätt s. 262 ff.

[2] Jfr om beslutsformernas utveckling i de centrala verken Sörndal, StvT 1943 s. 279 ff.

[3] Jfr, särskilt med hänsyn till besvärsmålens behandling, nedan s. 181.

[4] Beträffande den kollegiala arbetsformens användning inom de centrala verken i ärenden rörande enskild rätt se Herlitz, Förel. II s. 74 f.

[5] Matz, FT 1940 s. 175 f.

[6] Jfr härom Herlitz, Grunddrag s. 29, Förel. II s. 73.

röstning överröstade att deltaga i senare beslut[1] (jfr RB 16: 2, 29: 2; frågan sammanhänger med spörsmålet huru det skall förfaras, då beslutande väl äro ense om slutet, men ej om grunderna), ävensom huruvida, då rösterna äro lika många, beslutet skall bestämmas enligt civilprocessens eller straffprocessens principer (jfr RB 16: 4, 6, 29: 3, 4, 6). Det kunde finnas skäl att beträffande dessa ämnen söka åstadkomma enhetliga regler, så mycket hellre som nya tvivelsmål torde komma att resa sig inom förvaltningen, sedan förut gällande regler i rättegångsbalken, som i väsentliga delar tjänat till rättesnöre även inom förvaltningen, avlösts av nya rättegångsbalkens delvis avvikande bestämmelser.[2] Härvid får emellertid ej förgätas, att omröstningsformerna inom vissa organ — särskilt kommunala — äro och helt visst böra förbliva helt andra än processrättens, särskilt så till vida att omröstningen sker i form av svar — ja eller nej — på frågor framställda i anslutning till under överläggningen ställda yrkanden.[3]

Kompetensfördelningen mellan förvaltningsmyndigheterna, som sker och måste ske genom specialförfattningar, faller liksom organisationen i huvudsak utom ramen för utredningen. Sambandet med förfarandet är likväl även här uppenbart. Förfarandets gestaltning sammanhänger med kompetensfördelningen, och det får ej förbises, att ändringar i det förra kunna draga med sig ändringar i den senare och vice versa.

Här skola emellertid icke sådana spörsmål resas.[4] Sålunda torde t. ex. ej ens ett så pass betydelsefullt spörsmål som frågan om ärendenas fördelning mellan Kungl. Maj:t och centrala verk här böra upptagas till samlad behandling.[5] Däremot skall framhållas att vissa hithörande spörsmål stå i ett så nära sammanhang med förfarandet att de ej helt kunna förbigås. Sålunda bör till en början den frågan uppkastas, huruvida specialförfattningarnas kompetensbestämmelser i allo motsvara skäliga anspråk på tydlighet och fullständighet. Att de icke kunna undanröja varje uppkommande tvivelsmål, ligger visserligen i sakens natur. Det gäller ju också om RB:s regler. Men otydligheten och ofullständigheten äro större än de behövde vara.

Detta synes delvis bero på att hithörande frågor reglerats i så många olika former. Särskilt må följande framhållas. Delvis regleras myndigheternas kompetens i lagar, förordningar, kungörelser, k. brev o. s. v. Men vid sidan därav fortlever bruket att i instruktioner för myndigheterna bestämma om de ärenden de skola handlägga. Sådana bestämmelser innefatta väl stundom endast en hänvisning till vad som stadgats i andra författningar. Men i andra fall utgöra instruktionsbestämmelserna omskrivningar av vad som är stadgat annorstädes; i åter andra fall vidga instruktionerna myndigheternas kom-

---

[1] Jfr t. ex. SKOGMAN, FT 1945 s. 268.

[2] Jfr ERNBERG, FT 1942 s. 209.

[3] Det torde vara detta som åsyftas av REUTERSKIÖLD (Den svenska statsstyrelsens organisation s. 66), då han gör en skillnad mellan kollegial och »kollektiv» omröstning.

[4] Till kompetensfördelningen hör i viss mening också instansordningen vid besvär. Härom se s. 177 ff.

[5] Se härom senast SOU 1940: 44.

petens utöver vad andra författningar giva vid handen. Erfarenheten visar att detta förfaringssätt kan giva anledning till tvivelsmål. Det kan ifrågasättas, om man icke — i överensstämmelse med en tydlig tendens i nutida lagstiftningspraxis — borde söka konsekvent fasthålla, att bestämmelser om myndigheters kompetens i frågor som angå enskild rätt såvitt möjligt skola meddelas i andra författningar än instruktionerna, och att, i den mån instruktionsbestämmelser i ämnet alltjämt anses böra bibehållas, förstnämnda författningsbestämmelser böra tillerkännas vitsord. Detta bleve ett naturligt steg i den riktning, att instruktionerna endast finge betydelse för regleringen av myndigheternas inre förhållanden och att sålunda regler angående enskildas rätt — i varje fall andra enskildas rätt än tjänstemännens — bleve utmönstrade ur dem. Under alla förhållanden synes det böra eftersträvas, att bestämmelser om myndigheternas kompetens i frågor som angå enskild rätt alltid skola publiceras i SFS.[1]

Med avseende på kompetensbestämmelsernas innehåll är det — såvitt angår avgöranden som angå enskild rätt — önskvärt att undvika alltför obestämda och tänjbara regler.[2]

Om man fasthåller den ovan angivna grundsatsen, att kompetensregler i huvudsak skola meddelas i specialförfattningar, återstår dock att eftertänka, huruvida dessa möjligen på en eller annan punkt behöva utvecklas i riktning mot större likformighet och fullständighet eller också ersättas eller suppleras av allmän lagstiftning.

Vid studiet av nutida instruktioner iakttager man ofta, såsom en konsekvens av strävandet att i möjligaste mån göra dem likformiga, att vissa regler, bl. a. angående myndigheternas kompetens, i tämligen enahanda form återkomma i den ena instruktionen efter den andra. Då inställer sig lätt den tanken att de många specialreglerna kunde sammanföras till en enda. Detta är i själva verket, vad som i många fall skett då t. ex. civila avlöningsreglementet fått upptaga bestämmelser som förut funnits utspridda i instruktionerna. I vad angår kompetensbestämmelserna torde dock de vinningar, som stå att ernå på denna väg, vara jämförelsevis begränsade.

Större anledning finnes det att fästa uppmärksamheten på vissa stundom uppkommande spörsmål, som icke alltid blivit på ett tillfyllestgörande sätt besvarade av lagstiftningen.

Här har man först att observera den lokala kompetensregleringen. RB:s forumregler motsvaras här av en mångfald regler i skilda författningar av mycket växlande valör. Stundom heter det t. ex., med avseende på K.B., helt allmänt att vissa ärenden handläggas av denna myndighet. Stundom hava författningarna mer eller mindre fullständigt angivit vilken K.B. som skall fungera i varje särskilt fall (alltså huruvida behörigheten konstitueras genom en persons vistelse på viss ort eller hans hemvist eller mantalsskrivning därstädes, eller genom att fast egendom eller annan sak finnes inom länet, att en viss händelse inträffat eller handling företagits inom länet

[1] Jfr HERLITZ, Förel. I s. 99, II s. 98, 122.

[2] Jfr a. a. II s. 100.

o. s. v.). Det är uppenbart önskvärt, att sådana regler finnas, och det är ingen helt tillfredsställande ordning att uppkommande tvivelsmål vid författningarnas tystnad få lösas i praxis. Rättssäkerheten kräver i detta hänseende detsamma av förvaltningsordningen som av processordningen. Önskemålet torde i första hand böra tillgodoses genom en noggrannare utformning av specialförfattningarna. Ty på varje speciellt område göra sig ofta skilda hänsyn gällande, vilka påkalla en växlande utformning av reglerna. Men härvid synes det för det första angeläget att så vitt möjligt förebygga sådan olikformighet i specialförfattningarna som icke är grundad på sakliga överväganden. I många fall göres kompetensen beroende av att en person är bosatt eller har hemvist eller är mantalsskriven eller kyrkoskriven på viss ort. Man frågar sig, huruvida bakom dessa växlande bestämningar alltid ligga olika tankar, och huruvida icke större likformighet kunde uppnås. För det andra kan det ifrågasättas, huruvida icke en allmän lagstiftning, med subsidiär giltighet för de ärenden, rörande vilka regler saknas i specialförfattningarna, skulle kunna vara av betydelse i vissa hänseenden; det kan ju icke vara lämpligt att belasta specialförfattningarna med alltför detaljerade regler om spörsmål som inom varje särskilt område sällan uppkomma i praxis. Allenast för att illustrera vad som åsyftas, må sålunda framkastas möjligheten att — för fall som ej reglerats i specialförfattningarna — i allmän lag stadga, att ärenden som angå fast egendom skola handläggas av den myndighet inom vars område fastigheten befinner sig (jfr RB 10: 10), ärenden som angå rörelse, av den myndighet inom vars område rörelsen bedrives (jfr RB 10: 5) o. s. v. I sådant sammanhang bliva också bl. a. regler angående juridiska personer (jfr RB 10: 1 3 st.) naturliga.[1] Liksom i processrätten (jfr RB 10: 15) behöver man vidare hava klargjort, vid vilket tillfälle (då viss händelse inträffar eller då ärende anhängiggöres eller då beslut däri fattas) det faktiska förhållande (t. ex. bosättning inom ett län, en saks befintlighet på viss plats), som grundlägger en viss myndighets kompetens, skall vara för handen. Uppslag till förvaltningsrättslig lagstiftning finnas f. ö. också i RB 19 (om forum i brottmål). Om man så som här antytts med RB som utgångspunkt begrundar behovet av en allmän lagstiftning till supplering av de förvaltningsrättsliga specialförfattningarna, inställer sig ävenledes frågan, i vad mån den enskilde kan tillerkännas valfrihet mellan olika myndigheter (jfr RB 10: 16); lägen finnas, i vilka det kan vara naturligt att på detta sätt sörja för rättssökandes bekvämlighet, särskilt då personlig inställelse kräves.[2]

En inom förvaltningsrätten icke sällan förekommande företeelse är, att ett och samma ämne befinnes höra under två olika myndigheters kompetens. För sådana fall finnas varjehanda specialstadganden, som bestämma antingen att beslutet fattas av allenast en av dessa myndigheter efter över-

[1] Jfr numera folkbokföringsförordningen 36 §; reglerna om juridiska personers mantalsskrivning överensstämma ej helt med forumreglerna i RB 10: 1.

[2] Jfr t. ex. motorfordonsförordningen 19 §, passkungörelsen 4 §.

enskommelse dem emellan, eller att i en eller annan form gemensam handläggning äger rum (ev. med hänskjutande till högre myndighet i händelse av meningsskiljaktighet). Dessa stadganden, som delvis äro ålderdomliga och ofullständiga[1] (så t. ex. saknas bestämmelser för det fall att länsstyrelse och domkapitel, som skola besluta tillsammans, stanna i olika meningar),[2] kunde tarva översyn. Måhända kan det befinnas lämpligt att reglera hithörande ämnen i allmän lagstiftning.

Vad beträffar förhållandet mellan över- och underordnade organ, uppkomma inom förvaltningsrätten spörsmål som sakna motsvarighet inom processrätten. Visserligen föreligger regelmässigt en kompetensreglering motsvarande den genom vilken t. ex. vissa rättegångsmål äro förbehållna hovrätt.[3] Men denna ordning genombrytes på olika sätt.

För det första har ett överordnat organ ofta nog en viss befogenhet att ingripa i kompetensregleringen, så att det överflyttar ärenden, som det principiellt har att själv handlägga, till underordnat organ eller, omvänt, övertager ärenden som principiellt tillhöra detta.[4] Med svensk förvaltningsordning stämmer det otvivelaktigt bäst att dylik kompetensreglering — då det gäller ärenden som angå enskild rätt — användes med försiktighet. Sålunda bör den i varje fall knappast kunna komma till användning i andra fall än där lag eller författning uttryckligen medgiver det. Måhända kunde en i denna riktning utformad regel finna plats i en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet. I samma anda kunde man kanske reglera det på vissa områden uppkommande spörsmålet, i vilken utsträckning en underordnad myndighet må kunna hänskjuta ett ärende till överordnad.[5]

Besläktad med den sist behandlade frågan är en annan, som här må beröras, fastän den måhända strängt taget kan anses falla utom ramen för utredningen: äger överordnat organ genom »tjänsteföreskrifter» bestämma över det underordnade organets verksamhet?[6] Medan rätten att meddela sådana föreskrifter i många länder anses härflyta ur själva subordinationsförhållandet, gäller i svensk rätt såsom huvudregel, att varje förvaltningsorgan skall självständigt pröva alla frågor som angå enskild rätt.[7] I allmänhet torde ingripanden från överordnades sida ej heller böra förekomma i tillämpningen av lagar och författningar över vilka den ej råder.[8] Reglerna äro dock icke utan undantag. Hur stor räckvidd de överordnades rätt att meddela tjänsteföreskrifter har, kan emellertid icke lätteligen avgöras. Det ligger därför nära till hands att genom lagstiftning klarlägga, huru härmed förhåller sig. Men en allmän lagstiftning i ämnet kan näppeligen

[1] HERLITZ, Förel. II s. 102 f., 108; om vissa nyare stadganden se LUNDBERG, FT 1945 s. 89.
[2] EKSTRÖMER, FT 1942 s. 104 ff.
[3] HERLITZ, Förel. II s. 108 ff.
[4] A. a. s. 112 ff.
[5] A. a. s. 116.
[6] A. a. s. 139 ff., SUNDBERG s. 48.
[7] A. a. s. 158.
[8] A. a. s. 173 ff.

förordas; de förhållanden det gäller att reglera äro alltför mångskiftande för att kunna tvingas in under generella regler. Däremot syns det vara angeläget att vid specialförfattningars utformande hava spörsmålet för ögonen och, i den mån så befinnes erforderligt, giva såvitt möjligt otvetydiga svar därpå.[1]

Det har hittills varit fråga om kompetensfördelningen olika förvaltningsmyndigheter emellan. Men ofta inställer sig spörsmålet, huruvida en viss rättsfråga över huvud taget tillhör förvaltningsmyndighet eller skall avgöras av allmän domstol. Tvivelsmål härutinnan uppkomma ofta nog, och stundom bryta sig meningarna ganska bestämt; från vissa håll hävdas till exempel, att allmän domstol äger till prövning upptaga frågor, som jag för min del skulle anse förbehållna förvaltningsmyndigheters slutliga avgörande.[2] Att sådana tvivelsmål icke kunna helt undanröjas är uppenbart; det kan också synas, som om man borde slå sig till ro med denna iakttagelse och överlämna spörsmålet åt rättstillämpningen. Det är emellertid ur rättssäkerhetssynpunkt av så grundväsentlig betydelse, att det knappast kan förbigås. Det bör särskilt framhållas, att då allmän domstol hittills ansetts förhindrad att upptaga vissa frågor, detta till väsentlig del berott av stadgandet i GRB 10: 26. Meningarna torde vara delade om i vilken utsträckning detta stadgande sålunda kan anses vara den rättsliga grundvalen för förvaltningsmyndigheternas avgöranden.[3] Huru än därmed må förhålla sig, synes det emellertid uppenbart, att då nu GRB 10: 26 upphör att gälla genom nya RB:s ikraftträdande utan att ersättas av något stadgande i denna,[4] man knappast kan undgå att undersöka, vad som kan göras för att åstadkomma större klarhet i ämnet. Det synes ligga nära till hands att åstadkomma en med hänsyn till nutida förhållanden utformad ersättning för GRB 10: 26, som ger klarhet om i vad mån utan hinder av RB:s regler rättsfrågor kunna genom administrativa författningar — eller författningar som i annan ordning än i RF § 87 angives beslutats under riksdagens medverkan[5] — förbehållas förvaltningsmyndigheter. Det faller av sig självt, att uppmärksamheten därvid också måste riktas mot varjehanda äldre, på GRB 10: 26 grundade stadganden, såsom t. ex. k.f. $^{17}/_{4}$ 1828. Vid en sådan moderniserad lagstiftning, med GRB 10: 26 som förebild, synes det naturliga vara att fasthålla vad som, enligt min upp-

[1] Om tvetydigheter i de formler, med vilka man brukat uttrycka rätten att meddela tjänste, föreskrifter (exempelvis sådana termer som »chefsmyndighet», »förman», »lyda under», »tillsyn»-»uppsikt», »överinseende», »anvisningar») se a. a. s. 161 med n. 5.

[2] Här åsyftas särskilt i olika sammanhang gjorda uttalanden av SUNDBERG. Se t. ex. Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder (1933), FT 1943 s. 1 ff., Strödda uppsatser (1943) s. 16 ff. I samma riktning JÄGERSKIÖLD s. 33 ff.

[3] Jfr t. ex. HERLITZ, Grunddrag s. 44, 97 ff. med JÄGERSKIÖLD s. 64 ff.

[4] RB 10: 17 förklarar endast att domstol är obehörig att upptaga »tvist som skall upptagas av annan myndighet än domstol». Jfr SOU 1944: 10 s. 43: »Genom nya RB rubbas icke den gränsdragning mellan domstolsprocess och förvaltningsprocess som för närvarande kan anses vara gällande».

[5] Lagar stiftade enligt RF § 87 erbjuda intet problem. Sådana lagar verka nämligen utan tvivel derogerande gentemot RB. — Beträffande författningar tillkomna före RB:s ikraftträdande följer av RB 10: 17, att därigenom ingen ändring sker i dem. Jfr ovan not 4.

fattning, varit grundtanken i gällande rätt, nämligen att förvaltningsmyndighets behörighet i varje särskilt fall behöver positivrättsligt stöd — så att, där sådant stöd saknas, allmän domstol blir behörig. Sker detta, har man i vår rätt icke, såsom i vissa andra länders lagstiftning, behov av en regel som utsäger, vilken förvaltningsmyndighet som är kompetent att handlägga förvaltningsfrågor, för vilka lagen icke utpekat särskild myndighet. Vad det kommer an på är däremot att i förvaltningsrättsliga författningar så vitt möjligt giva klart besked om huruvida förvaltningsmyndigheternas befogenheter, på sätt som avsetts med GRB 10: 26, bestå däri att de med bindande verkan — utan möjlighet till talan inför allmän domstol — kunna fastslå den enskildes rätt och plikt, och i vad mån deras beslut endast äro att fatta såsom oförbindande besked om vad som å det allmännas sida unnas eller fordras, så att sedermera talan vid allmän domstol kan föras av det allmänna eller den enskilde om den rätt eller skyldighet varom fråga är.[1] Gällande författningar lämna just i detta hänseende ofta utrymme för tvivelsmål. En sådan översyn av de förvaltningsrättsliga författningarnas terminologi kunde varit till nytta även om GRB 10: 26 förblivit i gällande kraft och är det även för den händelse man anser ny lagstiftning i detta lagrums ställe överflödig.

Med nu berörda spörsmål sammanhänga några andra. För det första: sträcker sig den rättskraft med vilken de allmänna domstolarnas domar äro utrustade (RB 17: 11) även därhän att de äro förbindande för förvaltningsmyndighet? Är dennas prövningsrätt alltså så till vida inskränkt, att den har att lägga domen till grund för sitt avgörande? Det torde — vare sig RB 17: 11 st. 3 syftar på dessa frågor eller ej — icke råda tvivelsmål om att de skola besvaras jakande, och något behov av ytterligare lagstiftning torde ej föreligga. För det andra: i vad mån äro förvaltningsmyndigheterna befogade att till prövning upptaga prejudiciella spörsmål som principiellt tillhöra allmän domstol? I regel äga de utan tvivel sådan befogenhet, men regeln är ej utan undantag, och mången gång hava tvivelsmål uppkommit.[2] Ämnet är så vanskligt, att man med fog kan tveka, huruvida det är moget för lagstiftning, men om man, såsom nyss ifrågasatts, söker lagstifta om gränserna mellan allmän domstols och förvaltningsmyndighets behörighet, torde man icke kunna helt kringgå det.

Slutligen bör beträffande myndigheternas kompetens den frågan uppkastas, huruvida någon särskild ordning för *lösande av kompetenskonflikter* kan vara erforderlig.[3] Regelmässigt kunna väl sådana lösas — visserligen ofta med betydande tidsutdräkt — genom besvär. Men då det icke finnes någon gemensam högsta besvärsinstans för alla förvaltningsmål, måste man räkna med möjligheten av meningsskiljaktighet exempelvis mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten; härtill kommer naturligtvis möjligheten av kompetenskonflikter mellan allmän domstol och förvaltningsmyndighet. På sin tid hade därför, i samband med regeringsrättens inrättande,

[1] Denna frågeställning återkommer i det följande flerstädes, se t. ex. s. 156, 167 f.
[2] Jfr Herlitz, Grunddrag s. 106 ff. — [3] Se Sundberg s. 185 ff.

frågan om inrättande av en konfliktdomstol en viss aktualitet.[1] Något trängande behov av en sådan torde dock knappast hava yppat sig; särskilt bör framhållas, att de högsta organen — Kungl. Maj:t i statsrådet, regeringsrätten och högsta domstolen — under hand synas hava kunnat undanröja de allra flesta konfliktanledningar.[2] Särskild anledning synes därför ej föreligga att påyrka, att saken upptages till behandling. Ämnet skulle dock hava en naturlig plats inom en lagstiftning som åsyftade att uttömmande reglera förvaltningsförfarandet.

2. Habilitet.

Sådana ämnen som behandlats i RB:s kapitel »Om domare» falla till största delen utom utredningens ram. Det är visserligen uppenbart att förfarandet har samband med ämbets- och tjänstemäns tillsättning och med *allmänna habilitetsvillkor*. Liksom t. ex. frågan om rättegångsförfarandets gestaltning på olika sätt sammanhänger med domarnas kvalifikationer (här må särskilt erinras om frågan om lekmanna- och juristelementens roll), är ett dylikt samband lätt att iakttaga på förvaltningens område. Mången torde t. o. m. hävda att en god och riktig handläggning av förvaltningsärendena till väsentlig del beror av att det är de rätta personerna som handhava dem; yrkandena gå i sär, i det att somliga vilja giva företräde åt jurister, andra åter åt socialvetenskapligt och ekonomiskt skolade personer, andra åt män med praktisk ekonomisk erfarenhet, andra åt lekmän, o. s. v. Men det är självklart, att sådana spörsmål här icke kunna underkastas någon sammanfattande behandling; i speciella sammanhang blir det anledning att återkomma till ett och annat av dem.[3]

Frågan om den speciella habiliteten *(jävsreglerna)* står däremot i ett så nära samband med förvaltningsförfarandet att den ej kan förbigås.[4]

Det är uppenbarligen på förvaltningens område lika angeläget som på rättskipningens att i möjligaste mån förebygga att avgöranden å det allmännas vägnar träffas av personer, som kunna tänkas låta sig bestämmas

---

[1] HAMMARSKJÖLD, s. 254 f., REUTERSKIÖLD, Förel. I s. 235 f., KALLENBERG, Svensk civilprocessrätt I[2] s. 57 ff.

[2] Jfr THULIN, Festskrift till Marks von Würtemberg s. 607 ff. Om ett på sin tid mycket uppmärksammat undantag se RÅ 1935: 12, KU 1935: 12 s. 31 och HERLITZ, Grunddrag s. 87.

[3] Beträffande lekmannaelementet — i detta ords vidsträcktaste mening — inom statsförvaltningen se HERLITZ, Förel. II s. 86 ff. Ökad medverkan av lekmän har på senare tid ifrågasatts vid behandlingen av ömtåliga sociala ärenden, exempelvis inom föreslagna »socialdomstolar». Se nedan s. 53 n. 1. Skäl som tala för ökad användning av lekmän vid besvärsförfarandet (se s. 181 ff.) kunna onekligen åberopas även för deras deltagande i förvaltningsförfarandet i övrigt.

[4] Se härom MUNKTELL, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen (1936), till vars utförliga och rikt dokumenterade framställning jag särskilt vill hänvisa; jfr dessutom HERLITZ, Grunddrag s. 29 ff., THULIN, NAT 1936 s. 238 ff., LUNDEVALL, FT 1938 s. 118 ff., SUNDBERG, Jävsbestämmelser i kommunalrätten, SST 1934 s. 77 ff., Kommunalrätt s. 214 ff. och Grunddragen s. 124. MERIKOSKI synes för finsk rätts vidkommande hävda en annan uppfattning än den i svensk rätt förhärskande; se FT 1945 s. 154.

av de personliga intressen de äga av att avgörandena utfalla i den ena eller den andra riktningen.[1] Visserligen kan det väl sägas att detta behov på vissa områden är jämförelsevis mindre framträdande. Men å andra sidan finnas omständigheter som inom förvaltningsrätten göra det särskilt angeläget att värna om organens — särskilt de beslutandes — integritet. Förvaltningsorganen träffa i stor utsträckning sina avgöranden helt obundna av lagregler, uteslutande efter fritt skön; då i sådana fall avgörandena ofta nog icke kunna angripas på grund av innehållets felaktighet, är det dubbelt angeläget att såvitt möjligt förebygga inflytande från obehöriga intressen. Det är också uppenbart att den expansion av förvaltningen, som aktualiserat frågan om ett ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande förfarande, också gör det nödvändigt att på nu ifrågavarande område skärpa uppmärksamheten.

Intresset av förvaltningsorganens integritet har för det första utgjort ett av motiven för varjehanda regler, som förbjuda innehavet av bisysslor m. m.; man har med sådana regler velat på förhand borteliminera vissa eljest möjliga plikt- och intressekonflikter. Någon granskning av dessa regler kommer ej i fråga; de sammanhänga, såsom redan anmärkts, ej direkt med förvaltningsförfarandet. Men för det andra finnas talrika föreskrifter, som — ofta i viss anslutning till GRB:s jävsregler — påkalla att tjänsteman eller annan innehavare av en befattning icke skall deltaga i behandlingen av vissa ärenden, då han befinner sig i situationer likartade med de i GRB beskrivna.[2] Jävshinder anses emellertid föreligga i väsentligt vidsträcktare omfattning än dessa specialförfattningar giva vid handen, vare sig nu detta beror på att man ställt sig ett i lagboken intill senaste tid upptaget k. brev 1752 till efterrättelse,[3] eller att man betraktat GRB:s regler som direkt eller analogiskt tillämpliga[4] eller man helt enkelt ansett det ligga i sakens natur att vissa jävsförhållanden — vare sig de beröras i GRB eller ej — böra beaktas.[5]

Den reglering som jävsförhållandena sålunda erhållit bär i högsta grad tillfällighetens prägel.[6] Medan man på ett område kommit att tänka på spörsmålet och därför reglerat det i en specialförfattning, har det på ett annat område förblivit obeaktat och oreglerat. Självklart är också att den praxis, som utvecklats utan stöd av författningsbestämmelser, blivit i hög grad oenhetlig, så att man på det ena hållet är strängare, på det andra mildare. Det får väl antagas, att inga större missförhållanden förekomma. Men fall hava också inträffat som ställt den rådande ordningens ofullkom-

[1] Detta gäller icke endast då staten framträder såsom »maktutövande» (jfr MUNKTELL s. 22), utan även eljest, t. ex. vid ekonomiska transaktioner.

[2] Jfr MUNKTELLS redogörelse s. 32 ff., där emellertid också åtskilliga bestämmelser angående bisysslor äro medtagna.

[3] Enligt MUNKTELL, a. a. s. 30 är detta brev numera en »död bokstav».

[4] Jfr a. a. s. 49, LUNDEVALL, a. a. s. 119.

[5] I detta sammanhang må erinras om den svävande och svårdefinierbara föreställningen om »grannlagenhetsjäv». MUNKTELL s. 54.

[6] Jfr a. a. s. 43.

lighet i ganska stark belysning. Det har inträffat, att tvekan rått på viktiga punkter, och att avgöranden kommit att träffas av personer, som enligt en naturlig rättsuppfattning bort avhålla sig därifrån.

Vad man i detta läge framför allt måste önska är, att jävsbestämmelserna fullständigas, så att icke längre luckor, som äro stötande för rättsmedvetandet, förekomma. Oberoende av huruvida missbruk faktiskt förekomma är det angeläget att undanröja den anledning till misstro mot myndigheterna som lätt kan uppkomma, därest på ett eller annat område ingen hänsyn tages till jävsförhållanden.

På vad sätt större fullständighet skall åstadkommas är en annan fråga. Äro måhända reglerna i RB sådana att de utan vidare skulle kunna tillämpas på förvaltningens område? Knappast; man hamnar därmed i osäkerhet och godtycke. En svårighet ligger redan däri, att RB:s regler väsentligen bygga på processrättens partsförhållande, som ingalunda överallt inom förvaltningsrätten har någon otvetydig motsvarighet;[1] redan i följd härav måste osäkerhet inställa sig vid dessa reglers tillämpning i förvaltningsrätten. Det är vidare uppenbart, att de förvaltningsrättsliga avgörandena icke alltigenom kunna underkastas RB:s jämförelsevis stränga jävsregler; har man i hittillsvarande praxis ansett att GRB:s regler i vissa lägen icke kunna vinna tillämpning, måste man utan tvivel bedöma de nya reglerna på samma sätt. I detta hänseende må särskilt erinras om några omständigheter. Det kan icke vara rimligt att hävda stränga jävsregler beträffande sådana beslut och åtgärder, som allenast innebära en mycket enkel, kanske rent av mekanisk tillämpning av lagar och författningar.[2] Man måste också fasthålla den tanke som ligger bakom landshövdingeinstruktionens regel (30 §) om att jäv icke gälla »i ekonomi- eller politimål av allmän beskaffenhet» därför att vederbörande »med avseende på sin enskilda samhällsställning har del i saken».[3] Vidare bör uppmärksammas, att förvaltningsrättsliga avgöranden ofta måste träffas så snabbt, att jävshinder icke rimligen kunna beaktas (jfr RB 4: 15). Slutligen kan man icke undgå att taga hänsyn till de särskilda — tvivelsutan ömtåliga — problem som uppkomma, då i myndigheternas beslut deltaga personer som hava till uppgift att företräda särskilda intressen och där alltså en viss sorts jävighet är förutsatt och avsedd.[4] Å andra sidan bör övervägas, huruvida de processrättsliga jävsreglerna äro tillfyllest i alla förvaltningsrättsliga förhållanden. Särskilt åsyftas sådana fall, då myndigheterna hava att tillvarataga statens ekonomiska intressen; denna situation har redan föranlett åtskilliga specialbestämmelser i syfte

---

[1] Se nedan s. 42 ff.

[2] Jfr instr. för överståthållarämbetet $^{27}/_{11}$ 1942 som undantager ärenden som blott äro »av expeditionell art».

[3] RB har ingen motsvarighet till denna förut (enligt k. f. $^{4}/_{11}$ 1876) även för domare gällande regel.

[4] Det är denna synpunkt som leder till att jäv icke spela samma roll inom kommunalförvaltningen som inom statsförvaltningen. Men även inom den senare gör den sig gällande. Jfr t. ex. MUNKTELL s. 27 ff., 33 not 1, HERLITZ, Förel. II s. 87, Svensk frihet s. 105 f., 111 ff.

att personer, som hava intressen motsatta statens, icke skola kunna deltaga i sådana avgöranden. Visserligen skulle den nya regel RB 4: 13 uppställer (p. 9) för det fall, att »eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet», väl passa in på sådana situationer. Starka skäl synas emellertid föreligga att utforma otvetydigare regler för sådana situationer med beaktande av de olika slag av plikt- och intressekollisioner till vilka statens mångahanda ekonomiska mellanhavanden med medborgarna nutilldags kunna giva upphov.

Om man sålunda utgår ifrån att den i RB givna regleringen av domarejäven icke kan utan vidare överflyttas till förvaltningsrättens område och att alltså särskild lagstiftning i ämnet erfordras, återstår frågan, om spörsmålet lämpligen bör lösas genom specialförfattningar eller genom en allmän lagstiftning. Vad förut sagts om förvaltningsärendenas mångskiftande beskaffenhet och om behovet av differentiering är måhända ägnat att närmast leda tanken hän emot frågans reglering genom specialförfattningar. Denna väg kan emellertid knappast föra till målet. Det förhåller sig ingalunda regelmässigt så, att alla de avgöranden, som träffas enligt en viss författning, genomgående äro av så likartad beskaffenhet, att de ur här förevarande synpunkt förtjäna en likformig behandling. Tvärtom kunna ofta inom varje särskild författnings tillämpningsområde mångahanda olikartade situationer uppkomma: t. ex. å ena sidan sådana där det är all anledning att beakta den ena eller andra arten av jäv, å andra sidan sådana där jävshinder icke förtjäna beaktande. Man kan således ofta nog, om man vill gå till botten med uppgiften, stå inför uppgiften att i en mångfald specialförfattningar giva ganska rikt differentierade särregler. Men detta är icke någon lycklig ordning — allra minst om man tager i betraktande att dessa särregler, om man vill lösa spörsmålet efter principiella riktlinjer, i mycket stor utsträckning måste få samma innehåll i en mångfald olika författningar. De problem man har att lösa vid jävsreglernas utformning äro nämligen till stor del så beskaffade, att de i likartad form förekomma inom alla olika förvaltningsgrenar, eller åtminstone inom mycket stora delar av förvaltningens hela område. De inbjuda direkt till ett försök att utforma allmängiltiga regler i ämnet.[1] Ett sådant försök framstår som särskilt naturligt, om man beaktar, vilken stor betydelse det äger ur rättssäkerhetssynpunkt och med hänsyn till förvaltningens integritet, att fasta grundlinjer uppdragas, vilka, såsom generellt giltiga, bliva mera allmänt bekanta såväl bland allmänheten som bland förvaltningens män[2] och därigenom få säkrare rotfäste i rättsmedvetandet.[3] Det synes ofrånkomligt att i en sådan lagstift-

[1] Munktell uttalar sig också i denna riktning s. 75 ff. Jfr däremot Thulin, NAT 1936 s. 240. Även Munktell betonar svårigheterna s. 26.

[2] Allmänna jävsregler torde vara av särskild betydelse för de många befattningshavare utan juridisk skolning, som den nutida förvaltningen rymmer.

[3] Vissa ansatser till en allmän lagstiftning föreligga i upphandlingsförordningens regler (Munktell s. 34 ff.) och i ett på initiativ från MO framkommet förslag av statskontoret (1934), som syftade till en väsentlig utvidgning av dessa (a. a. s. 21 f., 30, 75 ff.).

ning, om den kommer till stånd, fastslå, att jäv skola beaktas ex officio;[1] i vissa lägen kan det vara naturligt att jävsfrågor efter förebild av UL 1: 6 prövas av överordnat organ. Man får emellertid räkna med att den allmänna lagstiftningen icke kan bliva tillfyllestgörande utan måste på olika områden suppleras av specialregler; dessas innehåll kan emellertid väsentligt förenklas, om man har allmän lagstiftning som utgångspunkt.

3. Parter, ställföreträdare och ombud.

De enskilde[2] deltaga i processen i två huvudformer, antingen såsom parter — d. v. s. personer, som äga ett utpräglat intresse av en sak, som hävda sin rätt i denna sak och om vilkas rätt domstolen har att besluta — eller såsom vittnen och sakkunniga — d. v. s. personer, som uteslutande hava till uppgift att tillföra kunskapsmaterial, och som, även om de särskilt efter vittnesjävens avskaffande, kunna äga intresse av saken, i varje fall medverka i processen på ett sådant sätt, att deras eventuellt förefintliga intresse i minsta möjliga mån får göra sig gällande. Av dessa båda kategorier spela självfallet *parterna* huvudrollen. Därför består också processrättens huvuduppgift i att reglera parternas rättsställning, särskilt deras inbördes förhållande och förhållandet mellan domstolen och dem.

Vänder man sig nu till förvaltningsförfarandet, har man i regel svårt att där finna någon direkt motsvarighet till de för processrätten karakteristiska partsförhållandena. Då de enskilde medverka i förvaltningsförfarandet, sker det i mångahanda skilda former, så att de medverkandes ställning gestaltar sig på många olika vis. Det är mycket svårt att passa in alla dessa förhållanden i ett gemensamt schema. Man kan på sin höjd avskilja vissa huvudtyper.

För det första de personer, som, liksom käranden i en process, hos en myndighet påkalla beslut i frågor som angå deras rätt, i normala fall gynnande förvaltningsakter; regelmässigt — men icke alltid — sker det genom att de anhängiggöra ärenden eller mål. I vårt rättsspråk gå de regelmässigt under namn av sökande.

För det andra märkas de personer, mot vilka anspråk riktas, regelmässigt så att för dem förpliktande förvaltningsakter skola företagas. Anspråket reses i undantagsfall från annan enskild persons sida, men i regel av det allmänna. Deras ställning motsvarar svarandens i en process. Rättsspråket

---

[1] Jfr om gällande rätts ståndpunkt THULIN, NAT 1936 s. 239, MUNKTELL s. 47 ff.

[2] Med denna term åsyftas givetvis här och i fortsättningen såväl juridiska som fysiska personer. Dessutom inbegripas däri också kommunerna i de fall då de inför statsmyndigheter uppträda på samma sätt som enskilde. I andra fall medverka kommunalmyndigheter i förvaltningsärendenas handläggning — genom utlåtanden o. s. v. — ungefär på samma sätt som statsmyndigheter (se s. 120). Det har emellertid för utredningens syfte synts överflödigt att söka skarpt särhålla dessa två verksamhetsformer; det kan icke ske utan att man tränger djupt in i svårlösta och omtvistade kommunalrättsliga principfrågor.

har ingen term som är allmänt tillämplig på dem, men i många fall betecknas de såsom förklarande.[1]

För det tredje förekommer det i stor utsträckning, att personer, för vilka det ur en eller annan synpunkt är av betydelse att myndighet fattar visst beslut, utan att beslutet likväl riktas mot dem eller ens kan sägas i egentlig mening angå deras rätt, i olika former deltaga i ärendets handläggning. De kunna t. ex. göra anmälningar eller medverka i utredningen genom yttranden. I litteraturen har man stundom betecknat sådana personer som intressenter.

För det fjärde finnas personer, vilka, utan att själva äga något rättsligt intresse i saken, uteslutande hava till uppgift att liksom processens vittnen och sakkunniga förse myndigheten med det kunskapsmaterial den behöver.

I vissa av de lägen, som med dessa typfall antytts, är det i förvaltningsrätten såväl som inom processrätten brukligt tala om parter.[2] Då så sker, har man väl huvudsakligen de två första kategorierna i tankarna: sökande, klagande och förklarande. Framhållas bör att det förvaltningsrättsliga partsbegreppet sålunda till skillnad från det processrättsliga icke anses förutsätta, att det i varje mål finnes två parter med motsatta intressen. Det normala är tvärtom, att det i varje mål eller ärende finnes blott en part, och att det endast är fråga om vad han har att fordra av det allmänna eller det allmänna av honom.[3]

Men om man ville söka de lege lata närmare fixera, vilka som skola anses intaga partsställning i förvaltningsrätten, inträda stora svårigheter. För det första bör observeras, att man i förvaltningspraxis mångenstädes rör sig med den föreställningen — som visserligen från vetenskapligt håll allmänt kritiserats — att i besvärsmål den myndighet, vars beslut överklagats, är att betrakta som part.[4] Även i åtskilliga andra fall förekommer — stundom med större rätt — att statsorgan betraktas som parter. För det andra är det mycket svårt att draga en skarp gräns mellan parter och dem som blott böra räknas som intressenter. Det är ett ofrånkomligt faktum, att enskildas intressen och rätt på mångfaldiga sätt kunna vara, mer eller mindre, engagerade i ett ärende: avgörandet kan ha komplicerade rättsverkningar i förhållande till många olika subjekt, som i följd härav på ett eller annat sätt

---

[1] Klagande i besvärsmål kunna tillhöra den ena eller den andra av de två nu nämnda huvudtyperna.

[2] Termen förekommer ofta i författningarna, stundom med mycket stor räckvidd; se särskilt den numera upphävda k. k. $^{8}/_{4}$ 1925 ang. rätt att med posten insända handlingar; den avser enligt rubriken »parter», medan texten talar om »sökande, klagande och förklarande». Jfr även lagen $^{23}/_{5}$ 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 39 §. I nära anslutning till denna terminologi betraktar SUNDBERG, s. 119, »det enskilda rättssubjekt som förvaltningssaken rör», såsom part. REUTERSKIÖLD använde, Förel. I s. 243 f., denna term i mycket trängre mening. Jfr HERLITZ, Grunddrag s. 32, SVENNEGÅRD, FT 1943 s. 81 ff.

[3] Undantagsvis förhåller det sig annorlunda. Man kan exempelvis erinra om ersättningstvister enligt fattigvårdslagen. De av hyresregleringsmyndigheterna handlagda målen ha också i mer eller mindre utpräglad grad karaktären av tvister mellan parter. SKOGMAN, FT 1945 s. 266 ff.

[4] Se nedan s. 201.

dragas in i förfarandet. Efter vilka linjer skulle man här kunna giva en för alla olika lägen hållbar bestämning av begreppet part? Man saknar ju i otaliga fall sådana klara hållpunkter som processrättens: att parter äro dels de som anhängiggöra talan, dels de som dessa utpeka såsom motparter och som erhålla partsställning genom stämningen.

Det kunde då de lege ferenda framstå som en angelägen uppgift att skarpare utforma partsbegreppet. Från processrättsliga synpunkter kan en sådan utformning te sig såsom en oumbärlig grundval för en förbättrad lagstiftning om förvaltningsförfarandet. Det kan synas, som om man endast på detta sätt vunne säkra utgångspunkter för en bestämning av de enskildes rättigheter och skyldigheter. Så t. ex. med avseende på kommunikation,[1] delgivning[2] och besvärsrätt.[3] Särskilt kunde det synas, som om man vore i behov av ett sådant partsbegrepp för att komma till rätta med frågan om de förvaltningsrättsliga avgörandenas rättskraft; i den mån förvaltningsrättslig rättskraft erkännes,[4] synes den ju böra rikta sig mot parterna och inga andra. Erfarenheterna från andra länder äro emellertid icke uppmuntrande; det visar sig alltid förenat med oöverkomliga svårigheter att särhålla t. ex. »parter» och »intressenter». Det är alltså att befara, att om man på ett eller annat sätt definierar begreppet part inom förvaltningsrätten och till det sålunda bestämda partsförhållandet knyter särskilda rättigheter och skyldigheter, man finner sig därmed icke hava vunnit särdeles mycket. Man kommer särskilt alltför ofta att se sig försatt i situationer, där tvekan måste råda, huruvida partsbegreppet är tillämpligt eller ej.

Det torde alltså vara vanskligt att i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen på samma sätt som i processrätten utgå från partsförhållandet, definiera dess innebörd och rättsverkningar.

Vad här sagts utgör emellertid alldeles intet hinder för att sådana synpunkter, som inom processrätten anläggas på parternas ställning och förhållandet mellan domstolen och dem, komma till användning även inom förvaltningsrätten, då det gäller att klargöra, huruledes myndigheterna skola samverka med personer, om vilkas rätt eller rättsliga intressen det är fråga. Tvärtom. Det blir i fortsättningen punkt för punkt anledning att på detta sätt se förvaltningsförfarandets problem mot processrättslig bakgrund. Det gäller med andra ord att pröva tillämpligheten av processrättsliga regler om parter på alla de situationer, där enskilda medverka i förfarandet därför att det, vare sig man vill anse dem som parter eller ej, är fråga om deras rätt eller rättsliga intressen (medan naturligtvis de som endast hava att tillföra kunskapsmaterial böra ses ur andra synpunkter). Resultatet blir naturligtvis, att likheten med det processrättsliga partsförhållandet i somliga fall blir större, i andra mindre.

Om dessa reservationer göras, och om det fasthålles att lagstiftningen om

[1] Se s. 100 f.
[2] Se s. 130 f.
[3] Se s. 186 ff.
[4] Se s. 156 f.

förvaltningsförfarandet icke kan bygga på ett klart definierat partsbegrepp, behöver detta emellertid icke hindra, att man i denna utredning, som endast åsyftar en allmän överblick över problemen, för enkelhetens skull, där så befinnes lämpligt, använder termen part, då sådana personer åsyftas, om vilkas rätt det i typiska förvaltningsrättsliga ärenden är fråga, alltså sökande, klagande, förklarande och andra, som saken på liknande sätt rör. Det lämnas därvid öppet, i vilken utsträckning uttalanden, som sålunda göras om parter, äga tillämpning på mera tvivelaktiga lägen.

Det är en grundläggande uppgift för processlagstiftningen att bestämma, vem som kan vara part i rättegång. Svaret på denna fråga är emellertid jämförelsevis enkelt: *partsbehörigheten* är en omedelbar följd av rättskapaciteten (RB 11: 1, 2). Större bekymmer behöver knappast detta spörsmål vålla inom förvaltningsrätten; även här är, utan att någon lagstiftning härom kan anses behövlig, rättskapaciteten i regel avgörande; undantag gälla enligt uttryckliga stadganden[1] och kunna väl även eljest förekomma utan att lagstiftningen behöver sysselsätta sig därmed.[2] Lika litet som inom processen (RB 16: 4) kan det bliva fråga om att partsbehörigheten skulle behöva styrkas utan att särskild anledning därtill förekommer.

Näst efter partsbehörigheten kommer i processrätten frågan om *processbehörigheten*. Reglerna härom ansluta sig i huvudsak till vad som enligt privaträttsliga regler gäller om olika subjekts rättsliga handlingsförmåga (jfr RB 11: 1 st. 2). Den som saknar sådan är emellertid icke helt avskuren från processen; han kan kallas att inställa sig personligen i tvistemål (RB 11: 5), han får i vissa fall självständigt föra talan (20: 14), den i brottmål misstänkte äger själv föra sin talan (21: 1). I den mån den rättsliga handlingsförmågan är begränsad, avspegla sig dessa begränsningar regelmässigt i processbehörigheten; denna sträcker sig i allmänhet lika långt som handlingsförmågan.

Frågan om processbehörigheten har uppenbarligen motsvarigheter på förvaltningens område; här gäller det särskilt att klargöra vilka som kunna själva uppträda som sökande eller eljest (särskilt såsom förklarande) medverka i förfarandet för hävdande av sin egen rätt. Svaret är givetvis i stort sett lika enkelt som inom processrätten: endast den fysiska person, som har rättslig handlingsförmåga, kan handla själv. Lika litet som inom processrätten behöver denna självklara sats komma till uttryck i förvaltningsrätten.

Men liksom processrättens grundsatser lida vissa undantag, finnas sådana på förvaltningsrättens område. I åtskilliga lägen kan den omyndige själv vara verksam i förvaltningsförfarandet. Delvis är väl detta en konsekvens av de allmänna personrättsliga reglerna i lagen om barn i äktenskap 5 § och förmynderskapslagen 5 kap. Men delvis beror det av särskilda förvaltningsrättsliga stadganden om underårigas rättsliga handlingsförmåga, delvis

[1] Jfr SUNDBERG, s. 121, STAEDLER, FT 1945 s. 141 ff., WESTERBERG s. 33.

[2] Sålunda torde väl ofta ansökningar av föreningar upptagas till prövning, även om de — exempelvis såsom ännu icke registrerade — sakna rättskapacitet.

torde det väl utan uttryckliga stadganden ansetts följa av sakens natur.[1] Fall hava emellertid förekommit, där tvekan rått om huruvida omyndig person bör handla själv eller hans förmyndare verka i hans ställe. Man frågar sig, huruvida icke denna tvekan borde kunna hävas genom allmän förvaltningsrättslig lagstiftning, eventuellt siktande därhän att den omyndige tillerkändes större handlingskapacitet i förvaltningsförfarandet i personliga förhållanden än i ekonomiska (jfr RB 20: 14, 21: 1). Såvitt jag kunnat utröna, torde emellertid icke den osäkerhet, som här åsyftats, hava framträtt så starkt, att en dylik lagstiftning ur rättssäkerhetssynpunkt framstår som en nödvändighet. Att handlingskapacitet ej behöver styrkas utan att särskild anledning gives (jfr RB 11: 4) torde vara klart.

Inom processrätten förekommer institutet *partssuccession* (RB 13: 7); liknande företeelser förekomma även inom förvaltningsrätten; något behov att rättsligt reglera dem har emellertid, så vitt jag iakttagit, icke yppat sig.

För den som saknar förmåga att själv uppträda i förfarandet handlar hans *ställföreträdare*. Såsom ställföreträdare äro också juridiska personers organ att betrakta.[2] Att angiva vilka som äro ställföreträdare är ingen uppgift för processrätten; den bygger i detta hänseende alltigenom på andra regler. Inom förvaltningsrätten förhåller det sig på samma sätt,[3] och det kan därför ej vara någon uppgift för denna utredning att beakta reglerna om ställföreträdarskap. Vissa hithörande frågor tilldraga sig visserligen i förvaltningsrätten stor uppmärksamhet; jag syftar särskilt på reglena om ställföreträdarskap för kommunerna.[4] Men detta spörsmål avser snarare den kommunala organisationen än förvaltningsförfarandet. Huruvida förvaltningsrättslig praxis ställer större krav på att ställföreträdare skall styrka sin behörighet än den nya RB, som medfört viss lättnad (11: 4), vågar jag ej bedöma;[5] om så är fallet, synas icke skäl föreligga att upprätthålla denna åtskillnad, men det är knappast någon angelägen uppgift för lagstiftningen att ingripa.

Liksom processrätten reglerar rättigheten att i tvistemål anlita rättegångsombud och biträden och i brottmål försvarare, är det en viktig uppgift för förvaltningsrätten att fastställa, i vad mån part, som är behörig att uppträda i förfarandet, äger begagna sig av *ombud*, och i vad mån man kan kräva, att han själv skall vara verksam. Man skall därvid från början erinra sig, att det inom förvaltningsrätten endast jämförelsevis sällan blir fråga om det som för ombud vid rättegång är det viktigaste: personligt uppträdande inför offentlig myndighet. Tyngdpunkten i ombudens verksamhet består däri att de upprätta inlagor och ingiva (eller insända) dessa.

---

[1] Jfr STAEDLER, FT 1945 s. 141 och rättsfall i THULIN, Register, under rubriken Omyndig.

[2] Jfr RB:s terminologi, 11: 1, 2.

[3] Se THULIN, NAT 1932 s. 84 ff., som emellertid framhåller att man i förvaltningsförfarandet även accepterar ett »självtaget ställföreträdarskap» (negotiorum gestio). I samma riktning verkar måhända en jämförelsevis liberal uppfattning angående saklegitimationen.

[4] Se SUNDBERG, SST 1933 s. 471 ff.

[5] Jfr THULIN, a. st.

Det har inom förvaltningsrätten sedan gammalt icke rått tvivel om att parter, i varje fall i stor omfattning, äga anlita ombud.[1] Fullmäktigeväsendet på förvaltningsrättens område har till väsentlig del utvecklats i anslutning till GRB:s regler, vilka likvisst icke alltigenom vunnit tillämpning; påtagligt är också inflytandet från den praxis som vid sidan av GRB utvecklats vid de allmänna domstolarna. Särskilda förvaltningsrättsliga stadganden i ämnet hava förekommit mycket sparsamt.

Redan detta förhållande pekar i den riktningen, att det nu, då de processrättsliga reglerna i ämnet omgestaltats, vore skäl att överväga en särskild efter förvaltningsrättens behov avpassad lagstiftning i ämnet. Givetvis har vid utformningen av RB:s regler i ämnet (12, 21 kap.) deras användbarhet inom förvaltningsrätten ej kommit under övervägande. Det är ju också uppenbart, att frågan om den enskildes möjligheter att i sina mellanhavanden med det allmänna anlita erforderlig hjälp är av stor räckvidd ur rättssäkerhetssynpunkt. I förbigående kan anmärkas, att detta intresse i någon mån tillgodoses genom kommissionärsväsendet; kommissionären är ju ett slags ombud, låt vara med ganska begränsade funktioner.[2] Kommissionärsväsendet lämnas emellertid här å sido, då det nyligen blivit föremål för en ingående offentlig utredning (SOU 1945: 34). Det bör i detta sammanhang ej heller glömmas, att parter i viss utsträckning kunna påräkna ett slags rättshjälp från myndigheternas egen sida, som gör det överflödigt att anlita ombud; förslag föreligger om en väsentlig utveckling av denna verksamhet.[3] Ojämförligt viktigast är emellertid den fråga det här gäller: frågan om rätten att anlita självvalda ombud.

I stort sett har det, som nyss nämndes, ej rått tvekan om parts rätt härutinnan. Men gällande rätt uppvisar dock i detta hänseende iögonenfallande luckor. Medan vid skriftliga förhandlingar ombud regelmässigt godtagas, är sålunda den enskildes möjlighet att vid muntliga förhandlingar, där sådana förekomma, anlita ombud eller biträden begränsad; lagfäst har denna möjlighet, så vitt jag vet, blivit blott på ett område.[4] Uppenbarligen blir denna brist i gällande rätt än mera kännbar, om utvecklingen skulle gå därhän, att förvaltningsförfarandet i högre grad än nu blir muntligt. Å andra sidan har man naturligtvis att beakta den fara det innebär, om myndigheterna i alltför hög grad avskäras från den direkta kommunikationen med dem, vilkas anspråk, rättigheter och skyldigheter förvaltningsförfarandet rör sig om; samma synpunkter som lett till att man i den nya RB (11: 5) skärpt kraven på personlig inställelse gälla även inom förvaltningen. Lösningen av det legislativa spörsmål varom här är fråga torde böra åstadkommas genom allmän lagstiftning, låt vara att denna kan behöva suppleras av vissa

[1] THULIN, NAT 1932 s. 80 ff., SUNDBERG s. 122 f.

[2] Undantagsvis fungerar kommissionären utan parts uppdrag. Se SOU 1945: 34 s. 61, 81, 113, 124.

[3] SOU 1945: 34 s. 13, 122 ff. Se närmare s. 61 f.

[4] Utlänningslagen 33 §. Jfr EEK s. 128 f.

specialstadganden, t. ex. rörande förfaranden, som mer eller mindre närma sig rättegångsväsendets former.

Lagstiftningens första uppgift blir att bestämma, i vilken omfattning part äger anförtro sin talan åt annan eller anlita biträde, och i vilka fall det skall krävas att han själv är verksam. För vissa lägen kan det måhända ifrågakomma att, i anslutning till RB 21: 3 3 st., myndighet skall förordna försvarare åt den som ej själv vill utse sådan. Om något allmänt tvång att anlita annans hjälp — som ju, till skillnad från vad som gäller mångenstädes i utlandet, icke stadgats beträffande det svenska rättegångsväsendet — kan det ännu mindre bliva tal inom förvaltningen; det är tvärtom angeläget att noga fasthålla grundsatsen att den enskilde skall kunna komma till sin rätt inom förvaltningen utan de kostnader anlitandet av ombud medför.

Behörighetsvillkoren spela en stor roll i fråga om rättegångsombud. Från sakkunnigt och erfaret håll har emellertid upplysts att GRB:s bestämmelser härom ej synas hava fått någon tillämpning inom förvaltningsförfarandet.[1] Vid eventuell närmare utredning kommer givetvis under övervägande, huruvida denna ståndpunkt förtjänar alltigenom vidhållas; i varje fall synas regler motsvarande de i RB 12: 3 och 4 upptagna lika mycket vara på sin plats inom förvaltningsförfarandet som inom processen.[2] Lika uppenbart är å andra sidan, att någon privilegiering av advokatkåren ej kan ifrågasättas inom förvaltningsrätten.[3] Sådan lämplighetsprövning som avses i RB 12: 5 synes också knappast hava någon funktion att fylla i förvaltningsförfarandet.

Beträffande sådana spörsmål som för rättegångsväsendets vidkommande reglerats genom RB 12: 8—19 (om fullmakts form och innehåll, om rättsförhållandet mellan part och fullmäktig m. m.) föreligga i förvaltningsrättslig rättspraxis en mångfald avgöranden. De visa, huruledes man på detta område haft GRB:s regler som grundval för bedömandet, men i vissa hänseenden avvikit därifrån.[4] Det är en naturlig uppgift för lagstiftningen att med utgångspunkt i denna praxis, men med beaktande tillika av RB:s regler, fastslå vad som i dessa hänseenden skall iakttagas. Det kan förtjäna påpekas, att i den mån nyssnämnda praxis icke överensstämmer med RB:s regler, en ganska betänklig osäkerhet helt visst kommer att inställa sig efter RB:s ikraftträdande; den föreställningen kommer nämligen utan tvivel att göra sig gällande, att de nya reglerna för rättegångsombud också böra tillämpas inom förvaltningsförfarandet.

---

[1] THULIN, NAT 1932 s. 84.

[2] Man skall i detta sammanhang erinra sig åtskilliga redan förefintliga bestämmelser som hindra ämbets- och tjänstemän att fungera som ombud. Jfr t. ex. SOU 1945: 34 s. 93 f.

[3] Till frågan om kommissionärsmonopol jfr SOU 1945: 34 s. 94, 107 f.

[4] THULIN, a. a. s. 81 ff.

III. Förvaltningsförfarandets allmänna struktur.

När man överblickar förvaltningsförfarandet med rättegångsväsendet som bakgrund, framträder genast en grundväsentlig skillnad.

Det som framför allt utmärker rättegångsväsendet är, att domstol, parter, vittnen och andra som skola medverka på tider, som i förväg bestämts, träda i omedelbar, personlig kontakt — »*förhandling*» — med varandra. Vid dessa förhandlingar göra parterna sina yrkanden och utföra sin talan, och där upptages bevisningen — allt under domstolens ledning. Där meddelas till sist domstolens utslag. Denna ordning som av ålder utmärkt underdomstolarna, får genom RB vidgad tillämpning även vid överrätterna. Det finnes även andra led i processen: förundersökning i brottmål, väckandet av talan, skriftlig förberedelse, meddelande av dom annorledes än vid rättens sammanträde o. s. v. Men processens kärnpunkt utgöres av förhandlingarna inför rätta, framför allt de så kallade huvudförhandlingarna.

Det är denna ordning som gör det möjligt att gestalta modern process på ett sätt, som motsvarar rättssäkerhetens krav.

Man kan för det första taga vara på det särskilda värde som det *muntliga* utbytet av anspråk, åsikter och upplysningar äger för en tillförlitlig utredning av målen. Man kan för det andra *koncentrera* behandlingen i en utsträckning, som eljest ej kan uppnås, och därmed särskilt tillgodose kravet på snabbhet i rättskipningen. För det tredje kan man uppnå, att avgörandena *omedelbart* grundas på det material, som förebragts vid förhandlingarna. Och slutligen: det är formen av direkta, på förhand utlysta förhandlingar, som gör det möjligt att upprätthålla den viktiga grundsatsen om rättegångens *offentlighet*.

Teoretiskt sett vore det tänkbart att låta även förvaltningsärendena avgöras på det sätt, att de enskilda personer, vilka hade att på ett eller annat sätt medverka vid beslutens tillkomst, kallades att på bestämd tid inställa sig inför vederbörande myndighet, och att vid sådana förhandlingar utredning verkställdes och beslut meddelades.

Inom förvaltningen handläggas emellertid mål och ärenden regelmässigt i helt andra former, närmare jämförliga med dem som av ålder tillämpats och delvis även enligt RB skola tillämpas vid överrätterna.

Till en början lägger man märke till att ärendenas behandling i allmänhet *icke äger rum på förut bestämda tider*. De behandlas helt enkelt i den ordning myndigheten finner lämplig. Om vissa tidpunkter fixeras, är detta en helt intern angelägenhet. Detta medför bl. a. att det inom förvaltningen i

allmänhet icke finnes något rum för uppskovsbeslut eller vilandeförklaringar eller dylikt; ett ärende uppskjutes helt enkelt genom myndighetens passivitet, genom att den underlåter att taga itu med det.[1]

Regeln är dock icke utan undantag. En fastare form får ärendenas behandling ofta särskilt i kollegiala organ, vilkas ledamöter icke äro tjänstemän. De kallas på förhand till sammanträden, där ärendena behandlas enligt föredragningslistor. Undantagsvis förekommer, att tiderna för sådana sammanträden skola kungöras.[2] Även andra förrättningar äro stundom av den art, att tid och plats skola på förhand bestämmas och kungöras eller i vart fall meddelas parter eller andra. Det sker i sådana fall, då ärendena skola behandlas under direkt medverkan av andra än den beslutande myndigheten själv (se nedan). Undantagsvis förekommer att sådana förrättningar äro offentliga.[3]

Det ligger i sakens natur, att det måste förbliva vid den ordning som sålunda råder. Att formalisera förfarandet genom förutbestämda tider för ärendenas behandling kan endast ifrågakomma i den mån sådant påkallas av arbetstekniska skäl eller erfordras för åvägabringande av förhandlingar jämförliga med domstolarnas.

Nu förhåller det sig emellertid så — och härmed komma vi in på den andra och principiellt viktigaste skillnaden mellan förvaltningsförfarandet och processen vid underrätt — att ärendenas handläggning icke äger rum i formen av direkta förhandlingar mellan myndigheten och parter. Parterna träda regelmässigt endast i *skriftlig förbindelse* med myndigheterna. De inlämna skrifter och mottaga skriftliga meddelanden av olika slag — föreläggganden, anmaningar, o. s. v. — från dem. I den mån vid utredningen även andra myndigheter än den beslutande medverka — och detta förekommer i långt större omfattning än inom rättegångsväsendet — begagnas också i huvudsak skriftliga former. Besluten meddelas ävenledes i skrift. I detta system finnes ingen plats för muntligheten, ej för koncentration och omedelbarhet i den mening RB avser. Ej heller blir det fråga om offentlighet i vanlig mening; allmänheten kan endast på det sätt, som lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet möjliggör, följa behandlingen.

Endast på vissa punkter finnas inom förvaltningsförfarandet inslag, som mer eller mindre påminna om de för rättskipningen typiska direkta förhandlingarna. En sökande kan understundom vända sig till myndigheten i muntlig form.[4] Då hans hänvändelse göres i skriftlig form, kan det f. ö. regelmässigt ske genom att skriften »ingives», d. v. s. personligen överlämnas;[5] härvid kan eventuellt en förhandling i miniatyr komma till stånd — med utbyte av frågor, svar, upplysningar, anvisningar om handlingarnas kom-

---

[1] Jfr emellertid lagen $^{13}/_{3}$ 1942 med särskilda bestämmelser ang. stats- och kommunalmyndigheter och deras verksamhet vid krig eller krigsfara 6 §. Jfr också JO 1942 s. 103 ff.

[2] Exempel hos SUNDBERG, Kommunalrätt s. 202.

[3] Exempel: vallagen 45 §.

[4] Jfr s. 62.

[5] Jfr s. 63.

plettering[1] o. s. v. Att eljest enskilda personer vid personligt sammanträffande med myndigheten lämna bidrag till utredningen, förekommer i övrigt i varjehanda olika former.[2] Det finnes sålunda ofta möjlighet för den enskilde att i sådan form meddela upplysningar. Åtskilliga författningar stadga också, att myndigheten, där den finner det erforderligt, kan påkalla att den enskilde skall infinna sig inför densamma för att i form av förhör eller annorledes lämna upplysningar; stundom torde myndigheterna f. ö. även utan stöd av positiva föreskrifter anses kunna påkalla sådan inställelse. På vissa områden är den personliga inställelsen icke beroende av vare sig den enskildes eller myndighetens förgottfinnande: förhör o. d. ingå med andra ord som nödvändiga led i förfarandet.[3] I enstaka fall är likheten med rättsskipningen ganska stor: parter kallas till sådana särskilda förrättningar eller sammanträden, som nyss berördes, där förhandlingar försiggå under deras medverkan och beslut meddelas. Anmärkningar mot röstlängd prövas sålunda vid offentligt sammanträde, där tillfälle lämnas till bemötande av anmärkningar (vallagen 45 §). För avstyckning hållas i noga bestämd ordning särskilda förrättningar (jorddelningslagen 19 kap.). Inför synemän hållas syneförrättningar enligt vattenlagen (10 kap.). Med lösdrivare hålles förhör, varefter beslutet avkunnas för honom (lösdrivarlagen 3 § 2 mom., 5 §); på liknande sätt kan K. B. fatta beslut om utvisning (utlänningslagen 33, 34 §§). Inför domkapitel försiggå i mål om ämbetsbrott av präst domstolsliknande förhandlingar.[4] På liknande sätt torde man allmänt förfara i disciplinmål.[5] Åtskilliga andra exempel kunde anföras. Men det bör starkt understrykas, att det domstolsliknande förfarandet ändock är en sällsynt undantagsföreteelse inom förvaltningsrätten.

Vid den här anmärkta grundläggande skillnaden mellan rättegång och förvaltningsförfarande måste det självfallet i huvudsak förbliva. Ett avgörande argument är redan den omständigheten, att direkta förhandlingar i allmänhet skulle nödvändiggöra bestämda sammanträdestider, och att sådana innebure en orimlig formalisering av arbetet. En mycket stor del av det utredningsarbete, som förekommer i förvaltningsärenden, är för övrigt mindre lämpat för förhandlingar med parterna; det utföres bättre vid skrivbordet. Uteslutet är också, att den samverkan mellan olika myndigheter, som i så hög grad erfordras inom förvaltningen, skulle kunna pressas in i den för domstolsväsendet typiska förhandlingsformen. Det är ävenledes otänkbart att i de tallösa mellanhavanden, som enskilda personer hava med myndigheter — ej sällan på annan ort — pålägga den börda, som inställelse inför dem innebär. Dessa omständigheter måste så mycket hellre tillerkännas en

[1] Jfr t. ex. s. 61.

[2] Se s. 106, 107 ff., 111 ff., 115, 186, 208 f. Om direkta kommunikationer myndigheterna emellan se s. 119, 122.

[3] Bland de mångahanda bestämmelserna om rätt eller skyldighet att företräda inför en myndighet och om förhör kunna såsom exempel anföras: alkoholistlagen 12, 21 §§, taxeringsförordningen 95, 110 §§, instr. för pensionsnämnderna 6 §, folkbokföringsförordningen 41, 48 §§. Jfr även landshövdingsinstr. 31 § om sammanträden för hörande av länets invånare eller menighet inom länet

[4] Jfr SOU 1944: 10 s. 14. [5] Jfr beträffande poliskollegierna SJÖHOLM s. 126.

avgörande betydelse, som det i det stora flertalet ärenden knappast kan antagas, att deras riktiga och ändamålsenliga handläggning väsentligt främjas av rättegångsliknande former; i otaliga fall vore sådana med hänsyn till ärendenas jämförelsevis enkla karaktär uppenbart överflödiga. På samma gång vore de ägnade att på ett högst betänkligt sätt komplicera och fördröja handläggningen.

Förvaltningsförfarandet måste sålunda bibehålla sin konstruktion, helt avvikande från rättegångsväsendets. Sedan ett ärende anhängiggjorts (kap. IV), följer en av vederbörande myndighet ledd utredning, vari parter, andra enskilda och andra myndigheter huvudsakligen medverka i skriftlig form (kap. V—VII). Utredningen mynnar ut i ett beslut, som, likaledes i skriftlig form, delgives vederbörande (kap. VIII). Härav följer bl. a. att den fortsatta behandlingen av förfarandet endast i mycket ringa mån kan ansluta sig till processrättsliga schemata och förebilder.

Vad nu sagts utesluter emellertid icke, att man beaktar de skäl, som i särskilda fall föranlett till etablerande av personliga kommunikationer mellan de enskilda och myndigheterna, och frågar sig, huruvida icke de synpunkter, som därvid gjort sig gällande, äga giltighet utanför de speciella områden, där sådana kommunikationer nu förekomma. Det är i själva verket mycket ofta, som den utpräglade skriftlighet, som kännetecknar förvaltningsförfarandet, framstår som en allvarlig olägenhet, både från allmänhetens och myndigheternas synpunkt. Det är i många lägen ett ganska tyngande anspråk som ställes på den enskilde, då det kräves av honom, att han skall utföra sin talan i skriftlig form. Redan skrifternas avfattning[1] kan bereda honom stora svårigheter. Men framför allt är det icke lätt för honom att — ofta utan ledning från myndighetens sida — bedöma, vad det egentligen är som han behöver prestera. Det skulle ej sällan te sig som en betydande lättnad att få lämna muntliga besked, särskilt i form av svar på framställda frågor. Påtagligt är det också, att muntligheten ofta skulle vara av stor betydelse ur myndigheternas synpunkt.[2] Mången förvaltningsman har helt visst beklagat tvånget att träffa avgöranden på det ofullständiga material, som handlingarna utgöra, och haft den välgrundade känslan att därvid befinna sig på alltför stort avstånd från verkligheten. På vissa områden framstår det också som en olägenhet, att man ej vid förvaltningsärendenas handläggning kan tillgodogöra sig fördelarna av sådan offentlighet som kan etableras vid direkta förhandlingar. Samma omständigheter som inom rättegångsväsendet framkallat strävandet efter muntlighet, göra sig, korteligen sagt, i själva verket gällande även på förvaltningsrättens område. Första lagutskottet har också i det utlåtande, vari det förordade utredning angående förvaltningsförfarandet, ifrågasatt »om ej även inom förvaltningsförfarandet en ökad muntlighet skulle vara av värde».

Dessa synpunkter förtjäna otvivelaktigt vid förvaltningsförfarandets utgestaltning det allra största beaktande. I fortsättningen återkommer därför

[1] Här åsyftas såväl ansökningar (s. 62 ff.) och besvär som andra inlagor (se s. 107).

[2] Jfr utförligare nedan s. 107 ff.

i olika sammanhang spörsmålet, i vad mån och på vad sätt ökad muntlighet kan etableras.

Varken här eller i fortsättningen skola några bestämda uttalanden göras om de förvaltningsområden på vilka mera rättskipningsliknande former böra ifrågakomma. Närmast går emellertid tanken till sådana ärenden, i vilka rättssäkerhetskravet är särskilt framträdande. Det kan — såsom i annat sammanhang antytts[1] — bero på att särskilt stora intressen av personlig eller ekonomisk art stå på spel eller därpå att utredningen rörande faktiska omständigheter är särskilt maktpåliggande. Det är ingen tillfällighet, att frågan om ett mera rättskipningsliknande förfaringssätt bl. a. rests beträffande ömtåliga ingripanden i den personliga friheten[2] och beträffande skattemålen, där de skattskyldigas möjligheter att personligen plädera ansetts vara alltför begränsade.[3]

---

[1] Se s. 21.

[2] Härmed åsyftas förslag om inrättande av s. k. »länssocialnämnder», »socialdomstolar» eller »socialkollegier» för upptagande (i första eller andra instans) av mål om frihetsberövande o. d. SOU 1942: 56 s. 178 ff., Eek, SJT 1946 s. 66 ff., Bergqvist, Dagens Nyheter 15/3 1946, Strahl, SJT 1946 s. 371 f.

[3] Jfr Sundbergs kritik av förfarandet i skattemål, Specialprocess s. 93, 99 f.

IV. Ärendens anhängiggörande. Förutsättningarna för saklig prövning.

1. Inledning.

Förvaltningsförfarandets föremål utgöras av »ärenden»[1] eller, där det har en mer eller mindre utpräglad rättskipningskaraktär, »mål».[2] Vad målen äro inom processrätten det äro ärendena inom förvaltningsrätten. Härvid bör dock från början framhållas, att förvaltningsrättens ärenden icke på samma sätt som processrättens mål utgöra definitivt avgränsade arbetsuppgifter. Det finnes större möjligheter att sammanföra olika ärenden till ett, att uppdela ärendena, att vidga dem o. s. v. (jfr RB 13: 3 och 14). Icke heller sammanbringas alltid på samma sätt som i rättegång för varje ärende det särskilda material som därför erfordras; det »bildar icke på samma sätt som akten i ett domstolsmål en noga avgränsad enhet».[3]

Ärenden skola på ett eller annat sätt anhängiggöras.[4] Detta kan ske antingen genom åtgärd av offentlig myndighet ex officio (publikt anhängiggörande) eller genom framställning av enskilt subjekt (privat anhängiggörande). Det publika anhängiggörandet kan taga sig olika former: frågan kan sålunda väckas av det organ, som skall besluta, självt eller av något till detta hörande individualorgan eller av annan myndighet (överordnad, underordnad eller annan).

Till en fullständig förvaltningsrättslig lagstiftning hör, att det för varje särskild fråga blir bestämt, i vilken ordning den skall anhängiggöras: genom publikt anhängiggörande i den eller andra formen eller genom framställning från vissa enskilda subjekt; eventuellt äro olika former för anhängiggörande vid sidan av varandra användbara i ett och samma fall. Om ett ärende icke kan upptagas annorledes än på myndighets initiativ, ligger däri att den

---

[1] Med tanke på denna inom förvaltningen självklara terminologi överraskade det, att processlagberedningen om domstolarnas rättsvårdsärenden föreslog en lag, som syntes reservera termen »ärende» för sådana ärenden (SOU 1944: 9 s. 11 ff.). I förbigående yttrades i motiveringen (SOU 1944: 10 s. 92) att »ärende ofta användes i lagstiftningen utan att därmed avses vara sig rättskipning eller frivillig rättsvård». Resultatet blev emellertid en lag om »domstolsärenden».

[2] Skillnaden mellan ärenden och mål är icke konsekvent genomförd i lagstiftningen. Då i fortsättningen talas om »ärenden», åsyftas även »mål», såväl besvärsmål som andra. Särskilda frågor som hänföra sig till besvärsmål, bliva emellertid föremål för särskild behandling (kap. X).

[3] Svennegård, FT 1943 s. 78.

[4] Jfr Reuterskiöld, Förel. I s. 237 ff., Sundberg s. 113 ff.

för förvaltningsrätten så karakteristiska officialprincipen[1] kommer till tillämpning: prövning kommer till stånd oberoende av därom från enskilt håll framställda önskemål. Även då båda möjligheterna — publikt och privat anhängiggörande — stå till buds, är det officialprincipen som behärskar myndighetens handlande.

Officialprincipen kan göra sig gällande på olika sätt. Stundom föreskriva författningarna, att frågor under vissa angivna förutsättningar *skola* upptagas ex officio; då föreligger en otvetydig skyldighet att handla. I andra fall saknas sådana föreskrifter, men även då kan principiellt en skyldighet anses vara för handen: myndigheten har att självmant upptaga frågan, huruvida beslut av visst slag bör fattas.

När däremot ett ärende endast kan anhängiggöras privat, ligger däri att frågans upptagande skall bero av huruvida ett yrkande av enskild part därom framställes; myndigheten sätter sig eljest ej i rörelse, lika litet som en civil rättegång kommer till stånd utan att någon uppträder såsom kärande. Man kan säga, att det i sådant fall är den från civilprocessen välkända dispositionsprincipen som tillämpas. Det är i många lägen naturligt, att staten på detta sätt underlåter att ingripa, då den enskilde icke själv är verksam för att hävda sin rätt. Det är på honom det ankommer att fritt avgöra, om han skall handla eller ej; om författningarna undantagsvis föreskriva sådan »skyldighet»,[2] är det endast ett uttryck för att underlåtenhet kan medföra menliga påföljder.

Det är av icke ringa vikt att författningarna klargöra, i vad mån sålunda official- resp. dispositionsprinciperna skola tillämpas vid ärendenas anhängiggörande.[3] På det hela taget har väl också detta skett. Uteslutet är t. ex. det publika anhängiggörandet, om det heter att myndighet äger »på ansökan» vidtaga viss åtgärd. Men understundom är förhållandet icke klart. Det är sålunda icke säkert, att en författning som icke i vidare mån sysselsätter sig med ansökningar än att den föreskriver, i vilken ordning sådana skola göras, bör tolkas såsom fordrande privat anhängiggörande. Det synes i sådana fall angeläget att klarhet skapas. Detta bör givetvis ske i specialförfattningar, och det kan icke här bliva fråga om att söka angiva några riktlinjer för deras utformning. Det gäller givetvis å ena sidan att bestämt hävda kravet på de enskildas självverksamhet, där detta bör gälla. Men å andra sidan — detta bör måhända särskilt understrykas — får man icke acceptera en alltför långt gående passivitet från myndigheternas sida. Man har någon gång ironiserat över myndigheter, som ansett sig ur stånd att företaga sig något i brist på vederbörlig »inkomsthandling». I vissa slag av ärenden som angå enskild rätt är en sådan passivitet alldeles icke önskvärd,

[1] Se därom vidare s. 76 ff. Här är det endast fråga om hur ärendet upptages, icke om hur prövningen gestaltar sig.

[2] Enligt civilförsvarslagen 33 § »åligger» det fastighetsägare att »inhämta länsstyrelsens godkännande» av byggnadsföretag.

[3] Jfr t. ex. statsrevisorernas berättelse 1946 s. 159: bör för restitution av kronoutskylder ansökan fordras?

så t. ex. i fråga om förmåner, som vederbörande böra åtnjuta men icke alltid veta att själva kräva. Verksamhet i den enskildes intresse bör myndighet med andra ord i viss utsträckning utöva icke blott vid utredningen[1] utan också så att den tager initiativ. Men även i andra lägen kan det vara anledning att i författningsform fixera kravet på myndighets initiativ. Det torde väl hända, att vissa slags ingripanden gentemot enskilda personer, ehuru de i och för sig påkallas även av allmänna intressen, ofta underlåtas då initiativ från dem som närmast beröras utebliva.

Ordningen för det *publika anhängiggörandet*[2] är naturligt nog mycket växlande och måste så förbliva. Ur rättssäkerhetssynpunkt föreligger icke något intresse av att åstadkomma större likformighet. Icke heller synes ur sådan synpunkt någon anledning föreligga att påkalla, att lagstiftningen härom göres fullständigare eller att den i annat hänseende förändras. Endast en omständighet bör i detta sammanhang bringas i åtanke. Liksom det i straffprocessen är av betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt, att stämningen som delgives den tilltalade har en viss grad av fullständighet (RB 45: 4), är det i de förvaltningsrättsliga ärenden som här åsyftas av vikt, att den enskilde, vars rätt är i fråga i ett efter publikt anhängiggörande upptaget ärende, har möjlighet att göra sig underrättad om och taga ståndpunkt till de anspråk som riktas mot honom. Tillfälle härtill bör beredas under ärendets behandling, men en förutsättning därför är, att frågan upptages i sådan ordning, att man får erforderliga utgångspunkter för vederbörandes hörande. Det är exempelvis ur rättssäkerhetssynpunkt ingen tillfredsställande anordning, om ärendet anhängiggöres genom en muntlig anmälan, vars innehåll blir obekant för den mot vilken ett anspråk riktas, eller genom en skriftlig framställning som med stöd av sekretesslagens regler icke tillhandahålles honom.[3] Det synes vara av vikt, att denna synpunkt beaktas, då specialstadganden i ämnet utformas — varvid likväl alltid måste ihågkommas att den understundom måste vika för viktiga allmänna intressen. Att saken icke lämpar sig för allmän lagstiftning torde vara uppenbart.

2. Privat anhängiggörande.

Helt annorlunda förhåller det sig med ordningen för det privata anhängiggörandet. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt av stor betydelse, att denna akt, genom vilken den enskilde riktar sitt anspråk till en myndighet, gestaltas på ett ändamålsenligt sätt och blir så klart som möjligt reglerad.

Privat anhängiggörande sker normalt genom *ansökan*. Denna utmärkes i regel av att den rör sökandens egen rätt och innefattar yrkanden om beslut

[1] Se särskilt s. 88 ff.

[2] Reuterskiöld, Förel. I s. 238 f., Sundberg, Grunddragen s. 114, Kommunalrätt s. 242 ff.

[3] Jfr Svennegård, FT 1943 s. 67 ff.

i hans intresse.[1] Det står fast, att om ansökan göres enligt därom gällande regler, ett ärende resp. ett mål blir »anhängigt». Undantagsvis förekomma andra former för hänvändelser till myndigheter, som likaledes utan tvekan medföra anhängighetsverkan; såsom exempel kan anföras anmärkning mot röstlängd enligt vallagen. Tveksamma äro andra fall. En *anmälan* innebär enligt sakens natur i och för sig endast ett tillkännagivande om ett visst sakförhållande; den behöver ej röra anmälarens rätt eller åsyfta beslut i hans intresse, och den behöver ej medföra någon myndighetens åtgärd. Det torde också kunna uppställas som en allmän regel, att då anmälningar göras utan stöd av lag eller författning, det helt ankommer på myndighetens eget bedömande, om den skall företaga någon åtgärd eller ej. Visserligen lär den väl ej kunna undgå att överväga, om det sakförhållande, varom den vunnit kännedom, kan och bör föranleda någon åtgärd. Men detta övervägande behöver ej leda till ett beslut; anmälan kan helt enkelt läggas till handlingarna. Om ett beslut kommer till stånd, får det anses att ärendet upptagits av myndigheten själv (publikt anhängiggörande). Annorlunda förhåller det sig i allmänhet i sådana fall, då författningarna uttryckligen reglera rätten att anmäla eller rent av förutsätta eller uttryckligen angiva, att myndigheten skall pröva frågan om åtgärder med anledning av det anmälda sakförhållandet.[2] En anmälan får i sådana fall, vare sig den rör anmälarens rätt eller ej, anses ha samma anhängighetsverkan som en ansökan; skillnaden blir ringa och består egentligen endast däri att en ansökan alltid innefattar ett yrkande, medan en anmälan — åtminstone till formen — lämnar därhän, vad som skall göras.[3]

Det bör tilläggas att »ansökningar» stundom göras utan stöd av författningarna.[4] Det beror då på omständigheterna, om de få anses medföra anhängighetsverkan eller böra bedömas på samma sätt som av författningarna icke reglerade anmälningar. Anhängighetsverkan kan emellertid då knappast uppkomma i andra fall än då ansökningen avser ett beslut rörande sökandens rätt som det ankommer på myndigheten att fatta.

Obestridligen råder, såsom av det sagda framgår, en viss osäkerhet om de förutsättningar under vilka enskilda genom sina framställningar kunna göra saker anhängiga. Med denna osäkerhet måste — när man besinnar myndigheternas skyldighet att beakta sådana sakförhållanden som annorledes än genom akter, utrustade med anhängighetsverkan, kommit till deras kän-

---

[1] Undantagsvis förekommer att »ansökningar» hava annan innebörd. Se t. ex. sinnessjuklagen 8 § 2 st., alkoholistlagen 16, 17 §§. Om »ansökningar» i andras intresse jfr f. ö. WESTERBERG s. 83 f.

[2] Exempel: SUNDBERG, s. 115. Det kan anmärkas, att författningarna ofta synas undvika ordet ansökan, då den prövning som ankommer på myndigheten är helt bunden av lag, och då i stället använda ordet anmälan. Man gör t. ex. ej ansökan utan anmälan till handelsregister.

[3] När det som anmäles ej är ett sakförhållande utan ett önskemål och önskemålet avser ett beslut rörande anmälarens rätt, blir skillnaden mellan ansökningar och anmälningar rent formell. WESTERBERG s. 80 f.

[4] Jfr WESTERBERG s. 84, 134.

nedom — anses hava jämförelsevis ringa praktisk betydelse.[1] Endast på enstaka punkter torde något egentligt behov av sakens klarläggande göra sig gällande.

Vad i fortsättningen säges om ansökningar, avser tillika andra med anhängighetsverkan utrustade framställningar.[2]

Det ligger nära till hands att jämföra förvaltningsrättens ansökan med processrättens stämningsansökan och med de akter genom vilka process i överrätt inledes. Det bör emellertid framhållas, att jämförelsen i vissa viktiga hänseenden haltar: ansökningen har på en gång mindre och större betydelse än stämningsansökningen.

Mindre betydelse för ärendets behandling än processrättens stämningsansökan har den förvaltningsrättsliga ansökningen därutinnan, att den icke på samma definitiva sätt som stämningen bestämmer beskaffenheten av den sak som skall prövas och avgöras av myndigheten. Det är i processrätten endast under särskilda förhållanden som den genom stämningen väckta talan får ändras (RB 13: 3, 45: 5). Inom förvaltningsrätten råder i detta hänseende väsentligt större frihet. För det första är sökanden i allmänhet, om han får tillfälle att, särskilt i form av nya inlagor, fullfölja sin talan obunden av den ram som uppdragits genom den ursprungliga ansökningen;[3] strängt taget kan väl då, när nya yrkanden framställas, ett nytt ärende sägas uppkomma, men i praktiken har detta föga betydelse. För det andra kan givetvis, i de lägen där publikt anhängiggörande är möjligt vid sidan av det privata, vederbörande myndighet med begagnande av denna möjlighet vidga ramen utöver den genom ansökningen angivna.[4]

Å andra sidan hava förvaltningsrättens ansökningar en vidsträcktare betydelse än civilprocessens stämningsansökningar och därmed jämförliga akter. Visserligen har den nya RB (42: 2) skärpt anspråken på stämningsansökans innehåll. Men alltjämt gäller att stämningen endast utgör inledningen till processen; det är först under förhandlingarna som käranden utför sin talan: utvecklar sin argumentering och framlägger sin bevisning; i stämningsansökan behöver han icke mer än »uppgiva» de omständigheter, på vilka han grundar sin talan, och vissa bevis. Endast yrkandet skall »framställas». Inom förvaltningsrätten förhåller det sig helt annorlunda. Där är det tvärtom det normala, att sökandens hela talan koncentreras till ansökningen. Normalt bör han däri icke blott framställa sitt yrkande utan också redovisa grunderna för yrkandet och framlägga erforderliga bevis. I överensstämmelse härmed stå författningarnas mångahanda föreskrifter icke blott om ansökningens form, utan även om deras innehåll.[5] Och detsamma gäller

[1] Skillnaden blir dock av betydelse i händelse av missnöje med myndighetens handlingssätt. Sökanden kan påräkna ett beslut som han i allmänhet (jfr WESTERBERG s. 83 ff.) kan överklaga, medan detta ingalunda alltid är händelsen med anmälare; det blir kanske intet beslut och därför ingen klagomöjlighet; blir det ett beslut, är han oftast ej berättigad att klaga.

[2] Åtskilligt är emellertid att tillägga beträffande besvär. Se därom kap. X: 6, 7.

[3] Se nedan s. 76 f., 95 ff.

[4] Se s. 55, 77.

[5] Se s. 66 ff.

i regel även där författningarna tiga; i följd av förvaltningsförfarandets hela struktur är sökanden hänvisad till att på en gång lägga fram hela det material (bevisningen däri inbegripen) han vill hava under prövning. Visserligen kan han — detta har nyss framhållits och skall i fortsättningen närmare utvecklas — i vissa fall få tillfälle att ytterligare utveckla sin talan, men detta är icke regeln. Att anhängiggöra sin talan, det är alltså i förvaltningsrätten i allmänhet detsamma som att utföra den. Sedan man behandlat ordningen för det privata anhängiggörandet i förvaltningsrätten, är för de flesta fall intet att tillägga beträffande sökandens talan.

Det är givetvis de förvaltningsrättsliga författningarnas sak att angiva, huru ansökningar skola göras. De böra sålunda giva besked om behörig myndighet, om ansökningarnas yttre form, om den ordning i vilken de skola göras, om vem som är berättigad att göra dem och om deras innehåll (yrkanden, grunder och bevis). I samband därmed inställer sig omedelbart spörsmålet, huru det skall bli med den av sökanden åsyftade sakliga prövningen av ett anhängiggjort ärende, när det i ett eller annat hänseende brister i ansökningarna.

I processrätten kan på två olika sätt den åsyftade sakprövningen omintetgöras. För det första kan den framställning (stämningsansökan, vadeinlaga etc.) varmed processen inledes, huvudsakligen av formella skäl, avvisas (se t. ex. RB 42: 4). Målet blir då aldrig anhängiggjort. För det andra kunna s. k. rättegångshinder (RB 43) yppas. De äro eventuellt så uppenbara, att över huvud intet anhängiggörande kommer till stånd (jfr t. ex. RB 42: 4), men det kan också hända, att deras förhandenvaro först under rättegångens förlopp blir fastställd; i så fall fattas särskilt beslut om att målet icke skall upptagas till (saklig) prövning.

Likaväl som inom processrätten kan inom förvaltningsrätten den sakliga prövningen utebliva, vadan alltså *avvisandet* måste särhållas från det sakliga ogillandet av förd talan. Och principiellt finnas i förvaltningsförfarandet samma två möjligheter som i processen. Det kan hända, att en ansökan på grund av vissa brister eller hinder över huvud ej mottages. Detta sker omedelbart, framställningen upptages icke i diariet,[1] och ärendet blir aldrig anhängigt. Men det inträffar också, att en brist först senare konstateras; den redan anhängiggjorda frågan förklaras genom formligt beslut icke kunna upptagas till prövning. Principiellt riktigast vore väl att särhålla dessa båda avvisningsformer och fastställa, under vilka förutsättningar vardera av dem kan användas. Det skulle sålunda gälla att konstatera, dels när den förda talan skall avvisas, dels när sökanden ej ens når därhän att hans ansökan mottages.[2] Varken författningarna eller praxis, så långt den är mig bekant, giva emellertid bestämda hållpunkter för när den strängare påföljden bör inträda. Under sådana förhållanden lämnas distinktionen i detta sammanhang därhän. Med avvisning avses alltså såväl vägran att emottaga ansökan som avvisande av talan i anhängigt ärende.

[1] Om diarieföring se SUNDBERG s. 126, ÅKESSON s. 73 ff.

[2] Distinktionen kan få betydelse, då fråga uppkommer om överklagande. Se nedan s. 166 n. 1.

Det torde vara naturligt att i detta sammanhang beröra även andra hinder för saklig prövning än dem som bestå i brister vidlådande anhängiggörandet.

Den formella prövningen, huruvida förutsättningarna för saklig prövning äro för handen, föregår givetvis — logiskt sett — den sakliga prövningen. Uppenbarligen sparas tid och krafter om den försiggår snarast möjligt;[1] eventuellt äger den rum — såsom av det nyss sagda framgår — redan vid det tillfälle då ansökningen inkommer. Att det logiska sammanhanget icke behöver avspegla sig i de olika prövningsmomentens tidsföljd, är emellertid lika självklart i förvaltningsrätten som i processrätten.

Då man inom processrätten lägger stor vikt vid att särhålla avvisningen från ogillande av förd talan, beror det på att i det senare fallet — men ej i det förra — ett rättskraftigt beslut i sakfrågan kommer till stånd. Enär rättskraften ej har tillnärmelsevis samma betydelse i förvaltningsrätten som i processrätten,[2] är det på dess område icke lika angeläget att fasthålla distinktionen: att ansökan avslagits hindrar merendels ej, att sedermera en ny prövning äger rum. Det kan därför ej förvåna, att den förvaltningsrättsliga lagstiftningen endast i undantagsfall inlåtit sig på att angiva, i vilka fall avvisning skall äga rum.[3] Det förvånar ej heller, att man i förvaltningsrättslig praxis ofta begagnar beslutformer som icke klart giva vid handen, huruvida det är fråga om avvisning eller ogillande (»lämna utan avseende», »icke föranleda åtgärd» o. s. v.).[4] Det är också tydligt att på åtskilliga punkter stora svårigheter möta, om man vill skarpt särhålla de fel som böra föranleda avvisning från dem som allenast påverka sakprövningen. Svårigheterna sammanhänga med att det fordras så mycket mer av ansökningarna än av processrättens stämningsansökningar.[5] Meningen härmed kan icke alltid vara, att allt vad författningarna sålunda fordra skall vara iakttaget för att ansökan skall kunna upptagas till saklig prövning. Men dessa svårigheter göra sig framför allt gällande på särskilda punkter, i synnerhet då fråga är om verkan av att yrkanden, grunder och bevis icke presteras så som författningarna fordra.[6] Bedömandet av andra förutsättningar kan däremot i allmänhet utan svårighet särhållas från sakprövningen.

Det är angeläget att sörja för att icke sökande drabbas av oskäliga rättsförluster — vare sig det nu sker genom avvisning eller genom en för dem oförmånlig utgång av sakprövningen — på grund av brister i ansökningarna som kunna botas.

Därför är det först och främst viktigt att på alla punkter tillse, att icke mera kräves än som påkallas för en tillfredsställande handläggning av ärendena. Det går icke an att i onödan stänga vägen för de rättssökande genom

[1] Jfr t. ex. NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 120.

[2] Se s. 156.

[3] Exempel: vallagen 47 §, taxeringsförordningen 122 § 1 mom. En patentansökan kan »avföras» eller »förfalla»; patentförordningen 5 §.

[4] UNDÉN, FT 1939 s. 229 ff.

[5] Se ovan s. 58.

[6] Se nedan s. 66.

att snärja in dem i formaliteter eller tynga dem med överflödiga prestationer. I vissa lägen kan det vidare vara rimligt att sökande, sedan han gjort en i ett eller annat hänseende ofullkomlig ansökan, får självmant bota vad som brister. I många fall lära väl f. ö. författningarnas mångahanda föreskrifter åtminstone delvis böra förstås som »råd», så att underlåtenhet att iakttaga dem varken bör leda till avvisning eller avslag.

Särskilt angeläget är det att överväga, i vilken mån myndigheterna böra och kunna giva de rättssökande bistånd.

Av allmän domstol hjälpas de till rätta dels genom föreläggande att avhjälpa brister i stämningsansökan (RB 42: 4) och andra inlagor, dels genom den processledning domstolen utövar under förhandlingarna. I förvaltningsförfarandet gör sig behovet av sådan hjälp likaledes gällande, till förebyggande såväl av avvisning som av en oförmånlig utgång av sakprövningen. Här är det närmast fråga om verksamhet i förstnämnda syfte; till myndigheternas verksamhet i det senare syftet blir det anledning att återkomma i annat sammanhang.[1]

Författningarna innehålla åtskilliga bestämmelser som peka i denna riktning, och i praxis göres mycket utöver vad författningarna föreskriva. Ibland lämna myndigheterna anvisningar för upprättande av ansökningar,[2] tillhandahålla tryckta formulär för sådana,[3] biträda med deras ifyllande[4] eller lämna eljest biträde vid avfattande av ansökningar.[5] I andra fall granska de inkommande ansökningar och giva anvisningar om deras fullständigande eller rättande.[6] Sådana kunna vid »ingivande» av handlingar lämnas muntligen och formlöst. Även senare kunna sådana anvisningar lämnas i allra enklaste form, t. ex. pr telefon eller genom enkla skriftliga meddelanden. Erinras bör ock om den verksamhet kommissionären utövar i samma syfte — eventuellt utan sökandens uppdrag, då myndighet överlämnar ärende till honom.[7] Emellertid tager sig verksamheten också formen av förelägganden att — eventuellt vid visst äventyr — bota vad som brister. Härom finnas åtskilliga föreskrifter i författningarna, som väl delvis — och kanske huvudsakligen — avse andra brister men till icke ringa del också hänföra sig till sådant som utgör hinder för saklig prövning.[8]

Ur de synpunkter, som ligga till grund för denna utredning, är det av mycket stor betydelse, att man gör vad göras kan för att på sådana vägar

---

[1] Se särskilt s. 89 ff., 97 ff.

[2] Jfr om anvisningar och promemorier till allmänhetens ledning SOU 1945: 34 s. 137 f., Åkesson s. 127 ff. Se vidare t. ex. instr. för pensionsnämnderna 2 § c).

[3] Jfr härom och om önskvärdheten att formulär tillhandahålles i större utsträckning SOU 1945: 34 s. 14, 68 ff., 82 f., 97 f., 135 ff. Åtskilliga författningsföreskrifter i ämnet finnas. Se t. ex. folkpensioneringslagen 33 §, olycksfallsförsäkringslagen 21 §.

[4] Exempel: taxeringsförordningen 27 §, lagen om bidragsförskott 4 §. Jfr SOU 1945: 34 s. 111.

[5] Exempel: lösdrivarlagen 6 §, utlänningslagen 47 § 2 mom.

[6] Till frågan om generella föreskrifter i detta ämne jfr SOU 1945: 34 s. 61 f., 63 ff., 109 f., 126 ff.

[7] Jfr s. 47 n. 2.

[8] Se s. 90, 97 ff.

som här antytts jämna vägen för de rättssökande.[1] Starka skäl synas föreligga att åtminstone i allmänna drag i lag precisera myndighetens skyldigheter i nu ifrågavarande hänseenden.[2] Skall en lagstiftning i ämnet komma till stånd, gäller det att beakta, i vad mån myndighet bör medverka till avhjälpande av de olika slags brister, som, enligt vad nedan skall utvecklas, kunna förekomma. Det är emellertid klart, att deras verksamhet icke bör överskrida vissa gränser. Man får icke driva det därhän att försumlighet och vårdslöshet premieras; den enskilde bör icke kunna påräkna undseende och hjälp, då han bort utan svårighet kunna opåmint prestera vad som erfordras. Av stor vikt är också att icke myndigheternas »rättshjälp» utvecklas därhän att deras objektivitet sättes i fara; detta måste särskilt ihågkommas, då i ett och samma ärende två enskilda intressen stå emot varandra.[3]

3. Privat anhängiggörande; fortsättning: ansökningars form och innehåll m. m. Förutsättningara för saklig prövning.

En kort överblick skall nu lämnas över gällande rätts regler om privat anhängiggörande; därvid skall punkt för punkt beröras frågan, i vad mån brister — som icke botas på de sätt som nyss berörts — leda till att den sakliga prövningen utebliver.[4] Härtill knytas också reflexioner de lege ferenda.

Vissa fordringar måste uppställas beträffande *ansökningars yttre form och ordningen för deras inlämnande.*[5] Det ankommer i huvudsak på specialförfattningarna att för olika fall precisera dem; dessa regler kunna i vissa hänseenden suppleras genom allmän lagstiftning.

Ansökningar kunna göras skriftligen eller muntligen. I vad mån muntlig ansökan (eventuellt pr telefon) är möjlig bör framgå av specialförfattningarna.Den skriftliga formen är numera så allmänt genomförd, att den i regel får antagas fordrad, där intet annat framgår. Där man vill möjliggöra muntliga ansökningar, synes det därför riktigast att detta på något sätt — direkt eller indirekt — kommer till uttryck i vederbörande författning. Det bör framhållas såsom ett önskemål, att skriftlig form ej göres obligatorisk i sådana fall där den kan avvaras. I talrika ytterst enkla ansökningsärenden bör det kunna räcka med muntliga framställningar; det finnes i dylika fall intet skäl att belasta allmänheten med onödiga skriverier.[6]

Inlaga i rättegång skall innehålla uppgift om den myndighet, vars beslut påkallas, samt sökandens namn, yrke och hemvist (jfr RB 33: 1). Men brister i sådana hänseenden behöva icke leda till att en stämningsansökan

[1] Om ärendes överlämnande till rätt myndighet se nedan s. 64.

[2] Jfr om myndigheternas anvisningar och förelägganden i övrigt s. 97 ff.

[3] Jfr SOU 1945: 34 s. 90, 110, 126, 132.

[4] Enahanda spörsmål uppkomma också beträffande publikt anhängiggörande utifrån. Hithörande spörsmål synes emellertid ej vara av den betydenhet, att de tarva närmare utläggning.

[5] Jfr SUNDBERG s. 117 ff.

[6] Om telegrafisk form jfr WEJLE, FT 1940 s. 29.

avvisas (jfr RB 42: 4). Än mindre bör en sådan påföljd vara nödvändig i förvaltningsrätten; det synes icke önskvärt att bereda sökande onödiga svårigheter genom att uppställa generella regler i ämnet. Egenhändigt undertecknande fordras liksom vid rättegång (jfr t. ex. RB 42: 2).[1] Lika litet som i rättegång behöver det, om ej särskild anledning föreligger, styrkas, att ansökningen härrör från den uppgivne undertecknaren.[2] Något behov av lagstiftning i dessa ämnen föreligger knappast.[3]

Vissa formföreskrifter finnas med avseende på myndigheters skriftväxling.[4] De gälla givetvis ej med avseende å enskildas skrifter.[5] En till Kungl. Maj:t riktad ansökan är t. ex. i sin ordning även om den ej inledes med orden »Till Konungen». På vissa områden — särskilt inom militärförvaltningen — finnas emellertid jämförelsevis noggranna föreskrifter om ansökningars utseende (vikning, spaltbredd o. s. v.); i den mån sådana finnas nödvändiga, är det angeläget att se till, att icke därmed oskäliga bördor läggas på sökande och onödiga rättsförluster vållas.[6] I allmänhet förekomma emellertid föreskrifter av denna art blott sparsamt, och ingen skada torde ske om det förbliver därvid. Stor lättnad kan, såsom redan erinrats, erbjudas sökande genom tillhandahållande av formulär för ofta förekommande ansökningar m. m.; ur de synpunkter, som bestämma förevarande utredning, är det önskvärt att alla möjligheter till sådana anordningar vidtagas. Man måste emellertid vara varsam med att göra formulärens användande obligatoriskt.

I regel ingivas ansökningar i allenast ett exemplar. I de fall, där i delgivningssyfte eller för annat ändamål flera exemplar kunna erfordras, bör givetvis liksom i RB 33: 2 särskilt stadgande därom meddelas.[7] Måhända kunna sådana stadganden ofta nog vara ägnade att förebygga eljest uppkommande dröjsmål.

För ansökningars överlämnande stå två vägar till buds: ingivande — eventuellt genom kommissionär eller annan såsom ombud — och insändande med allmänna posten. Härom finnas tillfyllestgörande regler i lagen $^{21}/_{6}$ 1946 (nr 326).

Till ett riktigt anhängiggörande hör också att man hänvänder sig till *behörig myndighet*.[8]

[1] Thulin, Register, Besvär IV, Sandström s. 273. Om namnunderskrift av annan med vederbörandes samtycke se Thulin, NAT 1932 s. 153. Jfr SOU 1944: 10 s. 40.

[2] Stundom fordras dock bevittnad underskrift. Exempel: släktnamnsförordningen 2 §.

[3] Här bortses från de särskilda regler som böra gälla, då ombud anlitas. De böra beaktas vid ev. lagstiftning om ombud (se s. 48, 65).

[4] Se åtskilliga författningar under UL kap. 1 ävensom k. k. $^{27}/_{4}$ 1906; Sundberg s. 117.

[5] Obs. dock att enligt k. k. $^{27}/_{4}$ 1906 enskilda som ingiva skrifter skola »låta sig angeläget vara» att, »såvitt ske kan», lämna en marginal av minst 3 cm.

[6] Jfr MO 1942 s. 121 ff.; instruktionen för expeditionstjänsten i armén låter icke felaktighet eller ofullständighet leda till avvisning; återlämnande för rättelse skall ske blott om så prövas erforderligt och tiden det medger.

[7] Jfr om vissa besvärsskrifter föreskrifterna i vallagen 46 § mom. 2 och prästvalslagen 44 §.

[8] Häri ligger egentligen — om man besinnar att i åtskilliga fall ansökningar skola ingivas resp. insändas till en myndighet men prövas av en annan — två skilda krav: ansökningen skall ställas till den myndighet som skall besluta och lämnas till den som har att mottaga dem. Ansökan ställd till fel myndighet skall emellertid i vissa fall upptagas av den rätta då den blivit i riktig ordning ingiven. Jfr MO 1942 s. 119 ff.

Man står här inför en sak av stor praktisk betydelse; det är ju nämligen för lekmän synnerligen svårt att orientera sig i mängden av förvaltningsrättsliga kompetensbestämmelser. Med hänsyn härtill inställer sig frågan, huruvida lagstiftningen borde komma allmänheten till hjälp. Att myndighet, som finner sig obehörig, icke kan ingå på saklig prövning är självklart. Men behöver detta betyda avvisning? På enstaka punkter i förvaltningsrätten hava synpunkter besläktade med dem som ligga bakom RB 10: 20 lett till regler om att ansökningar gjorda hos fel myndighet skola av denna vidarebefordras till den rätta myndigheten.[1] Och även utan sådana föreskrifter torde myndigheterna ofta nog på liknande sätt gå de enskilda tillhanda. Det hör dessutom till kommissionärens tjänsteåligganden att då ett honom lämnat uppdrag uppenbarligen tillhör annan myndighets verksamhetsområde, överlämna ärendet dit (k. k. $^{30}/_{6}$ 1933 5 §). Det skulle otvivelaktigt vara en stor fördel för de enskilda i deras mellanhavanden med det allmänna, om de genom generella föreskrifter i dylikt syfte kunde säkerställas mot rättsförluster och andra olägenheter i följd av ursäktliga misstag i fråga om myndigheternas kompetens. En allmän lagstiftning i detta ämne kunde därför förtjäna övervägas, givetvis med iakttagande, att den enskilde i många fall bör bära följderna av sina misstag. En stor lättnad skulle beredas allmänheten, om man funne sig kunna införa en för större eller mindre områden av förvaltningen gällande allmän regel om rätt att ingiva ansökningar i vad ämne som helst hos viss myndighet, exempelvis polismyndigheten i orten, med plikt för denna att vidarebefordra ansökningarna till rätt myndighet.

Mångenstädes finnes föreskrivet, att ansökningar skola göras inom *viss tid,* före visst kalenderdatum, senast viss tid efter det en händelse inträffat, o. s. v. Dessa regler uppfattas i vissa fall som preskriptionsbestämmelser, i andra såsom jämförliga med processuella stadganden om fatalietid.[2] Man frågar sig inför sådana regler, vilket klockslag på dagen som är avgörande, och vad som skall ha skett för att en ansökan skall anses ha inkommit till myndighet. Dessa frågor hava emellertid besvarats genom lagen $^{21}/_{6}$ 1946. Nämnas bör ock, att lagen $^{30}/_{5}$ 1930 om beräkning av lagstadgad tid gäller även inom förvaltningsrätten.[3] Här uppkommer också frågan, i vad mån *laga förfall* böra beaktas. Enstaka förvaltningsrättsliga författningar sysselsätta sig med ämnet, men även eljest torde det utan uttryckligt lagstadgande beaktas.[4] Naturligt vore att lagstiftningen härom gåve allmänna regler, jämförliga med dem som återfinnas i RB 32: 6—8; därvid bör givetvis beaktas, att frågan om laga förfall icke uppkommer enbart beträffande anhängiggörande utan även beträffande andra slags handlingar.

Huruvida den omständigheten att ansökan göres för sent, bör leda till avvisning eller avslag, kan — särskilt med hänsyn till att tidsbestämmelserna,

[1] Enligt K. M:ts beslut $^{26}/_{9}$ 1921 må framställningar till K. M:t i ärenden, som tillhöra underordnad myndighet, utan konseljbeslut överlämnas till denna.

[2] Se SOU 1940: 23 s. 20 f., 51 f., 83 f.; jfr även Rekola, NAT 1942 s. 13 ff.

[3] Denna lag torde vara tillämplig, även då fråga är om preskriptionstid. Jfr Norrman, Fattigvårdsprocessen s. 112 ff.

[4] Spörsmålet om laga förfalls betydelse i förvaltningsrätten är föga utredd. Jfr emellertid SOU 1940: 23 s. 17, 47, Sjöberg, FT 1940 s. 309 n. 2.

såsom nyss anmärktes, icke alltid hava samma innebörd — i åtskilliga fall vara diskutabelt; denna fråga, som icke synes vara av stor praktisk betydelse, torde emellertid här kunna lämnas outredd.

När tiden försuttits, uppkommer frågan om huruvida den kan återställas.[1] Beträffande denna fråga är det nog att framhålla — vad i annat sammanhang skall utförligare utvecklas[2] — att det icke råder någon tvekan om att extraordinära rättsmedel kunna användas även gentemot förvaltningsmyndighets beslut, men att det däremot är ovisst, vilka regler som härvid skola tillämpas. Behovet av lagstiftning i ämnet är därför uppenbart. Det bör emellertid framhållas, att reglerna om återställande av försutten tid anses tillämpliga blott beträffande sådana fatalietider som betraktas som processuella.[3] Om tidsbestämmelser av annan beskaffenhet åsidosättas, har sökanden ingen möjlighet att komma till sin rätt, såvida ej författningarna medgiva att undantag göras eller dispens eljest är möjlig. Understundom framstår denna ordning som onödigt sträng; måhända kunde det, i samband med lagstiftning om extraordinära rättsmedel, övervägas att vidga möjligheten till undantag från tidsbestämmelser av nu ifrågavarande beskaffenhet.[4]

Med avseende på sökanden gäller, att han skall äga *partsbehörighet* och *förmåga att självständigt uppträda i förfarandet.*[5] Sökande kunna uppträ genom *ställföreträdare eller ombud.* Men i vilken utsträckning går detta för sig? I vad mån och på vad sätt äro ställföreträdare och ombud skyldiga att styrka sin behörighet o. s. v.? Kommer en lagstiftning om ombud i förvaltningsrätten till stånd är det självklart att dessa spörsmål som ofta vållat tvivelsmål måste beaktas.[6]

Författningarna angiva stundom uttryckligen vem som är berättigad att göra ansökan *(saklegitimerad).* Det är ej alltid endast den vars rätt ansökningen rör, utan ibland — mot vad som är regel i rättegångsväsendet — även andra, som på ett eller annat sätt äro intresserade av saken. I den mån osäkerhet föreligger i detta hänseende, bör det ankomma på specialförfattningar att undanröja den. Det kunde visserligen tyckas ligga nära till hands att dessutom uppställa en subsidiärt giltig allmän regel, ungefär av det innehåll att ansökningsrätt tillkommer den som saken rörer eller dylikt; uppenbarligen är detta avsett, då författningarna helt enkelt angiva, att det eller det beslutet skall fattas »på ansökan». Men det föreligger knappast något praktiskt behov av en dylik självklar regel, som för övrigt icke vore lätt att utforma. Det bör erinras att rättegångsbalken icke inlåtit sig på att

[1] Jfr LINDEN, FT 1941 s. 230 f.

[2] Se s. 209 f.

[3] Jfr SOU 1940: 23 s. 20 f., 51 f., 83 ff.

[4] I praktiken torde myndigheterna ofta nog anse sig berättigade att utan vidare bortse från åtminstone smärre överskridanden av stadgade tider. Det är ovisst, vilka överväganden som lett till detta resultat (jfr s. 68). Om undantag från tidsbestämmalser under krigsförhållanden se lagen $^{13}/_{3}$ 1942 10 §.

[5] Se s. 45 f.

[6] Se s. 48.

precisera vem som är saklegitimerad i tvistemål eller vem som äger uppträda som målsägande i brottmål (jfr dock 20: 13).

I processrätten torde saklegitimationen, i varje fall i regel, räknas som en materiellträttslig fråga; att den brister leder sålunda ej till avvisning utan blott till att den materiella prövningen utfaller i negativ riktning. I förvaltningsrätten torde det i regel förhålla sig tvärtom. Talan som anhängiggöres av icke saklegitimerad, bör sålunda i allmänhet avvisas.

Vad beträffar förvaltningsrättsliga ansökningars *innehåll,* torde först böra understrykas, att de regler, som gälla härom, äro av växlande innebörd. Det har redan anmärkts, att de stundom få anses uppställa villkor för att ett ärende skall upptagas till saklig prövning, medan de i andra fall böra anses angiva villkor för att den sakliga prövningen skall utfalla till sökandens förmån.[1] Ofta hava de därjämte en tredje, preklusiv betydelse: de giva vid handen, att sökanden måste göra sina andraganden i själva ansökningen eller i varje fall inom eventuellt stadgad ansökningstid och sålunda är förhindrad att därefter utveckla sin talan; detta förhållande återkommer emellertid i annat sammanhnag.[2] Här är närmast frågan om hur en ansökan skall vara beskaffad för att upptagas till saklig prövning. Men därvid måste än en gång erinras, att det icke är lätt att avgöra, i vad mån brister med avseende på innehållet skola lända till sökandens nackdel vid den sakliga prövningen i stället för att hindra att sådan prövning kommer till stånd.[3]

Författningarna innehålla otaliga föreskrifter om förvaltningsrättsliga ansökningars innehåll — understundom i den formen att sökanden skall använda fastställt formulär. Man kan, om man anlägger från processrätten lånade betraktelsesätt, säga, att det som sålunda kräves är att sökanden skall prestera yrkanden, grunder och bevis.[4] Ansökan skall i första rummet innehålla ett mer eller mindre preciserat *yrkande* om ett beslut av visst innehåll. Författningarna ålägga för det andra sökanden att angiva *grunder* för sin talan, särskilt uppgifter om faktiska omständigheter av betydelse för ansökningens prövning; ibland lämnas mycket ingående föreskrifter om vad som sålunda skall uppgivas. Icke sällan fordras, att sökandens utsagor skola göras under sanningsförsäkran (»på heder och samvete»). Vid jämförelse med processrätten framträder en karakteristisk skillnad. Käranden behöver blott åberopa sådana omständigheter, som kunna utgöra grund för hans talan. Förvaltningsrättens sökande är däremot i många lägen skyldig att giva besked om fakta, vare sig de tala för hans yrkande eller ej. För det tredje har sökanden att i olika former prestera *bevis:* skriftliga bevis av olika slag, intyg om faktiska förhållanden och intyg som innefatta värdeomdömen (t. ex. om sökandens ekonomiska vederhäftighet, om ett företags nytta eller skadlighet eller betydelse o. s. v.). Ibland fordras att sådana intyg skola vara avgivna av offentlig myndighet (utdrag ur kyrkoböcker och mantalslängder, tjänstgöringsbetyg o. s. v.). För utsagor av enskilda personer fordras ofta

[1] Se s. 60.

[2] Se s. 195 ff.

[3] För belysning av frågeställningen kan exempelvis hänvisas till Norrman, Fattigvårdsprocessen s. 104.

[4] Jfr nedan s. 70 ff. Om förenklingar under krigsförhållanden se lagen 13/3 1942 5 §.

att de skola vara på visst sätt kvalificerade: bevittnade, avgivna av ojäviga personer,[1] avgivna på heder och samvete, o. s. v.

Det är självklart, att specialstadganden med mycket noggrant besked om de uppgifter och bevis av olika slag, som skola företes, ofta behövas. De föranleda blott en förnyad erinran om att det är angeläget att tillse, att icke mera kräves än som verkligen behöves för ärendets prövning. Icke utan fog göres det stundom gällande, att ett överflödigt mått av uppgifter och bevis avkräves sökande. Särskilt måste tillses, att då formulär för ansökningar fastställas dessa ej innefatta sådana överflödiga fordringar; ofta höras ju klagomål över bestyren med ifyllande av alltför vidlyftiga blanketter.

Det är emellertid långt ifrån alltid, som författningarna bestämma ansökningarnas innehåll. Även då så är fallet, måste de emellertid fylla vissa minimianspråk. Sålunda skall en ansökan alltid innehålla ett bestämt yrkande[2] — ehuru visserligen situationer kunna finnas, då yrkandets innehåll framgår så klart av sammanhanget att det ej behöver uttryckas med ord.[3] Vidare torde det få anses ligga i sakens natur, att sökanden skall, där så behöves, angiva de omständigheter, på vilka han grundar sin talan, och bevis för deras förhandenvaro. I vad mån detta behöves, får bero av omständigheterna.[4] Det kan tyckas ligga nära till hands att uppställa generella regler, innefattande här antydda minimikrav på ansökningarna (jfr t. ex. RB 42: 2). Vissa betänkligheter möta dock mot en sådan lagstiftning, som kunde tänkas leda till en i många fall obillig och onödig tunga för medborgarna. I varje fall måste man, så länge det gäller att uppställa hinder för saklig prövning, stanna vid att uppställa ganska blygsamma minimianspråk.[5]

Specialförfattningarna stipulera understundom *särskilda förpliktelser i sammanhang med ansökningar m. m.* Sålunda skall i vissa fall stämpelavgift erläggas vid ingivande av handlingar.[6] I andra fall fordras ekonomiska prestationer av annat slag,[7] o. s. v. Det är uppenbarligen specialförfattningarnas sak att reglera dessa ämnen. Här må blott framhållas önskvärdheten, att det i varje särskilt fall till fullo klargöres, huru försummelser återverka på anhängighet och sakprövning. Ibland är saken klar,[8] men ibland råder osäkerhet.[9]

Inom processrätten avvisas *talan i sak, som redan blivit rättskraftigt avgjord.* Av samma grund kan en förvaltningsrättslig talan tänkas bliva avvisad. Under vilka förutsättningar detta bör ske är emellertid svårt att an-

[1] Jfr härom lagen om införande av nya RB 24 § och lagen (/) 1946 med särskilda bestämmelser angående vittne vid vissa rättshandlingar.

[2] Annorlunda förhåller det sig med anmälningar; se s. 57.

[3] Jfr SUNDBERG s. 126 om kravet på »sakbestämdhet». Jfr vidare s. 77.

[4] Jfr s. 91 ff.

[5] Om uppgifter och bevis ang. förutsättningarna för saklig prövning jfr nedan s. 69.

[6] Se stämpelförordningen 8 §.

[7] Exempel: motorfordonsförordningen 15 §: ansökan om registrering m. m. skall åtföljas av stadgad avgift. Om missnöjesanmälan m. m. vid besvär se s. 196.

[8] Se t. ex. stämpelförordningen 34 § 1 st. 3: handlingar må icke mottagas (jfr NJA 1932: 109); BIÖRKLUND-BERGLUND s. 39.

[9] Jfr SJÖBERG, FT 1940 s. 309 ff.

giva; lika litet som frågan om rättskraften i allmänhet[1] torde emellertid detta ämne vara moget för lagstiftning. På liknande sätt förhåller det sig med *litispendens*.[2] I båda hänseendena har man att även beakta förhållandet till allmän domstol, med andra ord verkan av dess beslut resp. av det förhållandet att en sak är där anhängig.

Med avseende på alla hinder för saklig prövning inställer sig givetvis frågan, huruvida deras förhandenvaro bör *beaktas ex officio* och alltså oberoende av invändning — eventuellt dock först då föreläggande om hindrets avhjälpande icke efterkommits — föranleda att saken avvisas. Det vill synas som om svaret i regel vore givet: det borde principiellt ankomma på myndigheten att pröva sådana frågor ex officio. Det vill också synas, som om detta förhållande utan olägenhet kunde komma till uttryck i lag för förvaltningsförfarandet liksom för processen (RB 34: 1), även om intet egentligt praktiskt behov därav torde föreligga. Enligt RB beror emellertid prövningen i vissa lägen av motparts invändning. Härom kan det i regel icke bliva fråga i förvaltningsrätten. Merendels finnes ju ingen motpart. Man måste dock lägga märke till att förvaltningspraxis i vissa fall synes lägga avgörande vikt vid om från något håll göres gällande, att saklig prövning ej får äga rum. Detta är särskilt fallet, då undantagsvis två parter stå mot varandra, liksom i processen; då reser sig frågan även inom förvaltningsförfarandet.[4] Ett egendomligt drag i förvaltningsförfarandet är emellertid också, att stor betydelse tillägges åt vad som angående prövningsförutsättningarna anföres av annan myndighet, särskilt den vars beslut överklagas; denna framstår nästan som ett slags motpart.[5] Mot bakgrunden av RB 34: 1 vill det synas naturligt att fasthålla, att om i vissa fall ett prövningshinder skall vara dispositivt, detta bör positivt uttalas i författningarna. Det kan ifrågasättas, om det är riktigt att så som skett åsidosätta den beslutande myndighetens officialprövning. De överväganden, som fört till detta resultat, äro mig obekanta.[6] Man kunde ibland vara böjd att fatta rättspraxis som en tillämpning av vissa principer för bevisningen angående prövningsförutsättningarna. Då man t. ex. i besvärsmål utan vidare utgår från riktigheten av en sökandes icke bestridda uppgifter om sådana förhållanden, skulle detta sålunda snarast förklaras och försvaras så, att man uppställer jämförelsevis små krav på bevisningen, och att uppgifterna tagas för goda, när de synas sannolika, men att denna presumtion anses bruten när det påstås att de äro oriktiga. Men denna förklaring är icke alltid hållbar. Man finner nämligen exempel på att fel lämnas obeaktade, även då de direkt framgå av handlingarna eller eljest äro uppenbara.

[1] Se nedan s. 156.

[2] Jfr SUNDBERG s. 125, SJÖBERG, FT 1942 s. 273, SANDSTRÖM s. 378 ff.

[3] Då ansökningar ingivas hos annan myndighet än den som beslutar uppkommer frågan, vilkendera av dessa myndigheter prövningen åvilar; jfr t. ex. RB 50: 3, 6. Spörsmålet belyses exempelvis i MO 1942 s. 58, 121, 128.

[4] NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 120, 127. Huruvida preskription skall beaktas ex officio i anmärkningsmål se EKENBERG, FT 1939 s. 21 f. Jfr även REKOLA, NAT 1942 s. 13 ff.

[5] SJÖBERG, FT 1942 s. 271 ff., WESTERBERG s. 35 f. Ang. myndigheters partsställning se s. 201.

[6] Jfr SKOGMAN, FT 1945 s. 270 f.

Så länge man stannar vid att nedbringa fordringarna på *bevisningen* angående prövningsförutsättningarna, kunna däremot inga gensagor resas. Om så sker, tillämpas helt enkelt samma grundsats som gäller inom processrätten: »då anledning ej förekommer till antagande att något rättegångshinder är för handen, behöver rätten ej ingå i någon undersökning därav».[1] Det får då bero på förhållandena, huruvida de omständigheter som skapa förutsättningar för saklig prövning — att myndigheten är behörig, att rätt tid iaktagits, att sökanden är rättskapabel och saklegitimerad o. s. v. — skola behöva styrkas.[2] Man borde, synes det, i förvaltningsrätten kunna söka upprätthålla den grundsatsen att sökanden endast då författningarna uttryckligen föreskriva det, skall vara skyldig att i sin ansökan uppgiva och medelst bevis (intyg o. s. v.) styrka sådana omständigheter, av vilka hans rätt till saklig prövning beror. Det skulle sålunda gälla att tillse, att författningsbestämmelser om sökandens ifrågavarande skyldigheter alltid meddelas i de fall där man vill, att avvisning skall kunna ske utan ytterligare utredning om nämnda omständigheter.[3] I den mån utredning befinnes erforderlig, uppkommer frågan om vad som därvid bör fordras av sökanden och vad som bör göras av myndigheten. Där ej författningarna lämna besked härom, bör detta bero av samma slags överväganden som gälla beträffande sökandens skyldighet att uppgiva och styrka de fakta på vilka han grundar sitt yrkande i sak.[4]

I allmänhet har man rätt att *återkalla* (återtaga) en ansökan; de hinder för rätt att återkalla som förekomma vid rättegång (jfr RB 13: 5, 20: 9) äro i regel ej för handen. I praxis har i varje fall beträffande besvär ansetts att besvärsmyndigheten har att »låta bero» vid återkallelsen, om den sker innan beslutet expedierats.[5] Det kan ifrågasättas att lagfästa en sådan allmän regel. Men regeln kan i varje fall ej göras undantagslös; särskilt observeras sådana fall, då ansökningen innefattar en viljeförklaring, som utgör nödvändig förutsättning för en belastande förvaltningsakt.[6] Skäl finnas också att överväga, om ej rätten till återkallelse även i övrigt är alltför vidsträckt; fråga är, om det alltid är rimligt, att den sökande (eller klagande), som måhända åvälvt myndigheterna ett drygt arbete, skall hava frihet att genom återkallelse undandraga sig stämpelkostnaden.[7]

Om *återställande av ingivna handlingar* se expeditionslösenförordningen § 17 och k. k. $^{22}/_{12}$ 1887.[8] Huruvida dessa regler i praktiken visat sig tillfredsställande känner jag ej.

---

[1] Hassler, Den nya rättegångsbalken (kompendium) III s. 100.

[2] Jfr vad i det föregående sagts om bevisning ang. partsbehörighet och handlingskapacitet (s. 45) samt egen underskrift (s. 63).

[3] Därmed är icke sagt att icke, även då dylika föreskrifter finnas, skäl kunna föreligga för att myndigheten avvisar eller förelägger vederbörande att bota vad som brister.

[4] Se s. 88 ff.

[5] Sundberg s. 116; jfr Norrman, Fattigvårdsprocessen s. 220. Beträffande den avgörande tidpunkten jfr RÅ 1935: 52, 1941: 8.

[6] Jfr Sundberg s. 116.

[7] På ett om processrättsliga regler erinrande sätt gestaltar sig frågan om återkallelserätten, då olika enskilda intressen stå emot varandra. Jfr t. ex. vattenlagen 10: 11, 48, 58.

[8] Jfr Sundberg s. 149 f., JO 1946 s. 184 ff.

V. Utredningen: den beslutande myndighetens undersökning.

1. Utredningens allmänna innebörd.

Varje anhängiggjort ärende eller mål skall bliva föremål för utredning; på grundval av utredningen kommer beslutet till stånd. Stundom användes termen beredning,[1] som i huvudsak måste anses vara synonym med utredning. Utredningen skall för det första klarlägga, huruvida ärendet skall upptagas till saklig prövning; om så skall ske, tillkommer den utredning som erfordras för denna sakliga prövning. Det förstnämnda ledet i utredningen har redan förut kommit i betraktande.[2] I fortsättningen hava vi företrädesvis den för sakprövningen erforderliga utredningen i tankarna; vad som säges om den har emellertid i väsentliga delar tillämpning även på utredningen angående förutsättningarna för saklig prövning.

Utredningen kan sägas gå ut på att sammanbringa och ordna det material, som jämte anhänggighetsakten skall ligga till grund för det blivande beslutet.

Till detta materialsamlande hör urskiljandet av de *rättsregler* som skola bestämma beslutets innehåll.

Det gäller också ofta — icke alltid — att mottaga *viljeförklaringar*. Yrkanden framställas, särskilt av sökande, men även andra; den mot vilken ett anspråk riktas, yrkar t. ex. att talan härom skall ogillas. Yrkandets väsen består i att en begäran framställes rörande det blivande beslutets innehåll. Eventuellt stannar man vid att uttala ett enkelt önskemål.[3] Andra viljeförklaringar äro jämförliga med vad som brukar kallas processuella rättshandlingar. Dit torde man kunna räkna sådana förklaringar, genom vilka någon medgiver eller samtycker till vad som yrkas eller ifrågasättes mot honom. I vad mån den beslutande myndigheten vid sitt avgörande är förhindrad att besluta i strid med viljeförklaringar från skilda håll, kommer i detta sammanhang ännu ej i betraktande.[4] Här framhålles blott, att det är en viktig uppgift för utredningen att skapa klarhet över dem.

---

[1] SUNDBERG s. 127.

[2] Se s. 62 ff.

[3] Man tänker sig närmast »parter» såsom framställande yrkanden; av partsbegreppets obestämdhet (jfr s. 42 ff.) följer emellertid att yrkanden och enkla uttalanden om önskemål icke alltid kunna klart särhållas.

[4] Se därom s. 76 ff.

För det tredje sammanställas *utsagor* av myndigheter och enskilda, särskilt om vad som är sant eller falskt men även om vad som är lagligt eller olagligt, lämpligt eller olämpligt o. s. v. Dylika utsagor avse ofta sådana omständigheter, som anses giva stöd för ett yrkande: utsagor om faktiska förhållanden, om behovet eller lämpligheten av ett påyrkat beslut, om innebörden av gällande rättsregler o. s. v. Sådana omständigheter räknas, då de åberopas som stöd för ett yrkande, såsom *grunder* för detta. Men givetvis kunna utsagor göras utan att spela denna roll. Den som i ett förvaltningsärende framställer ett yrkande kan komma att göra även andra utsagor än dem som stödja hans yrkande.[1] Och framför allt har man att erinra sig, huruledes andra personer än de, som framställa yrkanden, göra varjehanda utsagor.[2]

Till utredningsmaterialet får man också räkna den kunskap om faktiska förhållanden, som den beslutande myndigheten själv råder över eller i och för ärendets behandling skaffar sig t. ex. genom syn, i sitt arkiv, genom anlitande av litteratur o. s. v.

I den mån utredningsmaterialet tjänar till klarläggande av relevanta fakta, kan det uppenbarligen jämföras med den *bevisning* som äger rum i rättegång. Man rör sig måhända inom förvaltningsförfarandet icke alltid med föreställningen om bevis såsom en särpräglad företeelse. Men uppenbarligen äro bevisen en lika nödvändig beståndsdel i förvaltningsförfarandet — även i dess enklaste former — som i rättegången.[3] Det är exempelvis helt naturligt att betrakta exempelvis de utsagor som göras av parter såsom en sorts bevis.[4] Såsom bevis kan också parternas uppträdande i övrigt vid ärendets behandling tjäna; underlåtenhet att på anfordran lämna upplysningar får sålunda ofta stor betydelse ur bevisningssynpunkt. Man bör ju erinra sig, att icke heller processrätten begagnar termen bevis såsom beteckning för en avgränsad grupp av särskilt kvalificerade kunskapskällor: »såsom bevis kan ... tjäna allt som förekommit i målet, även om det icke kan inordnas under de i lagen angivna bevismedlen».[5]

På grundval av bevisningen skall med beaktande av sanningsvärdet hos olika bevis det i ärendet relevanta *saksammanhanget klarläggas*. Först och

[1] Jfr s. 66.

[2] Med avseende på olika slags viljeförklaringar och utsagor uppkommer ofta frågan, hur de skola tolkas. Med hänsyn till att de regelmässigt avgivas skriftligen och att sådana möjligheter att utveckla vederbörandes mening, som erbjudas i processen, i allmänhet ej stå till buds, är det mycket angeläget, att tolkningen sker »med förstånd», att alltså den mening, som vederbörande kan antagas hava, utläses även ur obehändiga uttryckssätt o. s. v.

[3] Men naturligtvis gestaltar sig bevisningen på helt annat sätt än i processrätten. — Bland bevismedlen spelar t. ex. vittnesbeviset en mycket obetydlig roll (se s. 112 ff). Synen har väsentligt större betydelse än i processrätten (jfr SUNDBERG s. 137). De skriftliga bevisen förhärska. — I rättegång »upptagas» bevisen inför rätta i särskild ordning; något motsvarighet till denna bevisupptagning har förvaltningsförfarandet i regel ej; »bevisomedelbarheten» är ett okänt begrepp. — Annorlunda är det eller kan det bliva, i den mån direkta förhandlingsformer användas inom förvaltningsförfarandet.

[4] Jfr SUNDBERGS översikt över bevismedlen, s. 134 ff.

[5] SOU 1938: 44 s. 377.

främst gäller det att vinna utredning om sådana faktiska förhållanden, som enligt lag eller författning utgöra betingelser för att ett ifrågakommet beslut skall kunna fattas. Men det är ingalunda alltid som författningarna fullständigt angiva eller ens beröra de faktiska förhållanden som skola vara förhanden för att ett visst beslut skall kunna fattas. Ofta heter det t. ex. helt enkelt, att det eller det beslutet skall komma till stånd, »när omständigheterna det påkalla», »där så befinnes erforderligt» eller dylikt; eventuellt säger författningen intet annat än att en myndighet »äger» eller »må» fatta ett beslut av visst innehåll. Men även då författningarna sålunda icke utpeka vissa faktiska förhållanden såsom tarvande utredning, är det lika nödvändigt att den beslutande myndigheten vinner en säker kännedom om sådana förhållanden som äro av betydelse. Kravet på utredningens fullständighet och tillförlitlighet är i båda fallen principiellt detsamma. En annan sak är att det, när författningarna tiga, ofta i hög grad måste ankomma på vederbörande myndighets bedömande, vilka omständigheter som skola tilläggas betydelse och därför utredas. Härutinnan är spelrummet för myndigheternas avgörande ofta mycket vidsträcktare än domstolarnas.

Sedan saksammanhanget sålunda klarlagts, skall *beslutet* byggas upp. Det är ingen anledning att närmare utveckla, hur detta skall tillgå. Dock må erinras om det välbekanta förhållandet, att beslut i förvaltningsärenden ingalunda enbart grunda sig på faktas subsumerande under rättsregler. Ofta — ehuru långt ifrån alltid — måste de bero av ett jämförelsevis fritt skön. Utredningen måste anpassas efter detta förhållande. Den måste i stor utsträckning gå ut på ett mer eller mindre fritt bedömande ur varjehanda olika synpunkter av vad som kan vara »lämpligt», »ändamålsenligt», »nyttigt» o. s. v. Materialsamlandet måste vara ägnat att ligga till grund även för bedömandet ur lämplighetssynpunkter, där ett sådant skall äga rum.

I utredningen deltaga såväl myndigheter som enskilda personer. Det är emellertid en myndighet — den hos vilken ärendet har anhängiggjorts och vilken har att fatta beslut — som framstår som medelpunkten i utredningen.[1] Ehuru i utredningen ingå »partshandlingar» såväl som »ämbetshandlingar»,[2] är det därför icke utan fog man säger att det är denna myndighet som »verkställer» eller »ombesörjer» den. Däri ligger ej blott, att den är verksam med egna krafter utan också att den i olika former hänvänder sig till myndigheter och enskilda och från dessa mottager skriftliga eller muntliga framställningar av sådant innehåll som nyss berörts.

Det kan härvid förtjäna anmärkas såsom en karakteristisk skillnad mellan förvaltningsförfarandet och rättegångsväsendet, att förvaltningsmyndigheterna ej äro hänvisade uteslutande till sådant material, som på samma sätt som processmaterialet (jfr RB 17: 2, 30: 2) »förekommit» just i det

[1] Här bortses från de undantagsfall, då ärende avgöres av annan myndighet än den hos vilken det anhängiggjorts. I sådana fall uppkommer givetvis spörsmålet, i vilken utsträckning utredningen och prövningen skall fördelas mellan de båda myndigheterna. Jfr ovan s. 68 n. 3. Jfr även s. 119 med n. 4.

[2] SUNDBERG s. 128 ff.

ifrågavarande ärendet, d. v. s. sammandragits just för dess behandling.[1] Särskilt kan myndigheten — olikt domaren, som ej får begagna sitt »privata vetande» — fritt utnyttja den kunskap den i andra ärenden har förvärvat.[2]

Författningarna innehålla talrika bestämmelser om huruledes utredning skall tillgå och huruledes beslutet skall bestämmas av utredningens resultat. Sålunda förekomma i specialförfattningar bestämmelser om i vilken utsträckning och på vad sätt enskilda (se kap. VI) och andra myndigheter (se kap. VII) skola medverka; vidare finnas föreskrifter om vad myndigheten själv skall undersöka (se nedan s. 73 ff., 87 ff.) o. s. v. För det mesta får man dock falla tillbaka på oskrivna regler. För det första äro de nyss nämnda specialförfattningarna oftast icke avsedda att ge uttömmande besked; då de exempelvis påfordra vissa enskildas hörande, följer därav ingalunda utan vidare, att intet annat utredningsmaterial än deras utsagor skulle tagas i betraktande. För det andra finnas vidsträckta områden, där författningarna överhuvud taget icke inlåtit sig på att ge regler om utredning och beslut. Givet är emellertid, att man har god ledning av specialförfattningarnas föreskrifter, om man söker utfinna allmänna regler för förvaltningsförfarandet; ofta nog giva de uttryck åt vad som även utan dem skulle gälla.

2. Undersökningsprincipen.

Den grundtanke som behärskar utredningen i förvaltningsärenden är, att det framför allt kommer an på den beslutande myndighetens aktivitet. Om än åtskilligt material inflyter alldeles oberoende av dess åtgöranden, är det principiellt dess uppgift att sörja för att materialet blir så fullständigt som erfordras för beslut i den väckta frågan. Detta kan uttryckas så, att undersökningsprincipen[3] — icke den för civilprocessen karakteristiska förhandlingsmaximen — behärskar förvaltningsförfarandet. Det är med andra ord myndighetens sak att i utpräglad grad utöva den sorts verksamhet som i processrätten benämnes processledning.

Aktiviteten tager sig, såsom nämnt, uttryck dels i myndighetens med egna krafter företagna undersökningar, dels i hänvändelser till andra myndigheter och till enskilda personer. I stort sett måste det — i den mån icke annat framgår av positiva författningsföreskrifter — anses ankomma på myndigheten att själv i varje fall välja de vägar för utredningen, som den finner ägnade att säkrast och lättast leda till målet. Den får således över-

[1] Se s. 54.

[2] Härvid få likväl aldrig de allmänna grundsatser förgätas, som gälla med avseende på enskildas hörande i förvaltningsärenden (s. 99 ff.). Bruket av material, som ej i egentlig mening hör till ärendet, får ej inkräkta på deras rätt härutinnan.

[3] Ofta går den princip som här åsyftas under namn av »officialprincipen»; se t. ex. SUNDBERG s. 68 ff. Med processrättslig terminologi synes det emellertid stämma bättre överens att använda termen »undersökningsprincip», medan »officialprincipen» användes för att beteckna den grundsats, enligt vilken ett förhållande prövas oberoende av parts yrkande.

väga, i vilken mån det kan vara lämpligt att begagna de möjligheter till biträde från andra myndigheters sida som stå till buds,[1] i vilken mån det kan vara påkallat eller ändamålsenligt att anlita enskilda personer, parter och andra, på frivillighetens grund[2] eller med anlitande av den tvångsmakt som står till myndighetens förfogande,[3] och i vilken utsträckning saken kan klargöras genom de arbetskrafter som stå till myndighetens eget förfogande. Den sistnämnda utvägen är den som i varje fall i sista hand måste anlitas, om man eljest icke kan komma till målet.[4] Medan domstolen i civilprocess i huvudsak icke har att driva sin processledning längre än därhän att parternas ståndpunkter bliva fullt klarlagda och den förebragta bevisningen prövad, är det sålunda en normal företeelse att en förvaltningsmyndighet inför nytt material: framdrager nya fakta och bevismedel.[5] I många fall, särskilt i publikt anhängiggjorda ärenden, är f. ö. sådant material det primära.[6]

Målet är att i varje särskilt fall åstadkomma den utredning som behöves. Det är uppenbarligen angeläget, att myndigheten icke nöjer sig med ett otillräckligt material. Men det är icke mindre viktigt, att icke förfarandet tynges genom anskaffande av sådant material som är överflödigt. Ur dessa synpunkter är det en fördel, om myndigheten på varje stadium av ett ärendes behandling i möjligaste mån har klart för sig, vad som är relevant i ärendet, och vad som redan blivit utrett, och om den i sina hänvändelser till andra myndigheter och till enskilda kan ge besked om vad som i enlighet härmed förväntas från deras sida.[7] Det är därför en fördel, om myndighetens eget arbete växelverkar med insatserna utifrån: därigenom kunna frågeställningarna bättre klarläggas och bättre underlag givas för de av andra myndigheter och enskilda påfordrade upplysningarna. Om myndigheten däremot väntar med att på allvar »taga itu», med saken, till dess materialet sammanbragts, skall den ofta finna sig ställd inför ett material som antingen är otillräckligt (vadan alltså ytterligare utredning blir nödvändig) eller också onödigt omfattande. Det kan nog icke förnekas, att bristande aktivitet från myndigheternas sida på detta sätt ofta nog ger utredningen en mindre ändamålsenlig inriktning. Härtill bidraga ofta författningsföreskrifter, som påfordra — eller tolkas såsom påfordrande — en mekanisk insamling av visst material, utan aktgivande på om detta i de konkreta fallen är behövligt, eller om det utan ledning från den beslutande myndighetens sida kan bliva tillräckligt givande, eller också stadgad förvaltningspraxis, som arbetar med dylika mekaniserade former. Det är med andra ord arbetsvanor lånade från civilprocessen som komma till tillämpning inom förvaltningen

[1] S. 118 ff.

[2] S. 95 ff.

[3] S. 109 ff.

[4] Jfr SUNDBERG s. 69.

[5] Se nedan s. 87 ff.

[6] Det är därför av stor betydelse för utredningsarbetets effektivitet, att myndigheternas arkiv äro så organiserade, att där befintligt material bekvämt kan utnyttjas.

[7] Se s. 106, 123.

utan att dess särart i tillbörlig mån beaktas. Men naturligtvis är det förenat med utomordentliga svårigheter, delvis alldeles omöjligt, att inom ett skriftligt förfarandes ram utveckla en så intensiv ledning som här framställts såsom eftersträvansvärd.[1]

Det måste starkt framhållas, att aktiviteten på det hela taget kräver ett jämförelsevis stort mått av arbetsinsatser från den beslutande myndighetens sida. Den kan därför endast med svårighet utvecklas av alltför arbetstyngda myndigheter. Ett tillfredsställande förvaltningsförfarande kan aldrig utvecklas utan att myndigheternas behov av tillräckligt stor, kvalificerad personal blir tillgodosett. I en tid då förvaltningsverksamheten oavlåtligen utvecklas är det angeläget att ständigt hålla detta sammanhang i minnet.

I den mån en beslutande myndighet utvecklar stark aktivitet, kan å andra sidan bördan lättas såväl för andra myndigheter som medverka som för de enskilda, som hava att deltaga i ärendenas behandling. Det sistnämnda måste med särskild styrka understrykas. Man har med rätta framhållit, att aktiva insatser från myndigheternas sida göra mellanhavandena med det allmänna lättare för medborgarna; att lägga alla uppgifter på dem skulle »innebära att den enskilde, för att icke riskera rättsförluster, nödgades anlita juridiskt biträde. Detta skulle föga harmoniera med svensk rättsuppfattning».[2] Undersökningsprincipen står sålunda i rättssäkerhetens tjänst, så till vida att ökade utsikter vinnas att utan oskäligt belastande av medborgarna ernå materiellt riktiga resultat.

Kravet på myndigheternas aktivitet måste också gå ut på att de i möjligaste mån tillgodose önskemålet om en snabb handläggning av ärendena.[3] Det sker bl. a. genom en ändamålsenlig planläggning av arbetet, så att t. ex. tiden ej får gå under planlösa och ändamålslösa remisser, och genom snabbhet i myndigheternas egna undersökningar. Det sker också, så som förvaltningsförfarandet är uppbyggt, genom att den beslutande myndigheten tillser att myndigheters och enskildes yttranden inkomma utan alltför långt dröjsmål. I den mån så är möjligt, böra alltså tider utsättas inom vilka yttranden skola avgivas.[4] Och det måste ankomma på myndigheten att övervaka, att vad sålunda blivit föreskrivet iakttages, liksom också att, då viss tid för prestationerna icke kan föreskrivas, åtminstone genom påminnelser och förfrågningar verka för tillbörlig skyndsamhet.[5]

[1] En särskild svårighet ligger ock däri, att infordrandet av yttranden oftast ankommer på en föredragande; denne tvekar av lätt insedda skäl att underlåta en remiss, som han visserligen anser överflödig, men som den beslutande kanske kan komma att finna erforderlig. Av samma skäl drager han sig för att giva en remiss en på ett eller annat sätt begränsad innebörd.

[2] SUNDBERG s. 68.

[3] Självklart är, att myndigheterna härutinnan måste göra en viss skillnad mellan olika slags ärenden. Det finnes emellertid i förvaltningsrätten t. ex. inga allmänna regler motsvarande dem som i processrätten gälla om mål i vilka någon berövats sin frihet (RB kap. 24). I regeringsrätten behandlas dock vissa mål, särskilt av personlig natur, med förtursrätt. Stundom föreskriva författningarna särskilt snabb behandling av vissa sorters ärenden. Se t. ex. TF 2 § 5:o 4 st., instr. för kammarrätten 26 §.

[4] Se s. 107, 122.

Jfr t. ex. JO 1943 s. 64 ff.

Vad nu sagts hänför sig närmast till ett förvaltningsförfarande på skriftlighetens grundval. Att effektiviteten i myndigheternas undersökning kan skärpas genom tillämpning av muntliga förhandlingsformer är självklart och har redan påpekats.[1]

3. Officialprincipen.

Det är emellertid ej nog att — så som här skett — i allmänna drag proklamera undersökningsprincipen såsom bestämmande för myndigheternas verksamhet. Det är tillika angeläget att närmare klargöra principens innebörd och därmed räckvidden av myndigheternas undersökningsplikt.

»Dom må ej givas över annat eller mera, än vad part i behörig ordning yrkat» (RB 17: 3). Härmed har uttryck givits åt den dispositionsprincip som behärskar civilprocessen: prövningens räckvidd bestämmes av parternas viljeförklaringar. Därmed följer av sig självt en viktig begränsning i domstolens undersökningsplikt: det blir icke fråga om annan utredning än den som erfordras för den väckta frågans besvarande. Även i förvaltningsförfarandet skall emellertid utredningen givetvis begränsas till frågor som blivit i behörig ordning väckta.

Denna begränsning har underordnad betydelse i ärenden som myndigheten själv ex officio upptagit — det finnes regelmässigt intet hinder för att vidga ett sådant ärendes ram. Av större vikt är det beträffande frågor, som väckts av annan myndighet; ofta gäller i sådana fall, att den beslutande myndigheten icke får besluta annat än vad som sålunda föreslagits.

Viktigast är emellertid att uppmärksamma, att myndigheten i många fall — särskilt ansökningsärenden — icke får besluta över annat än vad som från parts sida blivit yrkat.[2] Detta utsäges understundom i författningarna, men ligger även eljest i sakens natur: i ansökningsärenden kan såsom allmän grundsats uppställas, att myndigheten endast upptager de *yrkanden* som sökanden framställt. Den går icke »ultra petita partium». Så till vida gäller — såsom undantag från den för förvaltningsförfarandet i övrigt kännetecknande officialprincipen[3] — den princip som i civilprocessen går under namn av dispositionsprincipen. Och då möjligheten att besluta är på detta sätt begränsad, följer därav givetvis en begränsning också av utredningens uppgift: det blir icke fråga om att verkställa annan utredning än den, som erfordras för sådana beslut som kunna ifrågakomma.

Till dessa allmänna satser måste likväl vissa förtydliganden och modifikationer fogas.

För det första bör erinras, att sökanden icke alltid är hänvisad till att göra sina yrkanden i den framställning genom vilken ärendet anhängiggöres;[4] myndigheten har i följd härav ofta tillfälle att giva en sökande anvis-

[1] S. 52 f., jfr även s. 107 ff.
[2] Jfr ovan s. 55.
[3] Om terminologien se ovan s. 73 n. 3.
[4] S. 58, 95 ff.

ning om lämpliga ändringar och utvidgningar i hans yrkande.[1] De betänkligheter, som inom civilprocessen möta mot sådana ingripanden av domstol, behöva i allmänhet ej göra sig gällande i förvaltningsförfarandet.[2]

För det andra förtjänar framhållas, att yrkandena i många fall kunna framställas i mer eller mindre obestämd form.[3] Det kan sålunda bliva möjligt för myndigheter att på många olika sätt — kanske sådana som sökanden resp. klaganden ej alls haft i tankarna — tillgodose hans önskemål. Viktigt är i många lägen, där icke alltför stora anspråk kunna ställas på de sökande, att myndigheterna icke alltför hårt och formellt hålla sig till ansökningarnas form utan tolka dem med hänsyn till deras syftning.

För det tredje måste ihågkommas, att bundenhet vid en sökandes yrkande föreligger endast i de fall, då ansökningsvägen är den enda medgivna. Är detta icke händelsen och kan alltså ärendet upptagas ex officio, står det sålunda myndigheten fritt att vid behandlingen av ett genom ansökan anhängiggjort ärende vidga dess ram. Det synes vara av vikt, att icke myndigheterna stänga denna utväg för sig genom en alltför snäv tolkning av författningsföreskrifter. Det är ävenledes, såsom redan framhållits,[4] icke utan betydelse att författningarna såvitt möjligt lämna klart besked, hur det i nu angivet hänseende förhåller sig. På vissa områden vore det utan tvivel av värde, att en större eller mindre frihet i förhållande till sökandes yrkanden bleve fastslagen.[5]

När myndigheten på de grunder som här antytts kan gå utöver vad en sökande yrkat, är det icke därför sagt, att denna möjlighet alltid skall begagnas, så snart objektiva skäl kunna tala för att saken gives en vidsträcktare ram. Huruvida ett ingripande skall ske bör bero av omständigheterna. Ett skäl att så förfara kan t. ex. ligga däri att sökanden måste antagas ha svårt att på rätt sätt utföra sin talan, eller däri att myndigheten från annat håll gjorts uppmärksam på ett behov, eller i särskilt utpräglade offentliga intressen som äro förbundna med vissa ärenden. Å andra sidan böra starka skäl för passivitet anses ligga exempelvis däri, att en sökande som erhållit anvisning om att han bort vidga sitt yrkande, icke följt denna anvisning. Det kan emellertid icke vara lagstiftningens sak att precisera sådana gränser för officialprövningens räckvidd.

I samband med vad nu sagts bör man minnas, att den civilprocessuella dispositionsprincipen ävenledes medför, att domstolens prövningsrätt begränsas genom *samtycke* till vad som yrkats av en motpart. Fråga är om en sådan grundsats kan erkännas även inom förvaltningsrätten. Den skulle i så fall innebära att avgörande betydelse tillerkändes icke blott en parts samtycke till vad motpart yrkat[6] utan även samtycke till anspråk som från det allmän-

[1] S. 61 f., 97 ff.
[2] Jfr emellertid s. 62 med n. 3 och s. 98.
[3] Se s. 67. Jfr även s. 71 n. 2.
[4] Se s. 55.
[5] Jfr beträffande vissa besvärsmål s. 203.
[6] Jfr om sådana situationer t. ex. SKOGMAN, FT 1945 s. 266 f.

nas sida riktas mot den enskilde. I sistnämnda fall finge grundsatsen den innebörden, att myndigheten i händelse av samtycke bleve befriad från skyldigheten att utreda, huruvida det ifrågakomna beslutet vore lagligt och ändamålsenligt.

Man rör sig här på ett mycket ömtåligt område. I och för sig kunde det väl tyckas, att intet intresse trädes för när genom uppställande av den grundsatsen att den som icke ens vill göra så mycket för hävdande av sin rätt (om argumentering och bevisning är här ej fråga), att han, när tillfälle därtill gives, motsätter sig de anspråk som riktas mot honom från enskilt håll eller från det allmänna eller rentav uttryckligen medgiver dem, får skylla sig själv: han bör få finna sig i att beslutet utfaller i enlighet därmed och att alltså undersökningen avklippes. Men denna synpunkt torde i allmänhet icke böra fälla utslaget. Det är för det första uppenbart, att det icke kan bliva tal om att tillägga den rena passiviteten sådan verkan varom här är fråga; endast uttryckliga medgivanden och — möjligen — uraktlåtenheten att begagna särskilt klart framträdande tillfällen till bestridande böra kunna hava sådan verkan. Man skall vidare erinra sig, att då den enskilde ställes inför det allmännas anspråk, han i stort sett befinner sig i en svagare ställning än då han möter en motpart vid domstol. Om han överhuvud får tillfälle att yttra sig, drager han sig kanske ändå för att motsätta sig, vad myndigheten kräver. Och han bibringas lätt den föreställningen, att vad myndigheten åsyftar är rätt och riktigt, vadan han alltså ej har annat att göra än att böja sig. Det är mycket betänkligt, om förvaltningsorganen utnyttja sådana föreställningar; det är då lätt nog att utöva påtryckningar på de enskilda för genomförande av vad de i själva verket ej äro skyldiga att finna sig i.[1] Oberoende av eventuellt samtycke måste därför myndigheterna i regel utreda, huruvida förutsättningarna för en förvaltningsakt äro för handen. Detta gäller särskilt förhållandet mellan det allmänna och en part. Då två motsatta intressen mötas inför förvaltningsmyndighet, kan det visserligen te sig naturligt att slå sig till ro, då den ene är villig att prestera, vad den andre fordrar. Men man glömmer då lätt, att även andra intressen kunna vara implicerade, intressen som bliva bortglömda, om man låter prövningen avbrytas inför »parternas» enighet. Det riktiga synes därför vara att såsom allmän princip fasthålla, att enskilds samtycke till en ifrågasatt, mot honom riktad åtgärd icke befriar myndighet från att pröva huruvida åtgärden bör vidtagas.

Man får likväl erkänna, att situationer kunna finnas, där det av praktiska skäl kan vara lämpligt — och ur principiella synpunkter icke ingiver betänkligheter — att tillerkänna medgivanden en avgörande betydelse. Det torde emellertid kunna fastslås, att en sådan verkan icke bör tillkomma medgivanden, med mindre författningarna uttryckligen angiva det.[2] Erinras bör också,

[1] Jfr Sundberg s. 70 f. (om »auktoritetsprincipen»), Herlitz, Svensk frihet s. 57, 99 m. fl. st.

[2] Med dylika föreskrifter få givetvis icke sådana förväxlas, som göra en förvaltningsakt beroende av samtycke. Se t. ex. barnavårdslagen 25 § och, om vissa i prisregleringslagen reglerade förfaranden, Staedler, Skrifter till minne av C. A. Reuterskiöld s. 314 ff.

att det på åtskilliga områden (t. ex. vid behandlingen av fattigvårdsmål[1] och anmärkningsmål) gäller, att ett ärende icke upptages, med mindre det på förhand är klart, att den mot vilken ett anspråk riktas bestrider det: frågan om ett förpliktande uppkommer endast om frivillig fullgörelse utebliver.

Det är också angeläget att fasthålla, att den officialprövning som kan förekomma trots att bestridande uteblivit eller rent av samtycke lämnats, ingalunda alltid behöver gå lika långt som i andra fall. Härom gälla synpunkter besläktade med dem som nyss anfördes beträffande den officialprövning, som går utöver en sökandes yrkanden. Här kan också en annan synpunkt tillfogas: ett samtycke eller ett uteblivet bestridande innefattar mången gång ett tyst erkännande av de fakta, på vilka anspråket grundas, och måste sålunda tillerkännas betydelse ur bevisningssynpunkt.

4. Bevisprövningen.

Till bestämmande av myndigheternas undersökningsplikt är det av stor betydelse att närmare klargöra, på vad sätt det i ett ärende relevanta saksammanhanget skall utredas.

Förvaltningsakterna skola principiellt grundas på utredda fakta.[2] Men vad innebär, närmare besett, detta krav? Hur stor grad av visshet är det som erfordras? Är det under alla omständigheter den beslutande myndighetens sak att skapa denna visshet? Och hur skall man förfara i sådana fall, då den erforderliga visshetsgraden ej kan ernås? Det är uppenbart, att man här står inför frågor av ganska avgörande betydelse, desamma som möta på bevisrättens område inom processrätten. Om man tager problemställningarna på detta område till utgångspunkt, måste man emellertid erinra sig, att medan det i rättegång huvudsakligen är parterna som införa relevanta fakta och prestera bevisning för dem, myndighetens undersökning i förvaltningsförfarandet är av betydelse icke blott för prövning av den från partens sida förebragta bevisningen utan även därutinnan att den, lika väl som parterna, inför fakta och presterar bevisning.[3]

Den första frågan är denna: huru skall den bevisning som blir förebragt från olika håll värdesättas?

Det har anmärkts, att det i förvaltningsrätten väsentligen är skrifter av olika slag, som tjäna som bevis. Man har härvid icke blott att tänka på sådana handlingar som direkt motsvara processrättens »skriftliga bevis», utan på hela det skriftliga material som föreligger i ett ärende.[4] Detta material kommer omedelbart till användning; det finnes inom förvaltningsrätten icke utrymme för någon regel motsvarande RB 35: 14: att berättelser och

[1] Fattigvårdslagen 54 §.

[2] Utredningen skall, såsom tidigare framhållits, i förvaltningsförfarandet i stor omfattning avse även annat än fakta. Denna sida av utredningen synes emellertid i detta sammanhang ej tarva närmare utläggning.

[3] Se s. 74.

[4] Jfr s. 71.

uppteckningar utom rätta ej få åberopas som bevis. Förutsättningen för att handlingar skola kunna begagnas såsom bevis, är givetvis att de äro äkta. Hur detta skall styrkas, är för förvaltningsrättens vidkommande en viktig fråga; viktigt är ock att veta, under vilka förutsättningar avskrifter kunna godtagas. Båda frågorna — av vilka den sistnämnda icke besvarats i RB — hava väl i förvaltningsrätten i allmänhet besvarats på ungefär samma sätt som inom processrätten. Givetvis föreligga en mångfald av specialstadganden i ämnet. En allmän regel motsvarande RB 38: 1 kunde väl utan olägenhet genomföras i förvaltningsrätten.

Välbekant är, att RB fastslagit den fria bevisprövningens princip: »rätten skall efter samvetsgrann prövning av allt som förekommit avgöra vad i målet är bevisat» (35: 1). Redan förut har denna princip gällt inom förvaltningsrätten, och ingen tvekan kan råda om att det bör förbliva därvid. Den fria bevisprövningen innebär, att myndigheterna fritt bedöma föreliggande bevis med hänsyn till deras beviskraft. Lika litet som RB uppställer några allmänna regler om hur denna värdering skall tillgå, hur olika bevis skola vägas mot varandra o. s. v., är det tänkbart att i förvaltningsrätten på detta sätt binda myndigheternas prövning. Olika utsagors beviskraft får i regel bedömas fritt med hänsyn till trovärdigheten hos dem som avge dem, de omständigheter under vilka de avgivas, den prägel av sannolikhet som de äga o. s. v. Det måste likaledes bero av myndigheternas fria prövning, i vad mån olika slags bevis skola grunda presumtioner.

Processrättens regel om den fria bevisprövningen är dock icke utan undantag. På samma sätt förhåller det sig — och måste det förhålla sig — inom förvaltningsrätten. Det förekommer sålunda, att viss sorts bevisning tillerkännes betydelsen av en mer eller mindre starkt verkande presumtion. Författningarna föreskriva också mångenstädes, att ett faktum skall styrkas på särskilt sätt.

Speciella problem erbjuda härvid sådana förklaringar som avgivas av parter och andra i särskilt förbindande former. Självklart är att då förklaringar avgivas under vittnesansvar, de böra tilläggas samma betydelse som vittnesbeviset i processrätten. Då författningarna eljest, såsom ofta förekommer, fordra förklaringar — i synnerhet av parter — i särskild högtidlig form, t. ex. »på heder och samvete», ligger väl också däri den tanken, att ett särskilt värde bör tillmätas dem; de skapa i varje fall en presumtion för trovärdighet. Fråga är blott, hur långt denna presumtion sträcker sig; därom hava, särskilt i vad angår självdeklarationer, meningarna brutit sig skarpt.[1] Mycket vanliga äro föreskrifter om att ett eller annat förhållande skall styrkas genom bestämda slag av intyg m. m.[2] Innebörden härav är likvisst ej alltid klar. Ofta — icke alltid — avses härmed, att dylika bevis tilläggas avgörande betydelse, på samma gång som möjligheten att annorledes

[1] Jfr å ena sidan SUNDBERG, Deklarationskontroll av firmor och aktiebolag s. 8 ff., å andra sidan NORRMAN, Svensk Skattetidning 1936 s. 4 (vitsord »så vida icke deklarationens trovärdighet förringas genom upplysningar som någon vederbörande lämnat») och SANDSTRÖM s. 191.

[2] Jfr ovan s. 66.

utreda ifrågavarande fakta uteslutes.[1] Det torde likväl understundom kunna ifrågasättas, huruvida ej bevisningen på detta sätt blir alltför bunden. Å ena sidan förtjänar det övervägas, om ej författningarna stundom tillmäta — eller i varje fall tolkas såsom tillmätande — de ifrågavarande bevisen alltför stort värde; man kan såsom exempel anföra de stundom ganska dubiösa intyg, med vilka ekonomisk vederhäftighet styrkes. Det är av en viss betydelse, att författningarna icke på detta sätt otillbörligen inskränka myndigheternas prövningsrätt. Det vore också, med tanke på den stora betydelse som intyg av »vittnen» eller »ojäviga» eller »vederhäftiga» personer o. d. äger i förvaltningsförfarandet, få bättre klarlagt, under vilka betingelser sådana kunna godtagas.[2] Å andra sidan kan det krav, som författningarna uppställa, understundom vara obilligt. Man måste se till, att man icke stänger vägen till ett materiellt riktigt resultat genom att göra en bestämd bevisningsform — som måhända icke alltid står till buds — exklusivt tillämplig.[3]

Vad särskilt angår frågan om det bevisvärde som bör tillkomma utsagor av annan myndighet — intyg o. d. som åberopas av parter, yttranden som infordrats av den beslutande myndigheten o. s. v. — gäller principiellt, att sådana utsagor skola värderas såsom andra bevis och alltså ej utan vidare äro bindande för den myndighet som beslutar.[4] Myndigheterna fara utan tvivel ofta vilse, då de utan kritik godtaga vad som sålunda andrages från andra myndigheters sida utan aktgivande på deras kunskaper[5] och möjlighet att bedöma frågorna. Men till en viss grad böra myndigheterna kunna lita på varandra. Myndigheters uttalanden måste tillerkännas ett särskilt värde, avgivna som de äro under tjänstemannaansvar. Ansvar drabbar ej blott den som lämnar felaktiga uppgifter utan även den som eljest leder den beslutande myndigheten vilse. Det är en ofta återkommande svårighet att avgöra, i vilken utsträckning sålunda andra myndigheters uttalanden kunna godtagas eller böra kritiskt prövas.[6] Starka skäl att godtaga dem har man

[1] Jfr s. 89. Att enskilda intyg o. d. i allmänhet icke kunna hava sådan betydelse, då författningarna ej föreskriva dem, är givet. Se t. ex. om intyg i patentärenden KHENNET, FT 1943 s. 171 ff. Beträffande läkarintyg avgivna »på heder och samvete» se läkarinstruktionen 35 § 3 mom., 37 §, 59 § 8 mom; jfr dock å ena sidan NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 132 (de äga »legalt bevisvärde»), å andra sidan t. ex. ASKELÖF-STRAHL s. 136.

[2] Delvis har spörsmålet lösts — även för förvaltningsförfarandets vidkommande — genom lagen om införande av nya RB 24 § och lagen (/) 1946 med särskilda bestämmelser ang. vittne vid vissa rättshandlingar. Jfr SOU 1944: 10 s. 81 ff., 86 ff.

[3] Stundom beakta författningarna detta förhållande. Se t. ex. folkpensioneringslagen 28 § 3 st. Jfr beträffande krigsförhållanden den generella regeln i lagen $^{13}/_{3}$ 1942 5 §.

[4] Jag kan sålunda ej ansluta mig till SUNDBERG, då han, s. 69, under åberopande av GRB 17: 11, generellt uttalar, att myndigheten ej behöver »närmare undersöka innebörden av upplysningar som erhållits av andra myndigheter eller befattningshavare».

[5] Exempel: FT 1941 s. 171 (kyrkoböckernas otillförlitlighet i vissa hänseenden).

[6] Några exempel ur praxis: MO 1938 s. 40, statsrevisorernas berättelse 1942 s. 18 ff. (ang utredningen i familjebidragsärenden), THOMASSON, FT 1942 s. 317 (ang. vissa militära intyg), FREDRIKSSON, FT 1943 s. 102 ff. (ang. betydelsen av attestering i utbetalningsärenden), JO 1945 s. 108 ff. (ang. betydelsen av ett meddelande från utrikesdepartementet till polismyndighet, att en viss teaterpjäs ur utrikespolitisk synpunkt var förargelseväckande), MO 1946 s. 264 ff. (ang. verkan av att läkare förklarat värnpliktig oduglig till krigstjänst), RÅ 1910: 178 (protokolls vitsord).

t. ex. då det gäller upplysningar om faktiska förhållanden, om vilka en viss myndighet äger autentiska besked, och regelmässigt också då den ifrågavadande myndigheten äger en sakkunskap över vilken den beslutande ej förfogar.

Understundom giva också författningarna direkt vid handen, att utsagor av en myndighet skola tillerkännas avgörande betydelse. Redan däri, att enligt författningarna föreskrift viss myndighets intyg beträffande visst förhållande skall företes, torde, såsom nyss framhölls, i allmänhet ligga, att sådan utsaga skall värderas som fullt bevis och att intet annat bevis tillåtes.[1] Stundom framgår det direkt av författningarna, att visst förhållande skall anses styrkt, då det vitsordas av viss angiven myndighet. Ett bekant exempel utgöres av föreskriften i lagen om arbetstidens begränsning (3 §), att arbetsrådet på begäran skall »avgöra», huruvida visst arbete är att hänföra till sådant varå lagen äger tillämpning.[2] Här gäller det en fråga om lags tillämpning. Vanligare är att avgörande betydelse uttryckligen tillägges uttalanden — särskilt intyg o. d. — om faktiska förhållanden, omdömen om åtgärders ändamålsenlighet o. s. v. Det kan ifrågasättas, om icke en försiktig utveckling av denna ordning kan vara önskvärd. Man kan stundom åstadkomma en rationell funktions- och ansvarsfördelning inom förvaltningsapparaten, om man på detta sätt fördelar ett ärendes prövning mellan olika myndigheter som var för sig äro kompetenta att slutgiltigt pröva en del av de frågor som ingå däri.

En bevisform intager i processrätten en särställning: erkännandet (RB 35: 3). Erkänner part i tvistemål viss omständighet, skall vad parten erkänt i regel gälla mot honom. I brottmål prövar däremot rätten med hänsyn till omständigheterna, vilken verkan erkännandet må äga som bevis. Underlåtenhet att bestrida kan tolkas som innebärande ett erkännande (jfr 35: 4). Inom förvaltningsrättslig praxis torde det vara ganska oklart, hur man i olika fall skall värdesätta det förhållandet, att ett faktum är ostridigt mellan två parter, eller att ett från det allmännas sida påstått faktum ej bestrides av part. Regeln synes med hänsyn till det offentliga intresse som knyter sig till förvaltningsärendena böra vara, att erkännandet icke i och för sig avklipper ytterligare prövning. Om förhållandet är det, att part erkänner en från det allmännas sida påstådd omständighet, lärer denna omständighet icke kunna hållas för sann, med mindre myndigheten själv kommit till denna övertygelse. I varje fall går det (jfr RB 35: 4) icke an, att ett från det allmännas sida gjort påstående hålles för sant endast på den grund att det ej av vederbörande bestrides. Vad åter angår tvister mellan två parter, finnas utan tvivel situationer där ostridigheten bör tillerkännas avgörande betydelse.[3] Att i lag generellt reglera erkännandets och det uteblivna bestri-

[1] Jfr t. ex. WEJLE, FT 1939 s. 303 ff. om tjänstgöringsbetyg vid tillsättning av folkskollärare-tjänster.

[2] Enahanda funktioner äga i vissa fall också centrala omsättningsskattenämnden, centrala krigskonjunkturskattenämnden och centrala uppbördsnämnden (jfr s. 120 n. 2).

[3] Jfr t. ex. NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 123 ff., SKOGMAN, FT 1945 s. 266.

dandets rättsverkningar torde icke låta sig göra. Däremot vore det av värde, om spörsmålet kunde regleras på särskilda områden där det visat sig vara av betydelse.[1]

Bortsett från de undantagsfall där vissa bevis tillerkännas avgörande betydelse, kan det ej ifrågakomma att söka fixera den grad av visshet som i olika fall skall uppnås; myndigheternas skön måste här bliva avgörande. Allt efter omständigheterna får man nöja sig med större eller mindre visshetsgrad. Så förhåller det sig också i processrätten. Att man understundom får nöja sig med ganska litet kommer understundom till uttryck i författningarna,[2] men ofta måste man utan stöd av positiva föreskrifter komma till samma resultat. Det kan bero på olika omständigheter. Stundom måste avgöranden träffas så snabbt, att eljest gällande krav på utredningens tillförlitlighet få eftersättas. Stundom är avgörandet av så ringa räckvidd, att man kan taga risken av misstag. Stundom måste man i varje fall säga sig, att en mycket ingående utredning icke skulle stå i proportion till sakens vikt. Man får icke heller förbise, att det fria skön, som ofta utmärker förvaltningen, stundom gör en säker utredning om faktiska förhållanden mindre angelägen. Sådana omständigheter — och andra — medföra ofta, att t. ex. sökandes uppgifter kunna tagas för goda utan ytterligare undersökning. Sådan kommer med andra ord att företagas endast om särskild anledning därtill gives, särskilt om den ifrågavarande utsagans riktighet från något håll bestrides. Vad här sagts får emellertid ej överdrivas eller generaliseras. Det vore ett underkännande av den betydelse som ofta tillkommer förvaltningsakter, om man förbisåge, att de i många fall kräva en lika säker utredning om fakta som rättegångsmålen. Kraven måste givetvis skärpas, då det gäller avgöranden av jämförelsevis djupt ingripande natur (t. ex. avsevärda ingrepp i den personliga friheten). Det är också givet att särskilt stora krav måste ställas på utredningen för sådana beslut som icke kunna överklagas.

5. Bevisbördan.

Om icke prövningen av bevisningen lämnar erforderlig visshet om relevanta fakta, inställer sig frågan om bevisbördan. Inom processrätten giva sådana regler som bekant svar på frågan, till vilkendera partens nackdel det skall lända, att något relevant faktum icke blivit på ett tillfyllestgörande sätt bevisat. Enahanda frågeställning uppkommer ibland också inom förvaltningsrätten, nämligen då två enskilda intressen stå emot varandra inför en förvaltningsmyndighet i ett förhållande som liknar parters i rättegång. Men oftast är detta icke händelsen, enär det endast finnes en part. Då uppträder problemet så till vida i annan form än inom processrätten, som det kommer att gälla en reglering av förhållandet mellan parten och det allmän-

[1] Vad här sagts bör sammanhållas med ovan (s. 77 ff.) gjorda uttalanden om verkan av samtycke (eller uteblivet bestridande). I praktiken äro de båda företeelserna givetvis icke lätta att särhålla.

[2] Se t. ex. vallagen 73 §: valkuvert mottagas å postanstalt, om den å kuvertet tecknade uppgiften om hinder för röstning å valdagen »synes sannolik».

na. Stundom åvilar bevisbördan, liksom i rättegång, den enskilde: om visst faktum icke blir bevisat, ernår han icke det resultat han önskar. Men stundom står man inför en annan, för rättegångsväsendet helt främmande situation: bevisbördan åvilar — om man så vill — det allmänna, vilket innebär att om ett visst faktum icke blir bevisat, något beslut till den enskildes nackdel icke kan komma till stånd.

Det är välbekant, att regler om bevisbördan hava sin största betydelse i ett system av legala bevisregler; i ett sådant system måste ofta nog inträffa, att de krav, som principellt uppställas med avseende å bevisningen, icke bliva uppfyllda. Har däremot vederbörande myndighet att begagna vilka bevis som helst och fritt bedöma deras bärkraft, skall det ovisshetsläge, i vilket regler om bevisbördan bliva behövliga, mera sällan inträda. Vid den nya RB:s antagande har också framhållits att »i en rättegångsordning byggd på fri bevisprövning har frågan om bevisbördan mindre betydelse än i ett system som bibehåller den legala bevisteorien».[1] Detta gäller uppenbarligen även om förvaltningsförfarandet, där den fria bevisprövningen redan är regel, i all synnerhet som kraven på den visshetsgrad, som skall uppnås, där ofta måste ställas ännu lägre än inom rättegångsväsendet.

Av det nu sagda följer likvisst ej, att bevisbörderegler helt och hållet kunna undvaras. Visserligen hävdas stundom inom processrätten, att så vore fallet. Men man torde i så fall vara nödsakad att uppställa principer för bevisprövningen som i huvudsak göra samma tjänst. Inom förvaltningsrätten hör man måhända än oftare det uttalandet, att man finner sig väl till rätta utan bevisbörderegler. Det är nog, säges det, att i varje särskilt fall efter omständigheterna pröva vad som är bevisat. Erfarenheten torde emellertid ådagalägga, att så icke alltid är fallet. Varje gång som ett utslags motivering bygger på att ett visst faktum icke »styrkts» eller ett visst förhållande icke »visats», måste detta tolkas som ett uttryck för den uppfattningen, att bevisbördan beträffanden detta faktum eller detta förhållande åvilat den sida som tappat — den enskilde eller det allmänna. Att bevisbördan sålunda spelar en roll, är helt naturligt i sådana fall där alltjämt en viss sorts bevisning fordras. Men även eljest resonerar man på samma sätt. Man tillgriper bevisbörderegler i sådana fall, då, enligt den fria bevisprövningens grundsatser, tillräcklig visshet icke nåtts utan myndigheten stått inför ett non liquet. Mycket talar därför för den uppfattningen, att man icke heller inom förvaltningsrätten kan helt släppa begreppet bevisbörda.

Det är emellertid angeläget att något närmare precisera detta begrepps innebörd inom förvaltningsrätten. När två parter tvista, har det i stort sett samma betydelse som inom processrätten: bevisbördan kan också betecknas som en »skyldighet» för parten att »sörja för bevisningen» (jfr RB 35: 4), vid äventyr av ett ogynnsamt beslut. Om bevisbördan åvilar det allmänna, kan det sägas hava en liknande innebörd: att det allmänna har bevisbördan betyder att myndigheten är »skyldig» att skaffa fram erforderliga bevis, om

[1] SOU 1938: 44 s. 379.

den vill åstadkomma ett beslut av avsett innehåll. Men om bevisbördan åvilar den enskilde, framträder ofta en betydelsefull skillnad. Visserligen gäller understundom, att bevisbördan för den enskilde, liksom i processen, innebär en skyldighet för just honom att prestera bevisningen; myndigheten kommer honom lika litet till hjälp som domstolen i en rättegång; misslyckas han med bevisningen, går beslutet honom emot. Men så förhåller det sig ingalunda alltid. Den för förvaltningsförfarandet karakteristiska undersökningsprincipen kan tvärtom medföra en skyldighet för myndigheten att i större eller mindre utsträckning vara verksam i hans intresse. Bevisbördan åvilar honom visserligen, men skyldigheten att bevisa delar han med myndigheten. Vi återkomma i annat sammanhang till frågan om vad myndigheterna sålunda äro skyldiga att utföra.[1] Nu fasthålla vi vid den uppställda frågan: hur skall beslutet utfalla, när utredningen — den må nu ankomma på den ene eller den andre — icke ger tillräckligt besked om fakta?

En sak är att frågan om bevisbördan ej kan undgås och alltså kräver regler för sin lösning. En annan fråga är, om det bör ankomma på lagstiftningen att giva sådana regler. Nya RB har avstått från denna uppgift.[2] Ett stadgande om bevisbördan motsvarande gamla RB 17: 33 måste, heter det i motiven, »erhålla en så allmän avfattning att det icke kan giva någon ledning i det enskilda fallet, och är därför av ringa praktiskt värde. Att mera fullständigt reglera bevisbördans fördelning torde vara uteslutet. En sådan reglering förutsätter ett noggrant ingående på de privaträttsliga förhållanden som kunna utgöra föremål för rättegång, och de olika lägen som kunna föreligga i uppkomna tvister».[3]

Vad angår förhållandena inom förvaltningsrätten, bör till en början betonas, att författningarna innehålla talrika bestämmelser, som i själva verket naturligast kunna betecknas såsom bevisbörderegler, avpassade efter de särskilda förhållandena inom speciella områden. Detta är lika naturligt som att civilrättsliga författningar ofta innehålla likartade regler. Vid denna ordning bör det förbliva. Och det framstår såsom ett ur rättssäkerhetssynpunkt icke oviktigt önskemål, att dylika regler i största möjliga utsträckning bliva fixerade i författningsform. Det kan dock anmärkas, att behovet icke är lika framträdande som inom processrätten. Där äro bevisbörderegler av betydelse därutinnan att de åt parterna anvisa vad de hava att prestera i bevisningsväg; i förvaltningsrätten förekommer det däremot, såsom framhållits, i stor utsträckning att de kunna påräkna myndighetens bistånd vid anskaffande av den bevisning som enligt bevisbördereglerna erfordras.

Men låter det sig tilläventyrs göra att uppställa allmänna riktlinjer för bevisbördefrågans lösning? En allmän lagstiftning synes knappast tänkbar. Om svårigheterna äro stora inom processrätten, synas de inom förvaltningsrätten, med hänsyn till de många olikartade problemställningar, som där uppstå, oöverkomliga. Däremot kunde man tänka sig ett försök att i lik-

[1] S. 88 ff.

[2] Jfr KALLENBERGS kritik, SJT 1940 s. 507 ff.

[3] SOU 1938: 44 s. 379.

formighetens och följdriktighetens intresse fixera vissa grundlinjer, vilka kunde tjäna till ledning för den speciallagstiftning varom nyss talades. Detta skulle tillika innebära en kritisk granskning av sådana regler, som nu förekomma i författningarna, i syfte att utröna, om de i allo äro rationellt utformade. Sådana riktlinjer skulle f. ö., utöver den verkan de kunde få på speciallagstiftningen, bliva av en viss betydelse även på sådana områden, där man finner sig alltjämt böra avstå från en positivrättslig reglering.

Detta problem synes vara förtjänt av uppmärksamhet. Särskilt vill det — av skäl som ovan antytts — synas vara av stor betydelse, om man kunde få klarlagt, under vilka förutsättningar den enskilde skall undgå bevisbördan. Man får därmed fastslaget, att den enskilde i vissa lägen ej riskerar beslut som går honom emot, med mindre full visshet föreligger om de omständigheter, som enligt lag eller författning skola ligga till grund för sådana beslut.

Inom litteraturen har ett försök gjorts att utforma en grundsats av sådant innehåll. Det har nämligen gjorts gällande, att »när fråga är om en åtgärd som angriper värden vilka skyddas av RF § 16, d. v. s. medborgarnas personliga integritet, enskildas egendom och hemfrid», myndigheten icke kan »värja sig med förklaringen att den enskilde bort hava övertygat myndigheten om oriktigheten av den företagna åtgärden och att, då han icke lyckats göra detta, myndigheten ägt handla som den gjort. Myndigheten måste i stället äga full bevisning för åtgärdens lagenlighet och ändamålsenlighet.»[1] Härmed hävdas tydligtvis en princip besläktad med den som till svarandens förmån gäller i brottmål; vid förarbetena till RB har, ehuru lagen ej utsäger något därom, förutsatts att det beträffande brottmål »i regel ankommer på åklagaren eller målsäganden att bevisa samtliga de omständigheter vilka måste föreligga för att den tilltalade skall kunna fällas till ansvar».[2]

Det ligger otvivelaktigt en ur rättssäkerhetssynpunkt värdefull synpunkt bakom den sålunda hävdade grundsatsen. Gäller det hårda ingrepp mot den enskilde, böra kraven på bevisningen skärpas. Men fråga är, hur långt grundsatsen kan göras gällande. Vilka »värden» som skyddas av RF § 16 är ganska tvivelsamt; det synes icke heller föreligga något avgörande skäl att vid bevisbördereglernas utformning utgå från detta grundlagsbud. Det vore, förefaller det mig, mera fruktbart att närmare övertänka de konkreta lägen, i vilka särskilda bevisbörderegler kunna erfordras till den enskildes skydd. Praktisk tillämpning har den åberopade grundsatsen särskilt givits på taxeringsrättens område. Den har emellertid där mött gensagor, som synas vägande.[3] Vad man invänt är framför allt, att den icke kan schematiskt tillämpas. Bevisbördan måste, har det sagts, bero av vad som förekommer i ärendet. Man måste liksom på andra områden laborera med presumtioner, som icke minst uppkomma genom vad den enskilde företagit under ärendets behandling; i följd av sådana presumtioner kan bevisbördan eventuellt omkastas, så att den kommer att ligga på den skattskyldige. Sådana tanke-

[1] SUNDBERG s. 132.

[2] SOU 1938: 44 s. 379.

[3] Se särskilt NORRMAN, Svensk skattetidning 1936 s. 5 f.

gångar, som för övrigt äro välkända överallt där bevisbörderegler tillämpas, måste väl även på andra områden, där man finner sig kunna utgå från den här diskuterade bevisbörderegeln, leda till modifikationer i denna. Vill man, så som nyss ifrågasatts, söka nå fram till vissa riktlinjer för bevisbördeproblemets lösning, måste sådan synpunkter, som här antytts, komma i betraktande.

6. Undersökningspliktens omfattning.

Reglerna om bevisprövningen och bevisbördan giva besked om vad som fordras av utredning, för att ett beslut av visst innehåll skall komma till stånd. Vi återvända nu till själva huvudfrågan: frågan om hur utredningen skall ske. Och det spörsmål, som här uppkommer, gäller myndighetens uppgifter. Det gäller att närmare precisera vidden av dess undersökningsplikt, sedd i sammanhang med de krav på argumentering och bevisning, som ställas på parterna.

Det är till en början klart, att myndigheterna ha att utöva en *mot parterna riktad verksamhet*. De hava sålunda givetvis, då fråga är om ex officio företagna ingripanden, att självständigt verkställa för ändamålet erforderliga undersökningar. De hava också att kritiskt bedöma yrkanden av parter, sökande och andra. Detta innebär i första hand, att argumentering och bevisning, som föreligger till stöd för dessa, skola granskas och värdesättas — med iakttagande likvisst, att vissa bevis utan vidare måste godtagas.[1] Det gäller vidare att, i den mån så kan ske, i ärendet införa annat utredningsmaterial. Man kunde peka på åtskilliga författningsbestämmelser som mer eller mindre direkt påkalla mot parterna riktad aktivitet, men det ligger i sakens natur att den skall äga rum oberoende av sådana. Man kan säga, att myndigheten genom denna sin aktivitet fyller funktioner som i rättegångsväsendet tillkomma både domstol och parter. Att myndigheten verkar så, är i allmänhet nödvändigt till bevakande av det allmännas intressen, och av sådana enskilda intressen med vilka partens kunna kollidera. Det är nämligen en mycket sällsynt undantagsföreteelse att det allmänna, liksom i straffprocessen, företrädes av någon särskild representant,[2] och även där detta är fallet, vilar ofta ett visst ansvar för tillvaratagandet av det allmännas intressen på den beslutande myndigheten.[3] Icke heller finnes i allmänhet någon annan som kan fylla den kontrollfunktion motparten har i ett tvistemål.

Det kan icke förnekas, att myndigheten på detta sätt understundom drives till ett ensidigt behjärtande av det allmännas intresse, med andra ord

---

[1] Se s. 80 ff.

[2] Mer eller mindre utpräglade exempel härpå erbjuda kronoombud i beskattningsnämnderna, taxeringsintendenterna, anmärkare i anmärkningsmål, pensionsstyrelsens ombud, kronoombud inför värderingsnämnder. Jfr SUNDBERG s. 50.

[3] WESTERBERG, FT 1946 s. 10. Jfr om landskamrerares ställning efter taxeringsreformen NORGREN, SUNDBERG och JARNERUP, FT 1944 s. 24 ff., 100 f., 218 ff.

till eftersättande av kravet på objektivitet vid ärendenas behandling.[1] Vad som från processrättslig synpunkt anmärkts om rättegången inför domkapitel — att utredningen försvåras genom att åklagare saknas, och att »processen kommer att lida av det inkvisitoriska förfarandets alla svagheter»[2] — gäller på sätt och vis inom mycket stora områden av förvaltningsförfarandet. Detta är att beklaga, men ett visst motsatsförhållande kan, såvitt man vill upprätthålla kravet på ett kritiskt bedömande av de enskildas anspråk, aldrig undgås. Endast i sådana fall, där det låter sig göra att i förvaltningsförfarandet införa särskilda representanter för det allmänna, kan man tillägga den beslutande myndigheten en mera objektiv ställning.[3] Det synes vara en viktig uppgift att överväga, i vilka fall en dylik ordning kan vara lämplig. Det har exempelvis ifrågasatts, att en allmän åklagare skulle fungera i disciplinmål.[4] Men under inga förhållanden kan den vinna tillämpning på mer än begränsade områden av förvaltningsförfaradet.[5]

Målet för den mot de enskildas anspråk riktade undersökningen är givetvis principiellt att nå en sådan visshetsgrad, som reglerna om bevisprövningen kunna anses påkalla. Att praktiskt nödtvång sätter gränser för denna har redan anmärkts.[6] Erforderlig visshet kan kanske över huvud taget ej ernås. Om visshet ej nås, bör avgörandet utfalla med ledning av bevisbörderegler.

Det kan emellertid också bliva fråga om en *verksamhet* från myndighetens sida *som går ut på att stödja parterna* och alltså icke är negativ i förhållande till dem. Det läge som åsyftas är följande. Den enskilde har icke förebragt en sådan argumentering och bevisning till stöd för sitt yrkande, att beslutet på grund därav med iakttagande av reglerna för bevisprövningen kan utfalla till hans förmån. Det fattas någonting. Vad kan han i detta läge påräkna från myndighetens sida? Det brister kanske i hans argumentering. Han har icke åberopat alla de fakta som kunna föranleda ett gynnsamt beslut; kan han räkna på att myndigheten skall sörja för att dessa felande fakta bliva införda? Eller det brister i bevisningen. Om bevisbördan vilar på det allmänna, spelar detta ingen roll: beslutet kommer ändå att utfalla till hans förmån. Något bistånd av myndigheten behöver han ej.[7] Om det däremot är på honom bevisbördan ligger, har han ett påtagligt intresse av att få luckorna i bevisningen fyllda. Kan han räkna med att myndigheten är honom behjälplig därmed?[8]

[1] Jfr härom SUNDBERG s. 67 f., 127, 138 (om »objektivitetsprincipen»). — [2] SOU 1944: 10 s. 15.

[3] Av förhandenvaron av en sådan representant följer dock ej utan vidare, att icke myndigheten tillika har att tillvarataga det allmännas intressen. WESTERBERG, FT 1946, s. 6 f., 104.

[4] Generellt — ehuru måhända främst med tanke på besvärsrätt för statsorgan (jfr s. 187) — har LUNDEVALL, NAT 1938 s. 226, uttalat, att man vid en kodifiering av förvaltningsrättens praxis borde »uppmärksamma frågan om vidgad möjlighet för det allmännas representanter att uppträda som part i förvaltningsprocessen». Se även WESTERBERG, FT 1946 s. 102 ff.

[5] Det kan emellertid anmärkas, att man i Finland ifrågasatt en allmän regel om att vid »förvaltningsrättslig lagskipning i lägre instans» vederbörande myndighet eller »av densamma förordnad» är berättigad att föra talan å statens eller självstyrelsesamfunds vägnar. Bet. 1936 s. 6.

[6] S. 83. — [7] Jfr s. 84.

[8] Det bör med avseende å fortsättningen (s. 89—93) fasthållas, att den sålunda sysselsätter sig med fall i vilka bevisbördan antages vila på den enskilde. Men det är självklart att de två

I civilprocessen är, såsom redan antytts, svaret på dessa frågor i stort sett klart. Domen får i regel ej grundas på omständighet som icke av part åberopats till stöd för hans talan (RB 17: 2). Och att bevisbördan i regel innebär en skyldighet just för parten att prestera bevisning har redan framhållits.[1] I förvaltningsförfarandet är läget mera komplicerat; svaret måste utfalla på olika sätt. I stor utsträckning måste undersökningsprincipen, sådan den gäller inom förvaltningsrätten, leda till väsentligt större krav på myndigheten i avseende på verksamhet till den enskildes förmån än dem som i rättegång ställas på domstol. Fråga är blott, i vilken utsträckning detta gäller, och under vilka förutsättningar ärendet behandlas på ett sätt som mera erinrar om civilprocessen, med dess starka inslag från förhandlingsmaximen. Det ligger i öppen dag, att denna fråga är av icke ringa betydelse ur den medborgerliga rättssäkerhetens synpunkt.

Myndighetens bistånd kan lämnas i två olika former. För det första kan den i en eller annan form inbjuda den enskilde att fullständiga argumentering och bevisning. Denna form av myndighetens aktivitet skall emellertid här ej tagas i betraktande; den behandlas i annat sammanhang.[2] Här gäller frågan i stället, huruvida myndigheten — utan sådan hänvändelse eller sedan den visat sig icke leda till resultat — skall gripa in genom införskaffande av material från annat håll eller genom egna undersökningar.

Stundom giva författningarna besked om vad myndigheten har att göra. Det finnes sålunda för det första många författningsföreskrifter, som angiva, vad den enskilde har att prestera. De kunna exempelvis giva vid handen, att han skall uppgiva de omständigheter på vilka han stöder sin talan, att han skall förebringa bevis — eventuellt bevis av särskild beskaffenhet — för de fakta han åberopar, o. s. v. Exempel härpå hava givits vid behandlingen av frågan om ansökningars innehåll.[3] Därutöver kan exempelvis erinras om de självdeklarationer som avgivas enligt taxeringsförordningen. I stor utsträckning äro dylika stadganden att förstå så, att prestationerna utgöra villkor för ett för den enskilde förmånligt beslut. Myndigheten har alltså ej att uppsöka andra grunder för de framställda yrkandena, icke att framskaffa ytterligare bevis, o. s. v. Författningen kan ju nämligen hava åsyftat att besväret med utredningen — eller viss del därav — skall åvila just den enskilde och myndigheten befrias därifrån.[4] Särskilt ligger en fingervisning om passivitet däri att författningarna entydigt och klart giva vid handen vad den enskilde har att prestera. Man får emellertid vara försiktig med att tolka författningarna på detta sätt. De kunna till äventyrs vara att tolka

---

leden icke alltid kunna skarpt särhållas. Att i en viss situation myndigheten anses böra verkställa undersökning kan ju tänkas bero antingen på att bevisbördan åvilar det allmänna, eller på att, fastän den enskilde bär bevisbördan, myndighetens här ifrågavarande undersökningsplikt gäller. Vissa av de problem, som i det följande beröras, torde väl därför mången vilja betrakta som bevisbördeproblem.

[1] S. 83.

[2] S. 97—116.

[3] S. 66.

[4] Jfr s. 80 f. I vissa fall utsäga författningarna uttryckligen, att om vissa prestationer icke fullgjorts av sökanden, hans ansökan skall avslås. Exempel i SOU 1945: 34 s. 128.

så att de endast giva »råd» om vad en part bör göra. Är detta meningen, utgöra föreskrifterna intet hinder för att myndigheterna fullfölja utredningen i den enskildes intresse.[1]

Man skall också uppmärksamma sådana författningsföreskrifter, enligt vilka myndigheterna kunna eller skola — på sätt nyss angavs, särskilt genom kommunikation — rikta hänvändelser till enskilda om medverkan i en eller annan form vid utredningen.[2] Meningen med sådana stadganden kan vara den, att myndigheten, genom att en dylik hänvändelse blir resultatlös, befrias från en utredningsplikt som eljest skulle ålegat den: gör ej den enskilde vad man begär av honom, får han skylla sig själv. Men även på denna punkt är stor försiktighet vid tolkningen av nöden. För det första måste man göra klart för sig, under vilka förutsättningar myndigheten på detta sätt får kräva en prestation av part. Meningen får i många fall antagas vara den, att det får ske blott då särskild anledning därtill föreligger. För det andra måste man noga göra hänvändelsens rättsverkningar klara för sig. Har myndigheten genom hänvändelsen definitivt frigjort sig från sin plikt, så att underlåtenhet från den enskildes sida att fullgöra vad som begärts av honom ovillkorligen medför att ärendet avgöres allenast med ledning av föreliggande material? En anvisning därom ligger regelmässigt däri, att författningen angiver ett sådant »äventyr», en sådan påföljd, t. ex. att ansökan avslås eller icke upptages till prövning eller att ärendet upptages till avgörande »i befintligt skick», att det avgöres »på förhandenvarande skäl», att, om tiden för avgörande av förklaring försittes, »sådant icke föranleder uppehåll med målets avgörande», o. s. v.[3] Men icke ens denna anvisning är fullt entydig. Det är ingalunda utan vidare klart, hur myndighetens fortsatta behandling skall gestalta sig i sådana situationer som avses med de åsyftade stadgandena om äventyr.[4] Vidare är det, om ett äventyr utsatts i en författning, icke utan vidare givet, att det skall inträda. Även om den enskilde hotats med att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick, kan det under vissa förutsättningar vara myndighetens skyldighet att, trots den enskildes underlåtenhet, gå vidare i sina undersökningar.[5] Man kan vidare fråga sig, om det, för att myndigheten skall befrias från utredningsplikt som eljest åligger den, fordras att äventyret blivit tillkännagivet för parter. I vilka former skall föreläggandet hava gjorts och delgivits för att äga den verkan varom här

[1] Även där författningarna avse, att parten skall prestera utredningen torde ofta nog förekomma, att detta krav icke på allvar hävdas av myndigheterna. Man införskaffar handlingar som fattas o. s. v. Jfr t. ex. SJÖHOLM, FT 1941 s. 235, SOU 1945: 34 s. 129.

[2] Jfr därom s. 97 ff., 99 ff.

[3] Bland stadganden av sådant innehåll må särskilt nämnas landshövdingeinstruktionen 25 § 3 mom., enligt vilken från bl. a. enskilda parter kunna infordras förklaringar, upplysningar och yttranden vid äventyr att ärendet ändå företages till avgörande. Jfr i övrigt t. ex. prästvalslagen 44 §, instr. för kammarrätten 24 §, fattigvårdslagen 56 §, alkoholistlagen 18 §. Se ock SOU 1940: 23 s. 47.

[4] Äventyret av avslag innebär sålunda, att ingen ytterligare undersökning kommer till stånd; samma innebörd har, språkligt sett, ingalunda äventyret, att uppehåll icke sker med målets avgörande. Man kan emellertid ifrågasätta, om bakom författningarnas växlande uttryckssätt ligga enhetliga principer för ordvalet.

[5] Jfr SJÖBERG, FT 1940 s. 314.

är fråga?[1] Vilken betydelse bör tillmätas laga förfall? o. s. v. Det vore utan tvivel till fördel, om större klarhet i dessa hänseenden kunde skapas, särskilt genom en mera konsekvent utformning av specialförfattningarna. Frågan erinrar bl. a. om de från processrätten välbekanta frågorna om verkan av parts utevaro i olika situationer. Om författningarna icke utsätta något äventyr, är det klart, att man icke kan ur deras föreskrifter om kommunikation o. s. v. hämta något säkert stöd för en inskränkning av myndighetens undersökningsplikt.

Om författningarna sålunda understundom giva ett direkt stöd för att myndighetens undersökningsplikt är begränsad, finnes det å andra sidan många exempel på uttryckliga bestämmelser om att myndigheterna av egen drift skola verkställa utredning utöver den som presterats av den enskilde — och detta i ordalag, som direkt giva vid handen att det icke uteslutande är fråga om kritisk granskning av inkommet utredningsmaterial. Det heter t. ex., att myndigheten skall låta införskaffa den ytterligare utredning som må vara behövlig,[2] att noggrann utredning skall företagas om alla de omständigheter som kunna inverka på ärendets utgång,[3] att taxeringsnämndens ordförande har att söka inhämta upplysningar till ledning för en noggrann och tillförlitlig taxering,[4] att barnavårdsnämnds ordförande skall inhämta noggrann kännedom om de på ett barnavårdsfalls bedömande inverkande omständigheter,[5] o. s. v. En regel av allmän räckvidd gives i expeditionslösensförordningen (6 §): myndighet får ej, »med mindre särskilda skäl därtill föranleda, i mål eller ärende fordra bevis rörande förhållanden, varom hos myndigheten förda fastighetsböcker, rotlar, diarier eller andra sådana handlingar innehålla upplysning».

Det är emellertid blott i jämförelsevis ringa utsträckning som författningarna, på sådant sätt som här angivits, taga ståndpunkt till frågan om vidden av myndigheternas utredningsplikt — i positiv eller negativ riktning. Och där det skett, är svaret, såsom av det sagda framgår, ofta långt ifrån entydigt. Följaktligen har en myndighet ofta att utan stöd av positiv rätt klargöra, på vad sätt utredningsbestyret skall fördelas mellan denna och de enskilda.[6] Erfarenheten ger vid handen, att härvid ofta nog tvivelsmål uppkomma.

Vilka synpunkter böra då, när författningarna tiga, bestämma utredningsbestyrets fördelning mellan myndigheter och enskilda?

Det bör för det första ankomma på arten och styrkan av de intressen som äro engagerade. Man kan ju i förvaltningsärendena regelmässigt särhålla offentliga och enskilda intressen — även om man har klart för sig att denna distinktion ofta icke kan med full klarhet genomföras. Det är naturligt, att

[1] Jfr t. ex. Skogman, FT 1945 s. 271.

[2] Med denna sats har man i fattigvårdslagen 56 § 1 mom. velat mildra parternas »bevisskyldighet». Norrman, Fattigvårdsprocessen s. 117 ff.

[3] Utlänningslagen 33 §.

[4] Taxeringsförordningen 78 §.

[5] Barnavårdslagen 18 §.

[6] Rik belysning av de frågeställningar som härvid uppkomma finner man i Norrmans arbeten om fattigvårdsprocess och mantalsskrivning och i Sundbergs Specialprocess.

det offentliga intresset ej får äventyras genom ovillkorlig bundenhet vid de enskildas argumentering och bevisning. Den beslutande myndigheten måste, har det med rätta sagts, »i regel besörja erforderlig utredning i den mån ett allmänt intresse beröres av förvaltningssaken», och detta oavsett om anhängiggörandet skett publikt eller privat.[1] Det är sålunda naturligt att myndigheten själv utreder, huruvida ett sådant allmänt intresse eller behov föreligger, som i många fall utgör förutsättningen för att en förvaltningsakt skall kunna företagas; ofta är naturligtvis ett allmänt intresse förbundet med det enskilda. Om det å andra sidan är fråga om enbart enskilda intressen, kan myndigheten med fog intaga en mera passiv hållning. Skall t. ex. en förmån beredas den enskilde, kan det framstå som mindre rimligt, att han ernår en sådan förmån utan att behöva besvära sig med att ens uppgiva de grunder, på vilka han stöder sitt anspråk, eller bevisa de fakta han åberopar. Alldeles särskilt gäller detta i mellanhavanden som äro mer eller mindre privaträttsligt präglade.[2]

I stor utsträckning måste rent praktiska synpunkter göra sig gällande. Det är ofta svårt för en sökande att överblicka alla de fakta, som tillsammantagna kunna motivera det beslut han önskar; man bör erinra sig att de förvaltningsrättsliga författningarna ofta ge ett mycket ofullständigare besked härom än de civilrättsliga; det vore onyttig formalism att kräva en sådan överblick. Och ännu svårare kan det vara för honom att prestera erforderlig bevisning. Men å andra sidan kunna vissa prestationer vara mycket lättare för den enskilde än för myndigheten. Det kan t. ex. vara fråga om fakta, som för en sökande äro väl bekanta, lätta att uppgiva och lätta att styrka (exempelvis personliga förhållanden o. d.), men som myndigheten »ej utan sitt oskäliga betungande»[3] eller kanske icke alls kan skaffa sig kännedom om.[4]

Ur här antydda praktiska synpunkter kan det bliva en skillnad mellan att åberopa fakta och att bevisa dem. Det är ofta lätt för den enskilde att lämna uppgift om de fakta, på vilka han vill grunda sin talan. Däremot kan det vara svårt för honom att bevisa dem. I många lägen torde det få anses vara nog, att fakta uppgivas. Eventuellt kan därutöver fordras, att han lämnar uppgift om tillgängliga bevis.[5] Detta är ju för övrigt ungefär detsamma som part i rättegång ofta gör; det är icke han som presterar t. ex. vittnesbeviset, han endast åberopar vittnet, medan det är domstolen som inkallar det.

Särskilda problem erbjuda sådana lägen, där det gäller en avvägning mellan stridiga enskilda intressen. Otvivelaktigt måste understundom myndighetens verksamhet träda tillbaka i sådana lägen liksom i civilprocessen; kravet på att myndigheten skall intaga en fullt objektiv ställning pekar ofta i denna riktning. Med hänsyn särskilt till de offentliga intressen, som regelmässigt äro engagerade, kommer det dock även i sådana lägen, i större eller

[1] Sundberg s. 132.

[2] Där får, såsom Sundberg uttrycker det (s. 138), »utilitetsprincipen» göra sig gällande på objektivitetsprincipens bekostnad.

[3] Sundberg s. 69.

[4] Överväganden av här ifrågavarande art tillämpas i stor utsträckning i Norrmans arbeten.

[5] Jfr Sundberg s. 133 f.

mindre grad, an på myndigheternas aktivitet; parternas argumentering och bevisning kan ej alltid göra tillfyllest.

Av stort intresse är givetvis frågan, i vad mån myndigheter utan stöd av författningsföreskrifter kunna befria sig från undersökningsplikt som eljest skulle åvila dem därigenom att de vädja till part om viss för utredningen erforderlig prestation och denna vädjan blir resultatlös. Kan med andra ord viss till utredningen hörande uppgift genom myndighetens beslut välvas över på part? Det är otvivelaktigt, att myndigheterna i viss utsträckning äga möjlighet att oberoende av författningsföreskrifter förfara på detta sätt. Såsom ovan framhållits, böra emellertid redan de författningsföreskrifter, som öppna sådan möjlighet, tolkas med försiktighet. Och givet är, att då föreskrifter saknas, än större försiktighet är av nöden. Det går ej an att myndigheterna godtyckligt förelägga parter uppgifter, som de ej böra och måhända ej kunna lösa.[1] Utöver vad som antydes i nyss nämnda sammanhang, må ytterligare framhållas, att det kan bliva fråga om att kräva olika slags prestationer. Vädjande till parten kan exempelvis gå ut endast på att han skall yttra sig. Det kan också vara preciserat därhän att han t. ex. skall lämna uppgift om vissa fakta, förebringa bevis om viss omständighet, förete visst slags bevis o. s. v. Särskilt i sistnämnda fall bör övervältringens tillåtlighet i hög grad bero av partens möjligheter att prestera det ifrågavarande materialet.

Har nu lagstiftningen någon uppgift att fylla på det område som här överblickats? Frågan kan besvaras i ungefär samma riktning som frågan om lagstiftning angående bevisbördan.[2] Det synes sålunda angeläget, att speciallagstiftningen fullständigas med uttryckliga regler i ämnet, där sådana visa sig erforderliga. För sådant ändamål synes det vara av betydelse, att de grundsatser, som böra bestämma vidden av myndighetens undersökningsplikt, bliva väl genomtänkta. Det vore icke ur vägen att söka utforma vissa allmänna riktlinjer ägnade att läggas till grund för speciallagstiftningen; fixeras sådana grundlinjer, bliva de helt visst av betydelse även på sådana områden där de ej omsättas i lagtext. Vad som synes vara av särskild betydelse att i möjligaste mån få fastslaget är själva grundtanken om en myndigheternas undersökningsplikt — även i parternas intresse —, som sträcker sig väsentligt längre än inom rättegångsväsendet. Otänkbart vore väl ej heller att utforma vissa för förvaltningsförfarandet i allmänhet — med förbehåll för avvikande reglering i specialförfattningarna — gällande regler av sådant innehåll. Det bleve då specialförfattningarnas uppgift att begränsa myndigheternas verksamhet och alltså bestämma, att på särskilda områden principer mer eller mindre besläktade med civilprocessens förhandlingsmaxim skola gälla. Man finge på detta sätt undersökningsprincipen fastslagen såsom regel; skulle den på ett eller annat område icke gälla, borde detta komma till uttryck i specialförfattningar.

[1] Omtvistat har särskilt varit, i vad mån taxering kan verkställas »efter skön», om skattskyldig ej ställt sig förelägganden av taxeringsmyndigheter till efterrättelse. Se härom SANDSTRÖM s. 191 ff, STAEDLER, Skrifter till minnet av C. A. Reuterskiöld s. 308, JO 1946 s. 152 ff.

[2] Se ovan s. 85 ff.

VI. Utredningen: enskildes medverkan.

1. Inledning.

De enskilde medverka — skriftligen eller muntligen — på mångahanda sätt i utredningen. De framställa yrkanden eller avgiva viljeförklaringar av annat slag. De lämna upplysningar om fakta och argumentera genom uttalanden om gällande rätts innebörd och om lämpligheten eller olämpligheten av ifrågakommande åtgärder. De överbringa också uttalanden av andra — enskilda personer eller myndigheter — av enahanda innebörd. En särskild form för medverkan består däri, att de lämna tillgång till sådant utredningsmaterial, som myndigheten kan anlita genom syn.[1] Det är regelmässigt med den beslutande myndigheten som de enskilda på detta sätt träda i förbindelse, men förbindelsen kan också vara medelbar, såsom då någon höres av polispersonal eller såsom vittne vid domstol, eller då en myndighet avger yttrande till annan efter vederbörandes hörande.

Då enskilda personer i dessa olika former medverka i förvaltningsförfarandet, är det framför allt två synpunkter som göra sig gällande och sätta sin prägel på deras medverkan.

Det kan för det första vara av intresse för den enskilde att få medverka. Det är sålunda av betydelse för honom att få ge besked om vad han vill: frambära yrkanden och önskemål, o. s. v. Han har vidare ett intresse av att få lämna sådana upplysningar om faktiska förhållanden och göra sådana uttalanden i övrigt, som kunna påverka myndigheten i den av honom önskade riktningen. Han har också intresse av att bringa annat bevismaterial till myndighetens kännedom.

Att på detta sätt få medverka i förvaltningsförfarandet är en förmån för den enskilde, enär hans medverkan ger utsikter till att myndigheten — som har att beakta vad han andrager — kommer till ett för honom förmånligare resultat än eljest skulle bliva fallet. Det är med hänsyn därtill man kan tala om en *rätt* att medverka.

Men det är också ett allmänt intresse, att upplysningar erhållas från de enskilde. Detta intresse kan framträda på två olika sätt. För det första: för att ett beslut av visst, för den enskilde förmånligt innehåll skall komma till stånd, kan den fordran uppställas, att vissa prestationer skola utföras av honom. Detta är egentligen intet annat än samma förhållande som nyss be-

[1] Om värderingen av sådant utredningsmaterial, som inkommer från enskilde, är i detta kap. ej fråga. Se härom s. 80 ff.

rördes ur en annan synpunkt. »Rätten» ter sig som en »*skyldighet*», vars sanktion utgöres av hotet om en oförmånlig utgång av prövningen.[1] Det allmännas intresse kan emellertid för det andra också gå ut på att helt oberoende av vad den enskilde vill och åsyftar framtvinga upplysningar. Det blir då fråga om *skyldigheter i egentlig mening,* sanktionerade av vanliga förvaltningsrättsliga tvångsmedel: straff, viten, fysiskt tvång i olika former.

Man får dock ej förenkla problemet därhär att enskildes medverkan i förvaltningsförfarandet alltid skulle vara betingad antingen av rätt eller plikt. Ofta nog medverka parter och intressenter i större omfattning och på annat sätt än som kan motiveras av vare sig deras rättigheter eller deras skyldigheter. Och i stor utsträckning anlitas personer, om vilkas rätt det alls ej är fråga, utan att någon skyldighet att medverka finnes. Det är en alldaglig företeelse, att upplysningar sålunda lämnas frivilligt av utomstående; understundom har myndigheten möjlighet att erbjuda vederlag för sådan medverkan (t. ex. sakkunnigutlåtanden o. d.). Denna art av kunskapskällor bör man hava i minnet, då man klargör för sig, hur utredningen i förvaltningsärenden tillgår. Ur synpunkten av de enskildes rättsliga ställning inom förvaltningsförfarandet är företeelsen emellertid av underordnat intresse; den tarvar därför här inga närmare utläggningar.[2]

Det torde vara klargörande att behandla frågorna om medborgarnas rättigheter (avd. 2—4) och om deras plikter (avd. 5) var för sig. Då framställningen disponeras efter detta schema, är det emellertid, i anslutning till det nyss sagda, angeläget att erinra sig, att i de rättslägen, vilka beröras vid behandlingen av rättigheterna, ofta nog tillika ingår ett pliktförhållande, som dock i detta sammanhang ej tages i betraktande.

2. Enskildes rättigheter.

Med avseende på rätten att medverka — särskilt sådan den gestaltar sig i ett typiskt skriftligt förvaltningsförfarande[3] — torde två distinktioner vara på sin plats.

För det första skall man särhålla rätten att av eget initiativ medverka från rätten att av myndigheten inbjudas till medverkan.

För det andra bör man särhålla rätten att ingripa i anledning av vad som från annat håll förekommit i utredningen från rätten att ingripa utan att sådan anledning förekommit.

Om dessa båda distinktioner kombineras, blir resultatet, att fyra olika typer av enskild medverkan i förvaltningsförfarandet kunna särhållas.

Den *verksamhet, som utföres av den enskilde på eget initiativ utan att föranledas av vad som förekommit från annat håll,* har redan till sina väsentliga delar berörts. Det har nämligen anmärkts, att sökanden regelmässigt

[1] Se s. 110.

[2] Jfr emellertid nedan s. 115 f.

[3] Om förhållandenas gestaltning, då muntliga inslag förekomma, se s. 107 ff.

framlägger sin sak genom ansökningen, som skall innehålla hans yrkande, de grunder han vill anföra därför och de bevis han vill åberopa. Men i vad mån har han — oberoende av om någonting anförts från annat håll — möjlighet att sedermera utveckla sin talan? I synnerhet då han ej är bunden av viss tid för ansökan, torde det ofta förekomma, att han, eventuellt enligt på förhand gjort förbehåll, sedermera inkommer med nya skrifter, och att dessa beaktas, försåvitt ej redan beslut kunnat fattas i ärendet. Understundom är detta ganska naturligt; han får kanske kännedom om nya förhållanden eller nya bevis som han kan åberopa. Eventuellt kan han även vilja ändra eller utvidga sina yrkanden.[1] Att sådant nytt material tages under omprövning i ärendet är ofta desto naturligare, som avslaget på en ansökan merendels ej hindrar sökanden att återkomma med en ny sådan.[2] En obegränsad frihet att komplettera ansökningshandlingar skulle likväl åvälva myndigheten onödigt dubbelarbete, upprepade remisser o. s. v., med andra ord omöjliggöra erforderlig koncentration; i vissa fall måste det anses vara ett naturligt krav på sökanden att han koncentrerar sin talan till själva ansökningen. Då författningarna föreskriva viss tid för ansökan, möta givetvis särskilda betänkligheter mot att — såvitt annat icke är stadgat — låta sökanden efter ansökningstidens utgång inkomma med sådant material, som enligt författningarna skall ingå i ansökningen.

Naturligt torde det vara, att den, om vars rätt det är fråga, *självmant* — alltså utan att myndigheten vidtager någon åtgärd i sådant syfte — *inkommer med framställningar, ofta kallade »påminnelser», föranledda av vad som förekommit i ärendet.* En sökande kan hava ett berättigat intresse att gendriva, vad som i remissyttranden och förklaringar m. m., anförts mot hans anspråk. Den som eljest känner sin rätt hotad av en ifrågasatt förvaltningsakt kan vara angelägen att göra sin rätt och sina intressen gällande. Man skall erinra sig, att reglerna om allmänna handlingars offentlighet — oberoende av vad myndigheten åtgör i saken — bereda ganska vidsträckta möjligheter att vinna kännedom om sådant material; därutöver har man att beakta den ännu vidsträcktare rätt att taga del av sådana handlingar, även hemliga, som kan tillkomma part (sekretesslagen § 39).[3] Principen, att ingen skall »dömas ohörd» — varom mera i det följande — måste föranleda, att den, vars rätt beröres, har rättighet att i sådana lägen inkomma med ytterligare framställningar. Det torde också vara regel att sådana mottagas;[4] sålunda är det ju icke ovanligt, att påminnelser självmant ingivas i anledning av förklaringar och remissyttranden.

En fråga för sig är, huruvida man kan påfordra, att myndighetens beslut skall uppskjutas i avvaktan på de framställningar man — med anledning av material som från annat håll förebragts eller oberoende därav — vill göra.

[1] Jfr s. 58, 67. Om kompletteringar i syfte att undgå avvisning se s. 61.

[2] Sundberg hävdar, s. 131, att »bevisning kan vanligen förebringas när som helst och sålunda även successivt under förvaltningsförfarandets gång».

[3] Jfr Svennegård, FT 1943 s. 76 ff., om parts tillgång till hemliga handlingar.

[4] Stundom förekomma författningsbestämmelser i ämnet. Se t. ex. folkbokföringsförordningen 68 § mom. 2.

Myndigheterna torde i allmänhet låta detta bero av omständigheterna: av det ifrågakommande beslutets betydelse för vederbörandes rätt, av sannolikheten att han har något av betydelse att andraga, av angelägenheten att snabbt komma till ett resultat, o. s. v.

Såvitt jag erfarit, har någon större olägenhet knappast uppkommit av att myndigheterna i de hänseenden, som har berörts, handla efter omständigheterna; författningsbestämmelser i dessa ämnen förekomma nämligen endast mycket sparsamt. Måhända vore det dock — eftersom myndigheterna helt visst följa ganska växlande riktlinjer — icke ur vägen, att lagstiftningen uppställde vissa regler. Det förefaller uppenbart att sådana i allmänhet icke kunna infogas i speciallagstiftningen; man finge snarast tänka sig en allmän lagstiftning, som uppdroge generellt giltiga riktlinjer för frågornas bedömande.

Det har hittills varit fråga om den verksamhet, som de enskilde — utöver ansökningar — självmant utföra. Denna verksamhet spelar emellertid i förvaltningsförfarandet icke tillnärmelsevis samma roll som i den av förhandlingsprincipen präglade civilprocessen. I förvaltningsförfarandet kommer det, såsom redan betonats, i stället framför allt an på myndighetens aktivitet; det är undersökningsprincipen som dominerar. Innebörden härav har redan blivit belyst så till vida som den tar sig uttryck däri att myndigheterna komma de enskilde till hjälp annorledes än genom hänvändelser till dem själva.[1] Nu gäller det att beröra, huruledes undersökningsprincipen tillämpas på det sätt att *de enskilda i sitt eget intresse inbjudas att medverka i förfarandet.* Uppmärksamheten skall härvid riktas såväl på formliga beslut av myndigheten som på formlösa anvisningar, eventuellt i muntlig form, som stundom kunna meddelas av lägre befattningshavare och icke betraktas såsom givna av myndigheten såsom sådan.[2]

Sådana inbjudningar kunna framför allt påräknas med anledning av vad som från annat håll framkommit vid ärendets utredning.[3] Men först har man att beakta inbjudningar som göras *oberoende av vad som från annat håll förekommit.*

Det är i första rummet sökande som kunna vara i behov av inbjudningar av detta slag; de få då formen av råd, anvisningar eller föreläggande om komplettering av ansökningshandlingar. På samma sätt kunna emellertid också andra, som ingiva inlagor av olika slag, få myndigheternas hjälp; vad nedan säges om sökande gäller mutatis mutandis även om dem.

Vi återkomma härmed som sagt till frågan om den hjälp de enskilde vid utförande av sin talan kunna erhålla av myndigheter, men nu gäller frågan ej dessas egen verksamhet utan deras anvisningar åt de enskilde.

Även den fråga, som härmed uppställes, har delvis besvarats av lagstiftningen. När t. ex. författningarna klart och tydligt giva vid handen vad den

[1] Se s. 88 ff.

[2] Även formliga beslut av nu ifrågavarande art kunna ofta fattas i enklare former än dem som gälla för de slutliga besluten.

[3] Se s. 99 ff.

enskilde har att — kanske inom viss tid — prestera och dessutom uttryckligen förklara, att frånvaron av dessa prestationer skall leda till avslag, har han knappast något anspråk på vägledning från myndighetens sida, liksom det ej kan krävas att denna själv företager undersökningar i hans intresse.[1]

Å andra sidan finnas i författningar åtskilliga regler enligt vilka sökande skall eller kan »lämnas tillfälle» eller »föreläggas» att fullständiga sina framställningar.[2] Här må också erinras om de bestämmelser, enligt vilka myndighet skall anvisa parter att undanröja hinder för ärendens upptagande till saklig prövning;[3] det har redan framhållits att sådana hinder icke lätteligen kunna särhållas från hinder för bifall. Ifrågavarande bestämmelser böra därför även i detta sammanhang komma i betraktande.

Men i allmänhet lämna författningarna i och för sig ingen ledning för valet mellan de tre vägarna: avslag (eller avvisande), utredning verkställd av myndigheten själv och förelägganden för parterna. Och det är uppenbart, att man icke kan undgå att härutinnan lämna myndigheterna stor handlingsfrihet. Det vore likväl, synes det, önskvärt, att lagstiftningen här kunde giva någon ledning — och detta så att myndigheternas vägledande verksamhet bleve i möjligaste mån accentuerad. Därmed ernås ungefär detsamma som sker inom processen, då domstolen dels med stöd av uttryckliga bestämmelser (RB 42: 3, 45: 11, 50: 7, 52: 5, 55: 7, 56: 7) förelägger parter att avhjälpa brister i stämningsansökningar m. m., dels utövar processledning genom att under förhandlingarnas gång giva anvisningar i enahanda riktning. Att lagstiftningen beaktar detta spörsmål för förvaltningsförfarandets del är med hänsyn till förfarandets skriftliga natur ganska rimligt; den processledning, som utan positiv föreskrift självklart utvecklas inom det muntliga förfarandets ram, kan icke på samma sätt påräknas i förvaltningsförfarandet. Det kan antagas, att många myndigheter på grund härav underlåta att på det sätt, som vore önskvärt, hjälpa sökande tillrätta. Givetvis få emellertid myndigheternas skyldigheter härutinnan icke utformas så, att kraven på självverksamhet alltför mycket eftersättas eller myndigheterna bliva i alltför hög grad betungade, och ej heller så att myndigheternas objektivitet sättes i fara.[4]

Den nu antydda uppgiften för lagstiftningen står, såsom redan antytts, uppenbarligen i närmaste sammanhang med två förut berörda ämnen för lagstiftning: frågan om anvisningar i syfte att undanröja hinder för saklig prövning[5] och frågan om myndigheternas självständiga undersökningsverksamhet.[6] I anslutning till vad redan sagts om sistnämnda ämne synes böra

[1] Jfr s. 89 ff.

[2] Jfr också t. ex. motorfordonsförordningen 20 § 1 mom.: sökande skall förete visst intyg, »där så av länsstyrelsen påfordras», och fattigvårdslagen 56 §: KB införskaffar, eventuellt »genom parterna», den ytterligare utredning som må vara behövlig (NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 117 f.).

[3] Se s. 61.

[4] Se s. 62.

[5] Se s. 61 f.

[6] Se s. 88 ff.

övervägas att i samband med lagstiftning därom söka utforma vissa allmänt hållna regler även om den vägledande verksamheten. I första hand borde man emellertid söka fixera vissa riktlinjer, närmast till ledning för en mera fullständig och likformig speciallagstiftning. Vid deras fixering borde sådana synpunkter som utvecklats s. 91 ff. tagas i betraktande. Anvisningar riktade till parter synas sålunda särskilt vara på sin plats, då det är väsentligt lättare för dem än för myndigheten att åstadkomma utredningen. Om i följd härav bevisbördan anses åvila part, får hänvändelsen till honom regelmässigt i realiteten, om än ej nödvändigtvis till formen, karaktären av ett »föreläggande».[1] Vid bedömande av utredningens ofullständighet kommer bl. a. i betraktande, om luckorna i argumenteringen ådagalagts först genom fakta, som myndighetens undersökning bragt i dagen. Skälen för en hänvändelse till parten äro i sådana fall särskilt starka; man närmar sig här de fall i vilka kommunikationsprincipen (se nedan) kommer till tillämpning. — I många lägen, där man ej kan ålägga myndigheterna att självmant ingripa med anvisningar, borde de kunna åläggas att på parts begäran meddela sådana.

3. Enskildes rättigheter; fortsättning: kommunikation.

Ännu viktigare än att sökande få anvisningar om komplettering av ansökningshandlingar o. s. v., är emellertid, att myndigheterna inbjuda sökande och andra, vilkas rätt är i fråga i ett förvaltningsärende, att göra sin röst hörd med anledning av vad som från annat håll framkommit under utredningen. Det är här fråga om tillämpning av den från processrätten välkända principen att ingen skall »dömas ohörd».

De förvaltningsrättsliga författningarna äro också rika på bestämmelser i denna riktning. I stor mängd finnas föreskrifter om att den eller den skall »höras» eller lämnas tillfälle att yttra sig,[2] att »förklaring» skall inhämtas, att handlingarna skola »delgivas», o. s. v.[3] Och även där författningarna tiga, tillämpas i stor utsträckning vad man kallat »kommunikationsprincipen.»[4] Den vars rätt beröres av ett ifrågakommet beslut erhåller i enlighet härmed

---

[1] Jfr s. 110.

[2] Dessa två uttryck torde i regel icke avse skilda ting; om beslut i visst ärende enligt föreskrift skall fattas efter någons hörande, lärer intet hinder för beslut ligga däri att han ej begagnat tillfälle att yttra sig som beretts honom.

[3] Exempel från skilda områden: vallagen 46 §, folkbokföringsförordningen 66 § 3 mom., alkoholistlagen 19 §, lagen om elektriska anläggningar 3 § 1 mom. 2 st., byggnadsstadgan 19 §. Sådana regler skola iakttagas även under krigsförhållanden. Se lagen $^{13}/_{3}$ 1942 5, 6 §§; SOU 1940: 23 s. 44, 45 f.

[4] Sundberg s. 70, 128 f., Herlitz, Grunddrag s. 34 f. (om den »kontradiktoriska principen»). — Termen kommunikation användes här i vidsträcktare mening än i stämpelförordningen 3 §, där skillnad göres mellan att »kommunicera» och »utlämna till påminnelser». I »kommunikationen» innefattas dessutom också hänvändelser som icke ske i skriftlig form. — Däremot avses i detta sammanhang ej hänvändelser till myndigheter (se därom s. 118 ff.), ehuru även de ofta gå under namn av kommunikation.

genom myndighetens försorg kännedom om utredningsmaterial och rådrum att yttra sig i anledning därav.[1]

Det är naturligt, att principen att ingen skall dömas ohörd i förvaltningsförfarandet sålunda framför allt förverkligas genom positiva insatser av myndigheterna. I processen är det i varje fall vid underrätt annorlunda. Att målen handläggas i den muntliga förhandlingens form, ger av sig självt parterna tillfälle till det utbyte av påståenden, som den kontradiktoriska principen fordrar; domaren kan ingripa med sin processledning, men nödvändigt är detta icke. Inom det i huvudsak skriftliga förvaltningsförfarandet kunna däremot vederbörande i regel[2] icke ens vinna kännedom om det föreliggande materialet utan underrättelser från myndighetens sida. Det är därför som myndigheten måste gripa in och sörja för »kommunikation»; här som på många andra punkter röjer sig förvaltningsförfarandets släktskap med processen i överrätt (jfr t. ex. om den även efter processreformen bestående skriftväxlingen i vademål RB 50: 8—10).

Kommunikationsprincipen är så rotfast i förvaltningen, att man kan ifrågasätta, om något behov av dess lagfästande föreligger. Emellertid visar det sig vid närmare eftertanke, att principen icke kan tillämpas utan inskränkningar och förbehåll, och att tvivelsmål och delade meningar väl kunna råda om hur långt den i själva verket räcker. Särskilt två förut ofta anmärkta förhållanden komma härvidlag i betraktande. För det första att förvaltningsförfarandet icke är uppbyggt på motsatsförhållandet mellan två parter. För det andra förfarandets skriftliga karaktär: ett alltför långt drivet krav på kommunikation skulle leda till alltför utdragen skriftväxling och alltför långt dröjsmål med ärendenas avgörande. Det är därför anledning att närmare övertänka, hur stor räckvidd kommunikationsprincipen förnuftigtvis bör hava, och överväga, i vad mån lagstiftningen kan och bör — utöver vad hittills skett — medverka till dess fixerande.

Först och främst gäller det att klargöra, i vilka lägen principen bör vinna tillämpning.

Därvid möter till en början frågan, *vilka som kunna hava anspråk på kommunikation*. I processen är svaret utan vidare klart: domstolen har blott att tänka på käranden och den svarande denne utpekat, ty längre än till dem sträcka sig icke domens rättsliga verkningar. Lika enkel *kan* frågan vara i förvaltningsrätten antingen på grund av sakens natur eller enligt författningarnas föreskrifter, som direkt angiva vem som skall höras. Men ofta är det svårt nog att klargöra, vilka man bör på detta sätt taga hänsyn till. Författningarna tala ej sällan om att »vederbörande» skola höras. Det blir då ofta ett mycket viktigt led i myndighetens så att säga processledande verksamhet att avgöra, till vilka håll den har att vända sig. Och en lika maktpåliggande uppgift har myndigheten ofta i de fall, då inga som helst regler i ämnet finnas. Principen torde ungefärligen kunna uttryckas så, att

[1] Om praxis härutinnan lämnas ofta upplysningar i förvaltningsrättsliga arbeten som behandla speciella områden. Ett exempel bland många: NORRMAN, Svensk skattetidning 1936 s. 2 f.

[2] Se dock s. 96.

myndigheten skall göra klart för sig, vilkas rätt som kan komma att beröras av beslutet, och vända sig till dessa;[1] stundom ålägges myndigheten uttryckligen att förfara på detta sätt.[2] Grundtanken bakom kommunikationsprincipen får nämligen anses vara den, att beslut som rör någons rätt icke får fattas utan att han åtminstone fått tillfälle att yttra sig. Denna sats ger emellertid blott ungefärlig vägledning. Stundom kan det visserligen vara klart nog, vems rätt som beröres, men i många fall är det en omdömesfråga, huruvida det intresse som knyter sig till ett beslut är starkt nog för att grunda en rätt till kommunikation.[3]

Rätten att höras är tydligtvis framför allt av betydelse för dem, mot vilka förpliktande förvaltningsakter skola riktas. Lika väl som svaranden i rättegång får tillfälle att taga ståndpunkt till de anspråk som riktas mot honom, är det av betydelse, att den mot vilken ett förvaltningsrättsligt anspråk riktas, ställes inför anspråket och dess motivering, innan avgörandet faller, och får möjlighet att yttra sig över det. Även sökande hava ett berättigat intresse att höras, särskilt beträffande invändningar som resas av dem som bestrida deras anspråk. Och än en gång har man anledning att erinra sig, huru mångskiftande de enskildas relationer till förvaltningsärendena kunna vara: även personer som endast mera indirekt, i sin egenskap av »intressenter», beröras av ett ärende, kunna hava berättigade anspråk på att inbjudas till medverkan vid dess behandling. I detta sammanhang kan — med tanke på den betydelse det nutida organisationsväsendet fått — särskilt erinras om det naturliga i att organisationer inbjudas att yttra sig i vissa slags ärenden; härför tala icke blott skäl jämförliga med dem som föranleda att myndigheter yttra sig i förvaltningsärenden utan även de intressesynpunkter som ligga bakom grundsatsen att ingen skall dömas ohörd.[4]

Den andra fråga som inställer sig är denna: *för vad slags material bör kommunikationsprincipen gälla?* Givetvis för sådana yrkanden, påståenden, argumenteringar och bevis, som gå vederbörande emot. Principiellt bör den äga giltighet, från vilket håll materialet än kommit.

Närmast tager principen att ingen skall dömas ohörd, sådan den framträder i processrätten, sikte på vad som i en process andrages från en motparts sida. Sådana situationer förekomma också i förvaltningsrätten. Det är, så-

[1] Jfr t. ex. NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 215, Rätt mantalsskrivningsort s. 137, Frågeställningens innebörd belyses bl. a. av STAEDLERS diskussion om vem som är rätt »adressat» till förpliktande förvaltningsakter. FT 1945 s. 136 ff.

[2] Jfr t. ex. byggnadsstadgan § 19: ».. utredas, vilka markägare som beröras av förslaget»; fattigvårdslagen 56 § 1 mom.: »höra fattigvårdsstyrelsen i det eller de samhällen .. som .. kunna antagas vara ersättningsskyldiga» (jfr NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 115).

[3] Jfr t. ex. frågan om inteckningshavares rätt att höras vid stadsplaneändringar. SUNDBERG, FT 1938 s. 109.

[4] I anslutning till det i texten sagda må understrykas, att då någon skall höras, detta icke alltid beror på hänsyn till hans intressen; det kan också gälla att, alldeles oberoende av sådana, tillförsäkra myndigheterna ett värdefullt utredningsmaterial. Sålunda kunna t. ex. olika synpunkter ligga bakom kommunala myndigheters hörande. Se t. ex. föreskrifterna i lagen $^{18}/_{6}$ 1925 om förbud för bolag etc. att förvärva fast egendom 6 § om hörande av nämnd eller myndighet, »som kan antagas äga kännedom om förhållandena».

som redan ofta framhållits, icke ovanligt att olika intressen korsas i ett ärende, och att den ene kan hava ett starkt intresse av att yttra sig över den andres yrkanden, invändningar och bestridanden, de bevis som han förebragt o. s. v. Men det förtjänar med styrka framhållas, att principen inom förvaltningsrätten ingalunda gäller blott rätten att yttra sig om material härrörande från den, vilken i en partsställning liknande processrättens står emot en motpart. Intressemotsättningarna framträda inom förvaltningsrätten på ett mera nyanserat sätt, i mindre standardiserade former. Därför måste principen taga sikte även på inlägg från personer, som mera indirekt — ofta betraktade blott som »intressenter» — taga del i ett förvaltningsärende; det kan vara ett berättigat intresse att få yttra sig om vad de andragit. Vidare skall man hålla i minnet, att i förvaltningsförfarandet en mycket väsentlig del av materialet icke införes från de enskilda; rätten att yttra sig måste taga sikte även på sådant till enskilds nackdel ländande material, som härrör från myndigheterna. Anspråk på att få höras kunna sålunda hänföra sig till framställningar gjorda från andra myndigheter än den beslutande och till utredningar och förslag som tillkommit inom den beslutande myndigheten.[1]

Det kan emellertid *icke ifrågakomma, att alla de subjekt om vilka nyss talats under alla förhållanden skulle äga anspråk på kommunikation av allt sådant material.* Mot det rättssäkerhetskrav, som ligger bakom kommunikationsprincipen, har man nämligen att ställa kravet på snabbhet och effektivitet. Välbekant är att icke ens processens kontradiktoriska princip kan upprätthållas i sina yttersta konsekvenser. De anordningar, som rättegångsbalken vidtagit i koncentrationens intresse, äro givetvis ägnade att i någon mån försvaga parternas möjligheter att taga ståndpunkt till motsidans andraganden. Alldeles särskilt är det tydligt, att det meningsutbyte i förvaltningsärendena, som äger rum i rent skriftlig form, icke rimligtvis kan få dragas ut i det oändliga; en orimlig försening skulle bliva följden härav. Visserligen *kan* det vara nödvändigt, att en person yttrar sig både två och flera gånger i ett och samma ärende; det hör också på många områden av förvaltningen till god ordning att tillfälle till »påminnelser» lämnas.[2] Men liksom t. ex. parterna i överrättsprocessen endast äro berättigade att ingiva ett begränsat antal inlagor, måste också skriftväxlingen i förvaltningsrätten i någon mån begränsas. Man måste sålunda av dem som deltaga i förvaltningsförfarandet kräva en viss koncentration av deras talan. Samma slags skäl som tala för att en sökande icke alltid bör kunna påräkna anvisningar till ansökningshandlingars fullständigande o. s. v. måste ofta leda även till

[1] Exempel på kommunikation av annat material än sådant som härrör från enskilde: byggnadsstadgan 19 § (tillfälle att yttra sig dels då förslag till stadsplan skall uppgöras, dels över uppgjord stadsplan), fattigvårdslagen 75 § (fattigvårdsstyrelsens framställning om tvångsarbete), taxeringsförordningen 78 § 1 (då avvikelse från självdeklaration ifrågakommer, obs. ock SUNDBERG, Specialprocess s. 92, 99). Jfr även t. ex. NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 119. — Om parts tillgång till hemliga allmänna handlingar se s. 96 n. 3.

[2] Se t. ex. NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 116.

begränsning av kommunicerandet. Den förtjänar t. ex. intet undseende som försummat att i förväg taga ståndpunkt till invändningar som han haft all anledning att förutse.[1] Vidare är det lika väl som i processen angeläget att undvika ändamålslös kommunikation. Kommunikation bör icke ske av annat material än sådant, vid vilket myndigheten kan komma att fästa avseende; det finnes ingen anledning att fördröja förfarandet genom kommunikation av t. ex. irrelevanta eller uppenbart ogrundade invändningar eller ansökningar som sakna all utsikt att bifallas.[2] Överflödigt kommunicerande kan därför i stor utsträckning undvikas genom att den beslutande myndigheten gör klart för sig, vad redan verkställd utredning givit vid handen, och icke kommunicerar schablonmässigt.

En annan synpunkt som kan leda till inskränkning i kommunicerandet har redan antytts: man får beakta styrkan i de intressen på vilka kommunikationsanspråk kunna grundas. Den vars rätt eller intressen blott i jämförelsevis ringa grad beröras kan icke hava samma anspråk som den som hotas av ett kännbart ingrepp.[3] Svaret på frågan, om kommunikation med en part bör äga rum eller ej, beror också av de allmänna grundsatser som äro bestämmande för utredningsbestyrets fördelning mellan myndigheten och parten; av avgörande betydelse är sålunda huruvida bevisbördan anses åvila denne — i motsatt fall innebär det ju för honom ingen nackdel, att han ej får yttra sig[4] — och huruvida det material, som kunde vinnas genom kommunikation, är av beskaffenhet att kunna ersättas genom myndighetens egen utredning.

Under särskilda förhållanden torde man f. ö. vara nödsakad att helt åsidosätta kommunikationsprincipen. I litteraturen har t. ex. framhållits att den bör vika bl. a. om »delgivningen uppenbarligen är omöjlig eller blivit resultatlös».[5] Vidare har erinrats om att förvaltningsmyndighet måste »vara befogad att utan kommunikation vidtaga sådana åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet som icke tåla uppskov».[6] Härtill kunde måhända ytterligare en del läggas. Om t. ex. någon förgäves anmanats eller förelagts att vidtaga en åtgärd, torde han icke böra kunna påräkna att få yttra sig i därefter uppkommen fråga om vitesföreläggande i saken. Och önskvärdheten av snabba avgöranden utan den omgång, som vållas genom

[1] Sundberg anmärker s. 128 att kommunikation kan utebliva »om medintressenterna redan haft tillfälle att framlägga sina synpunkter».

[2] Jfr Sundberg a. st., Norrman, sist a. a. s. 116. Exempel på föreskrifter i denna riktning k. f. om yrkesmässig automobiltrafik 10 § (»därest det synes uppenbart att densamma ej bör beviljas»), alkoholistlagen 56 § (»om anledning därtill ej uppenbarligen saknas»), lagen om elektriska anläggningar 3 § 1 mom. 2 st. (»finnes ej ansökan genast böra avslås», sker kommunikation), instr. för kammarrätten 23 § st. 1 (»där anmärkningen finnes sakna fog»), st. 2. (»där så anses erforderligt»).

[3] Det är väl denna synpunkt som föranlett att kraven på kommunikation äro mindre i 11 § förordningen om yrkesmässig automobiltrafik än i 8 och 9 §§.

[4] Norrman hävdar, Fattigvårdsprocessen s. 116, att tillfälle till påminnelser bör beredas sökande blott då bevisbördan på den ifrågavarande punkten påvilar denne.

[5] Sundberg s. 128. Om svårigheter att nå en person med delgivning se s. 137 med n. 8.

[6] Sundberg s. 70.

kommunikation, torde göra sig gällande även i andra fall än då allmän ordning och säkerhet hotas. Man torde slutligen få medge, att två för svensk rätt karakteristiska institut i vissa lägen äro ägnade att minska behovet av kommunikation. För det första de allmänna handlingarnas offentlighet, som åtminstone i vissa fall gör det möjligt att ingripa även om myndigheten ej sörjer för kommunikation.[1] För det andra besvärsinstitutet. När — såsom regelmässigt är fallet — förvaltningsbeslutet efter besvär kan rättas med väsentligt mindre kostnader och besvär än dem som äro förbundna med processens rättsmedel och beslutet icke blir bindande utan laga kraft, innebär det för den klagoberättigade icke alltid någon alltför kännbar olägenhet, att beslutet fattas innan han hörts i saken.[2]

Dessa och liknande överväganden torde utgöra bakgrunden för vissa i författningarna förekommande stadganden om att kommunikation antingen icke alls erfordras,[3] eller under vissa förutsättningar kan utebliva[4] eller helt beror av vederbörande myndighets omprövning.[5]

Vad nu sagts ger en antydan om spörsmål med avseende på kommunikationsprincipens räckvidd som lagstiftningen har att taga ståndpunkt till. I första hand torde svaren böra ankomma på specialförfattningar. Det synes angeläget att dessa icke försumma att väsentligt fullständigare än hittills skett och på ett ändamålsenligt och följdriktigt sätt reglera de enskildas rätt i det viktiga hänseende varom här är fråga. Skiljaktigheterna äro påtagliga och kunna betecknas som slående exempel på att förvaltningsrättsliga författningar icke redigeras efter enhetliga principer; det synes till icke ringa del bero på tillfälligheter, huruvida författningarna över huvud taget reglerat kommunicerandet och, där så skett, i vad mån de tagit hänsyn till särskilda omständigheter som påkalla kommunikation resp. göra den överflödig. Man kan emellertid också tänka sig en allmän lagstiftning med subsidiär giltighet för de områden där inga specialbestämmelser finnas. Onödig omgång förorsakas lätteligen av författningar, som i schematisk omsorg om rättssäkerheten uppställa vittgående krav på kommunikation. Men ännu betänkligare är det, om författningarna, exempelvis genom att endast utpeka vissa subjekt som föremål för kommunikation, befria myndigheterna från all hänsyn till andra som saken kan angå. Hur regler i ämnet än utformas, måste det emellertid i stor utsträckning ankomma på ett fritt bedömande från myndighetens sida, huruvida den enskilde skall höras eller ej. Myndigheternas aktivitet bör icke minst göra sig gällande på det sätt att de veta att bedöma, när kommunikation erfordras och icke erfordras. Mycket tvek-

[1] Se s. 96.

[2] Jfr folkbokföringsförordningen som föreskriver kommunikation av besvär hos kammarrätten (68 § 1 mom.) men ej hos länsstyrelsen. Jfr Norrman, Rätt mantalsskrivningsort s. 121, om önskvärdheten, att kommunikation i vissa fall kunde undgås.

[3] Exempel: alkoholistlagen 20 § (»även innan han blivit hörd i ärendet»), arbetarskyddslagen 38 § 2 mom. (»utan att avbida arbetsgivarens yttrande»).

[4] Exempel: folkpensioneringslagen 29 § sista p. (tillfälle att yttra sig, »om så ske kan»), taxeringsförordningen 56 § 1) (»där så ske kan»).

[5] Exempel: alkoholistlagen 19 § (»finnes någon böra lämnas tillfälle att yttra sig . . .»).

samt synes däremot, huruvida man bör tillerkänna någon betydelse åt sådana förbehåll om tillfälle att få höras, som ofta göras särskilt i ansökningsärenden.

Kommunikationen innebär i första hand, att man får besked om innehållet i visst utredningsmaterial. Men *vad är det man får veta?* I processen får man del av allt, som muntligen andrages vid förberedelse och huvudförhandling, och av ingivna skrifter. I förvaltningsförfarandet leder kommunikationsprincipen regelmässigt till anspråk på skriftligt material. Detta material utgöres i allmänhet av handlingar som inkommit eller upprättats i och för utredningen. Men det bör fasthållas, att ett anspråk på kommunikation kan resas även om materialet föreligger i annan form. Myndigheten får då, om ej kommunikationen kan äga rum muntligen, i kommunikationssyfte sörja för erforderliga uppteckningar t. ex. av sådant som framburits i muntlig form eller framkommit inom myndigheten själv.[1] Åtskilliga författningar angiva uttryckligen, att själva handlingarna utgöra medlet för kommunikationen; så t. ex. då det heter att någon skall höras eller yttra sig »över» en ansökan, att ett förslag skall hållas tillgängligt o. s. v. Men även där detta förfaringssätt icke är uttryckligen föreskrivet, torde det oftast anses givet att det skall tillämpas. Uppenbart är också, att det är en stor fördel att vinna tillgång till just de handlingar som ge exakt besked om vad som yrkats och uttalats.

Sättet för *handlingars tillhandahållande* växlar.[2] Jämförelsevis svagast utvecklat är rättsskyddet, då handlingen kvarbliver hos myndigheten, medan ett meddelande om att den är tillgänglig i särskild ordning (t. ex. genom anslag i en eller annan form) offentliggöres;[3] eventuellt kan själva handlingen kungöras eller meddelandet eljest giva tillräckligt besked om vad saken gäller.[4] Sådana former äro ofta nog föreskrivna i sådana fall då individuella hänvändelser skulle vålla alltför stor omgång och särskilt då man velat bespara myndigheterna den vanskliga uppgiften att klargöra, vilkas rätt som kan vara beroende av ärendet. Tydligt är emellertid att förfaringssättet erbjuder betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt; naturligt vore att det ej finge tillgripas utan stöd av positiva författningsföreskrifter.[5] Väsentligt starkare är rättsskyddet då meddelande om att en handling är tillgänglig hos myndigheten överbringas till den eller dem som saken rörer.[6] Ännu bättre är det för vederbörande, om han får själva den handling, varom fråga är, i handen, i original eller avskrift; detta är också den form i vilken kommunikation regelmässigt äger rum. Härvid kommer det emellertid i hög grad

[1] Jfr s. 56, 73 n. 2.

[2] Endast undantagsvis (t. ex. vallagen 46 §) förekommer kommunikation genom parters försorg. Jfr SUNDBERG s. 129.

[3] Exempel: vallagen 40 § (kungörelse om tid och ställe för röstlängdens tillhandahållande).

[4] Exempel: byggnadsstadgan 19 § st. 1, k. f. om eldfarliga oljor 11 § 4 mom.

[5] Betänkligt synes ur denna synpunkt k. br. $^{5}/_{1}$ 1808, enligt vilket bl. a. kommunikationsresolutioner få kungöras i kyrka, då de röra »så många särskilda personer att en bestyrkt avskrift av samma beslut icke kan varje person utan större kostnad och besvär tillställas».

[6] Enligt SUNDBERG s. 129 användes denna form i st. f. handlingarnas överlämnande »i ärende där vidlyftigt eller svårersättligt material föreligger eller där parterna äro många».

an på vilka möjligheter vederbörande får att taga del av handlingens innehåll. Det händer att han får nöja sig med att genomläsa den medan den, som verkställer delgivningen, väntar.[1] Regeln torde emellertid vara att han får disponera över handlingen under någon kortare eller längre tid — om nämligen själva handlingen utan olägenhet kan anförtros åt honom eller myndigheten har en avskrift att tillhandahålla honom.[2]

Kommunikationen kan emellertid också taga sig andra former. Det förekommer sålunda, att man icke får del av handlingar utan *annorledes — muntligen eller skriftligen — underrättas* om vad som förekommit i målet, Rättsskyddet kan i sådana fall ur viss synpunkt sett te sig svagare, men för mången är det helt visst en fördel, att myndigheten på detta sätt aktivt ingriper för att tillrättalägga materialet; man får därigenom klarlagt, vad det är man har att yttra sig över. Ännu mera utpräglad är den ledning som myndigheterna giva, då de, vare sig nu handlingarna tillhandahållas eller ej, ge anvisning, eventuellt i direkt frågeform, om vad det är för material — yrkanden, upplysningar, bevis — som vederbörande bör prestera. Mångenstädes giva författningarna anvisning på dessa utvägar till aktivare insatser från myndigheternas sida. Det är tydligt, att sådana även ur allmän synpunkt kunna vara önskvärda: därigenom kan ofta en planlös och jämförelsevis onyttig skriftväxling i förhandlingsprincipens anda ersättas av en mera energisk ledning, som gör det lättare för den enskilde att utföra sin talan och främjar utredningens effektivitet.[3]

Det bör tilläggas, att de meddelanden från myndighet, om vilka här talats, kunna vara av olika karaktär: alltifrån formlösa meddelanden, eventuellt i muntlig form (ofta telefonledes), till formliga beslut, såsom t. ex. stämpelbelagda kommunikationsresolutioner.[4] Av stor vikt är naturligtvis att närmare klargöra sättet för meddelandets överbringande, vad det är myndigheten har att göra för att nå den med vilken kommunikation skall äga rum, hur det skall styrkas att delgivning ägt rum, o. s. v.[5] Dessa frågor återkomma emellertid i annat sammanhang.[6]

Det är självklart, att om man går att genom lagstiftning klargöra, i vilken omfattning kommunikation skall äga rum, man i samband därmed också måste uppmärksamma de frågor om kommunicerandets former som här antytts.

Kommunikationen medför rätt för vederbörande att *inkomma med den framställning till vilken det kommunicerade materialet giver honom anled-*

[1] Jfr JO 1939 s. 187.

[2] Ev. möjliggöres detta genom att t. ex. sökande tillhandahåller myndigheten avskrift av sin ansökan. Jfr s. 63.

[3] Jfr t. ex. Norrman, Rätt mantalsskrivningsort s. 123 om »preciserade partsföreläggandens» företräde framför »fri skriftväxling».

[4] Om beslutens former jfr nedan s. 125 ff.

[5] Jfr t. ex. Skogman, FT 1945 s. 271.

[6] Då i kap. VIII delgivning behandlas, avses nämligen även delgivning av beslut angående kommunikation. Jfr även s. 90 f,

ning,[1] jämte skyldighet att återställa de handlingar som blivit överlämnade. Framställningen går under olika namn: förklaring, påminnelse, yttrande o. s. v. Jämförelsevis sällan angiva författningarna den tid inom vilken yttranden skola avgivas. Däremot är det med eller utan författningsstöd vanligt, att myndigheten utsätter sådan tid. Detta förfaringssätt är utan tvivel gagneligt ur effektivitetssynpunkt och kunde måhända förtjäna i en eller annan form lagfästas. I specialförfattningar torde också med fördel kunna intagas regler, som för särskilda slag av ärenden fixera en bestämd tid, inom vilken yttranden (förklaringar, påminnelser o. s. v.) skola inkomma. Att uppställa generella regler härom kan däremot ej vara tillrådligt; därtill äro förvaltningsärendena av alltför växlande omfattning. Under alla omständigheter måste kommunikationen gestaltas så att vederbörande får skäligt rådrum för de prestationer som förväntas av honom.[2]

Med avseende på ingivandet (eller insändandet) av den skriftliga inlaga, vari kommunikationen regelmässigt resulterar, gälla i huvudsak samma regler som beträffande ansökningar. Vad beträffar sådana inlagors former, kan man erinra sig, att RB givit vissa generella regler om »inlagor i rättegång» (kap. 33). Går man att reglera sättet för ansökningar,[3] torde det vara naturligt att i samband därmed ihågkomma andra inlagor i förvaltningsärenden; enahanda spörsmål som uppkomma beträffande ansökningar, kunna nämligen yppa sig beträffande sådana.

4. Enskildes rättigheter; fortsättning: direkta förhandlingar.

Hittills har det varit fråga om rätten att medverka i utredningen, sådan den gestaltar sig i det för förvaltningsrätten typiska, huvudsakligen skriftliga förfarandet.

Det är klart, att problemläget i olika hänseenden förskjutes, i den mån man inom förvaltningsförfarandet tillämpar direkta förhandlingsformer, såväl för myndigheternas meddelanden till de enskilda som för dessas meddelanden till myndigheterna. Man kan tänka sig sådana former i alla de olika lägen, i vilka den enskilde har att träda i förbindelse med myndigheterna. För det första kan det gälla för honom att av eget initiativ, oberoende av vad som förekommit från annat håll, utveckla sin talan,[4] liksom käranden utvecklar sin i stämningsansökan väckta talan vid förhandlingar. Han kan också vilja inför myndigheten utlåta sig i anledning vad som andragits mot hans anspråk.[5] Det kan även̈ledes bliva fråga om initiativ från myndighe-

[1] Om skyldighet att yttra sig och om påföljden av att intet yttrande avgives skall talas i annat sammanhang. Se s. 109 ff.

[2] Jfr därom ovan s. 106 med n. 1 och JO 1938 s. 104 (om landsfiskals skyldighet att lämna person, vars införpassande till straffanstalt ifrågasattes, tillfälle att visa att han sökt nåd).

[3] Se s. 62 ff.

[4] Se s. 95.

[5] Se s. 96.

tens sida. Den kan vilja få en parts framställning närmare utvecklad, erhålla besked om dunkla punkter o. s. v.[1] Framför allt kan den påkalla uttalanden av part om vad som anförts mot honom.[2]

Om den som i olika lägen har att yttra sig, får göra det vid en direkt förhandling, kan det i många fall erbjuda fördelar för honom. Icke minst betydelsefull ur den enskildes synpunkt är ofta den ledning från myndighetens sida, som vid muntlig förhandling utvecklas så mycket lättare än vid skriftväxling: han får det relevanta klargjort för sig, och han får genom frågor direkt anvisning om vad det är han bör yttra sig om. Likaledes kan det vara en stor fördel att få lämna sina besked i muntlig form. Därmed kommer ofta det som skall sägas till exaktare och klarare uttryck än i skrift. Mången uppskattar nog ur dessa synpunkter den direkta förhandlingsform som är stadgad för vissa ärenden,[3] den i åtskilliga författningar stadgade rätten att tillständeskomma inför en myndighet,[4] den möjlighet som väl i allmänhet beredes parter att uppsöka vederbörande tjänstemän för att där inhämta eller meddela upplysningar, de förhör som i vissa fall skola eller kunna hållas inför myndigheterna, och den i icke ringa omfattning tillämpade ordningen, att upplysningar lämnas muntligen till annat organ (särskilt polispersonal) som efter myndighetens uppdrag införskaffa dem.[5]

Också ur allmän synpunkt är muntligheten av påtaglig betydelse. Genom den muntliga kontakten har man möjlighet att vinna ett värdefullt personligt intryck av de människor, vilkas rätt ärendet gäller. Man har vidare större möjligheter än genom en vidlyftig och tidsödande skriftväxling att få grepp om de fakta, som äro relevanta, och tillförlitlig utredning om dem. De besked som erhållas kunna bli exaktare; onödiga skriverier om likgiltiga ting undvikas och avgörandet kan träffas fortare. Särskilt gäller detta i sådana fall då upplysningar från flera olika håll måste konfronteras med varandra. Förefintliga intressemotsättningar bliva lättare uppklarade o. s. v.

Muntligheten skapar sålunda ökade möjligheter — i såväl det allmännas intresse som de enskildes — att göra allvar av den grundtanke som ligger bakom kommunikationsprincipen. Avsteg från principen, som nödvändiggöras av den omgång ett skriftligt förfarande för med sig, kunna undgås. Och utsikten att erhålla ordentligt »svar på tal» ökas.

Det är sålunda, såsom redan anmärkts,[6] mycket som talar för att man söker bereda ett visst utrymme för direkta, muntliga förbindelser mellan myndigheterna och de enskilda. Likväl är det, såsom ävenledes tidigare anmärkts, otänkbart, att man inom förvaltningen generellt skulle övergå till förhandingsformer lånade från domstolarna. Vad man däremot kan överväga är att, särskilt på områden, där en konfrontation av motsatta intres-

[1] Se s. 97 ff.
[2] Se s. 99 ff.
[3] Se ovan s. 50 f.
[4] Se s. 51 n. 3.
[5] Exempel: NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 123.
[6] S. 52 ff.

sen ter sig särskilt önskvärd och utan olägenhet kan genomföras, eller där eljest tillförlitlig utredning icke lätteligen kan åstadkommas på skriftlig väg, etablera muntliga förhandlingsformer eller åtminstone skapa möjlighet för sådana. Ökad muntlighet — med därav härflytande fördelar — torde emellertid icke i första rummet kunna ernås genom en lagstiftning, som tager sikte på förvaltningsförfarandet i allmänhet. Viktigare torde det vara, att man på särskilda förvaltningsområden uppmärksammar och tillvaratager möjligheten att på detta sätt rationalisera förfarandet. Måhända kan man därvid ibland så till vida gå försiktigt till väga, att man i första hand lämnar parterna rätt att påkalla annan förhandlingsform än den rent skriftliga, men icke gör den obligatorisk, eller giver myndigheterna möjlighet att begagna den då de finna det erforderligt. Det vore önskvärt, att man vid det förvaltningsrättsliga lagstiftningsarbetet icke försummade att beakta dessa möjligheter.[1] Allmän lagstiftning kunde möjligen ifrågakomma i den formen att man stipulerade en under vissa betingelser generellt gällande rätt för den, vars rätt är beroende av ett förvaltningsärende, att muntligen inför myndighet utveckla sin talan.

I den mån sålunda en utveckling av de direkta förhandlingsformerna äger rum, måste man emellertid hava för ögonen, att en sådan utveckling i vissa lägen är förenad med risker, när icke steget tages så fullt ut, att helt rättegångsliknande former etableras. Om olika enskilda intressen bryta sig, och deras bärare var för sig — alltså icke samtidigt — träda i förbindelse med myndigheten, kan lätt nog inträffa, att de icke vinna säker kännedom om vad som anförts från motsidan. Kommunikationsprincipens grundtankar måste i sådana lägen fasthållas i den formen, att vad som förekommit vid förhandlingar med den ena parten blir upptecknat och dessa uppteckningar i erforderlig utsträckning delgivas motparten.[2]

5. Enskildes plikter.

Frågan om de enskildes medverkan i förvaltningsförfarandet har hitintills endast berörts ur synpunkten av den förmån det för dem är att få medverka. Men frågan har, såsom redan antytts, också en annan sida. Här föreligger också ett allmänt intresse. Förvaltningsförfarandet är i lika hög grad som processen i behov av de kunskapskällor, som enskilda personer utgöra eller råda över, och kan icke vara betjänt blott med sådant material, som självmant eller i varje fall frivilligt tillhandahålles. Därför måste i förvaltningsrätten såväl som i processen kunskapsmaterial kunna framtvingas. Man är framför allt i behov av utsagor av parter, intressenter och andra. I ett skriftligt förfarande fullgöras sådana prestationer genom skriftliga ytt-

[1] Måhända skulle telefonteknikens utveckling kunna erbjuda möjligheter att i vissa fall övervinna de svårigheter som avstånden erbjuda. Det låter sig ju göra att anordna telefonförbindelser mellan ett flertal apparater på en gång.

[2] Jfr SUNDBERGS kritiska erinringar beträffande taxeringsförfarandet, Specialprocess s. 93.

randen, utlåtanden, anmälningar o. s. v. I den mån muntliga former komma till användning, blir det fråga om prestationer jämförliga med parters och vittnens inför domstol; plikten att lämna upplysningar förbindes i dessa fall regelmässigt med plikten att inställa sig inför myndighet. Yttermera finnes det i utredningens intresse ett behov av inskränkning i rådigheten över person och egendom; man erinrar sig i detta sammanhang processrättens regler om beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning m. m. samt om syn och editionsplikt.

Omfattningen av de enskildes — parters och andras — skyldighet att medverka vid utredningen måste bero av en avvägning av olika synpunkter. Om det är ett allmänt intresse att komma i besittning av erforderligt kunskapsmaterial, är det naturligtvis å andra sidan angeläget, att de enskilde icke i obegränsad omfattning skola kunna avtvingas upplysningar; statens makt bör på detta område såväl som på andra hava sina bestämda gränser.

Det har redan framhållits,[1] att de plikter det här gäller kunna vara av två olika slag.

För det första märkas de »*plikter*», *vilkas enda sanktion består däri, att, om de icke fullgöras, prövningen gestaltar sig oförmånligare för den förpliktade än den eljest skulle ha gjort;* om han icke fullgör dem, blir sålunda påföljden den, att ärendet avgöres i befintligt skick, att avgörandet går vederbörande emot eller dylikt. Uppställer man ett sådant pliktbegrepp, återkommer man helt enkelt från en annan utgångspunkt till samma område som här förut behandlats. Vad det där varit fråga om är egentligen intet annat än att vissa prestationer av de enskilda äro av betydelse för åvägabringande av ett visst resultat (ett gynnsamt beslut). Man kan, med hänsyn till denna prestationernas betydelse för resultatet, tala om de enskildes *rätt* att medverka. Men man kan — med påföljden (en oförmånlig utgång) i tankarna — också tala om en *plikt*. Detta kommer ofta nog i rättsspråket till uttryck exempelvis så att någon vid visst äventyr (t. ex. avslag, ärendets avgörande i befintligt skick eller dylikt) förklaras »skyldig» eller »förelägges» att utföra en viss prestation (framställa yrkanden, anföra grunder för dem, prestera bevis, yttra sig, inställa sig o. s. v.); i samma mening talar man ju även i processrätten om parternas plikter. Det är emellertid icke ägnat att förvåna, att rättsspråket icke är konsekvent: man skall icke förvänta sig att, i de lägen vi här avse, alltid finna ordasätt, som syfta på pliktförhållandet, använda. Exakt samma rättsläge som i *en* författning kännetecknas såsom en skyldighet, beskrives i andra på helt annat sätt. Sådan kommunikation, som i det föregående berörts, kan sålunda mycket ofta — vare sig det uttryckligen utsäges eller ej — betraktas såsom grundläggande ett pliktförhållande. — Det ligger i sakens natur, att plikter av ifrågavarande slag icke kunna förekomma för andra än parter och intressenter. För den person som saken icke rör utgör risken, att den får en viss utgång, icke något hot.

[1] S. 94 f.

Man må emellertid ej förenkla saken därhän, att man föreställer sig rättigheter och plikter som helt sammanfallande.

Å ena sidan: rättigheten består däri att man har tillfälle att frambära vad man vill. »Plikten» är merendels ej fylld med att detta sker; den går i sista hand ut på att man skall prestera just de upplysningar, bevis o. s. v., som erfordras för att beslutet skall bli sådant som man önskar. Detta kan man icke alltid; den »plikt», varom här är fråga, är sålunda — det bör understrykas — ofta en plikt att prestera det omöjliga.

Å andra sidan är det självklart, att ingalunda alla de insatser, som en part gör i en utredning, äro pliktmässiga. Han har rätt att bära fram vad han önskar — oavsett om allt vad han andrager är av betydelse för sakens utgång eller ej.

I vilken utsträckning sådana »plikter» som här avses förekomma behöver icke ytterligare utredas. »Plikten» är ju nämligen intet annat än en omskrivning av det förut behandlade förhållandet, att vissa uppgifter inom utredningen åvila parterna, antingen ipso jure, på grund av lag eller oskriven rätt, eller enligt myndighetens i särskilda fall meddelade beslut (regelmässigt i form av förelägganden eller ålägganden) och att ärendets avgörande beror av huru de fylla dessa uppgifter.[1]

Förvaltningsförfarandets behov äro emellertid ej tillräckligt tillgodosedda genom de plikter om vilka hittills talats.

Man kan icke räkna med att förvaltningsmyndigheterna skola kunna åtkomma allt för dem behövligt material, varöver enskilda råda, med anlitande av dem. Det är långt ifrån säkert, att de som saken rör alltid skola finna med sitt intresse förenligt att gå myndigheterna till handa; det bekymrar dem kanske icke att besluten hota att gå dem emot, eller de taga hellre denna risk än de upplysa vad de vilja hemlighålla. Under sådana omständigheter uppkommer behov av att kunna tvinga dem på annat och effektivare sätt, med viten, böter, hämtning och andra dylika tvångsmedel;[2] det blir därmed fråga om *plikter i egentligare mening* än den som nyss var på tal. Men det är icke enbart de personer som saken rör, som det kan vara angeläget att på detta sätt tvinga. Liksom rättegången icke kan bygga på parterna enbart utan även måste anlita andra, särskilt vittnen, är det uppenbart att sådana upplysningar, som andra råda över, ofta nog måste vara av det allra största värde för förvaltningärendenas utredning. Sådana upplysningar kunna införskaffas på frivillig väg;[3] det som är av intresse är emellertid framför allt att undersöka, i vad mån en plikt att medverka blivit statuerad.

Vissa specialstadganden om plikter dels för parter, dels för andra kunna till en början noteras.

Delvis uppkomma sådana plikter oberoende av myndighets beslut. I åt-

[1] Jfr särskilt s. 87 ff., om omfattningen av myndigheternas undersökningsplikt.

[2] Jfr SOU 1940: 23 s. 47. Ofta förekommer, att i en och samma författning båda sorternas tvångsmedel ställts till myndigheternas förfogande. Jfr t. ex. landshövdingeinstruktionen 25 § 3 mom.: för underlåtenhet att lämna förklaringar m. m. kan föreläggas »vite eller äventyr att ärendet ändå företages till avgörande».

[3] Se s. 95.

skilliga författningar hava enskilda ålagts att göra anmälningar och lämna uppgifter om förhållanden av betydelse för den offentliga förvaltningen; det gäller såväl sådana personer, om vilkas rätt myndigheterna hava att avgöra, som andra.[1] Exempelvis kan erinras om uppgifter till ledning för egen och annans taxering, som självmant skola avgivas enligt taxeringsförordningen. Underlåtenhet är straffbelagd eller kan föranleda vitesföreläggande.

Men regelmässigt aktualiseras plikterna först genom myndighets beslut. Sålunda hava åtskilliga författningar stadgat en plikt att efter kallelse personligen inställa sig inför myndighet, gällande såväl för den som ärendet rör som andra; äventyret är stundom vite, stundom hämtning.[2] Det faller emellertid i ögonen, att författningarna icke bruka med själva inställelseplikten förbinda någon uttrycklig plikt att lämna upplysningar. Man bör här också uppmärksamma de många författningar, enligt vilka en person kan anhållas eller under andra namn tillfälligt berövas sin frihet. Anhållandet tjänar, såväl som processrättsliga provisoriska frihetsberövanden, olika syften; ett av dessa syften är emellertid att upplysningar skola erhållas av de anhållna.[3] Endast undantagsvis tillåtes förvaltningsmyndighet eller -domstol att själv anordna vittnesförhör.[4] I icke så få författningar är däremot stadgat, att myndighet kan låta vid domstol avhöra vittnen eller verkställa annan utredning.[5] Ofta förekomma stadganden om att myndigheter kunna vid vite infordra skriftliga upplysningar, yttranden och utlåtanden;[6] vissa av dessa stadganden — t. ex. i landshövdingeinstruktionen § 25 mom. 3 — äro av stor räckvidd, men jämförelsevis sällan[7] torde de vara så att förstå, att andra än parter kunna drabbas av vitesföreläggande. Det finnes också en myckenhet av författningar, enligt vilka man är skyldig att på anfordran lämna myndighet tillträde till sin egendom (jfr processrättens syn och husrannsakan);[8] särskilt märkes skyldigheten att lämna myndigheterna tillgång

[1] Åtskilliga exempel hos FAHLBECK II s. 165, 167 f., 169 f., 172. Det bör emellertid ihågkommas att flertalet här berörda anmälningar m. m. ej tjäna till utredning i redan anhängiga ärenden; somliga innebära att ärenden anhängiggöras, andra utgöra led i myndigheters tillsyn eller material för statistik o. d.

[2] Exempel hos SUNDBERG s. 136 nederst; oegentligt säges att genom dessa inställelser »vittnesbevisning» åstadkommes.

[3] Detta kommer till uttryck i lösdrivarlagen § 2 mom. 4. Det är här ej anledning att ingå på frågan om provisoriska frihetsberövandens varaktighet; jfr härom EEK s. 50 ff. Nyss citerade lagrum, som tillåter hållande i häkte, »till dess tillförlitlig upplysning . . . vunnits», kan ej anses som uttryck för en allmän regel.

[4] Instr. för kammarrätten 25 §. K. br. 10 maj 1815, som tillät K. B. att själv höra vittnen på ed, torde ej längre vara gällande. Om ed inför myndighet jfr lagen om införande av nya RB 23 §.

[5] Exempel: landshövdingeinstruktionen 31 §, instr. för kammarrätten 25 §, prästvalslagen 35 §, fattigvårdslagen 75 §, barnavårdslagen 26 § 2 mom., alkoholistlagen 22 §, sinnessjuklagen 38—40 §§, olycksfallsförsäkringslagen 23 §.

[6] Exempel: folkbokföringsförordningen 44 §, taxeringsförordningen 39, 40 §§, se vidare FAHLBECK I s. 36 f. Om bankers skyldighet att lämna uppgifter till förvaltningsmyndigheter se NIAL, Banksekretessen (1946) s. 27 ff.

[7] Obs. dock t. ex. lagen $^{29}/_{6}$ 1946 om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet 8, 9 §§.

[8] Exempel: arbetarskyddslagen 29 §, barnavårdslagen 53 §, prisregleringslagen 9 §, förfogandelagen 22 §, k. k. $^{17}/_{6}$ 1943 ang. handeln med ransonerade varor 15 §.

till vissa slags handlingar.[1] Motsvarigheter finnas också till processrättens kroppsvisitation och kroppsbesiktning, särskilt i form av föreskrifter om läkarundersökning.[2] Sanktionerna äro växlande: fysiskt våld, viten, straff o. s. v.

Det faller i ögonen att alla dessa stadganden betingas av särskilda syften, hänföra sig till speciella områden eller avse speciella slag av upplysningar. Det finnes inga regler, som mera generellt trygga förvaltningsmyndigheternas åtkomst till de upplysningar som enskilda råda över. Visserligen torde väl myndigheternas möjligheter vara något större än som följer av positiva föreskrifter. Sålunda kan väl viss befogenhet att påkalla upplysningar, eventuellt vid personlig inställelse (polisförhör), och att företaga husrannsakan m. m. härledas ur polisorganens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Och det torde likaledes utan stöd av uttryckliga föreskrifter vara möjligt för förvaltningsmyndighet att föranstalta om vittnesförhör vid allmän domstol.[3] Men härigenom vidgas myndigheternas informationsmöjligheter endast i ringa mån. Vad angår räckvidden av polispersonalens befogenheter, har visserligen hävdats att de sträcka sig ganska långt,[4] men detta förefaller ganska tvivelaktigt;[5] i varje fall torde de under inga omständigheter kunna utnyttjas för annat ändamål än upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Beträffande möjligheten att anordna vittnesförhör bör framhållas, att den i brist på medel till vittnesersättning[6] endast i ringa mån torde kunna komma till användning. Det ligger för övrigt i öppen dag, att de upplysningar, som enligt myndighets anvisning lämnas till annan — vare sig det är polisman eller domstol —, icke kunna bliva lika givande som om myndigheten själv har möjlighet att ställa frågor till vederbörande.[7]

Det föreligger sålunda en påfallande skillnad mellan förvaltningsmyndigheternas informationsmöjligheter och dem som stå de allmänna domstolarna till buds i kraft av reglerna dels om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och andra tvångsmedel, dels om vittnen och andra bevismedel. Det finnes inga allmänna regler om rätt att höra vittnen under ed eller part under sanningsförsäkran (jfr RB 37) eller om förhör av annan art, ingen all-

[1] Exempel (jämte författningar citerade s. 112 n. 8): taxeringsförordningen 32 § 3 mom., 35 § 3 mom. 2 st., 79 § 1 mom., 93 § 2 st. — I den mån fråga är om överlämnande av handlingar, blir denna skyldighet jämförlig med processrättens editionsplikt.

[2] Exempel: alkoholistlagen 18 §, hälsovårdsstadgan 12 § 2 mom., 47 § 2 mom., lex veneris 14—16, 21, 22 §§, tuberkulosförordningen 5 § (jfr ALU 1939: 21 s. 15 ff.), k. k. $^{22}/_{2}$ 1935 (läkarundersökning av folkskollärare).

[3] Jfr t. ex. beträffande regeringsrätten Ernberg, FT 1939 s. 340 f.

[4] Se Reuterskiöld, Förel. II: 1 s. 72 ff., Öfversigt af den materiella förvaltningsrätten (1933) s. 201,

[5] Jfr s. 147 ff.

[6] Endast i vissa fall hava författningarna med rätten till vittnesförhör förbundit möjlighet att utbetala ersättning till vittnen. Jfr lagar $^{11}/_{5}$ 1918 (fattigvårdsmål) och $^{27}/_{6}$ 1924 (barnavårdsmål), sinnessjuklagen 40 §, lagen om arbetstidens begränsning 9 § 7 mom.

[7] Jfr Khennets anmärkningar om det begränsade värdet av vid domstol verkställda vittnesförhör i patentmål, FT 1943 s. 172: patentmyndigheten saknar möjlighet att genom frågor till vittnet få sakläget närmare belyst; värdet blir därför beroende av förhörsledarens sakkunskap och parternas förmåga att bedöma vad som är relevant i ärendet.

män möjlighet att genom viten framtvinga skriftliga upplysningar och yttranden, ingen editionsplikt (jfr RB 38: 2), inga bestämmelser om sådana skyldigheter som följa ur processrättens regler om syn (RB 39). Och mycket tvivelaktigt är, i vad mån polisorgan i andra fall än vid beivrande av brott kunna anställa förhör eller anordna husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Detta förhållande synes i hög grad beaktansvärt. I första hand framstår det såsom angeläget att på viktiga punkter skapa större följdriktighet i lagstiftningen och ökad klarhet beträffande gällande rätts innebörd. Det är sålunda en påfallande brist i vår lagstiftning, att medan den med synnerlig omsorg reglerar de tvångsmedel som få anlitas vid efterspanande och beivrande av brott, polisens maktbefogenheter i övrigt blivit på ett högst ofullkomligt sätt reglerade. Det bör anmärkas, att det behov av lagstiftning, som härmed framhålles, givetvis även (och i främsta rummet) avser andra ingrepp i den medborgerliga friheten än de här åsyftade, d. v. s. de ingrepp som äga rum i informationssyfte.[1] Men lagstiftningens uppgift är icke enbart att skapa ökad rättsvisshet. Det gäller också att vidga myndigheternas informationsmöjligheter. I mångfaldiga lägen är förvaltningsförfarandet lika väl som processen i behov av alla möjliga kunskapskällor, för att det skall kunna leda fram till den säkra kunskap om faktiska förhållanden som erfordras.[2] Det kan vara angeläget att få fram upplysningar från parter, särskilt sådana som vilja undkomma de oförmånliga beslut deras upplysningar kunna föranleda. Och framför allt är det av betydelse att kunna fullt utnyttja den kunskapskälla som utomstående personer utgöra. Det är ganska påfallande att, medan denna kunskapskälla står till förfogande vid utredningen av alla slags domstolsmål, den i så ringa utsträckning kan begagnas i förvaltningsärenden. Det kan icke förnekas, att förvaltningsmyndigheterna på detta sätt ofta blivit slagna med blindhet och avskurna från möjligheten att åstadkomma en tillförlitlig utredning; även de enskildes rättssäkerhet lider härav.

En viktig uppgift för lagstiftningsarbetet vore det sålunda att överväga, i vad mån det är möjligt att i nu angivet hänseende vidga myndigheternas befogenheter. Antydningar om vägar, på vilka man i sådant syfte kunde gå fram, hava givits i det föregående. Ett jämförelsevis lätt steg vore det — om man drager i betänkande att låta förvaltningsmyndigheter handhava uppgiften att hålla förhör under vittnesansvar — att vidga möjligheterna till anlitande av domstol för sådant syfte, varvid man särskilt finge vara betänkt på att bereda ökad möjlighet till vittnesersättningar.

Det är likväl självklart, att mot det intresse, som här göres gällande, måste ställas andra. Man måste beakta det besvär och de kostnader det drager med sig för de enskilde — särskilt utomstående — att på det sätt som här

[1] Se s. 147 ff.

[2] Jag kan icke helt instämma i SUNDBERGS uttalande (s. 136) att det i förvaltningsförfarandet blott är i mera begränsad omfattning som »förhandenvaron av relevanta fakta behöver konstateras genom enskilda personers iakttagelser».

avses gå myndigheterna till handa; redan nu klagas ofta över den börda om meddelandet av allsköns upplysningar utgör.[1] Men framför allt måste man taga vederbörlig hänsyn till de enskildes berättigade anspråk på att icke behöva röja allt vad de veta eller råda över. Man måste sålunda t. ex. se till att icke kränka medborgarnas berättigade anspråk på att av personliga skäl eller av ekonomiska hänsyn få hemlighålla vissa ting; välbekant är att detta intresse i viss mån tillgodoses även i processen (jfr t. ex. RB 36: 6, 38: 2). Dessutom måste det iakttagas, att icke den upplysningsplikt som stadgas kommer i konflikt med den tystnadsplikt som gäller för präster, läkare, banker m. fl. (jfr RB 36: 5).[2] Sistberörda problem förenklas emellertid i någon mån dels genom sekretesslagens föreskrifter om hemlighållande av vissa slag av allmänna handlingar, dels genom de i förvaltningsrättsliga författningar icke sällsynta förbuden för tjänstemän att yppa vissa förhållanden som de erfarit i tjänsten.

Skall en lagstiftning i här antydd riktning försökas, torde försiktigheten kräva, att man framför allt tager sikte på specialområden och alltså går vidare på den väg som lagstiftningen hittills beträtt. Regler av generellare räckvidd kunde dock ifrågakomma i den formen att vidgade befogenheter lades i händerna på sådana myndigheter (exempelvis länsstyrelser), av vilka man kan förvänta en fullt tillfredsställande avvägning av det allmännas intressen och de enskildes frihetsanspråk.

Då myndighet ålägger enskilde att inkomma med skriftliga framställningar, gäller med avseende på former och förfaringssätt i huvudsak vad förut sagts om andra hänvändelser till enskilde och om de inlagor som föranledas av sådana.[3] Dock må anmärkas, att ålägganden icke torde kunna meddelas annorledes än genom formliga beslut.

Det har anmärkts, att muntliga former kunna vara av betydelse i förvaltningsförfarandet.[4] Detta gäller i särskilt hög grad, då det gäller att framtvinga upplysningar; det allmänna intresse, som betingar användande av muntliga former, gör sig i sådana fall med särskild styrka gällande. I det föregående har också erinrats om huruledes muntliga förhandlingsformer (personlig inställelse, förhör) redan i viss utsträckning komma till användning. Vid fortsatt lagstiftning i ämnet synes det särskilt angeläget att överväga, i vad mån sådana former för direkt förbindelse mellan myndigheter och enskilde kunna utvecklas.

I samband med frågan om de enskildes plikter i förvaltningsförfarandet bör slutligen erinras om angelägenheten av att myndigheterna icke giva sig sken av att äga större maktbefogenhet än de i verkligheten äga.[5] Medborgarna få med andra ord ej bibringas föreställningen om skyldigheter som i själva verket ej åvila dem. Det går sålunda ej an att utsätta andra äventyr

[1] Jfr s. 211.

[2] Konfliktläget belyses beträffande läkare i JO 1946 s. 152 ff., beträffande banker av NIAL, a. a., särskilt s. 27 ff., beträffande nykterhetsnämnder av SJÖHAGEN, SJT 1942 s. 727 ff. Se även SVENNEGÅRD, FT 1943 s. 67 ff.

[3] S. 105 ff. — [4] S. 107 ff.

[5] Jfr s. 78 med n. 1.

eller påföljder än dem som lagligen kunna inträda. Det är alltså exempelvis otillåtligt att hota med straff, viten eller hämtning, där sådan påföljd ej kan tillgripas. Och det går ej heller för sig att hota en part med t. ex. ärendets avgörande på visst sätt, om myndigheten icke är berättigad att träffa ett sådant avgörande. Men vad sålunda gäller om innehållet i formliga beslut, genom vilka myndigheter hänvända sig till enskilde, gäller även beträffande uttalanden av befattningshavare; också genom sådana kan ett otillåtligt tvång utövas.[1] Och man får gå ännu ett steg längre. Även utan några som helst uttalanden om tvångsmedel från myndigheters eller befattningshavares sida uppfattar den, som icke är fullt förtrogen med rättsläget, lätt nog en framställning från det allmännas sida så, att han icke kan undandraga sig vad som begäres. Denna respekt för det allmännas organ får icke missbrukas; myndigheterna få med andra ord icke presumera frivillighet i sådana fall, där den enskilde i själva verket handlat i en från det allmännas sida framkallad föreställning om plikt. Denna tanke har i RB 28: 1 st. 3 fått ett mycket starkt uttryck i regeln, att samtycke till husrannsakan ej får åberopas, med mindre den misstänkte själv begärt åtgärden. Utan tvivel kunde man peka på åtskilliga situationer på förvaltningsrättens område, i vilka regler i liknande syfte vore av nytta. Någon allmän lagstiftning i ämnet kan dock icke förordas; det är självklart, att man icke kan generellt betaga myndigheterna möjligheten att vädja till de enskilde om frivilliga insatser av den anledningen att sådana hänvändelser kunna missförstås. Vad man generellt kan fordra är blott, att de enskilde icke i någon form skola från det allmännas sida bibringas en felaktig föreställning om plikt. Men denna fordran kan näppeligen med fördel bringas till uttryck i lag.

6. Sanningsplikt.

Till sist ett ord om betydelsen av att enskilde, då de medverka i förvaltningsförfarandet genom avgivande av utsagor, hålla sig till sanningen. Vissa garantier därför finnas. Flerstädes förekomma i författningarna stadganden om ansvar för osanna och vilseledande uppgifter.[2] Då vittnesbeviset kommer till användning är det under vanligt ansvar för mened (SL 13). I åtskilliga fall kan ansvar utkrävas enligt andra lagrum i strafflagen, såsom i 12 kap. om förfalskningsbrott[3] och i 21 kap. om bedrägeri och dylik oredlighet. Understundom drager meddelandet av oriktiga eller vilseledande uppgifter med sig andra påföljder än straff, såsom t. ex. skyldighet att återbetala vad som uppburits, förlust av vissa rättigheter o. s. v.[4] Skadestånd torde i

[1] Jfr JO 1946 s. 152 ff., särskilt s. 166: tjänsteman får icke »uttala sig på ett sådant sätt, att han giver sig sken av att tala å beskattningsnämndens vägnar eller att uttalandet innebär ett direkt hot om beskattning efter skön». Jfr. s. 93 n. 1.

[2] Se t. ex. skattestrafflagen $^{11}/_{6}$ 1943, lagen $^{5}/_{6}$ 1942 om straff för överträdelser av vissa ransoneringsförfattningar, k. k. $^{17}/_{6}$ 1943 ang. handel med ransonerade varor 11, 13 §§, utlänningslagen 40 §.

[3] Jfr NJA 1942 s. 271. Obs. särskilt SL 12: 21.

[4] Se t. ex. folkpensioneringslagen 9 §. Jfr ang. skyldighet att återbetala familjebidrag statsrevisorernas berättelse 1942 s. 18 ff.

vissa lägen kunna utdömas enligt allmänna civilrättsliga regler. Det kan emellertid ifrågasättas, om dessa sanktioner äro till fyllest. Risken för att det allmänna vilseledes i sina mellanhavanden med medborgarna är påtaglig — i synnerhet nutilldags då enskilda och allmänna intressen på så många punkter kollidera, och då det allmännas möjligheter att utforska sanningen äro så begränsade. Särskilt synes det vara anledning att uppmärksamma denna fara på sådana områden, där det för den enskilde gäller att komma i åtnjutande av ekonomiska förmåner. Det förtjänar ur rättssäkerhetens synpunkt övervägas, om man ej genom skärpt straffhot eller på andra vägar kan skapa ökad säkerhet för att det allmänna kommer i besittning av tillförlitliga informationer.[1] Oberoende av hur detta spörsmål bedömes, reser sig på detta område lika väl som på många andra frågan om ökad följdriktighet och likformighet i lagstiftningen; det synes icke vara några bestämda grundsatser, som ligga bakom författningarnas ståndpunkttagande till frågan om ansvar för osanna uppgifter.

[1] I FT 1943 s. 215 ff. har jag framkastat tanken på vidgad återbetalningsskyldighet för den som felaktigt utbekommit statsbidrag, understöd o. s. v., då felet kan läggas honom till last.

VII. Utredningen: medverkan av andra myndigheter än den beslutande.

Ett mycket karakteristiskt och väsentligt inslag i förvaltningsförfarandet är den samverkan som äger rum mellan olika myndigheter. I rättegångsväsendet står domstolen regelmässigt ensam som det allmännas representant. Men bakom de beslut som en förvaltningsmyndighet fattar ligger ofta en mera komplicerad process; de bliva mången gång uttryck för ett på mångahanda olika sätt utformat samarbete mellan olika förvaltningsorgan, produkten av det samråd mellan dem som är ett djupt rotfast inslag i svensk förvaltning. Sakkännedom, erfarenhet och omdöme från olika håll komma så till användning.[1]

Det skulle föra alldeles för långt att här söka överblicka alla de växlande formerna för detta samarbete.

Viktigast är, att material till utredning av anhängiga ärenden i olika former inkommer från andra myndigheter. Det är egentligen med detta förhållande vi hava att sysselsätta oss. Men dessförinnan böra också vissa andra företeelser bringas i erinran.

För det första erinras om att ärenden ofta anhängiggöras hos en myndighet genom framställning från en annan.[3]

För det andra må framhållas, att den beslutande myndigheten för utredning av ett visst ärende fritt kan utnyttja den kunskap den i annat sammanhang vunnit.[4] Men den samlade fond av kunskap, som en myndighet råder över, härrör ofta från andra myndigheter; den har vunnits under samverkan med överordnade och underordnade myndigheter och andra.

Om direkt medverkan av andra myndigheter än de beslutande i redan anhängiga ärenden[5] finnas talrika föreskrifter i specialförfattningar. Undantagsvis gå dessa föreskrifter ut på att ifrågavarande myndigheter skola eller kunna ingripa utan att någon åtgärd i syfte att erhålla deras yttranden vidtages från den beslutande myndighetens sida. Av sådan innebörd äro vanligtvis de bestämmelser, som gå ut på att ett ärende skall anhängiggöras

[1] Förfarandet hos överexekutor kan ur denna synpunkt sägas intaga en mellanställning mellan förvaltningsförfarandet och rättegången. Jfr STJERNQUIST s. 157.

[2] Om värderingen av det utredningsmaterial, som i detta kap. beröres, se s. 81 f.

[3] Se s. 54 ff.

[4] Se s. 72 f.

[5] Till den medverkan som består däri, att ett organ representerande det allmänna uppträder i partsliknande ställning inför myndigheten (s. 88) är det här ej anledning att återkomma.

hos annan myndighet än den beslutande;[1] det heter oftast, att denna skall — eventuellt efter det andra åtgärder i utredningssyfte vidtagits — med eget yttrande översända framställningen till den beslutande myndigheten. På vissa områden är stadgat, att ett visst organ äger eller skall närvara vid nämnders och styrelsers sammanträden eller andra förrättningar och därvid yttra sig.[2]

Huvudsakligen består emellertid samarbetet mellan myndigheter i att den beslutande myndigheten i en eller annan form tager initiativet till prestationer av andra myndigheter, vädjar till dem om medverkan. Dessa prestationer bestå väsentligen i utsagor av olika slag från myndighetens sida. De kunna dock även vara av annat slag. Det kan exempelvis gälla att tillhandahålla handlingar ur myndigheternas arkiv.[3] Vanligt är också, att en annan myndighet än den beslutande får till uppgift att utifrån anskaffa utredningsmaterial. Så t. ex. då polispersonal anställer förhör enligt länsstyrelsens order, eller då, såsom ofta händer, en myndighet avgiver yttrande »efter vederbörandes hörande».[4]

Ojämförligt viktigast äro emellertid de utsagor — i form av yttranden, utlåtanden, undersökningar, bevis o. s. v. — som den beslutande myndigheten kan förskaffa sig av andra. Härom finnas talrika föreskrifter i författningarna. Ibland heter det, att myndigheten vid beredningen av vissa ärenden skall höra viss myndighet, eller införskaffa dess utlåtande eller dylikt, eller att den skall lämna denna myndighet tillfälle att yttra sig; författningen giver därmed uttryck åt att det är ett allmänt intresse, att den ifrågavarande myndighetens röst — vare sig det beslutande organet det önskar eller ej — blir hörd. Ibland inskränka sig författningarna till att angiva, att myndighets medverkan i denna form *kan* påkallas; det beror då i varje särskilt fall av den beslutande myndighetens omdöme, huruvida sådan medverkan erfordras. Understundom är — liksom i det bekanta stadgandet i RF § 10 om »nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk» — icke angivet, vilka myndigheter som skola höras.

Specialförfattningarnas föreskrifter äro emellertid icke ensamma utslagsgivande. Det råder icke något tvivel om att den beslutande myndigheten även utan stöd av sådana äger begära andra myndigheters medverkan. Denna rätt har i stor utsträckning sin motsvarighet i en skyldighet för ifrågavarande myndigheter att prestera vad som begäres av dem. I vissa lägen stannar det icke vid en *rätt* att påkalla andras medverkan: det kan, fastän författningarna tiga, med hänsyn till det föreliggande ärendets beskaffenhet vara en plikt för den beslutande myndigheten att höra andra.

Yttranden kunna sålunda, med eller utan stöd av specialförfattningar, för

[1] Se s. 63 n. 8.

[2] Exempel: byggnadsstadgan 13 §, folkbokföringsförordningen 48 §.

[3] Detta utlämnande av handlingar lyder icke under tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler. Se Herlitz, Grunddrag s. 131.

[4] Enligt k. cirk. 5/6 1931 (nr 213) bör emellertid denna remissformel ej förekomma: i remissbeslutet bör uttryckligen angivas, »vem eller vilka skola höras».

det första inhämtas från underordnade organ. Detta följer i regel, vare sig det blivit uttryckligt stipulerat, t. ex. i instruktioner, eller ej, av själva subordinationsförhållandet. I många lägen kunde det också ligga nära till hands för den, som har att besluta, att införskaffa upplysningar, anvisningar o. d. från överordnade myndigheter; rätt att påkalla sådana torde emellertid icke föreligga i andra fall än då författningarna angiva att så är förhållandet.[1] Vad åter angår statsmyndigheter som varken äro över- eller underordnade, har man i första hand att bygga på specialförfattningarnas föreskrifter; det torde böra anmärkas att då de föreskriva eller tillåta viss myndighets hörande,[2] de därmed tillika torde få anses göra det till en plikt för denna myndighet att yttra sig. Härutöver har man att hålla sig till den allmänna regeln i RF § 47 om myndigheternas skyldighet att »räcka varandra handen» till fullgörande av bl. a. »allt vad rikets tjänst utav dem fordrar», som närmare utförts i instruktionernas regler om rätt att påfordra hjälp av andra myndigheter och om skyldighet att vid behov lämna sådan.[3] I vilken utsträckning på denna grund biträde kan fordras, blir givetvis i varje särskilt fall en omdömesfråga.

Det bör tilläggas, att författningarna — särskilt instruktioner — i stor utsträckning reglera även det samarbete som äger rum inom en och samma myndighet; såsom exempel kan erinras om föreskrifterna om föredragning och de regler beträffande medelsförvaltningen, som gå ut på att visst förhållande skall vitsordas av särskild befattningshavare.

Även kommunala organ medverka. Utan stöd av positiva föreskrifter hava emellertid statsmyndigheter knappast någon verklig rätt att fordra deras medverkan. Det bör anmärkas, att de kommunala organens medverkan understundom betingas av andra synpunkter än dem som bestämma statsmyndigheternas; den kan nämligen gå ut på att — i enlighet med grundsatser om enskildes medverkan som utvecklats i kap. VI — förverkliga kommunernas rätt eller fullgöra dem åvilande skyldigheter. Det har redan anmärkts,[4] att de kommunala organens verksamhet sålunda stundom är att jämställa med statsorgans, stundom med enskildes. I det senare fallet kan det bliva fråga om en skyldighet för myndigheterna att höra kommunala organ och en skyldighet för dessa att yttra sig, som går väsentligt utöver vad positiva författningsföreskrifter giva vid handen och som bestämmes av helt andra synpunkter än dem som betinga myndighetens medverkan. I vilken utsträckning detta är fallet kommer här ej i fråga.

Beskaffenheten av den medverkan som den beslutande myndigheten erhåller av andra är i hög grad växlande. Den kan bestå i upplysningar om

[1] Herlitz, Förel. II s. 145.

[2] Stundom är detta stadgat i syfte att en central myndighet skall kunna dirigera rättstillämpningen, särskilt för att åvägabringa enhetlighet däri. Om arbetsrådets yttranden se s. 81. Om riksräkenskapsverkets upplysningar och anvisningar till redogörare se t. ex. FLU 1945: 50 s. 9. Vidare må erinras om centrala omsättningsskattenämnden (k. f. $^{13}/_{12}$ 1940 19 §), centrala krigskonjunkturskattenämnden (k. f. $^{30}/_{5}$ 1941 32 §) och centrala uppbördsnämnden (uppbördsförordningen 92 §).

[3] Herlitz a. a. s. 144. — [4] Se s. 42 n. 2. Jfr även om organisationer s. 101.

faktiska förhållanden, undersökningar av teknisk och vetenskaplig natur, uttalanden om gällande rätts innehåll och om rättsfrågor i övrigt, värdeomdömen, uttalanden om ifrågasatta besluts lämplighet o. s. v. Den kan hänföra sig till det under utredning varande ärendet i dess helhet; den myndighet som yttrar sig har sålunda att med det material som står till dess förfogande och ur de synpunkter den har att företräda bedöma frågan lika allsidigt som den beslutande myndigheten. Men uppgiften kan också vara mer eller mindre begränsad; det gäller kanske t. ex. endast att se spörsmålet ur en mycket speciell synpunkt eller rentav att lämna besked om eller bedöma ett enda i ärendet relevant faktum.[1] Det är emellertid jämförelsevis sällan, som författningarna precisera omfattningen och beskaffenheten av myndigheternas uppgifter i nu ifrågavarande hänseende, vadan begränsningarna ofta snarare få härledas ur sakens natur och ur gällande bestämmelser om vederbörande myndigheters allmänna uppgifter än ur uttryckliga föreskrifter. Huruvida den beslutande myndigheten äger föreskriva, att infordrat yttrande skall hava ett på visst sätt begränsat innehåll, kan vara ganska tvivelaktigt i sådana fall där en myndighets hörande är föreskrivet. Men i andra fall torde det i regel gå för sig. Otvivelaktigt är detta särskilt då författningarna uttryckligen angiva, att yttranden må infordras i den mån det finnes erforderligt, eller på annat sätt giva vid handen, att hörandet skall bestämmas av det utredningsbehov som föreligger i det konkreta fallet. I ett k. cirk. $^{5}/_{6}$ 1931 (nr 213) har fastslagits att yttrande icke får infordras i vidare omfattning eller från andra än som finnes för ärendets utredning nödigt.[2]

Då myndighets yttrande inhämtas, sker det regelmässigt genom ett formligt beslut, som fästes i skrift och meddelas i denna form, på samma gång som handlingarna i ärendet översändas.[3] Man talar om remiss, kommunikation, delgivning[4] o. s. v.[5]

Förfarandet kan dock i olika hänseenden gestalta sig enklare. Sålunda kan det innebära en beaktansvärd fördel — särskilt då yttranden skola inhämtas från flera håll — att handlingarna överlämnas i avskrift. Det har redan anmärkts, att detta förfaringssätt underlättas, i den mån man anser sig kunna ålägga sökande att till sina ansökningar foga kopior i erforderligt antal.[6] — I sådana fall då det icke förväntas, att den myndighet man hänvänder sig till skall yttra sig över mer än en mycket begränsad del av frågan, kan man inskränka sig till att, utan handlingarnas översändande, i den skriftliga framställning som avlåtes precisera den fråga som önskas besvarad. Eventuellt får hänvändelsen den enkla formen av en förfrågan rö-

[1] En alldeles speciell funktion fyller i besvärsmål yttrandet från den myndighet vars beslut överklagas: det skall giva besked om motiven för beslutet.

[2] Om cirkulärets tillkomst se WÄRN, NAT 1933 s. 155 f.

[3] Jfr med avseende på förfaringssättet k. k. $^{3}/_{7}$ 1916 ang. sättet för skriftväxling i tjänsten rörande ärenden.

[4] K. f. om yrkesmässig automobiltrafik 15 §.

[5] Remissbeslutet kan komma till uttryck i en särskild missivskrivelse eller tecknas på en översänd handling. Jfr ÅKESSON s. 174. Om undvikande av missivskrivelser se k. cirk. $^{7}/_{6}$ 1946.

[6] S. 63.

rande faktiska förhållanden. Det kan också förekomma, att muntliga former användas; erforderliga upplysningar inhämtas eventuellt helt enkelt pr telefon.[1] I vissa fall äro, såsom redan nämnts, muntliga förhandlingsformer författningsmässigt reglerade.

Med avseende på sättet för remissers besvarande må erinras om k. cirk. $^{22}/_{3}$ 1907 (nr 213): yttrandet får tecknas på skrivelsen eller remissakten såvida lämplig plats för sådan anteckning därå finnes; yttrandet må i de fall då det är tillstyrkande och icke anses fordra särskild motivering, avfattas allenast med angivande av sådant tillstyrkande. Dessa föreskrifter inskärptes genom k. cirk. $^{5}/_{6}$ 1931 (nr 213), med tillägg att innehållet i de remitterade handlingarna icke återgives i vidare mån än som är oundgängligen nödvändigt. I k. cirk. $^{18}/_{9}$ 1942 (nr 796) meddelades ytterligare en uttrycklig anmaning till myndigheterna att i största möjliga utsträckning teckna yttranden å inkommen handling i st. f. å särskilt papper. Senast hava föreskrifter i förenklingssyfte (närmast för att minska åtgången av papper) meddelats i k. cirk. $^{7}/_{6}$ 1946 (nr 278).

Ur synpunkten av utredningens effektivitet är det av stor betydelse, huruvida den beslutande myndigheten kan förebygga onödigt dröjsmål i avvaktan på yttranden. Till underordnade myndigheter kan den regelmässigt meddela föreskrift om att yttranden skola avgivas inom viss tid; givetvis är det i så fall angeläget, att den också tillser att icke tiden försittes. I andra fall torde den i allmänhet icke kunna gå längre än till att göra en hemställan i samma riktning och att, om yttrandet dröjer, göra sig påmint.[2]

De lege ferenda inställer sig först spörsmålet, huruvida det är sörjt för att myndigheter bliva hörda i alla de fall där så borde ske. Skall det måhända betecknas som en brist i lagstiftningen, att denna i stor utsträckning låter det bero av den beslutande myndighetens bedömande, huruvida andra skola höras? Och vidare: länder det förvaltningsverksamheten till förfång, att det icke alltid är klart, huruvida den myndighet, från vilken ett yttrande begäres, är skyldig att svara? Om ur någon av dessa synpunkter svårigheter yppat sig på ett speciellt område, böra de givetvis undanröjas genom specialförfattningarnas fullständigande. När annan myndighet än den beslutande regelmässigt förfogar över en sakkunskap eller en kännedom om faktiska förhållanden, som äro av avgörande betydelse för ärendenas behandling men icke står den beslutande myndigheten till buds, bör denna myndighets medverkan vara tryggad. Det bör för det första vara klart, att den icke kan undandraga sig att medverka, när så påfordras, och eventuellt kan det vara önskvärt att dess hörande göres obligatoriskt. Men knappast kan ett ingripande av lagstiftningen i sådant syfte vara behövligt annat än på speciella områden. I det stora hela förspörjes, så vitt jag kunnat erfara, mycket sällan klagomål över att myndigheter icke höras, där så bort ske.

[1] Om sådana formers användande i samarbetet mellan länsstyrelserna och deras experter (förste provinsialläkare m. fl.) se Åkesson s. 61 ff.

[2] Jfr s. 75. Enligt k. cirk. $^{5}/_{6}$ 1931 har myndigheten att »genom påminnelser eller eljest tillse, att svaren inkomma inom föreskriven tid eller, där tid för svars avgivande ej är utsatt i remissbeslutet, inom skälig tid efter beslutets dag».

Snarare föreställer jag mig — visserligen utan att härutinnan äga tillräcklig kännedom om förvaltningens arbetsvanor — att det kan vara anledning att betona faran för att myndigheter höras i alltför stor omfattning.[1] Lika väl som kommunikation med enskilde ofta nog sker på ett mekaniskt sätt, torde det inträffa, att ärenden remitteras till andra myndigheter än dem som verkligen hava något av betydelse att andraga, och att remisserna icke i så hög grad som önskvärt vore precisera vad det är som myndigheten har att yttra sig om. Det ligger i öppen dag, att myndigheterna genom sådana remissformer kunna belastas med överflödigt arbete och ärendenas behandling fördröjas. När sådana vanor utbildas, utvecklas för övrigt lätt nog ett betänkligt divisionsansvar: såväl den beslutande myndigheten som den som yttrar sig föreställer sig gärna, att den andra ägnat saken en mera grundlig prövning än den som i verkligheten ägt rum.

Lagstiftningen måste ägna dessa olägenheter oavlåtlig uppmärksamhet. Den måste sålunda vara försiktig med att göra myndighets hörande obligatoriskt; sådant bör förekomma blott när det verkligen behöves. Lagstiftningen måste i möjligaste mån fasthålla och utveckla den grundtanke, som ligger bakom det ovan citerade k. cirk. $^5/_6$ 1931: att yttrande icke får infordras i vidare omfattning eller från andra än som finnes för ärendets utredning nödigt. Detta innebär att jämväl i förhållandet myndigheterna emellan göra allvar av undersökningsprincipen.[2] Den beslutande myndigheten har att — vägande mot varandra behovet av upplysningar och olägenheterna av dröjsmål — bedöma varje fall efter dess egenart. Särskilt är det önskvärt, att den kan giva upplysning om i vilka hänseenden den önskar besked.[3] För att hörandet på detta sätt skall kunna gestaltas fullt effektivt, fordras emellertid, att myndigheten redan vid tidpunkten för remissen bildar sig en viss uppfattning av ärendets innebörd. Detta kan kräva ett dubbelarbete, som blir betungande för myndigheten och kan fördröja dess arbete. Häri ligger väl huvudanledningen till att remisser i så pass stor utsträckning ske i blindo: man övervältrar på den myndighet som skall yttra sig uppgiften att klargöra vad yttrandet egentligen skall avse. Det skall icke fördöljas, att det är förenat med stora svårigheter att genomföra mera rationella former för samarbetet.

Uppgiften att åvägabringa en förnuftig tillämpning av remissväsendet kan emellertid ej läggas på den beslutande myndigheten enbart. Det är icke alltid som denna myndighet själv kan bedöma, i vad mån ett yttrande från annan myndighet kan bliva till gagn. Den myndighet, som har att yttra sig bör själv veta att icke andraga annat än sådant som med hänsyn till dess kompetens och ärendets beskaffenhet är av betydelse. Men för säkerhets skull kan det mången gång vara lämpligt att giva remissen den formen, att vederbörande myndighet icke ålägges utan endast lämnas tillfälle att yttra sig. Därmed klargöres, att det är dess sak att själv avgöra, om den

[1] Om förenklingar i remissväsendet under krigsförhållanden se lag $^{13}/_3$ 1942 5 §.

[2] Jfr härom och beträffande fortsättningen s. 75.

[3] Enligt k. cirk. $^5/_6$ 1931 bör i remissbeslutet uttryckligen angivas, »då yttrande finnes erforderligt allenast beträffande viss del av ärendet».

har något att anföra eller ej. Man undgår då yttranden, som giva skenet av ett ståndpunktstagande, som i själva verket ej ägt rum, eller av att det ståndpunktstagande, som skett, grundats på en större sakkännedom än den som i verkligheten stått myndigheten till buds. Det synes med hänsyn härtill önskvärt att författningarna icke fordra ett hörande, där det är alldeles nog att tillfälle gives till yttrande.

Viktigast för en ändamålsenlig gestaltning av remissväsendet är måhända att formerna icke göras tyngre och omständligare än omständigheterna påkalla. Det är sålunda önskvärt att skrivsättet blir så enkelt som möjligt och onödig vidlyftighet undvikes.[1] Hinder för enkla, eventuellt muntliga meddelelseformer, som författningarna innehålla, böra icke bibehållas, när sådana former utan olägenhet kunna komma till användning; härvid måste likvisst ihågkommas, att det är en allvarlig olägenhet, om en inskränkning av skriftligheten i frågor av väsentlig betydelse äventyrar den offentlighet som ernås genom reglerna i TF § 2 eller parters information om vad som andragits i ärenden vilka röra dem.[2]

Här skall ej vågas något omdöme om i vilken mån förvaltningsförfarandet i här antydda hänseenden är alltför tungrott. I den mån så är fallet, vill det synas, som om det som här anförts i första hand borde påkalla uppmärksamhet vid redigeringen av specialförfattningar. Men eventuellt kunde vissa riktlinjer, utöver dem som kommit till uttryck i de ovan citerade cirkulären 1907, 1931, 1942 och 1946, uppdragas genom allmän lagstiftning.

[1] Jfr ovan s. 122. Jfr beträffande redogörelser, i länsstyrelsernas remissyttranden till K. M:t, för vad som förekommit i de ärenden i vilka de avgivas Åkesson s. 139.

[2] Se s. 56.

VIII. Beslut. Expeditioner. Delgivning.

1. Beslut och delgivning.

De beslut som fattas i ett förvaltningsärende kunna vara av olika slag.[1] Viktigast äro givetvis de *slutliga beslut,* som innebära att anhängigheten upphör, d. v. s. att myndigheten skiljer sig från ärendet. I allmänhet äro sådana beslut *huvudsakliga,* d. v. s. så beskaffade att de väckta sakfrågorna genom dem avgöras. Det är i regel hela frågan som på detta sätt avgöres. Enligt RB förekommer också under vissa förutsättningar »deldom» (17: 4, 30: 4) eller »mellandom» (17: 5). Inom förvaltningsrätten torde sådana partiella avgöranden ofta få anses vara tillåtliga utan positiv föreskrift. — Givetvis är det icke alltid som det slutliga beslutet innebär ett avgörande av huvudsaken; det kan exempelvis gå ut på ett ärendes avskrivning eller avvisning, det senare eventuellt i förening med dess överlämnande till annan myndighet, då myndigheten finner sig själv obehörig.

Innan fråga uppkommer om slutligt beslut, kan myndigheten hava att fatta *beslut av annan art.*

Först och främst sådana som utgöra led i beredningen: beslut om kommunikation, inkallelse till muntligt förhör, remiss till annan myndighet o. s. v. Om sådana beslut har talats i kap. V, VI och VII; erinras bör att åtgärder under utredningen också företagas utan formliga beslut.

Under utredningens gång kunna emellertid också beslut ifrågakomma, vilka närmast äro jämförliga med civilprocessens »kvarstad, skingringsförbud och annan handräckning» (RB 15) eller med motsvarande exekutionsrättsliga åtgärder[2] eller med häktning, anhållande, reseförbud, kvarstad, skingringsförbud och beslag inom straffprocessen (RB 24—28). Sådana åtgärder tjäna olika syften, men framför allt hava de karaktären av säkerhetsåtgärder: genom dem tryggas realiserandet av sådana anspråk, som ännu ej fastställts genom slutligt avgörande. De förvaltningsrättsliga författningarna innehålla stundom föreskrifter med liknande syfte, så t. ex. om provisoriskt frihetsberövande,[3] om beslag m. m.[4] Härtill kommer att vissa ingrepp av liknande natur utan särskilt positivrättsligt stöd torde kunna vidtagas av de

---

[1] Jfr SUNDBERG s. 141 f.

[2] Jfr om s. k. tillsvidareutslag STJERNQUIST s. 91 f., 173 ff.

[3] Se t. ex. alkoholistlagen 25 §.

[4] Jfr också t. ex. lagen 25/6 1909 om naturminnesmärkens fredande 4 §: i avvaktan på slutlig prövning må K. B. »förbjuda åtgärd varav skada kan tillfogas det uppgivna naturminnesmärket».

exekutiva myndigheterna[1] och av polismyndigheterna,[2] och att den myndighet, som har ett ärende under behandling, i många lägen, utan att författningarna utsäga det, måste anses befogad att, innan utredningen förts till slut, förberedelsevis fatta ett beslut av begränsad räckvidd (exempelvis gällande endast tillsvidare). Med processrättens regler som bakgrund kunde man vara benägen att fråga sig, huruvida icke förvaltningsförfarandet är i behov av generellare föreskrifter till säkerställande av de intressen, om vilka det är fråga i förvaltningsärendena. Det vore emellertid betänkligt att lägga alltför vidsträckta maktmedel av här ifrågavarande art i händerna på förvaltningsmyndigheter; så vitt jag vet, har icke heller något behov av att utbygga lagstiftningen i denna riktning gjort sig gällande.

När ett beslut fattats som rör enskild rätt, skall det i en eller annan form givas till känna för vederbörande.[3] Endast i undantagsfall förekommer, att intet sådant tillkännagivande ingår i förfarandet. Mantalsskrivningen är t. ex. fullbordad i och med att mantalslängden upprättas. Åtskilliga beslut angående statsbidrag, understöd, ersättningar o. s. v. bliva ej heller tillkännagivna för mottagaren på annat sätt än genom att medlen utbetalas eller icke utbetalas. Vissa beslut, som gå ut på ingrepp i personlig frihet eller egendom, bliva icke heller tillkännagivna; ingreppet företages omedelbart.

Tillkännagivandet har betydelsefulla rättsverkningar. För det första gäller i regel om överklagbara beslut, att besvärsrätten står öppen under viss tid räknad från tillkännagivandet;[4] beslutet vinner — så uttryckes också detta förhållande — icke laga kraft förrän då nämnda tid utlöper. För det andra märkes, att ett beslut i allmänhet överhuvud taget ej utövar några rättsverkningar (»länder till efterrättelse») i förhållande till den det angår förrän det tillkännagivits för honom.[5] Det är angeläget att fastslå, på vad sätt tillkännagivande skall äga rum för att rättsverkningar av dessa två slag skola inträda. Det är — detta torde förtjäna understrykas — icke utan vidare givet, att förutsättningarna för inträde av de båda olika slagen av rättsverkningar alltid äro alldeles desamma.[6]

Det är den beslutande myndighetens sak att vidtaga åtgärder för beslutens tillkännagivande. Detta är en naturlig konsekvens av det nyss sagda: myndighetens uppgift är ej slutförd med att beslutet fattas, den måste också sörja för att det utvecklar åsyftad rättslig verkningskraft. Detta gäller emellertid blott såsom en allmän grundsats. Det är icke alltid utan vidare givet, att myndigheten skall vara verksam för åstadkommande fullt ut av detta resultat, och det kan också inträffa att myndigheten är skyldig att vidtaga

[1] Om användningen av tillsvidareutslag för förvaltningsrättsliga syften se STJERNQUIST s. 88, 186 f.

[2] Jfr SUNDBERG s. 201 ff.

[3] Det offentligrättsliga tillkännagivandets former hava gjorts till föremål för en rikt dokumenterad undersökning av FAHLBECK I s. 175 ff., till vilken här en gång för alla hänvisas.

[4] Se vidare s. 191 ff.

[5] Se vidare s. 140 ff.

[6] Det är icke heller givet, att alla de rättsverkningar som avses, då det heter att ett beslut länder till efterrättelse, inträda under samma förutsättningar. Se nedan s. 140.

åtgärder utöver dem som fordras för att de nyss nämnda verkningarna skola inträda.

Strängt taget har man således med avseende på besluts tillkännagivande att särhålla tre frågeställningar:

1) vilka åtgärder är myndigheten skyldig att vidtaga?

2) vad fordras av tillkännagivande för att ett beslut över huvud taget skall kunna utöva rättsverkningar (jfr kap. IX)?

3) vad fordras av tillkännagivande för att besvärstiden skall börja löpa och laga kraft sålunda i sinom tid inträda (jfr kap. X: 7)?

I förevarande sammanhang uppmärksammas närmast den första frågan. Men givetvis måste de båda andra samtidigt hållas i tankarna.

Åtskilliga författningar sysselsätta sig med frågan, huru delgivning skall äga rum, särskilt genom att lämna föreskrifter om expeditioners innehåll och form, sättet för deras överbringande till dem saken rör, o. s. v. Vissa bestämmelser av generell natur förekomma sålunda i expeditionslösenförordningen, stämpelförordningen, k. br. $^{5}/_{1}$ 1808 (om delgivning med menigheter m. fl.), k. cirk. $^{22}/_{3}$ 1907 (bl. a. om avfattande av resolutioner och utslag), k. k. $^{3}/_{7}$ 1916 (om sättet för skriftväxling), lagen $^{13}/_{3}$ 1942 (om kungörande i kyrka), k. cirk. $^{18}/_{9}$ 1942 (om tergalresolutioner) och k. cirk. $^{5}/_{11}$ 1943 (om postdelgivning). Ämbetsverkens instruktioner innehålla ofta bestämmelser exempelvis om expeditioners undertecknande. Härtill kommer, att särskilda författningar i stor utsträckning meddela bestämmelser av synnerligen växlande innehåll om delgivning i särskilda slag av ärenden. Författningsbestämmelserna äro emellertid mycket långt ifrån att fullständigt reglera hithörande spörsmål; i följd därav har på olika områden en mycket växlande praxis utvecklats.

Det kan utan tvekan hävdas, att lagstiftningen har viktiga uppgifter att fylla på detta område.[1] Avsaknaden av fasta regler är betänklig ur rättssäkerhetssynpunkt. Och ur samma synpunkt framstår det som en allvarlig olägenhet, att förfaringssättet är väsentligt mera skiftande än som betingas av sakliga skiljaktigheter mellan olika slag av ärenden. Allmänheten har ett berättigat anspråk på att kunna vinna en något så när klar överblick över vad myndigheter och enskilda hava att åtgöra och om den rättsliga betydelsen av olika slags åtgärder. Det är tillika ett önskemål, att delgivningsformerna gestaltas på ett så enkelt och rationellt sätt som möjligt, utan att likväl rättssäkerhetens krav åsidosättas.

Sedan länge har också uppmärksamheten varit fästad på detta spörsmål. Man har här ett av de jämförelsevis få exemplen på att en allmän fråga inom förvaltningsförfarandet aktualiserats i direkt anslutning till processrättslikt reformarbete. Under förarbetena till 1899 års lagstiftning om stämning påyrkades i högsta domstolen, att ordningen för stämnings delgivande skulle erhålla tillämpning »i avseende å delgivning av offentlig myndighets bud i allmänhet».[2] Denna tanke blev ej realiserad. Men den hölls vid liv.

[1] Jfr Fahlbeck I s. 239 ff., Hjärne, FT 1938 s. 204.

[2] NJA II 1899: 6 s. 43.

I varje fall hava sedermera inom Kungl. Maj:ts kansli vissa utredningar i ämnet ägt rum.[1] På många punkter hava ock på senaste tid resultat vunnits; jag syftar särskilt på lagen 13/3 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka och k. cirk. 5/11 1943 om postverkets anlitande för delgivning av myndighets beslut. I ett 1945 avgivet betänkande med förslag angående kommissionärsväsendet (SOU 1945: 34) föreligga också förslag angående ändrade bestämmelser om expeditioners tillhandahållande m. m.

I det följande skola, jämte en redovisning av gällande rätt, några antydningar lämnas om spörsmål som de lege ferenda synas förtjäna beaktande. Det lämnas härvid därhän, i vilka former hithörande problems lösning bör eftersträvas. Det må blott anmärkas, att problemen i förhållandevis stor utsträckning synas lämpade för allmän lagstiftning — som särskilt blir naturlig, om, såsom i annat sammanhang förordas, besvärsinstitutet blir föremål för rättslig reglering — eller i varje fall för en lagstiftning med subsidiär giltighet i förhållande till specialbestämmelser eller en sådan lagstiftning som s. a. s. uppställer standardformer, vilka bliva giltiga i den mån detta med avseende på särskilda slag av ärenden föreskrives.[2]

Delgivning kan ske i muntlig form. Vid rättegång är detta som bekant huvudregeln (jfr RB 17: 9, 30: 7). Domar och andra slutliga beslut »avkunnas» av domstolarna inför parterna, som regelmässigt äro närvarande; denna regel skall enligt nya RB tillämpas även vid överrätterna. Den skriftliga expeditionen, som principiellt är någonting sekundärt, skall sedermera tillhandahållas parterna. Det är en undantagsföreteelse, att domen, utan att »avkunnas», först senare, efter att hava avfattats skriftligen, »meddelas» genom att den »hålles tillgänglig å rättens kansli». För beslut, som ej äro slutliga, finnes ingen föreskrift om att de skola meddelas i skriftlig form. Tiden för begagnande av rättsmedel räknas från den tidpunkt då domen »gavs» (RB 50: 1, 51: 1) eller beslutet »meddelades» (RB 52: 1).[3]

Vad som i rättegångsväsendet är regel är emellertid ett undantag i förvaltningsrätten. När ärenden avgöras vid muntliga förhandlingar, förekommer även där, att beslut »avkunnas»; ofta utfärdas därefter en expedition.[4] Även eljest kunna meddelanden förekomma i muntlig form[5] (eventuellt pr telefon); särskilt gäller detta andra beslut än slutliga. När sådana former komma till användning, synes det dock ovisst, i vad mån de äro tillfyllest;

---

[1] Det har åtminstone delvis skett i sammanhang med överväganden om lagstiftning angående besvär. Se s. 162, 191 ff.

[2] Frågan gäller — det bör hållas i minnet — delgivning av beslut av konkret natur, som angå enskild rätt. Offentligrättsliga tillkännagivanden av annat innehåll (jfr härom FAHLBECK, a. a.) falla utom ämnets ram. Men det är givet, att det vid ev. lagstiftning i ämnet kan befinnas lämpligt att beakta även sådana tillkännagivanden. — FAHLBECK yttrar, s. 252, tvivelsmål beträffande möjligheten att åstadkomma generella stadganden.

[3] Obs. även RB 33: 4 ff. om delgivning av inlagor och andra handlingar.

[4] Se t. ex. utlänningslagen 34 §, lösdriverilagen 2, 5 §§. Jfr om »avkunnande» även det ålderdomliga stadgandet i k. cirk. 2/11 1791 (om domkapitel).

[5] Se t. ex. rekvisitionslagen 6 §, varav framgår att rekvisition icke alltid behöver ske genom rekvisitionsskrivelse.

regler om delgivning torde oftast vara så att förstå, att skriftlig form fordras även då författningarna ej — såsom någon gång händer[1] — direkt utsäga det. I förenklingssyfte kan det i vissa lägen vara önskvärt, att muntliga former utvecklas. Måhända kunde detta vara en uppgift för lagstiftningen; jfr RB 33: 6 om delgivning pr telefon enligt av Konungen meddelade föreskrifter. Regeln är emellertid som sagt, att besluten tillkännagivas i skriftlig form: det är genom »expeditioner» som kunskap om dem förmedlas. Och denna regel måste komma att bestå även om muntligheten skulle få något större insteg inom förvaltningsrätten och viss möjlighet även eljest öppnas för muntlig delgivning; skriften måste regelmässigt förbliva det primära meddelsemedlet, då myndighetens beslut skall bringas till vederbörandes kännedom.

2. Expeditioner.

Sedan ett beslut fattats, skall det sålunda regelmässigt fästas i skrift; eventuellt föreligger denna handling redan före beslutfattandet i form av förslag eller koncept eller i utskrift utan namnunderskrift.

Det kan förtjäna framhållas, att sådan skriftlig fixering av besluten äger rum icke blott i expedieringssyfte utan även i andra syften. Ett sådant syfte är att hos myndigheten *bevara kännedom om vad som beslutats*. För sådant ändamål föras hos myndigheterna enligt författningsbestämmelser och praxis protokoll, diarier,[2] registratur, liggare, koncept etc., genom vilka beslut i deras helhet eller mer eller mindre utförliga anteckningar om deras innehåll bevaras till framtida upplysning. Man lägger vid en närmare undersökning av dessa bestämmelser och denna praxis märke till att förhållandena äro i hög grad växlande — och detta ofta utan att skiljaktigheterna kunna antagas vara sakligt betingade. Så t. ex. gälla hos olika länsstyrelser olika regler om vad som skall föras till protokoll.[3] Ur de synpunkter som bestämma denna utredning kan något behov av att i sådana hänseenden åstadkomma större likformighet — såsom t. ex. genom RB:s regler om protokoll (kap. 6) — icke föreligga.[4] Man observerar tillika, att de skriftliga uppteckningarna understundom äro ofullständiga, så t. ex. i de fall då av utfärdade expeditioner icke ordalydelsen utan endast deras huvudsakliga innehåll upptecknas.

[1] Såsom t. ex. i alkoholistlagen 56 §: besvärstid räknas från den dag då klaganden »skriftligen erhöll del av beslutet». För kategoriskt synes mig Fahlbecks uttalande s. 222 om möjligheten för telefonisk delgivning; de lagrum han åberopar avse f. ö. ej förvaltningsakters delgivning.

[2] Givetvis hava t. ex. diarier och ofta protokoll även andra uppgifter än att fixera beslutens innehåll. Till frågan, i vilken grad ett diarium kan »användas som omedelbar kunskapskälla beträffande visst ärendes närmare innebörd», se Åkesson s. 75 ff.

[3] Jfr om protokollföring i allmänhet Sundberg s. 143. Angående protokollföringen inom länsstyrelserna se Åkesson s. 88 ff. Exempel på författningsbestämmelser om protokoll: utlänningslagen 33 §, lösdrivarlagen 2, 3 §§, folkbokföringsförordningen 51 §. instr. för kammarrätten 27 §. Om protokollföringen i kommunalrätten jfr Sundberg, Kommunalrätt s. 228 ff.

[4] Vad t. ex. protokoll angår, är det ju uppenbart, att de i olika fall hava helt olika funktioner; »protokoll» är egentligen blott ett gemensamt namn för delvis helt olika företeelser.

Icke heller detta förhållande torde behöva föranleda något ingripande i lagstiftningsväg.

Vissa arter av skriftliga uppteckningar tjäna icke blott till myndighetens utan även till allmänhetens information. Sålunda kan erinras om kyrkoböcker, mantalslängder, handelsregister o. s. v.; det kan anmärkas, att själva beslutets innebörd i dessa fall ofta just är den, att viss anteckning skall göras i registret eller längden.

Här skall emellertid uppmärksamheten koncentreras på den skriftliga uppteckningen av beslutet, som har till syfte att förmedla kunskap om detta till dem det vederbör: *expeditionen*. Det första ledet i delgivningen består — om man här liksom i fortsättningen bortser från de undantagsfall i vilka muntligt tillkännagivande är den enda eller i varje fall den primära formen — däri att expeditioner upprättas.

Här möter genast frågan, *för vilka personer expeditioner böra upprättas*. Denna fråga är i processrätten utomordentligt enkel att besvara: det är parterna.

När man överväger frågan för förvaltningsrättens vidkommande, har man först att uppmärksamma, att det till en viss grad beror av den enskildes vilja, huruvida han skall få del av expeditioner. Expeditionslösenförordningen skiljer mellan »expedition vilken utan särskild begäran bör utfärdas» (se särskilt 16 § st. 11) och expedition som utfärdas på därom av »part» framställd begäran (st. 12). Förordningen talar också om »expedition som eljest utfärdas» (st. 13). Sistnämnda regel bör ses mot bakgrunden av tryckfrihetsförordningens regler om rätt för »envar svensk medborgare» att utbekomma allmänna handlingar (2 § 2: o), som bl. a. innebära att handlingar i regel kunna utfås »i bestyrkt avskrift mot vederbörlig avgift» (2 § 3: o). I allmänhet kan sålunda vem som helt — alldeles oberoende av partsställning — påfordra att utbekomma expeditioner i avskrift — förutsatt att de ej falla under någon sekretessföreskrift.[1] Den som är »part» har emellertid, vad nu än författningen må avse med denna term, härutinnan i vissa hänseenden en bättre rätt. För det första gälla enligt st. 12 andra regler om tiden för tillhandahållande.[2] För det andra är hans rätt oberoende av sekretessföreskrifter (sekretesslagen 39 §). Det skall också observeras, att den i tryckfrihetsförordningen reglerade rätten att utbekomma en expedition förutsätter att denna är »utfärdad» (2 § 1: o), och att kostnaderna ofta gestalta sig olika för part och utomstående.

I belysning av den för svensk rätt egenartade regeln om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar är det emellertid givetvis framför allt frågan, i vilka fall expeditioner skola utfärdas »utan särskild begäran», som tilldrager sig intresse. Svar lämnas i icke ringa omfattning av specialförfattningar, vilka angiva de personer som skola erhålla expeditioner. Därutöver har man att beakta reglerna om skyldighet att utlösa expeditioner (expeditionslösen-

[1] Obs. ock att rätten att utfå kommunala handlingar i avskrift är beskuren. TF 2 § 3:o.

[2] Obs. emellertid att även den som icke är part äger utfå handling »genast eller så snart det kan ske». TF 2 § 3:o, jfr dock expeditionslösenförordningen 16 §.

förordningen 10 §); för den som har sådan skyldighet skall under alla omständigheter expedition utfärdas. I övrigt måste det ankomma på myndigheterna att avgöra, för vilka personer expeditioner skola utfärdas. Svaret behöver väl — såsom nyss framhållits — i de flesta fall ej vålla någon tvekan. Det är givetvis i regel sökanden och ingen annan som skall få del av beslut över hans ansökan. Självklart är, att den mot vilken en förpliktande förvaltningsakt riktas skall erhålla en expedition. Men svårigheter vållas ej sällan av det ofta anmärkta förhållandet, att det icke alltid är klart vilka som skola räknas som parter och att många andra än de som intaga en verklig partsställning kunna beröras av förvaltningsärenden. Detta förhållande medför för det första ofta osäkerhet om förvaltningsaktens innehåll, nämligen vem som rätteligen skall göras till dess adressat.[1] Och då det står klart vad akten i detta hänseende skall innehålla, kan det vara ovisst, vilka som, med hänsyn till de rättsverkningar den utövar, böra erhålla del av den. Särskilt när även andra än de, som akten närmast rör, äga besvärsrätt, kan det ur allmän synpunkt vara angeläget att genom delgivning åstadkomma, att laga kraft inträder gentemot dem. Även för den enskilde kan detta vara av intresse; han kan särskilt vara intresserad av att andras möjligheter att överklaga en till hans förmån meddelad förvaltningsakt icke genom underlåten delgivning bevaras. Någon rätt att påfordra, att myndigheten i sådana lägen skall sörja för delgivning med den, vars besvär han befarar, torde han emellertid ej äga.[2]

Expeditionen utgöres understundom av ett utdrag ur eller en avskrift av en hos myndigheten upprättad och där bevarad handling, exempelvis protokollsutdrag. Med avseende på beslut, som föranledas av till myndigheten inkomna handlingar, har man i förenklingssyfte sökt genomföra den ordningen att beslut i största möjliga omfattning skola tecknas å handlingen (k. cirk. $^{18}/_{9}$ 1942; jfr tidigare k. cirk. $^{22}/_{3}$ 1907); expeditionen blir då en tergalresolution.[3] Vanligen är emellertid expeditionen en helt självständig, i meddelelsesyfte upprättad handling. Sådana expeditioner framträda under olika benämningar (av vilka vissa tillika även utmärka det bakom expeditionen liggande beslutet): resolution, utslag, beslut, brev, bevis, fullmakt, förordnande, certifikat, tillståndsbrev o. s. v. (ytterligare exempel se expeditionslösenförordningen 3 § och stämpelförordningen 3 §).[4] Terminologien bestämmes delvis av författningarna, men har eljest utvecklats ganska olika hos olika myndigheter.[5] I och för sig kan icke denna olikformighet medföra några olägenheter. Dock bör det uppmärksammas att olikheterna medföra, att stämpel ofta nog debiteras efter olika grunder hos olika myndigheter.[6] Till

[1] Staedler, FT 1945 s. 136 ff., Fahlbeck I s. 66 f.

[2] Jfr s. 135 n. 1.

[3] Av liknande karaktär är t. ex. viseringen. Jfr utlänningskungörelsen 3 kap. — Vidgad användning av tergalresolutioner förordas av Åkesson s. 86 ff., som också hävdar, att det i många fall är nog, att länsstyrelsens beslut genom stämpel påtecknas ingivna handlingar.

[4] Jfr Sundberg s. 142.

[5] Se t. ex. Åkesson s. 82 ff.

[6] Se statsrevisorernas berättelse 1945 s. 99 ff.

förebyggande härav kunde det tänkas, att specialförfattningarna oftare än nu är fallet angåve expeditionens benämning, och att de invecklade reglerna om olika avgifter för olika slags expeditioner underkastades översyn.[1]

Härnäst kommer frågan om *vad expeditionen skall innehålla.*[2] I klarhetens intresse bör måhända härvid anmärkas, att detta spörsmål visserligen delvis ligger helt och hållet vid sidan av frågan om det bakomliggande beslutets innehåll (så t. ex. i den mån det är fråga om utsättande i expeditioner av parters namn o. d.) men i huvudsak tillika är en fråga om vad beslutet skall innehålla.

Expeditionen skall framför allt innehålla själva slutet (jfr RB 17: 7, 30: 5: domslutet). Men är detta nog? I anslutning till gamla RB 24: 3 har det i viss omfattning förekommit att även »själva saken och målet däri tvisten består, med dess nödiga omständigheter, tydligen däri (d. v. s. i expeditionen) utsättas, så ock de huvudskäl och den lag, däråt slutet grundas»[3] (jfr även ovan anförda lagrum i nya RB dels om »parternas yrkanden och invändningar, samt de omständigheter varå de grundats», dels om »domskälen med uppgift å vad i målet är bevisat»; annorlunda däremot i RB 17: 13 om »beslut», som endast skall, »i den mån det erfordras, angiva de skäl, varå beslutet grundas»). På vissa områden följes inom förvaltningen domstolsbruket att skriva utslag med »rubrik». Här och var meddela också författningarna föreskrifter om att expeditionerna skola innehålla motiv för besluten.[4] Därjämte möter man i författningarna varjehanda föreskrifter om vad expeditionerna i övrigt skola innehålla.[5]

Det är klart, att utförligheten ur vissa synpunkter kan vara av stor betydelse för den som beslutet rörer. Särskilt är det i många fall av stort värde att vinna kännedom om grunderna för decisionen; de olägenheter för den enskilde, som ur kostnadssynpunkt varit förbundna med alltför vidlyftiga expeditioner, kunna numera knappast tillmätas alltför stor betydelse. Å andra sidan är det uppenbart, att det i otaliga saker skulle innebära fullkomligt överflödig kraftförbrukning att skriftligen redovisa saksammanhanget eller grunderna för ett beslut; därför föreskriver också expeditionslösenförordningen, att »expedition må ej författas vidlyftigare än sakens beskaffenhet fordrar» (6 §). Likväl tör det väl hända, att här och var onödig kraft förbrukas vid expeditioners avfattande.[6] Lika litet som i rättegångsbalken torde det låta sig göra att med fullständig tydlighet angiva, vad en expedi-

[1] Jfr Ulne, FT 1945 s. 197 ff., i anslutning till statsrevisorernas s. 131 n. 6 cit. uttalande. Angående en eventuell revision av reglerna om stämpel och expeditionslösen se nedan s. 212 ff.

[2] Praxis torde i detta hänseende till ej ringa del bestämmas av att vissa föreskrivna expeditionsformer (såsom utslag, resolution o. s. v.) anses fordra ett särskilt sätt för beslutets avfattande. Men det är icke säkert, att uppfattningen om vad sålunda kräves på alla håll är densamma.

[3] Jfr Herlitz, Grunddrag s. 40.

[4] Se t. ex. utlänningslagen 22 §, taxeringsförordningen 90 §, aktiebolagslagen 190 § (när godkännande vägras).

[5] Se t. ex. fattigvårdslagen 74 § (erinran om viss påföljd).

[6] Detta hävdas med bestämdhet av Åkesson s. 83 ff. Särskilt kritiseras överflödigt refererande av remissmyndigheters yttranden.

tion bör och icke behöver innehålla. Men det vore kanske icke omöjligt att utforma vissa allmänna grundlinjer siktande till inskränkning av alltjämt förekommande överflödig vidlyftighet. Sålunda förtjänade det väl övervägas, i vad mån rubrikskrivning kan anses behövlig. Det kunde måhända också komma till uttryck i lagstiftningen, att grunderna för besluten framför allt behöva (mer eller mindre utförligt) angivas i sådana fall, då beslutet kan överklagas och parten för den skull har ett påtagligt intresse att bliva orienterad om de grunder, på vilka det bygges.[1] Av andra skäl är det önskvärt, att beslut, som fattats i sista instans, bliva på ett klarläggande sätt motiverade; avgörande är, vad sådana beslut angår, behovet av en tillräckligt vägledande prejudikatbildning. Det är ur denna synpunkt att beklaga, att regeringsrättens utslag — lika väl som högsta domstolens — icke alltid giva den ledning man kunde önska. Givetvis bör, i valet mellan större och mindre utförlighet, en viss åtskillnad också kunna göras med hänsyn till ärendenas större eller mindre vikt.[2]

Av icke ringa vikt är, att expeditionerna äro fullt tydliga. Detta gäller om expeditionernas innehåll i det hela, men särskilt om själva decisionen. Allmänna föreskrifter i denna riktning föreligga i ett k. cirk. $^{22}/_{3}$ 1907 (om »ett klart och enkelt skrivsätt»), men erfarenheten visar understundom, att det brister i tydlighet och att därigenom kännbara rättsförluster vållas.[3] Skall i andra hänseenden förvaltningsförfarandet regleras genom allmän lagstiftning, skulle det falla sig ganska naturligt att däri även upptaga regler motsvarande dem som nu finnas i nämnda cirkulär.[4]

Av stor betydelse för den enskilde är det att erhålla besked om huruvida och på vad sätt han äger föra talan mot ett beslut av förvaltningsmyndighet. Sådan fullföljdshänvisning skall alltid meddelas i domstolarnas domar (RB 17: 7, 30: 5), varjämte efter begäran underrättelse skall lämnas om vad som är att iakttaga vid fullföljd av talan mot beslut (RB 17: 30, 30: 11). Behovet kan väl sägas vara ännu mera framträdande i förvaltningsrätten än i processrätten, eftersom de ofta svåröverskådliga förvaltningsrättsliga författningarna så ofta lämna rum för ovisshet om vilken väg som är den rätta.

---

[1] Åkesson förordar, a. st., en större utförlighet exempelvis »där det gäller ståndpunktstaganden i rena rättsfrågor» ävensom »vid avslag å en ansökan eller ogillande av besvär». Däremot förordas »förkortat och förenklat skrivsätt» i fråga om »beslut som innebära helt bifall till gjord ansökning». Liknande skäl kunna å a. s. i vissa fall anföras för att lämna avslagsbeslut omotiverade. Så har enligt ett k. br. $^{7}/_{2}$ 1806 förfarits, »då gjord anmärkning av kammarrätten ogillas». Linde, Finansrätt (1887) s. 660.

[2] Sundberg synes mig, s. 142, gå för långt, då han påkallar tillämpning av GRB 24: 3 i alla fall då »enskild sakägare finnes».

[3] MO har vid åtskilliga tillfällen på senare år funnit anledning till erinringar härom; se t.ex. MO 1938 s. 152, 216, 1940 s. 216, 1941 s. 21. Av särskild vikt är givetvis, att icke sådana formuleringar användas som giva beslutet sken av att äga större rättslig verkningskraft än som tillkommer det. Se t. ex. FT 1940 s. 238, JO 1945 s. 118. Jfr s. 78 med n. 1, 115 f.

[4] Att myndigheterna i sina beslut begagna vissa standardiserade formuleringar utan att dessas innebörd är klar och entydig (se t. ex. Undén, FT 1939 s. 229 f.) är ett förhållande, i vilket lagstiftningen ej gärna kan ingripa.

Besvärshänvisningen har också sin säkra plats i förvaltningsförfarandet,[1] betydelsefull särskilt därigenom att den som följer en besvärshänvisning har sin rätt förvarad även om den är felaktig.[2] Det är emellertid en kännbar brist i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, att reglerna om besvärshänvisning äro alltför ofullständiga. Det finnes en mångfald av specialbestämmelser i ämnet;[3] så till vida är rättsläget klart. Men redan dessa bestämmelser äro ofta så till vida otillfredsställande, som de i allmänhet icke giva vid handen, vad besvärshänvisningen skall innehålla. En följd därav är, att de ingalunda alltid giva vederbörande besked om allt som han har att iakttaga.[4] Även då positiva föreskrifter saknas, anses — delvis med stöd av vissa ålderdomliga författningar — den klagoberättigade hava ett anspråk på att erhålla besvärshänvisning.[5] Men ovisst är för det första, i vad mån sådan skall meddelas ex officio eller endast på begäran. Och för det andra torde regeln icke anses undantagslöst giltig; på vissa områden anse sig myndigheterna icke ens skyldiga att på begäran meddela besvärshänvisning.[6] Den olikformighet, som i följd härav uppkommer inom förvaltningspraxis, är desto mera betänklig, som frånvaron av besvärshänvisning allmänt — ehuru stundom, såsom av det sagda framgår, med orätt — tolkas såsom ett auktoritativt besked om att besvär ej få föras. Att lagstiftning om besvärshänvisning är önskvärd, synes sålunda ganska uppenbart. I proposition till 1946 års riksdag har också chefen för justitiedepartementet uttalat, att det borde övervägas att meddela närmare anvisningar om innehållet i besvärshänvisning.[7]

Om utsättande i expeditionerna av deras namn, för vilka de utskrivits, och de på dem belöpande avgifterna se expeditionslösensförordningen 9 §. Om underskrivande se instruktioner för ämbetsverken och k. cirk. $^{7}/_{6}$ 1940. Om expeditionernas yttre anordning i övrigt se expeditionslösensförordningen 7 § och k. k. $^{27}/_{4}$ 1906.

I stor utsträckning begagnas för expeditioner tryckta formulär; stundom är detta föreskrivet i författningar.[8] En utveckling av denna ordning synes kunna tjäna till förenkling av förfarandet och till förebyggande av oklarhet i expeditionernas innehåll.

---

[1] Om institutets historia se Bet. 1945 s. 18 f. Institutet har i själva verket djupare rötter i förvaltningsförfarandet än i rättegångsväsendet. Jfr HERLITZ, Grunddrag s. 27 n. 2, KALLENBERG s. 34.

[2] Se s. 198.

[3] Bland dessa märkes särskilt länsstyrelseinstruktionen § 49. Se i övrigt SUNDBERG s. 160.

[4] Jfr k. cirk. $^{22}/_{6}$ 1944 beträffande besvär hos domstol eller överexekutor. Om besvärshänvisnings innehåll jfr även k. cirk. $^{1}/_{4}$ 1790 och kommerskollegii cirk. $^{13}/_{11}$ 1863 (LILIENBERG III s. 491). — I vissa fall göras enligt ÅKESSONS uppfattning (s. 84) besvärshänvisningarna alltför vidlyftiga.

[5] HERLITZ, Grunddrag s. 41, SUNDBERG s. 160.

[6] Så t. ex. meddelas ej besvärshänvisning i kommunala mål.

[7] KPr 1946: 16 s. 14, 19.

[8] Exempel: instr. för pensionsnämnderna 7 §.

3. Formerna för delgivning av expeditioner.

De, för vilka expeditioner utfärdas, få genom myndigheternas försorg del av dem.[1] Om den tidpunkt, då detta skall ske, finnas vissa bestämmelser i expeditionslösenförordningen 16 §. I specialförfattningar möta understundom regler som gå ut på att delfåendet skall ske »utan dröjsmål», »så snart ske kan» o. s. v.[2] Att delgivningen i regel skall ske oberoende av laga kraft är självklart — det är ju nämligen i allmänhet först efter delgivning som laga kraft uppkommer. Vissa sorters expeditioner, som förutsätta definitiva avgöranden från myndigheternas sida och sålunda äro att anse såsom tillförsäkrande mottagarne oantastbara rättigheter, bliva dock utfärdade först sedan besluten vunnit laga kraft. Så torde man i varje fall regelmässigt förfara med fullmakter; delgivning av det bakomliggande beslutet sker dessförinnan i annan form.[3]

Huvudregeln är, att vederbörande på ett eller annat sätt få expeditionerna i handom; det är gemenligen detta som går under namn av delgivning. Om sådant kungörande, som tjänar som ett slags surrogat för delgivning, talas längre fram. Formerna för expeditionernas delgivning växla emellertid på ett ganska förbryllande sätt.[4]

Grundtanken i förvaltningsrätten får, liksom inom processrätten, anses vara den på vilken expeditionslösenförordningen vilar: att *expeditionerna »hållas tillhanda»* (eller »hållas tillgängliga») *för att av vederbörande »uttagas»* (16, 19 §§).[5] Härvid är att märka, att expedition icke utlämnas utan att stadgade avgifter (särskilt stämpel) erläggas. Om den icke inom viss tid (kallad »liggetid») utlöses, kan den under vissa förutsättningar bringas i vederbörandes hand i samband med utmätning för avgifterna.

Denna ordning innebär uppenbarligen, att myndigheten intar en mycket passiv hållning. Sedan handlingen gjorts tillgänglig för vederbörande, beror det i första hand på honom, om han får expeditionen i sin hand. Detta är i många lägen ofördelaktigt ur det allmännas synpunkt. Och även den enskilde har ett berättigat intresse av större aktivitet från myndighetens sida.

Dessa intressen hava tillgodosetts på olika sätt.

För det första genom *kommissionärsinstitutet.* På vederbörandes uppdrag kan kommissionär uttaga och till honom översända expeditioner (kommis-

[1] Jfr numera även RB 33: 4. Att delgivning sker genom motpartens försorg förekommer numera endast i sällsynta undantagsfall inom förvaltningsrätten. Om äldre förhållanden jfr t. ex. LINDE, a. a. s. 661*. — Huruvida enskild person kan bringa ett beslut till annans kännedom med den verkan, att besvärstid för denne börjar löpa, skall här ej undersökas; att detta kunde vara av betydelse, se s. 131.

[2] Se t. ex. utlänningslagen 22, 28 §§. Om betydelsen av att delgivning sker skyndsamt se SOU 1945: 34 s. 131.

[3] Jfr beträffande finsk rätt Bet. 1945 s. 16.

[4] FAHLBECK I s. 175 ff., särskilt de sammanfattande omdömena s. 239 ff. I samma riktning SOU 1945: 34 s. 80.

[5] SOU 1945: 34 s. 79, 121. Annorlunda till synes FAHLBECK I s. 222. Jfr t. ex. JO 1937 s. 193, 1942 s. 160.

sionärsinstruktionen 4 §). Myndigheten kan också, oberoende av sådant uppdrag, överlämna åt kommissionär att översända expedition (6 §.).[1] För dessa bestyr uppbär kommissionären arvode enligt taxa. Dessa former innebära — kan man säga — ur principiell synpunkt intet annat än en tillämpning av expeditionslösenförordningens ordning; kommissionären fungerar såsom den enskildes ombud. Praktiskt sett innebära de emellertid en betydelsefull modifikation i denna ordning. De lida dock av den svagheten, att de icke tillämpas annat än på vederbörandes begäran eller då myndigheten så finner för gott.

Ytterligare ett steg till delgivningens effektivisering tages, då myndigheten i en eller annan form *underrättar om att expeditionen är eller kommer att bli tillgänglig*. Underrättelsen kan vara individuell, d. v. s. riktad direkt till mottagaren, eller också äga formen av någon sorts kungörande. Författningarna föreskriva stundom åtgärder av detta slag. Ett viktigt exempel utgöra de fall då beslut »meddelas» eller »utgives» »efter anslag».[2] Detta innebär att myndigheten å sin anslagstavla ger till känna, vilken dag expeditionen finnes att tillgå. Även utan författningsföreskrifter torde emellertid myndigheterna i ganska stor utsträckning låta sig angeläget vara att — skriftligen eller telefonledes — lämna underrättelser om expeditioners utfärdande och tillhandahållande.[3]

Men det kan också förekomma, att myndigheten vidtager *positiva åtgärder för expeditionens överbringande*. Både i lagstiftning och praxis kan man iakttaga ett växande intresse för en utveckling av delgivningsförfarandet i denna riktning.[4] I samband härmed står ofta omsorgen om skyndsamhet vid delgivningen.

För sådant ändamål anlitas särskilt *polispersonal;* flerstädes förekomma föreskrifter om att delgivning skall äga rum på detta sätt eller enligt rättegångsbalkens regler om stämning.[5] Detta förfaringssätt är effektivt, förutsatt att vederbörande kan anträffas. Det blir lätt för såväl myndigheten som den enskilde att åstadkomma bevisning om när delgivning ägde rum; stadgade avgifter kunna också på ett bekvämt sätt betalas. Förfaringssättet har emellertid också olägenheter. Det medför åtskilligt besvär för sådana myndigheter — särskilt landsfiskaler — som få tjäna som mellanhänder vid delgivningen[6] och kan medföra mycken tidsspillan för polispersonalen; det kan också understundom draga icke alldeles obetydliga kostnader.[7] Med hänsyn

[1] Om praxis jfr SOU 1945: 34 s. 62.

[2] Fahlbeck I s. 220.

[3] Jfr SOU 1945: 34 s. 63 ff. I skolöverstyrelsen tillämpas i vissa fall den ordningen att part i skrivelse meddelas innehållet i ett utslag och underrättas att han är skyldig att lösa det. Se FT 1945 s. 221.

[4] I SOU 1945: 34 föreslås sådan ändring i expeditionslösensförordningen 16 §, att expeditioner såsom regel skola »tillställas» vederbörande; s. 79 f., 121 ff. — Exempel på liknande bestämmelser i gällande författningar anföras a. a. s. 80.

[5] Fahlbeck I s. 221. Om delgivning under krigsförhållanden genom militär myndighet se lag 13/3 1942 12 §.

[6] Till frågan, i vad mån myndigheterna kunna göra framställning om handräckning direkt hos polisman, se Holmgren, FT 1943 s. 331 ff., 337.

[7] Norgren, FT 1941 s. 361 ff.

härtill har genom k. cirk. 5/11 1943 framhållits lämpligheten av att myndigheterna i alla fall, då annat tillvägagångssätt icke är särskilt föreskrivet eller eljest av omständigheterna påkallat, använda annan form för delgivning. Bland de fall, i vilka delgivning genom polispersonal kan anses »av omständigheterna påkallad», har man angivit sådana fall, i vilka adressaten kan väntas vara ovillig att mottaga delgivning.[1]

Den form för delgivning, som nyssnämnda cirkulär — liksom numera även RB 33: 5 — anvisar i stället för anlitandet av polispersonal, är *postdelgivningen*. Redan tidigare har i många författningar föreskrivits, att expeditioner skola översändas genom allmänna posten.[2] Stundom har härvid föreskrivits, att försändelsen skall rekommenderas, att den skall vara försedd med mottagningsbevis, eller att den skall beläggas med postförskott för uttagande av stämpel och andra avgifter. I icke ringa omfattning har för övrigt postdelgivning redan före 1943 kommit till användning utan stöd av positiva författningsföreskrifter. Sedermera har 1943 års cirkulär framhållit lämpligheten av postdelgivningen — med nyss citerade förbehåll för de fall då annan form bör begagnas.[3] De fördelar postdelgivningen erbjuder ur bekvämlighetssynpunkt ligga i öppen dag. Svårigheterna bestå givetvis däri, att det icke är lätt att åstadkomma full säkerhet för att försändelserna verkligen komma vederbörande till handa och full bevisning om att så skett.[4] Dessa svårigheter har man emellertid sökt övervinna genom särskilda föreskrifter om mottagningsbevis och om vissa mot dessa bevis svarande anteckningar på försändelserna.[5] Det vill synas, som om 1943 års cirkulär angivit en praktisk linje för delgivningsförfarandets utveckling. Det bör emellertid observeras, att det endast innefattar anvisningar, ej bindande föreskrifter, och framför allt att det givetvis ej kan vinna tillämpning i de fall, där författningarna föreskriva annan ordning för delgivningen. Angeläget synes därför vara att utmönstra sådana föreskrifter, i den mån den ordning de föreskriva utan olägenhet kan ersättas av postdelgivning.

Liksom i rättegångsväsendet inställa sig med avseende på delgivning varjehanda *särskilda frågor:* under vilka förutsättningar delgivning må ske med ställföreträdare eller ombud,[6] huru delgivning med juridiska personer skall äga rum,[7] huru det skall förfaras då en person icke kan anträffas[8] eller vägrar mottaga handlingen, under vilka förutsättningar den individuella delgivningen i övrigt kan ersättas med surrogatformer, genom vilka skapas sannolikhet för att vederbörande erhåller kännedom om besluten[9] o. s. v. Hit-

[1] Holmgren, a. a. s. 333, jfr SOU 1945: 34 s. 123, 133.

[2] Exempel se Fahlbeck I s. 216 ff., SOU 1940: 23 s. 56, Norgren, FT 1941 s. 362.

[3] Holmgren, FT 1943 s. 333 ff.

[4] Jfr härom Fahlbeck I s. 217 f., Norgren, FT 1941 s. 362, Holmgren, a. st.

[5] Holmgren, a. a. s. 334. Jfr beträffande tillämpningen av de likartade reglerna i RB 33: 5, SOU 1938: 44 s. 365.

[6] Jfr Fahlbeck I s. 235.

[7] Jfr Fahlbeck I s. 223 ff.

[8] Om svårigheter härför se. t. ex., Norrman, Rätt mantalsskrivningsort s. 121.

[9] Se särskilt Fahlbeck I s. 203 ff. (om »kungörande i st. f. delgivning»).

hörande spörsmål hava i processrätten fått en mycket utförlig reglering (se numera RB 33). Inom förvaltningsrätten förekomma däremot bestämmelser av liknande art sparsamt och ofullständigt. Särskilt bör erinras om den ålderdomliga regel (k. br. 5/1 1808), enligt vilken delgivning med menighet kan äga rum genom uppläsning från predikstolen — varav numera enligt lagen 13/3 1942 följer att uppgift om innehållet skall anslås exempelvis i vapenhuset, varefter expeditionen skall finnas tillgänglig å pastorsexpeditionen.[1] Enahanda förfarande kan tillämpas då en resolution eller ett utslag rör »så många särskilda personer att en bestyrkt avskrift av samma beslut icke kan varje person utan större kostnad eller besvär tillställas».[2] Offentlig kungörande i olika former — t. ex. kungörande enligt nyss åberopade lag av 1942 eller å en myndighets anslagstavla eller genom annat offentligt anslag eller i allmänna tidningarna eller i andra tidningar eller i radio — kan för övrigt enligt särskilda stadganden användas för att nå en obestämd personkrets, eller personer som eljest icke kunna anträffas, eller sakägare som äro okända o. s. v.[3] Erinras bör också om de här och var förekommande bestämmelserna om att delgivning kan eller skall äga rum enligt rättegångsbalkens regler om stämning.

Att man kunnat finna sig till rätta med så ofullkomliga regler, finner delvis sin förklaring däri att man ansett sig kunna utan positivrättsligt stöd tillämpa reglerna i GRB 11 om stämnings delgivande.[4] Här röjer sig påtagligt, vad rättegångsbalken betytt på förvaltningens område. Man frågar sig, hur det kommer att gå, när den nya RB träder i kraft; det ligger nära till hands att då i stället tillämpa denna, men utan tvivel kommer mycken ovisshet att inställa sig, och det ligger nära till hands att förmoda, att förut med stöd av äldre rätt utvecklade sedvanor kunna komma att vidmakthållas, eftersom RB 33 — liksom den nya rättegångsbalken över huvud — avfattats utan hänsyn till förvaltningens behov. Då det ur rättssäkerhetens synpunkt är av betydelse, att delgivningsformerna såvitt möjligt bliva desamma på olika områden av rättslivet, och då i stort sett inga sakliga skäl torde påkalla åtskillnader mellan rättegångsväsendet och förvaltningsförfarandet, synes det vara en naturligt uppgift för lagstiftningen att utforma regler för förvaltningsrättsligt delgivande i så nära anslutning, som sig göra låter, till RB:s regler.[5] Att en sådan lagstiftning icke gör alla sådana specialregler, som nu förekomma i författningarna, överflödiga, är emellertid uppenbart. Särskilt är det tydligt, att i förvaltningsförfarandet, där det oftare än inom processen är fråga om att nå en större eller obestämd personkrets, kungörelse-

[1] Delgivning med kommun kan också äga rum annorledes. I fråga om de former som härvidlag äro tillgängliga synes emellertid i praxis stor osäkerhet råda. Jfr THULIN, Register, Besvär VI: 2—4.

[2] Om k. br. 5/1 1808 (som in extenso återfinnes hos LILIENBERG III s. 489 men i lageditionerna återgives i sammandrag) se FAHLBECK I s. 207, 222 ff., 242 ff., 252 ff. Om lagen 13/3 1942 se LINDENCRONA, FT 1942 s. 171 ff.

[3] Härom lämnar FAHLBECK många upplysningar, se t. ex. I s. 208, 210 f., 230, II s. 190 ff.

[4] FAHLBECK I s. 223 ff., NORGREN, FT 1941 s. 361 ff.

[5] Jfr FAHLBECK I s. 267.

former som kunna tjäna som surrogat för delgivning, måste få stor betydelse.[1]

Med delgivningen av expedition följer ofta, att en annan handling tillhandahålles eller överlämnas; eventuellt utgöres ju expeditionen just av en påteckning (tergalresolution) på en sådan handling. Så förhåller det sig särskilt vid kommunikation.[2]

Såväl för myndigheten som för parter är det av betydelse att äga *bevisning* om när delfående ägde rum. Hur myndigheter kunna förskaffa sig sådana bevis i form av mottagningserkännande, har i det föregående i olika sammanhang blivit antytt. Beträffande enskilds rätt att erhålla delgivningsbevis torde inga bestämmelser finnas. Men då sådana bevis i vissa lägen, särskilt vid anförande av besvär, måste företes,[3] lärer det vara en självklar konsekvens, att myndigheten icke kan vägra att tillmötesgå en anhållan därom. Om sådan bevisverkan av vissa befattningshavares intyg, som regleras av RB 33: 25, finnas inga regler i förvaltningsrätten. Skall lagstiftning om delgivning komma till stånd, böra även här berörda spörsmål beaktas.

---

[1] Jfr härom FAHLBECKS uppslag de lege ferenda, I s. 240 ff. och O. THULINS P.M. med förslag till lag om officiella anslagstavlor i lands- och stadskommunerna m. m. (1945, otryckt).

[2] Se s. 105. Om återställande av ingivna handlingar se i övrigt s. 69.

[3] Se s. 200.

IX. Besluts rättsverkningar.

1. Rättsverkningarnas beroende av delfående och laga kraft.

Det brukar heta, att ett beslut skall »lända till efterrättelse» eller »gälla» eller att det »är giltigt».[1] Med detta uttryck hänsyftar rättsspråket på flera olika slag av rättsverkningar. I första hand åsyftas den förändring som ett beslut, vilket rör enskild rätt, i de flesta fall medför i den rättsliga handlingsfriheten för den som beslutet rörer. Han kan genom beslutet bliva förpliktad[2] att göra, tåla eller underlåta något. Eller han får sin handlingsfrihet vidgad: han berättigas att utföra handlingar eller utöva en verksamhet som förut var förbjuden. För det andra åsyftas det förhållandet att myndigheterna äga eller skola vidtaga vissa åtgärder, antingen omedelbart eller såsom påföljder av det handlingssätt den enskilde iakttagit. Vissa av dessa åtgärder pläga betecknas som verkställighet.

För att ett beslut på detta sätt skall bliva giltigt, är det i regel icke nog, att det blivit fattat. Därutöver fordras i allmänhet att vederbörande fått del av det och dessutom ofta också att det vunnit laga kraft. Härtill kommer eventuellt, att beslutet angiver en tidpunkt, från vilken det skall gälla, eller också innehåller att vissa betingelser skola vara uppfyllda innan det blir gällande.

Det är sålunda angeläget att klargöra, på vad sätt beslutets giltighet är betingad av delfående och laga kraft. I vilken utsträckning gälla dessa betingelser? Och vad är det som ligger i dem? Då dessa frågor ställas, är det emellertid angeläget att framhålla, att de icke nödvändigtvis böra få ett enhetligt svar. Det är icke sagt, att alla de rättsverkningar, om vilka fråga är, inträda vid samma tidpunkt. Vissa rättsverkningar kunna vara beroende av delfående resp. laga kraft, medan andra icke äro det. Och vad som med hänsyn till en sorts rättsverkningar är att räkna som delfående är måhända med hänsyn till andra icke tillfyllest.[3] Strängt taget borde därför, när man tränger djupare in i spörsmålet, delfående och laga kraft behandlas såsom förutsättningar för varje särskilt slag av rättsverkningar, som i det följande skola behandlas. Det torde emellertid här vara tillåtligt att med en viss förenkling av frågeställningen upptaga frågorna till enhetlig behandling.

---

[1] Stundom användas andra termer med enahanda betydelse.

[2] Att förhållandet här betecknas så, innebär naturligtvis icke något ståndpunkttagande till frågan, huruvida pliktförhållandet innebär något annat än att överträdelse medför vissa påföljder.

[3] Se s. 126 f.

Regeln att beslut icke lända till efterrättelse förrän *efter delfåendet* har understundom kommit till tydliga uttryck i författningarna[1] och har utan tvivel förutsatts i åtminstone många av de författningar, som föreskriva delgivning i en eller annan form. Men regeln torde även utan positivrättsligt stöd få anses vara giltig beträffande alla förpliktande förvaltningsakter, som gå ut på att någonting skall göras eller underlåtas: man är icke skyldig att lyda en befallning, förrän man fått kännedom om den. Den bör ofta tillämpas även beträffande förvaltningsakter, som avse ett tålande. Den, som skall utsättas för ett mot person eller egendom riktat ingrepp, får emellertid ofta nog anses skyldig att tåla detta utan att dessförinnan i vanliga former hava fått del av beslutet därom.[2] Beträffande berättigande förvaltningsakter kan frågan likaledes vara tveksam; i vissa fall torde det få anses, att den enskilde kan göra sina anspråk — t. ex. på handlingsfrihet eller på ekonomiska prestationer — gällande redan innan delgivning ägt rum.[3] Huvudregeln om att beslut ej lända till efterrättelse före delfåendet torde dock stå så fast, att den icke behöver befästas genom lagstiftning. Icke heller torde det föreligga något egentligt behov att bättre än hittills skett precisera, i vilka — nyss antydda — lägen den ej bör gälla.

Däremot måste understrykas, att det ingalunda är klart, vad som i olika fall ligger i kravet på delfående. Frågan har, där den över huvud taget besvarats i lagstiftningen, fått olika svar, och i rättspraxis har ofta osäkerhet gjort sig gällande.[4] Detta framstår som helt naturligt, om man erinrar sig den oregelmässighet och ofullständighet som kännetecknar lagstiftningen om vad myndigheterna hava att göra i delgivningssyfte.[5] Hur skall man t. ex. bedöma det fall att myndighet använt annan delgivningsform än den föreskrivna (jfr RB 33: 14)?[6] Vilken betydelse har det, att delgivningen är behäftad med jämförelsevis oväsentliga fel.[7] Äro muntliga meddelanden om beslutens innehåll lika mycket värda som delfående av expeditioner?[8] Kan ett beslut bliva verksamt redan vid det tillfälle, då part erhåller meddelande om att beslutet fattats utan att vinna kännedom om dess innehåll?[9] Kunna verkställighetsåtgärder — såsom t. ex. avkrävande eller utgörande av eko-

[1] Se t. ex. k. f. om yrkesmässig automobiltrafik 44 § st. 3: beslut om återkallelse av trafiktillstånd »ej gällande förrän den som avses med beslutet därav erhållit del».

[2] Å andra sidan har man i andra fall lagt synnerlig vikt vid att tvångsingrepp ej skola företagas utan att den som skall drabbas av det blivit varskodd genom att beslutet om ingreppet delgivits honom.

[3] Däremot får t. ex. rätten att föra bil ej utövas, förrän körkortet mottagits.

[4] Här fråga om delfående såsom förutsättning för besluts giltighet. Från denna fråga bör man (jfr s. 127.) särhålla frågan om vad som skall ha skett i avseende på delfående för att besvärstid skall börja löpa (se härom s. 192). Då emellertid frågorna oftast torde böra besvaras på samma sätt, har frågeställningen i fortsättningen ansetts kunna illustreras även med fall, som hänföra sig till den senare frågan.

[5] Se s. 127 ff., 135 ff.

[6] FAHLBECK I s. 230 ff.

[7] A. a. s. 234.

[8] A. a. s. 227 f.

[9] Jfr s. 136 n. 3.

nomiska prestationer — räknas som likvärdiga med verklig delgivning?[1] Hur skall man bedöma det förhållandet, att part faktiskt utan myndighetens åtgärd vunnit kännedom om ett besluts innehåll?[2] Om ett beslut riktar sig till flera parter, är det då verksamt mot en och var av dem, då han fått del av det? Vilken verkan har delgivning med ombud eller husfolk, tillkännagivande genom anslag? o. s. v. Med dessa och liknande frågor förbindes naturligen också frågan, på vad sätt skedd eller utebliven delgivning skall bevisas.[3] Det föreligger ett påtagligt behov av säkrare och mera entydiga svar på dessa frågor än dem som kunna hämtas ur gällande lagstiftning och praxis.[4] Går man att närmare reglera delgivningens former,[5] är det f. ö. en naturlig konsekvens att man icke blott fastslår, vad myndigheterna hava att göra i sådant syfte, utan också fixerar, på vad sätt sådan kunskap om besluten vinnes, som utgör betingelse för deras rättsliga verkningskraft.[6]

Det är emellertid, såsom nämnt, enligt svensk rätt ingalunda alltid till fyllest, att man får del av en förvaltningsakt. Den länder ofta ej till efterrättelse, *förrän den vunnit laga kraft;* understundom innehålla författningarna uttryckliga bestämmelser härom.[7] Detta innebär i många fall ingen ytterligare betingelse för beslutets giltighet; i många fall kan nämligen ett beslut icke överklagas och vinner alltså omedelbart laga kraft.[8] Men i regel förskjutes tidpunkten framåt: dels med den stadgade besvärstiden, dels, om besvär anföras, med den tid som förlöper till dess beslutet fastställes i sista instans. Om beslutet upphäves, inträder över huvud taget ej laga kraft. Reglerna om besvärstid skola behandlas i annat sammanhang; begreppet laga kraft kan därför ej heller här närmare utvecklas, eftersom det intet annat är än ett uttryck för det förhållandet att möjligheten till ändring genom besvär ej längre står öppen. Men redan i detta sammanhang måste framhållas, att ovisshet ofta måste föreligga inom förvaltningsförfarandet, huruvida ett beslut äger laga kraft eller ej. Här återkomma för det första nyss berörda frågor angående delfåendet, eftersom tiden för anförande av besvär i regel bestämmes av delfåendet. Men dessutom tillkomma även andra.[9] Sålunda t. ex. frågan, i vad mån beslut som överklagas av en part kunna vinna laga kraft gentemot andra. En annan fråga är, i vad mån besvär som icke förts på behörigt sätt (t. ex. av den som ej är saklegitimerad) kunna medföra att laga kraft ej inträder.[10] Härtill komma alla de tvivelsmål som kunna

[1] Fahlbeck I s. 219 f., 227.

[2] Fahlbeck I s. 233, 235 ff. Givetvis kan det lända till osäkerhet, om delfående anses hava ägt rum utan att åtgärder med tydligt delgivningssyfte vidtagits. Jfr a. a. s. 241.

[3] Jfr s. 139.

[4] Måhända böra mindre krav å avseende på delgivningen kunna ställas av dem som mera indirekt beröras av ett beslut (jfr ovan s. 131).

[5] Se s. 127 ff., 135 ff.

[6] Härmed anknytes till den distinktion som gjorts s. 127.

[7] Exempel: k. f. om yrkesmässig automobiltrafik 44 § 2 st.

[8] Särskilt kan det här vara anledning att erinra, att beslut, som icke äro slutliga (t. ex. föreläggande att yttra sig), oftast ej kunna överklagas.

[9] Jfr s. 177, 192 f.

[10] Jfr Westerberg s. 35.

vållas därav att reglerna om ordningen för anförande av besvär äro växlande och ofta svårtolkade.[1] — Särskilt ofta torde tvivelsmål om huruvida laga kraft inträtt vållas därav, att kretsen av dem som kunna anföra besvär är svåröverskådlig, vadan det såväl för myndigheten som för den beslutet närmast rör kan vara svårt att veta, huruvida beslutet genom alla vederbörandes delfående vunnit laga kraft. Särskilt synes denna osäkerhet lätt kunna inställa sig vid gynnande förvaltningsakter, t. ex. då den verksamhet någon berättigats utöva kan tänkas kränka andras rätt på ett sådant sätt att de bliva berättigade att anföra besvär.[2]

De svårigheter som här antytts kunna näppeligen avhjälpas på annat sätt än genom att reglerna dels om delgivning, dels om besvär i vissa hänseenden göras klarare. Vad som än göres i dessa riktningar, torde emellertid under alla förhållanden osäkerhet ofta komma att råda om hur det förhåller sig med den laga kraften. Det vore, särskilt med hänsyn till de enskildes rättssäkerhet, en fördel, om man kunde finna former, i vilka i tvivelaktiga fall kunde med bindande verkan fastslås att ett beslut vunnit laga kraft.[3] Men det torde icke vara lätt att finna sådana.

Att besvärstiden måste utlöpa, innan ett beslut kan lända till efterrättelse, framstår i många fall som en olägenhet ur allmän eller enskild synvinkel. Särskilt är det rimligt, att det länder till efterrättelse, så snart den som beslutet rörer förklarat sig avstå från att begagna sin besvärsrätt. En förklaring av dylikt innehåll kan dock ej utan stöd i lag eller författning tilläggas en sådan verkan. I vissa författningar finnas emellertid bestämmelser, enligt vilka en viljeförklaring från den som är berättigad att anföra besvär ger ett beslut definitiv giltighet. Så t. ex. kunna »utlåtanden» i vissa fastighetsärenden vinna laga kraft »genom vederbörande sakägares skriftliga godkännande».[4] Enligt utlänningslagen kan utlänning avgiva förklaring att han åtnöjes med beslut om förpassning eller utvisning (29, 36 §§).[5] Det vore värt att överväga, huruvida ej generella regler härom — på sätt och vis motsvarande RB 49: 1 3 st. och 54: 1 3 st. samt reglerna om nöjdförklaring i lagen $^{21}/_{12}$ 1945 om verkställighet av frihetsstraff m. m. 7—12 §§ — på vissa områden kunde vara av praktisk betydelse. Det är därvid givetvis av vikt att noga bestämma de förutsättningar, under vilka sådan förklaring må tillerkännas verkan; eljest kan den enskilde, tilläventyrs påverkad från myndighetens sida, drabbas av obehöriga rättsförluster.[6]

Men det kan också ifrågakomma, att ett beslut oberoende av parternas vilja omedelbart — eller i varje fall innan laga kraft åkommit — skall lända till efterrättelse. Spörsmålet har beaktats mångenstädes inom vår lagstift-

[1] Se Kap. X.

[2] Se särskilt WESTERBERG s. 146 ff.

[3] Om möjligheterna för den enskilde att åvägabringa sådan delgivning, genom vilken en förvaltningsakt som angår honom, vinner laga kraft, jfr s. 131, 135 n. 1.

[4] Se t. ex. fastighetsbildningslagen 2: 10.

[5] Se ock lagen $^{4}/_{6}$ 1913 om förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning 14 §.

[6] Andra åtgärder i liknande syfte äro också tänkbara. Se nedan s. 196.

ning. Vid sidan av de bestämmelser, som uttryckligen förklara att ett beslut ej länder till efterrättelse, förrän det vunnit laga kraft, finnas andra och flera, som gå ut på motsatsen. De äro av växlande innehåll. Stundom heter det t. ex. att besluten omedelbart — eller utan att besvärstiden utgått eller utan hinder av att besvär anförts — lända till efterättelse eller skola verkställas.[1] I andra fall har myndigheten att i varje särskilt fall taga ståndpunkt till frågan. Det heter sålunda t. ex., att beslutet omedelbart länder till efterrättelse, om myndighet därom förordnar (jfr RB 17: 14 1 st.), eller om myndighet icke annorlunda förordnar; eventuellt är det en besvärsmyndighet som ingriper på detta sätt (liksom i utsökningsprocessen, UL 208, 228 §§). En viss grad av handlingsfrihet för myndigheten statueras också genom bestämmelser om att beslut »må» — icke »skola» — omedelbart verkställas.

Man kan inför dessa skiftande bestämmelser onekligen råka i tvivelsmål om vad som är vår rätts huvudregel i ämnet, vad som alltså bör gälla i de talrika fall då författningarna iakttaga tystnad. Den uppfattningen har hävdats, att beslut i sådana fall i regel — visserligen med många betydelsefulla undantag — skola lända till omedelbar efterrättelse.[2] För min del är jag snarare böjd att som den svenska rättens huvudregel antaga att ett beslut icke länder till efterrättelse, förrän det vunnit laga kraft.[3] Uppställer man en sådan regel, måste emellertid otvivelaktigt undantag därifrån anses gälla i åtskilliga andra fall än dem som direkt reglerats av författningarna. Det finnes t. ex. många förvaltningsakter, som enligt sakens natur omedelbart måste vinna giltighet — man har i detta sammanhang särskilt erinrat om beslut av polismyndighet som vore utan värde, om de ej omedelbart finge tillämpas.[4] Man har också erinrat om beslut, som kunna överklagas av personer, som ej ex officio få del av dem och gentemot vilka de således vanligen ej vinna laga kraft.[5] I fall, då laga kraft i följd härav strängt taget aldrig inträder, är det vanskligt att låta den bliva avgörande för beslutens giltighet. I viss utsträckning torde väl också förvaltningsmyndigheterna anse sig kunna tillämpa grundsatser om exigibilitet som kommit till uttryck i UL 39, 41—43 §§.[6] Förutsättningen för att ett beslut skall kunna gå i fullbordan utan att det vunnit laga kraft skulle då vara att ändringssökande ej därigenom blir onyttigt.[7] Någon praxis enligt vilken, utan uttryckligt stöd av lag, verkställighet i sådana fall göres beroende av att den vinnande stäl-

[1] Några exempel hava sammanställts i SOU 1940: 23 s. 19. Särskilt viktig är regeln i uppbördsreglementet § 8 st. 3. — Se vidare Herlitz, Grunddrag s. 73.

[2] Sundberg s. 152; särskilt viktigt är det undantag förf. gör för »det fall att beslutet avser en förändring i enskild persons genom en förvaltningsakt skapade rättsläge eller eljest i hans av RF § 16 skyddade frihetssfär». Jfr även samme förf:s Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna (1924), särskilt s. 14.

[3] I samma riktning uttalar sig med avseende å finsk rätt Ståhlberg s. 538; jfr ock Bet. 1945 s. 26.

[4] Sundberg s. 151.

[5] A. st.

[6] Sundberg s. 152, 153.

[7] En sådan regel fanns t. ex. i sockenstämmoförordningen 1843 12 §.

ler pant eller borgen, känner jag visserligen ej, men i vissa fall kan ju säkerhet för att ändringssökandet ej blir onyttigt vinnas dessförutan.

Vad nu sagts ger vid handen, att rättsläget ofta nog måste te sig ganska oklart. Därav vållas ej sällan en betänklig osäkerhet. Det vore en naturlig uppgift för lagstiftningen att, med utgångspunkt i regeln att beslut icke lända till efterrättelse utan laga kraft, närmare precisera de fall, i vilka denna regel måste tåla undantag. Givetvis kan det därvid komma under övervägande att mera än nu är fallet låta myndigheterna i särskilda fall, »när skäl äro därtill» (RB 17: 14), förordna om verkställighet oberoende av laga kraft.[1]

2. Verkställighet.

Hittills har endast i allmänna ordalag talats om att beslut bliva giltiga, eller lända till efterrättelse. Men det återstår att närmare klargöra, vari därmed åsyftade rättsverkningar bestå.

I första hand innebära de en reglering av *den enskildes handlingssätt*. Det är emellertid icke mycket att säga om denna sida av saken. Att s. k. auktoriserande förvaltningsakter lända till efterrättelse innebär givetvis, att den enskilde äger begagna den handlingsfrihet akten skänker honom. Då en förpliktande förvaltningsakt länder till efterrättelse, har den enskilde att göra resp. underlåta vad akten fordrar av honom. Understundom kan det vara tvivel underkastat, vem som egentligen blir förpliktad genom en förvaltningsakt; detta kan exempelvis träda i dagen, då det gäller att genom vitesföreläggande framtvinga vad akten fordrar.[2] Detta läge — som torde sakna direkt motsvarighet inom processrätten, med dess klara partsförhållanden — synes emellertid icke ägnat att klargöras genom lagstiftningen om förvaltningsförfarandet. — Kan t. ex. den, som utsatts för en lagakraftvunnen förpliktande förvaltningsakt, men håller före att den, såsom behäftad med allvarliga fel, bör betraktas som en »nullitet», underlåta att efterkomma den? Detta spörsmål är i själva verket identiskt med frågan, i vad mån myndigheterna, då de anordna påföljder av pliktförsummelse, få pröva förvaltningsakters giltighet[3] och behöver ej här upptagas till särskild behandling.

Av väsentligt större intresse är det att eftertänka, *vad myndigheterna hava att göra*, då ett beslut skall lända till efterrättelse. Det blir, såsom redan framhållits, i första hand fråga om sådana åtgärder som med en sammanfattande term pläga betecknas som *verkställighet*.[4]

Verkställigheten gestaltar sig givetvis helt olika vid olika slags förvaltningsakter; vid åtskilliga förvaltningsakter ifrågakommer över huvud taget ingen verkställighet. Vid sådana *gynnande förvaltningsakter*, som grundlägga en

[1] Om de synpunkter efter vilka sådana avgöranden böra träffas jfr SOU 1938: 44 s. 228.

[2] Jfr s. 131 n. 1, 152 ff.

[3] Se nedan särskilt s. 150 f., 155.

[4] Denna term användes emellertid ej sällan såsom innefattande jämväl delgivningsåtgärder o. d. ävensom indirekt tvång (se s. 151 ff.). Stundom räknas väl ock de enskildes handlande i enlighet med en förvaltningsakt såsom verkställighet.

mot det allmänna gällande rätt till förmögenhetsprestationer, består verkställigheten däri att penningar eller andra nyttigheter överlämnas till den enskilde. Bland de frågor, som i sådana lägen uppkomma, må några nämnas. Skola utbetalningar och därmed jämförliga åtgärder företagas av myndighet ex officio, eller skola de ankomma på framställningar (ansökningar, rekvisitioner o. s. v.) av de enskilda?[1] Skola penningmedel lyftas hos myndigheten eller överbringas till den enskilde (personligen eller genom posten)? Hithörande frågor hava delvis fått svar av allmännare räckvidd, särskilt i författningar rörande statsverkets medelsförvaltning.[2] I övrigt synes det böra ankomma på specialförfattningar att, i den mån det befinnes erforderligt, besvara dem. Någon anledning att närmare begrunda dem från de synpunkter, som äro bestämmande för denna utredning, synes med hänsyn till deras övervägande tekniska natur knappast föreligga.

Helt annorlunda förhåller det sig med myndigheternas verkställighet av *förpliktande förvaltningsakter*. Understundom är sådan verkställighet vad förvaltningsakten primärt åsyftar — den enskildes förpliktelser gå då icke ut på annat än att han skall »tåla» verkställigheten. Man bör också erinra sig den verkställighet som består i emottagande av penningar o. d. från enskilde.[3] Större intresse erbjuder det emellertid att eftertänka, huru verkställigheten av förpliktande förvaltningsakter gestalta sig då den är subsidiär i förhållande till en primär förpliktelse för aktens adressat och sålunda inträder först om denne försummar, vad han är skyldig att göra eller underlåta. Då det gäller att förverkliga just vad förvaltningsakten går ut på, måste verkställigheten, i varje fall i händelse av ett motstånd från den förpliktade som icke övervinnes annorledes, regelbundet i sista hand mynna ut i ett med fysiska medel företaget ingrepp i frihet eller egendom.[4] Med hänsyn härtill brukar verkställigheten av förpliktande förvaltningsakter betecknas som »*direkt tvång*».[5] Denna karakterisering kan också här utan olägenhet komma till användning. Man bör dock därvid göra två ting klara. För det första att det fysiska våldet ingalunda alltid kommer till användning, i det att det överhängande hotet därom oftast är tillfyllest. Det som man kallar direkt tvång utövas således framför allt genom tillsägelser, anmaningar o. s. v.; ofta nog ingå också i verkställighetsåtgärderna formliga myndighetsbeslut, förvaltningsakter (exempel: överexekutors beslut om handräckning).[6] För det andra bör erinras att verkställigheten oftast, i varje fall när fysiskt våld måste tillgripas mot den som skulle göra eller underlåta något, icke i ordets egentligaste mening kan sägas innebära ett förverkligande av vad förvalt-

[1] Jfr s. 55 n. 3.

[2] Se härom Reuterskiöld, Den svenska statsstyrelsens organisation s. 114 ff.

[3] A. a. s. 110 ff.

[4] Herlitz, Grunddrag s. 119 ff., Sundberg s. 195 ff.

[5] Jfr Herlitz, Svensk frihet s. 46 ff. (där jag dock använt termen »direkt tvång» i något annan betydelse), Ekelöf s. 136, Olivecrona s. 82 ff.

[6] Hur komplicerad »verkställigheten» stundom blir — med krav på ingående utredning o. s. v. — belyses bl. a. av utlänningslagen 24, 30, 36 §§.

ningsakten avser: det är ett surrogat som träder i stället för den fordrade pliktuppfyllelsen.[1]

Med det direkta tvånget bör man också sammanhålla det s. k. tvångsutförandet, som innebär att myndighet låter utföra en prestation, som ankommer på den enskilde, och sedan uttager ersättning för sina kostnader.[2]

Under vilka förutsättningar och på vad sätt verkställighet kan och skall äga rum genom direkt tvång är ett komplicerat problem. Författningarna hava på åtskilliga områden tagit ståndpunkt till det. Sålunda hava förvaltningsmyndigheterna på åtskilliga områden hänvisats att anlita sådant tvång, som *enligt exekutionsrättsliga regler*, eventuellt efter beslut av överexekutor, utövas av utmätningsmän. Så t. ex. kunna vissa förvaltningsakter verkställas genom utmätning (enligt utsökningslagens och uppbördsförordningens regler), genom handräckning enligt utsökningslagens kap. 8, genom införsel enligt lagen $^{14}/_{6}$ 1917 o. s. v.[3] Ojämförligt viktigast äro bestämmelserna om utmätning och införsel för skatter (uppbördsförordningen 69 §, jfr 1 §). Regelmässigt är det penningeanspråk som realiseras på detta sätt.

I andra fall hava författningarna utrustat myndigheterna med *andra medel för direkt tvång*. Särskilt finnas föreskrifter, enligt vilka polisorganen kunna företaga ingrepp i personlig frihet och egendom.[4] Med erinran att åtskilliga av polisorganens hithörande befogenheter icke falla inom förvaltningsrättens utan inom straffprocessens område, bör ytterligare anmärkas, att man kan ifrågasätta, i vilken utsträckning det tvång, som utövas inom förvaltningsrättens område, skall karakteriseras såsom verkställighet av förut företagna förvaltningsakter. Det beror av hur man vill uppfatta begreppen förvaltningsakt och direkt tvång. Å ena sidan är det, såsom nyss framhölls, vanligt att räkna även vissa åtgärder, som hava förvaltningsaktens alla kännetecken, till det direkta tvånget. Å andra sidan låter det försvara sig att fatta begreppet förvaltningsakt så vidsträckt, att det t. o. m. innefattar sådana åtgärder som en polismans tillsägelse. I följd härav är det vanskligt att bland författningsföreskrifterna angående polisorganens verksamhet särhålla dem som avse verkställighet från dem som hänföra sig till ett utan föregående förvaltningsakter utövat tvång och som av denna anledning egentligen måste anses gå utanför området för vad här betecknas såsom förvalt-

---

[1] Olivecrona s. 79 ff.

[2] Sundberg s. 200; jfr även Herlitz, Grunddrag s. 120, Olivecrona s. 23 n. 9.

[3] Se härom Herlitz, Grunddrag s. 120, Alexanderson, Utsökning (1927) s. 132 ff., Hassler, Svensk exekutionsrätt I (1938) s. 84, Olivecrona s. 32 ff., 172 n. 16, Stjernquist s. 151.

[4] Se Herlitz, Grunddrag s. 121 f. och Sundberg s. 201 ff. (vars utförliga och upplysande redogörelser för »direkt sakexekution» och »direkt personexekution» — varmed huvudsakligen åsyftas åtgärder vidtagna av polisorgan — emellertid också innefatta talrika åtgöranden som icke tillhöra förvaltningsförfarandet utan straffprocessen och åtskilliga tvångsåtgärder, som icke kunna sägas innebära verkställighet av förvaltningsakter), Eek s. 46 ff., Sjöholm, SOU 1942: 40, särskilt s. 42 ff., och FT 1945 s. 1 ff. Med avseende på beskaffenheten av det våld som därvid får användas jfr SL 5: 8—10 jämte förarbetena till däri 1945 företagna ändringar. — Ståhlberg behandlar, s. 445 ff., »omedelbart tvång» mot person och egendom i ungefär lika vidsträckt mening som Sundberg.

ningsförfarandet.[1] De författningsföreskrifter, som här åsyftats, återfinnas huvudsakligen i en mångfald specialförfattningar, som mer eller mindre tydligt angiva att polisorganen för bestämda ändamål skola meddela handräckning för omhändertagande av eller ingrepp i egendom, för hämtning, anhållande, införpassning till anstalter o. s. v. Därutöver har man emellertid också att uppmärksamma de till sin räckvidd mycket obestämda fullmakter som polisorganen äga dels i länsstyrelseinstruktionens bestämmelse om länsstyrelses skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, dels i polisinstruktionernas föreskrifter om deras uppgift att verka i den allmänna ordningens och säkerhetens intresse,[2] fullmakter som bland annat kunna tänkas använda vid verkställighet av förpliktande förvaltningsakter.

Reglerna om direkt tvång giva emellertid för det första i och för sig ofta icke något tillfyllestgörande besked om huru verkställigheten skall gå till. Och vad värre är: ofta använda författningarna uttryckssätt, som giva rum för tvivelsmål, huruvida verkställighet får äga rum tvångsvis. På vidsträckta områden har det lämnats helt öppet, huruvida och på vad sätt verkställighet kan äga rum. Denna författningarnas tystnad bör helt visst ofta tolkas såsom ett uttryck för att verkställighet ej får ske. Det är många förvaltningsrättsliga skyldigheter vilkas fullgörande ej kan — och ej bör kunna — framtvingas genom direkt tvång. Särskilt bör man här hålla i minnet de fall, då indirekt tvång står till buds; det kan i regel icke komma i fråga att myndigheterna skulle, utan direkt författningsstöd, vid sidan av sådant tvång anlita det direkta.[3] Men å andra sidan synes det uppenbart, att direkt tvång i många lägen, om vilka författningarna tiga eller lämna dunkla besked, ej kan undvaras. Det förekommer också i viss utsträckning, att verkställighet tvångsvis äger rum utan uttryckligt stöd i författningarna. Sådan verkställighet förekommer både i exekutiva[4] och polisiära former.[5] Men då man sålunda i praxis utvecklat verkställigheten utan stöd av positiva föreskrifter, har det merendels skett under stor tvekan och ovisshet.[6] Det är i själva verket i närvarande stund mycket svårt att fastslå, i vilka fall t. ex. utmätning

[1] Det är därför naturligt, att SUNDBERG och STÅHLBERG (se s. 147 n. 4) sammanfört regler av mycket olika beskaffenhet. Jfr emellertid EEK s. 194 f., SJT 1944 s. 54 f., som hävdar att såsom »tvångsmedel» endast böra betecknas »de medel, som tillgripas för genomdrivande av förvaltningsmyndighets beslut».

[2] Jfr HERLITZ, Grunddrag s. 122, EEK s. 48 ff.

[3] Obs. dock den allmänna regeln i normalinstruktionen för polispersonal 3 § om polispersonals skyldighet att söka förebygga straffbelagda gärningar.

[4] HERLITZ, Grunddrag s. 124 f., OLIVECRONA s. 32 f. Huruledes reglerna i UL 8 kap. kunna anlitas för realiserande av förvaltningsrättsliga anspråk se t. ex. STJERNQVIST s. 150 f., 195, BEXELIUS, Den allmänna väghållningen (1943) s. 86.

[5] HERLITZ, a. a. s. 127 f., EEK s. 46 ff., SUNDBERG s. 201 ff., SJÖHOLM, FT 1945 s. 1 ff., STJERNQVIST s. 149.

[6] Jfr t. ex. beträffande utmätning EKENBERG och SÖDERWALL, FT 1944 s. 131 ff., 191 ff., beträffande räckvidden av de allmänna polisorganens befogenheter HERLITZ, Svensk självstyrelse (1933) s. 210 ff. SJÖHOLM, SOU 1942: 40 s. 46 n. 2, FT 1945 s. 3 ff., och beträffande annan polisverksamhet SJÖHOLM, sist a. st. s. 5 ff. samt angående möjligheten att till skolan hämta barn som utebliva av tredska KPr 1932: 134 s. 79 ff.

eller exekutiv handräckning kan äga rum eller fysiskt tvång utövas av polismyndighet.

Det framträder därför som ett betydelsefullt önskemål, att verkställigheten tvångsvis av förpliktande förvaltningsakter blir på ett mera betryggande sätt reglerad. Denna lagstiftningsfråga står i påtagligt sammanhang med den aktuella frågan om revision av utsökningslagen.[1] Det är ju nämligen, såsom av det redan sagda framgår, tydligt, att förvaltningen till icke ringa del måste betjäna sig av exekutiva verkställighetsformer. Vid arbetet på en revision av utsökningslagen är det således angeläget, att man, till skillnad från vad som skedde vid nya rättegångsbalkens utarbetande, har frågan om de exekutionsrättsliga reglernas användbarhet inom förvaltningsrätten för ögonen. Frågan har f. ö. också en annan processrättslig anknytningspunkt. Då man iakttager, hur noga lagstiftningen reglerat det tvång, som polisorganen få utöva i sin verksamhet för efterspanande och beivrande av brott, faller det, såsom redan i annat sammanhang anmärkts,[2] i ögonen, hur ofullständigt reglerad den tvångsmakt är som de kunna utöva på förvaltningsrättens område. Man har visserligen nyligen genom ändringar i SL 5: 8—10 (1945) reglerat beskaffenheten av det våld de få utöva, men därmed har man icke fått något svar på frågan, i vilka situationer våld får användas.[3] Denna fråga leder emellertid — det bör starkt understyrkas — långt utom denna utrednings ram, eftersom polisiärt tvång även — och kanske framför allt — kommer till användning för andra syften än för verkställighet av förvaltningsakter.

Den första fråga man ställes inför vid en översyn av förvaltningsrättens verkställighetsformer är givetvis denna: i vad mån erfordras över huvud verkställighet? Det gäller särskilt att göra klart för sig, på vilka områden olika former av indirekt tvång äro ändamålsenligare och tillräckliga. Härvid framträda bl. a. sådana synpunkter som inom processrätten bestämma valet mellan olika exekutionsformer. Och naturligtvis är det av grundläggande betydelse, att de rättsligt genomtvingbara besluten så klart som möjligt särhållas från dem som endast hava karaktären av oförbindande meningsyttringar från det allmännas sida.[4]

Frågorna om delfående[5] och laga kraft som betingelser för direkt tvång ha redan berörts.

Därnäst kommer valet mellan olika verkställighetsvägar. Valet mellan exekutivt och polisiärt tvång kan visserligen stundom, praktiskt sett, te sig ganska betydelselöst, eftersom det ofta är samma personer som verka i de båda formerna. Men en betydelsefull skillnad ligger däri, att det exekutiva tvånget står under allmän domstols kontroll (i kraft av utsökningslagens regler om besvär), medan klagan över polismyndigheters åtgärder, i den mån sådan är

[1] Se riksdagens skrivelse 1945 nr 365.

[2] S. 113 f.

[3] Jfr FK 1945: 15 s. 52 ff.

[4] Jfr s. 178 med n. 1, 115 f.

[5] Jfr t. ex. MO 1939 s. 131 ff. om införpassning av värnpliktig som ej anträffats med personlig inkallelseorder.

möjlig, föres hos Kungl. Maj:t i statsrådet eller i regeringsrätten.[1] Det är tillika av stor betydelse att få klarlagt, i vilken mån andra myndigheter än polismyndigheter äga utöva ett direkt tvång av s. a. s. polisiär typ; stundom skymtar en föreställning om vittgående sådana befogenheter, som är ägnad att ingiva betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt.[2] Vilka vägar som än anlitas, ställes man inför frågan, om tvångsmedlens handhavande skall anförtros åt lägre eller högre myndigheter.

Av vad redan sagts om verkställighetens innebörd följer, att dess beroende av dens förhållande, mot vilken den riktas, måste gestalta sig mycket olika i olika fall. Förutsättningen är i allmänhet — objektivt sett — ett visst efter det grundläggande beslutet tillkommet faktum: att ett av detta beslut fordrat förhållande icke kommit till stånd (en prestation har t. ex. ej ägt rum). I andra fall kräves icke något sådant.[3] I de fall, där ett visst faktum skall föreligga, inställer sig den principiellt viktiga frågan, om det är nog med detta objektiva faktum, eller om därutöver subjektiva rekvisit fordras. Det kan t. ex. fordras att vederbörande har skuld till förhållandet, eller att han visat tredska — t. ex. gentemot »tillsägelser» eller »anmaningar» — eller dylikt. Hänsyn kan böra tagas till laga förfall, o. s. v. Verkställigheten kan med andra ord — förenklat uttryckt — antingen inträda som en ren konsekvens av objektiva fakta eller hava karaktären av en med straff jämförlig reaktion mot ett klandervärt förhållande. Det är icke oviktigt, att lagstiftaren gör klart för sig, hur han vill att verkställigheten i detta hänseende skall utveckla sig. Det är lika viktigt som t. ex. att man klarlägger de subjektiva rekvisiten för vissa till straffrätten hörande konfiskationsåtgärder, med avseende å vilka en viss osäkerhet och oklarhet gjort sig gällande.[4] Men svaret måste utfalla mycket olika i olika fall; med uppställande av två enkla huvudtyper är man ingalunda hjälpt.

I detta sammanhang bör också framhållas, att verkställigheten i de flesta fall *skall* inträda under vissa av lagen angivna förutsättningar. Det saknas dock ingalunda exempel på att den beror av vederbörande myndigheters skön. Det är önskvärt, att lagstiftningen klargör, när det ena och det andra skall gälla. Ett sällsynt undantag är, att verkställighetsåtgärder — såsom i civilprocessen — bero av initiativ från någon som äger intresse i saken.[5]

Icke utan betydelse är slutligen frågan, i vad mån verkställighetsorganen äro bundna av det beslut, om vars verkställighet det är fråga. Oftast måste väl verkställigheten gestalta sig som en rent mekanisk tillämpning av vad som blivit bestämt. Men ofta nog lämnar beslutet åt verkställighetsorganet ett visst val mellan olika möjligheter. Och understundom har verkställig-

[1] Jfr om detta val och om vissa i praxis uppkomna gränsfall THULIN, Festskrift till Marks von Würtemberg s. 615, STJERNQVIST s. 149.

[2] SJÖHOLM, FT 1945 s. 13 ff.

[3] Skillnaden belyses av en av riksdagen företagen ändring i förslaget till tuberkulosförordning 5 § (se AUU 1939: 21 s. 18), varav framgår att handräckning för läkarundersökning erhålles först då någon underlåtit att ställa sig ett förordnande om sådan undersökning till efterrättelse.

[4] STJERNBERG, Den positiva straffrättens allmänna del (1920) s. 57 ff.

[5] Se t. ex. alkoholistlagen 28 §.

heten gjorts beroende av en mer eller mindre vidsträckt prövning av det till verkställighet ifrågakommande beslutet, särskilt med hänsyn till dess laglighet.[1]

De antydningar som här lämnats torde tillräckligt belysa önskvärdheten av att lagstiftningen tager itu med spörsmålet om det direkta tvånget i förvaltningsrätten. Det kan knappast anses tillräckligt, att denna fråga löses från fall till fall, genom en noggrannare reglering i specialförfattningarna. Man kan icke gärna undgå att taga upp problemet till en mera principiell behandling: åtminstone vissa riktlinjer för dess lösning borde kunna komma till uttryck i allmän lagstiftning.

Till sist några ord om en med det direkta tvånget nära besläktad verkställighetsform. Under vissa förutsättningar kan en myndighet realisera ett fordringsanspråk gentemot en enskild genom att underlåta att betala vad som enligt någon annan rättstitel bort erläggas till honom; ett slags *kvittning* äger sålunda rum. Detta förfaringssätt är av icke ringa praktisk betydelse beträffande statstjänstemän och andra löntagare; ofta nog torde det förekomma, att på lönen avdrages vad staten har att fordra av dem på grund av exempelvis skadeståndsskyldighet eller på den grund att vid ett tidigare tillfälle för mycket blivit utbetalat.[2] Frågan, under vilka förutsättningar staten äger utöva en sådan kvittningsrätt, är emellertid ganska outredd[3] och kunde vara värd att klarläggas i lagstiftningsväg.

3. Indirekt tvång.

Verkställigheten av förpliktande förvaltningsakter har karakteriserats som direkt tvång. Då man därjämte talar om indirekt tvång, syftar man särskilt på det förhållandet, att bristande åtlydnad av en förpliktande förvaltningsakt kan föranleda påföljder, vilka icke i och för sig innebära att det med förpliktelsen åsyftade förhållandet förverkligas och vilka endast verka så att hotet om deras inträdande tjänar som en psykisk press på den förpliktade.[4] Detta indirekta tvång har så att säga två stadier. För det första framställes hotet; det är därigenom som tvång — nämligen en psykisk påverkan på den förpliktade — utövas. För det andra blir hotet förverkligat.

Det indirekta tvånget har två huvudformer, som det är anledning att här uppehålla sig vid: straffet och vitet. Men dessförinnan bör korteligen påpekas, att den förpliktade kan drabbas av allehanda *andra påföljder än straff*

[1] Ett välbekant exempel utgör den prövning polismyndighet företager vid handräckning enligt fattigvårdslagen 72 §; jfr WESTERBERG s. 98. — Då verkställighetsåtgärder hänskjutas till överexekutor, torde regelmässigt en viss prövning förutsättas; jfr STJERNQUIST s. 21 f. REUTERSKIÖLD hävdar, StvT 1940 s. 364 ff., en vidsträckt prövningsrätt för civila myndigheter vid rekvisitioners verkställande.

[2] Ett annat kvittningsförfarande förekommer vid utbetalning av statsbidrag.

[3] Jfr emellertid den intressanta utredningen i MO 1946 s. 358 ff.

[4] Det indirekta tvång som består i hot om sådana direkta tvångsåtgärder, som i det föregående berörts, tarvar inga vidare utläggningar.

och viten. Man kan gå miste om en rättighet eller en förmån; man kan drabbas av ett förbud, o. s. v.[1] Om de påföljder i avseende å ett ärendes handläggning, som kunna drabba den som försummar vad som i och för dess utredning fordras av honom, har redan talats.[2] Ifrågavarande påföljder skola stundom inträda enligt lagar och författningar. I andra fall lämna lagar och författningar möjlighet för myndigheterna att statuera dem. För det tredje kan det hända, att myndigheterna hota med påföljder av ifrågavarande art och genomföra dem utan stöd av lagar och författningar. Slutligen kan det hända, att myndigheter, utan att på förhand uttryckligen hota därom, vedergälla den bristande pliktuppfyllelsen med allsköns menliga åtgärder.

Spörsmål rörande detta slags påföljder falla i huvudsak utom utredningens ram. Huvudfrågan — huruvida bristande uppfyllelse får draga viss åtgärd av vedergällande art med sig — är ju egentligen en fråga om de materiella förutsättningarna för beslutet om sådan åtgärd. Själva hotet sammanhänger något närmare med förvaltningsförfarandet. Det är å ena sidan i vissa fall angeläget, att hotet kommer till uttryck; flerstädes finnas också föreskrifter om att beslut skola innehålla erinran om påföljder av bristande uppfyllelse.[3] Ur rättssäkerhetssynpunkt äro sådana föreskrifter av värde, och de kunde nog komma till ökad användning. Å andra sidan ligger det stor vikt uppå att myndigheterna icke hota med påföljder, som de ej råda över.[4] Att inskärpa detta kan emellertid knappast vara en uppgift för lagstiftningen.

Straffet har stor betydelse såsom förvaltningsrättsligt tvångsmedel. Från förvaltningsrättslig synpunkt äga därför de straffbestämmelser, som räknas till den s. k. specialstraffrätten, stort intresse. Inom förvaltningsrätten har man i följd härav stark känning av det välbekanta förhållandet, att detta rättsområde ofta blivit styvmoderligt behandlat, och att det företer mycken inkonsekvens och mycken ofullständighet. Det framstår därför som ett viktigt önskemål, att det i högre grad bleve föremål för lagstiftarens uppmärksamhet. Men det faller sig icke naturligt att resa detta stora spörsmål i anslutning till frågan om förvaltningsförfarandet. Anknytning till denna fråga har nämligen spörsmålet om specialstraffrättens reformering endast till den del hithörande straffbud utgöra sanktion för överträdelse av förvaltningsakter. Och så förhåller det sig endast i undantagsfall.[5] I regel utgör straffet en påföljd av att ett bud eller förbud av normmässig art blivit överträtt.

Helt annorlunda förhåller det sig med *vitet.*[6] Det är i sin typiska form en till en förpliktande förvaltningsakt, såsom påföljd av dess åsidosättande, genom myndighets beslut knuten skyldighet att betala ett bestämt belopp i penningar. Det karakteristiska för vitet ligger sålunda däri, att en myndighet,

---

[1] Exempel hos SUNDBERG s. 200 f.

[2] Se särskilt s. 110 f.

[3] Se t. ex. s. 132 med n. 5.

[4] Jfr s. 115 f.

[5] Exempel hos EKELÖF s. 130 f., 147, HERLITZ, Grunddrag s. 118.

[6] Om vitet såsom förvaltningsrättsligt tvångsmedel se THULIN, NAT 1931 s. 252 ff. och särskilt de ingående utredningarna av FAHLBECK I s. 7 ff. och EKELÖF s. 129 ff.

för att framtvinga ett visst handlingssätt, i det konkreta fallet hotar med en bestämd påföljd.[1]

Vitesföreläggandet har regelmässigt sin grund i författningar, som dels statuera den primära skyldigheten eller bemyndiga myndighet att genom förvaltningsakt statuera den, dels bestämma att vitestvång får anlitas. Sådana stadganden finnas till stort antal i förvaltningsrättsliga författningar av olika slag, såväl instruktioner för särskilda myndigheter som författningar angående särskilda ämnen.[2] Vid denna ordning bör det utan tvivel förbliva. Det finnes ingen anledning att förorda bestämmelser med mera generell räckvidd.

Då lagstiftningen likväl synes hava all anledning att mera än hittills uppmärksamma vitesinstitutet, är det därför ur en annan synpunkt, nämligen med hänsyn till den ofullständighet och den olikformighet som kännetecknа gällande bestämmelser. Författningsmaterialet kunde väl förtjäna en från dessa synpunkter företagen översyn.[3] Därvid förtjänar också övervägas, huruvida vitet fått en i allo rationell utformning. Icke minst blir det anledning att väga det mot andra tvångsmedel och eftertänka, om det på vissa områden lämpligen bör ersättas av eller ersätta sådana.[4] Måhända kan översynen resultera i vissa allmänna regler, tillämpliga i de fall där vitesbestämmelser förekomma i författningarna. Några spörsmål, som vid en sådan översyn borde komma i betraktande, skola här angivas.

Vitet förekommer i åtskilliga författningar såsom alternativ till andra former av tvång.[5] Detta är också naturligt. Men där icke på detta sätt två olika vägar anvisats, torde i allmänhet gälla, att en vitesbefogenhet icke får begagnas, när andra tvångsmedel blivit anvisade.[6] Särskilt gäller detta beträffande straff. Den i åtskilliga författningar uttalade regeln, att vite ej får användas då ansvar för gärningen finnes utsatt i lag eller författning, får antagas gälla även där den ej kommit till direkt uttryck;[7] jfr även RB 9:8. Då lagstiftningen sålunda ej godtager en kumulering av straff och viten, torde detta framför allt bero därpå att man, då en lag eller författning stadgat straff, icke velat låta tillämpningen av en sådan regel genombrytas av att en myndighet i ett konkret fall till straffet fogar en påföljd, som — särskilt med

[1] Om man definierar vitet på detta sätt (gränsen mellan de båda instituten har emellertid av andra författare dragits annorlunda, se t. ex. FAHLBECK I s. 23, 80; jfr härtill EKELÖF s. 184 ff.), får man fasthålla, att namnet vite ej sällan användes för att beteckna straff, och att ett och samma stadgande om »viten» kan på en gång avse såväl egentliga viten som straff (så måste t. ex. landshövdingeinstruktionen 6 § uppfattas). Eftersom skillnaden mellan normer och förvaltningsakter är relativ, måste f. ö. gränsen mellan straff och viten bliva i någon mån flytande.

[2] Se härom FAHLBECK, särskilt I s. 35 ff. Att i mål angående skolhusbyggnad vite anlitas utan stöd i någon författningsföreskrift är en ren undantagsföreteelse.

[3] Jfr HJÄRNE, FT 1938 s. 202.

[4] Härvid böra givetvis de synpunkter som utvecklats i FAHLBECKS och EKELÖFS arbeten beaktas.

[5] FAHLBECK I s. 55 n. 110.

[6] A. a. s. 55 n. 112.

[7] A. a. s. 52 ff., EKELÖF s. 149. Icke sällan är det i frågor om vitesföreläggande svårt att avgöra, om gärningen är straffbelagd eller ej.

hänsyn till likheten mellan böter och viten — ter sig som en förhöjning av detta. Det kan emellertid förtjäna övervägas, huruvida gällande rätts ståndpunkt förtjänar upprätthållas; man har hävdat att det kan finnas ett behov att förstärka straffhotet med ett vitesföreläggande.[1]

Utmärkande för vitet är, att det endast får föreläggas, då det behöves för framtvingande av ett visst handlingssätt. Vid bedömandet av detta behov inställa sig emellertid två frågor, som ingalunda alltid besvarats av författningarna och måhända kunde förtjäna klarläggas. Den första är denna: skall behovet ådagaläggas genom det sätt varpå den förpliktade förhållit sig? Åtskilliga författningar giva ett jakande svar på denna fråga: de fordra t. ex. tredska eller att vederbörande icke ställt sig föregående anmaningar till efterrättelse. I rättspraxis hava ofta vitesföreläggande undanröjts därför att sådana förutsättningar ej varit uppfyllda.[2] Den andra frågan är huruvida, då sålunda vissa objektiva förutsättningar äro förhanden, detta är tillfyllest, eller det tillika fordras, att försummelsen kan läggas vederbörande till last. Har sålunda vitesföreläggandet prägeln av en i viss mån straffliknande reaktion mot ett handlingssätt, som enligt straffrättens betraktelsesätt kan tillräknas vederbörande?[3] När vitesstadgandena uttryckligen göra vitesföreläggandet beroende av ett visst förhållande å den enskildes sida, torde väl i allmänhet sådana subjektiva omständigheter som utesluta straffbarhet böra beaktas. I andra fall kan svaret vara tvivelaktigt.[4]

Vitets belopp fastställes i vitesföreläggandet. Stundom har myndigheten att härvid hålla sig inom vissa i lag eller författning angivna gränser; denna ordnings ändamålsenlighet har ifrågasatts. Vanligen har myndigheten emellertid fria händer. Av icke ringa vikt äro vid sådant förhållande de synpunkter, som skola vara vägledande vid beloppets bestämmande. I förvaltningsrättslig praxis torde man icke stå långt från den regel, som beträffande processuella viten kommit till uttryck i RB 9:8: att då vite förelägges part eller annan, det skall bestämmas till »belopp som med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antagas förmå honom att iakttaga föreläggandet».[5] Om ett vitesföreläggande visat sig verkningslöst, kan ett nytt tillgripas, varvid beloppet regelmässigt sättes högre.

Självklart torde vara, att vitesföreläggande icke äro verksamma utan delgivning.[6] Eftersom vitesföreläggande liksom andra förvaltningsakter kunna överklagas,[7] torde ävenledes i regel gälla, att de icke äro verksamma utan laga kraft. I varje fall torde det anses, att nytt vitesföreläggande ej dessförinnan får förekomma.[8]

---

[1] Ekelöf s. 150 ff., Fahlbeck I s. 52 (med en mera teoretiskt betonad motivering).

[2] Fahlbeck I s. 48 ff.

[3] Frågeställningen är densamma som beträffande direkt tvång utvecklades s. 211.

[4] Fahlbeck uttalar generellt, s. 67, att »påbudsvitet» »ej förutsätter skuld hos den förpliktade».

[5] Jfr Fahlbeck I s. 61 ff., Ekelöf s. 132 ff.

[6] Fahlbeck I s. 57.

[7] Jfr regeringsrättslagen 2 § 17:o.

[8] Fahlbeck I s. 60.

Om den med vitesföreläggandet förbundna förvaltningsakten ej efterkommes, blir det fråga om vitets utgivande. Vitet skall sålunda »utdömas» (författningarna använda också andra termer: fälla till vite, förordna om dess uttagande o. s. v.). Regelmässigt ankommer detta på domstol; i ett stort — och på senare tid starkt växande — antal fall har det emellertid anförtrotts åt förvaltningsmyndighet, oftast samma myndighet som förelagt vitet.[1] Genom att sålunda eliminera domstolskontrollen — se härom nedan — har man gjort viteshotet effektivare. Även om man icke ansluter sig till den meningen att denna anordning är principvidrig,[2] har man anledning att överväga, om den icke kommit till alltför rik användning.

Med avseende på den prövning, som äger rum i mål om vites utdömande, uppkomma ett flertal spörsmål, som i rättspraxis ej sällan vållat tvivelsmål. Det gäller givetvis att i första hand pröva, huruvida den primära förpliktelsen blivit fullgjord. Men måste detta hava skett inom den i föreläggandet fastställda tiden? Eller är det nog att det sker före åtalet, eller innan dom faller? Frågan har i författningarna lämnats obesvarad och icke heller i praxis fått något entydigt svar. Det ofta hörda påståendet, att vite, med hänsyn till dess egenskap av tvångsmedel, ej bör kunna utdömas, om den primära förpliktelsen — låt vara för sent— fullgjorts, kan icke erkännas såsom obetingat riktigt.[3] Vilka subjektiva förutsättningar böra gälla för vites utdömande? Vilken betydelse bör det med andra ord äga, att den förpliktade visar laga förfall eller annan ursäkt, eller att eljest sådana omständigheter föreligga som utesluta straffbarhet.[4] Finnes något utrymme för en opportunitetsprövning?[5] Och hur skall det bli med utdömandet av vite, i fall »ändamålet med vitet» förfallit då fråga härom uppkommer (jfr RB 9: 8 st. 3).[6]

Ofta inställer sig frågan, i vad mån myndighet, som har att utdöma vite, äger att bedöma föreläggandets giltighet. Praktisk betydelse har denna fråga givetvis blott då det är skilda myndigheter som förelägga och utdöma vitet. Det står i praxis fast, att domstol äger en sådan befogenhet;[7] därigenom utövas en betydelsefull rättskontroll. Men ovisst är, huru långt denna befogenhet sträcker sig: får domstolen bedöma föreläggandet icke blott med hänsyn till dess laglighet utan även ur andra synpunkter?[8]

Vad beträffar utdömda vitens exekverande, torde gällande rätt utgå från att de i regel kunna förvandlas. Det bör emellertid framhållas, att denna

[1] Fahlbeck I s. 45, Herlitz, Grunddrag s. 156.

[2] I denna riktning uttalar sig Fahlbeck I s. 46.

[3] Jfr härom Fahlbeck I s. 58 ff., och särskilt Ekelöf s. 168 ff., 178 ff. Under utredningens tryckning har tillkommit en analys av rättspraxis' ställning till detta spörsmål av Petrén, FT 1946 s. 238 ff.

[4] Jfr Ekelöf s. 166 ff., jfr även Fahlbeck I s. 64 f. Här återkomma än en gång frågor som berörts s. 210, 216.

[5] Ekelöf s. 174 ff.

[6] Ekelöf s. 177.

[7] Mera ovisst är, om vid besvär över förvaltningsmyndighets beslut om utdömande må prövas, huruvida vite bort föreläggas. Frågan besvaras jakande i taxeringsförordningen 144 § 3 mom. 4 st.

[8] Jfr Herlitz, Grunddrag s. 47, 114.

ordning kritiserats, i samband varmed från flera håll förordats ett övervägande, huruvida ej häkte lämpligen kunde införas såsom ett fristående tvångsmedel.[1]

4. Rättskraft.

Icke sällan reses inom förvaltningsrätten frågan, huruvida och i vilken utsträckning förvaltningsakter liksom domar vinna rättskraft, och — om frågan besvaras jakande — vad denna rättskraft, närmare besett, innebär. Till den del i rättskraften kan sägas ingå att beslutet skall lända till efterrättelse för verkställighetsorgan, har frågan redan berörts i det föregående. Men därutöver tillkommer frågan, i vad mån en förvaltningsakt utgör hinder för att myndigheten sedermera företager en annan förvaltningsakt av däremot stridande innehåll (ändrande, återtagande, upphävande o. s. v.), ävensom frågan, i vad mån det avgörande, som skett genom förvaltningsakten, skall läggas till grund för andra avgöranden (av förvaltningsmyndigheter och domstolar). Hithörande spörsmål hava endast i ringa utsträckning besvarats av lagstiftningen, och vid deras lösning i praxis uppkomma ofta tvivelsmål. Vetenskapligt har problemet aldrig blivit föremål för någon verklig undersökning.[2] Det kunde under dessa förhållanden synas naturligt att påkalla frågans reglering i lagstiftningsväg. I nuvarande läge är emellertid en sådan reglering knappast möjlig. Spörsmålet är mycket mera komplicerat än inom processrätten (se RB 17: 11, 30: 9), i det man måste beakta att mycket olikartade förvaltningsakterna icke kunna bedömas ur lika enhetliga synpunkter som domstolarnas domar. Och än mera komplicerat blir problemet, om man besinnar huru olikartade de situationer äro, i vilka det kan ifrågakomma, att en förvaltningsakt skall verka som res judicata; medan den processrättsliga rättskraftsläran huvudsakligen tar sikte på den verkan, som en rättskraftig dom utövar i senare mål hos domstol, måste man i förvaltningsrätten hava i tankarna, jämte domstolarna, mångahanda slags olika förvaltningsmyndigheter med mycket växlande uppgifter. Om över huvud en reglering i lagstiftningsväg av dessa vanskliga spörsmål skall bliva möjlig, måste i varje fall en grund för sådan reglering först hava lagts genom vetenskapliga undersökningar ägnade att klarlägga problemläget. Det nu sagda behöver likvisst icke hindra, att man på särskilda områden, där tvivelsmål uppkommit, i lagstiftningsväg klarlägger rättskraftens räckvidd.[3] Det kunde ock-

[1] Fahlbeck I s. 24 ff., 82 ff., Ekelöf s. 188 f.; jfr däremot Hjärne, FT 1938 s. 201 f.

[2] Jfr Herlitz, Grunddrag s. 42 f., Sundberg s. 108 ff., 125, Sjöberg, FT 1942 s. 274 ff., Westerberg s. 95 ff. Angående finsk rätt anmärker Ståhlberg s. 406, att en framställning om förvaltningsåtgärdernas rättskraft kan givas »först efter i framtiden utförda specialforskningar på området». Beträffande rättskraftsproblem på särskilda områden kan exempelvis hänvisas till Sundberg, Specialprocess s. 61, 63, 79, 134, 148, 183, Norrman, Fattigvårdsprocessen s. 238 ff., Rätt mantalsskrivningsort s. 124, Skogman, FT 1945 s. 269 f., 272 ff., Agge, Något om ogiltiga gränsbestämningsförrättningar, Svensk lantmäteritidskrift 1939 h. 7, Thulin, Register, Besvär XII.

[3] Exempel på gällande författningsföreskrifter med sådan syftning: folkbokföringsförordningen 71 §.

så tänkas, att man genom allmän lagstiftning fastsloge, att myndigheterna under vissa förutsättningar äga vidtaga rättelse i felaktiga beslut eller återkalla sådana. RB 17:15 och 30:13 kunde härvid tagas till utgångspunkt, men det är uppenbart att förvaltningsmyndigheternas rättelsemöjligheter på många områden måste vara väsentligt vidsträcktare.[1]

[1] Jfr SUNDBERG s. 106 f., NORGREN, FT 1945 s. 42 ff. I regel torde anses, att sedan ett beslut som fattats av en myndighet genom besvär bragts under annan myndighets prövning, förstnämnda myndighet ej kan ändra beslutet. Se RÅ 1935 E 617, 1936 E 87. Jfr emellertid s. 176 n. 1.

X. Besvär.

1. Inledning.

Vid missnöje med en förvaltningsakt kan rättsskydd ernås på olika vägar.[1] På vissa områden har lagstiftningen genom uttryckliga föreskrifter öppnat en möjlighet till talan — i allmänhet riktad mot staten — vid *allmän domstol*. Sålunda kunna i vissa fall besvär anföras hos sådan domstol.[2] Andra exempel utgöra: underställning hos ägodelningsrätt av utlåtanden, dels obligatorisk, dels på parts begäran (jorddelningslagen 4 kap. 4 §), talan om återfående av erlagd stämpelavgift (stämpelförordningen 20 §), klander å vissa beslut av bergmästare (t. ex. gruvlagen 11 §), talan om patents ogillande (patentförordningen 18 §) o. s. v. Dessa förfaranden falla helt utom utredningens ram. Det föreligger icke heller något behov att precisera deras räckvidd. Det står fast att de icke äga tillämpning i vidare mån än uttryckliga författningsföreskrifter så bestämma.

I andra fall åter är det med stöd av allmänna processrättsliga regler som vägen till allmän domstol står öppen. Det har redan nämnts, att allmän domstol under vissa förutsättningar kan till prövning upptaga sådana anspråk som enskilda rikta mot staten.[3] Här är att tillägga, att dylik talan icke sällan har sin utgångspunkt i ett av förvaltningsmyndighet fattat beslut. Men liksom överhuvud taget räckvidden av de allmänna domstolarnas kompetens i tvister mellan de enskilda och det allmänna är oviss och omtvistad, är det oklart, i vad mån den, som drabbats av en förvaltningsakt, kan, utan stöd av positiva regler, komma till sin rätt genom talan inför sådan domstol. Enighet torde visserligen föreligga därom att sådan talan, som går ut på förvaltningsaktens ändring eller upphävande, ej kan föras.[4] Däremot har i varjehanda olika sammanhang ifrågakommit, att domstol skall, utan att ändra eller upphäva en förvaltningsakt, pröva dess giltighet. I den mån sådant anses gå för sig, kan den missnöjde i åtskilliga lägen ernå ungefär detsamma

[1] Den mot statens tjänstemän riktade talan, som går ut på straff och skadestånd i anledning av felaktiga förvaltningsakter, är av påtaglig betydelse ur rättsskyddssynpunkt (jfr HERLITZ, Grunddrag s. 52 ff.) men faller utom utredningens ram.

[2] Exempel: lösdrivarlagen 6 §, utlänningslagen 35 §, förmynderskapslagen 12: 25, fastighetsbildningslagen 2: 10, jorddelningslagen kap. 21 C, vattenlagen 11: 85, arvsskatteförordningen 60 §; se även under GRP 5 §. Om behandlingen av sådana mål som fullföljas i hovrätt se nya RB:s promulgationslag 21 §. Beträffande mål, som fullföljas hos HD, synes ingen motsvarande föreskrift finnas.

[3] Se s. 36 f.

[4] Jfr JÄGERSKIÖLD s. 65.

som genom aktens ändring eller upphävande. Särskilt må erinras om sådana fall, i vilka, under åberopande av en förvaltningsakts ogiltighet, yrkats skyldighet för kronan att återgälda vad som på grund av akten utgivits eller att gälda skadestånd därför.[1] I synnerhet på senaste tid hava ofta sådana spörsmål uppkommit. Frågan om de allmänna domstolarnas kompetens i ifrågavarande hänseende kan väl strängt taget sägas falla utom ramen för en utredning om förvaltningsförfarandet, men står dock, praktiskt sett, i så nära sammanhang därmed, att det kan vara anledning att framhålla angelägenheten av att den tilldrager sig lagstiftningens uppmärksamhet. Enligt min tanke kan det enligt gällande rätt i allmänhet icke anses tillhöra domstolarna att befatta sig med hithörande spörsmål.[2] Det synes också, till undvikande av sammanblandning av de judiciella och administrativa organens funktioner, önskvärt att hittills gällande grundsatser upprätthållas. Men förutsättningen för att så kan ske torde böra vara, att det administrativa förfarandet erbjuder tillräckliga garantier ur rättsskyddssynpunkt eller kan utvecklas därhän att sådana erbjudas. I den mån detta icke visar sig vara fallet, måste en utvidgning av de allmänna domstolarnas kompetens övervägas.

Huvudsakligen består emellertid rättsskyddet däri att rättelse i beslut av ett förvaltningsorgan kan vinnas *i administrativ väg*. Och därvid måste det förbliva. Uppmärksamheten skall här framför allt fästas på besvärsinstitutet, som innebär möjlighet att under särskilda förutsättningar i bestämd ordning få ett beslut underkastat annan myndighets prövning. Men först må vissa andra företeelser korteligen beröras.

Till en början skall erinras om vad i annat sammanhang sagts om möjligheten för den myndighet, som fattat ett beslut, att *själv företaga rättelse* däri.[3] Den som saken rör kan, där sådan rättelse är möjlig, göra framställning därom.[4]

I vissa fall anvisa författningarna *andra utvägar än besvärsvägen för förnyad omprövning hos annan myndighet än den som beslutat*. Stundom gäller sålunda, att, då part det begär eller motsätter sig ett beslut, detta skall underställas överordnad myndighets prövning (se t. ex. barnavårdslagen 25 § 2 mom.; jfr även patentförordningen 8 § 2 st. om rätt för invändare att påkalla besvärsavdelningens prövning).[5] Annorstädes förekomma föreskrifter därom, att frågor, som prövats av viss myndighet, oberoende av enskilds framställning kunna underkastas förnyad prövning av annan (se t. ex. olycksfallsförsäkringslagen 33 §, fattigvårdslagen 78 § 2 mom., uppbördsför-

[1] Jfr härom särskilt den litteratur som anförts s. 36 n. 2.

[2] Jfr HERLITZ, Grunddrag s. 51 f., 113 ff. Väsentligt vidsträcktare befogenheter för domstolarna hävdas av SUNDBERG och JÄGERSKIÖLD (jfr föregående not). Jfr även GULDBERG i SJT 1944 s. 544.

[3] Se s. 157.

[4] Jfr STÅHLBERG s. 523. Stadganden som stipulera en sådan rätt torde vara mycket sällsynta. Ett exempel anföres dock av WESTERBERG s. 53.

[5] Flerstädes finnas också bestämmelser om att en förvaltningsakt skall underställas högre myndighets prövning, då visst allmänt organ motsätter sig den. Se t. ex. civilförsvarskungörelsen 22 § och folkskolestadgan 19 § 6 mom.

ordningen 106 §); detta innebär bl. a. en möjlighet för den som har intresse av beslutet att, utan iakttagande av besvärsordningen, påkalla förnyad prövning. På ett och annat håll har, i växlande former, en rätt att i sådant syfte hänvända sig till högre myndighet uttryckligen stipulerats.[1] I detta sammanhang kan erinras om att vederbörande regelmässigt kan göra sina anspråk gällande inför högre myndighet i sådana fall då beslut enligt lag eller författning skall underställas sådan myndighet för fastställelse.[2] — Dessa speciella anordningar torde icke kräva någon särskild uppmärksamhet från lagstiftningens sida.

Av större intresse är, att överordnad myndighet utan stöd av särskilda föreskrifter *i kraft av själva subordinationsförhållandet*[3] anses äga vissa möjligheter att ingripa till rättelse av vad underordnad myndighet åtgjort. Sådant ingripande kan ske på den överordnade myndighetens eget initiativ eller på framställning av den som är missnöjd.[4] Ingripandet kan bestå däri, att den underordnade myndigheten genom en tjänsteföreskrift ålägges att fatta nytt beslut eller vidtaga annan åtgärd, eller ock däri att den överordnade myndigheten sätter en ny förvaltningsakt i den ursprungligas ställe. Av betydelse äro dessa utvägar till rättelse icke minst så till vida att de, då den överordnade myndigheten tillika är besvärsmyndighet, komplettera besvärsinstitutet (ändring kan sålunda ske i andra åtgärder än dem som kunna angripas genom besvär, på initiativ av andra än dem som äga besvärsrätt, utan hänsyn till att framställning gjorts efter stadgad besvärstid o. s. v.[5] De komma bl. a. till användning, då besvär prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet.[6] Då vid sådan prövning besvär i stor utsträckning upptagas utan hänsyn till hinder för saklig prövning som plåga beaktas av regeringsrätten, kan detta i många fall motiveras av de särskilda befogenheter som härflyta ur subordinationsförhållandet (ett annat stöd för ett dylikt förfaringssätt kan föreligga i den befogenhet att meddela dispens som tillkommer Kungl. Maj:t). Subordinationsförhållandet kan emellertid icke gärna utgöra något stöd för

[1] Se t. ex. k. k. $^{30}/_{6}$ 1932 om ackords- och stödlån 13 §: den som finner sig missgynnad av lånenämnden kan draga frågan under centralnämndens prövning genom en »*inlaga*» (ej besvär). Finnes anledning till erinran mot fastighetsregisterförare, göres *anmälan* till tillsynsmyndigheten. Fastighetsbildningslagen 7: 18. Vissa beslut av folkskolinspektör kunna av skoldistriktet »hänskjutas» till skolöverstyrelsen. K. k. $^{17}/_{6}$ 1943 ang. statsbidrag till inackordering. Erinras bör också om K. B:s beslut i tvister om folkskollärares m. fl. löneförmåner (SJÖBERG, FT 1941 s. 279 f.): den med ett kommunalt beslut missnöjde behöver ej iakttaga besvärsordningen utan kan anhängiggöra tvisten genom ansökan hos KB. Andra exempel hos SUNDBERG s. 156 f.

[2] Rätt till besvär över sådana beslut, vilka oberoende av besvär skola prövas av högre myndighet, finnes stundom uttryckligen stadgad. Se t. ex. folkpensioneringslagen 30, 31 §§, taxeringsförordningen 95 §.

[3] Jfr s. 35.

[4] REUTERSKIÖLD, Förel. I s. 258, HERLITZ, Förel. II s. 117, SUNDBERG s. 156, MYRBERG, FT 1938 s. 256 ff. Jfr STÅHLBERG s. 524 f.

[5] I detta sammanhang kan erinras, hurusom besvärsrätten i mål om skolväsendets ordnande fått en vidsträcktare innebörd, än kommunallagstiftningen ger vid handen, på grund av det överinseende som tillkommer besvärsmyndigheten (domkapitlet). SJÖBERG, FT 1938 s. 219 ff.

[6] Se WEJLE, FT 1945 s. 221 f., WESTERBERG, FT 1946 s. 100 f.

överordnad myndighets ingripande, när besvärsväg till annat organ än det överordnade finnes anvisad. Även i övrigt är befogenheten för överordnad myndighet att ingripa rättande gentemot en företagen förvaltningsakt strängt begränsad. Var gränsen går, är emellertid ovisst, liksom det är ovisst, i vilken utsträckning den kan ingripa medelst tjänsteföreskrifter innan ett beslut fattas.[1] Denna ovisshet medför stundom kännbara olägenheter — om t. ex. gynnande förvaltningsakter, som med skäl kunnat antagas vara definitiva, rubbas — och det vore önskvärt att klarare linjer kunde åstadkommas. En lagstiftning i detta ämne erbjuder emellertid, såsom redan i annat sammanhang framhållits, stora svårigheter.

Utan all jämförelse viktigast bland de anordningar inom förvaltningsrätten, som skola tillgodose den enskildes behov av rättsskydd gent emot oriktiga förvaltningsakter, är, såsom redan antytts, *besvärsinstitutet*.[2]

Medan man i flera andra länders rätt särhåller olika arter av besvär (eller motsvarande administrativa rättsmedel), utmärkta genom skilda regler beträffande räckvidden av myndigheternas prövningsrätt, förfarandet o. s. v., är det i Sverige naturligast att uppfatta besvärsinstitutet som ett enhetligt rättsinstitut.[3] Enhetligheten framträder bl. a. däri, att förfarandet i stort sett är detsamma i alla instanser. Det nu sagda kan hävdas, fastän institutet i positiv rätt framträder i lika brokiga och skiftande former som förvaltningsförfarandet i övrigt. Vid sidan av vissa regler i GRB (vilken för besvärsinstitutet haft ännu större betydelse än för förvaltningsförfarandet i övrigt)[4] och ett fåtal stadganden av mera allmän räckvidd, i lageditionerna upptagna under GRB 30, har man att hålla sig till en mångfald specialförfattningar. Några huvudtyper av sådana må framhållas.[5] Regelmässigt förekomma bestämmelser angående besvär över en viss myndighets beslut i en författning angående dess organisation m. m., särskilt i instruktioner och däremot svarande författningar; på samma sätt återfinnas regler om kommunalbesvär i kommunallagarna. I andra fall kan man i författningar angående en viss myndighet återfinna bestämmelser angående besvär som denna myndighet har att upptaga; såsom exempel kunna regeringsrättslagen och lagen om försäkringsrådet samt åtskilliga instruktioner, bl. a. för kammarrätten, nämnas. Viktigast är emellertid numera, att bestämmelser om besvär allmänt återfinnas i de författningar, som reglera särskilda grenar av förvaltningsverksamheten (exempel: fattigvårdslagen, byggnadsstadgan, patentförordningen, taxeringsförordningen o. s. v.).

Det faller till en början i ögonen, att regleringen av besvärsinstitutet trots

[1] Se s. 35.

[2] Beträffande besvär må särskilt hänvisas till följande arbeten: SUNDBERG, Besvärsinstitut, Grunddragen s. 157 ff., HERLITZ, Grunddrag s. 74 ff. (med där, särskilt s. 88 n. 3, citerad litteratur) och WESTERBERG. För jämförelse med motsvarande institut i andra länder äro framställningarna hos HAMMARSKJÖLD och i Bet. 1936 s. 21 ff. av betydelse.

[3] Skillnaden mellan »rättsbesvär» och »lämplighetsbesvär» (jfr SUNDBERG s. 167) synes mig på andra områden än kommunalrättens ur systematisk synpunkt vara av ringa nytta.

[4] Jfr nedan s. 184.

[5] Jfr SUNDBERG s. 157 f., WESTERBERG s. 38 ff.

denna mångfald av bestämmelser blivit i hög grad ofullständig. Man ställes icke sällan inför fall, i vilka regler om besvär helt och hållet saknas. I andra fall hava författningarna i varje fall icke inriktat sig på att besvara alla till institutet hörande spörsmål. Somliga författningar lägga vikt vid att precisera vilka beslut som äro överklagbara, andra icke. På samma sätt förhåller det sig med rätten att besvära sig, skilda moment i ordningen för besvärs förande, o. s. v. Det finnes sålunda stora luckor som måste fyllas av rättstillämpningen genom analogi- eller contrarieslut eller med anlitande av allmänna rättsgrundsatser.

Med det nu sagda följer också, att reglerna om besvär äro i hög grad olikformiga.[1] Visserligen utjämnas den olikformighet, som författningarna utvisa, till icke oväsentlig del då de suppleras ur oskrivna rättsregler. Men kvar stå under alla omständigheter betydande skiljaktigheter. Och om dem gäller vad så ofta förut varit anledning att framhålla beträffande förvaltningsförfarandet: skiljaktigheterna äro ingalunda alltid avsiktliga utan bero mången gång av tillfälligheter.

Denna flyktiga karakteristik av rättsläget blir det tillfälle att i fortsättningen närmare utveckla på olika punkter. Redan nu må emellertid med hänvisning till det sagda uttalas, att besvärsinstitutet i särskilt hög grad synes förtjänt av lagstiftarens uppmärksamhet:[2] det är i behov av ökad likformighet, fullständighet och klarhet. Vilka spörsmål som med hänsyn därtill böra komma i betraktande må framgå av den fortsatta framställningen. Därvid skall också dryftas, i vad mån besvärsinstitutet även ur andra synpunkter kan anses förtjänt av en allmän översyn.

Det synes uppenbart, att lösningen av den uppgift som här möter i första hand bör eftersträvas på den allmänna lagstiftningens väg. Då det gäller det institut som framför alla andra är ägnat att trygga rättssäkerheten inom förvaltningen, är det särskilt angeläget att hava så vitt möjligt enhetliga regler. Hur långt enhetligheten lämpligen kan sträcka sig är en annan fråga, om vilken inga bestämda omdömen skola vågas. Till äventyrs kan det visa sig lämpligast att på ett eller annat sätt begränsa det område för vilket lagstiftningen skall gälla. Möjligen kan det befinnas ändamålsenligt att skapa särregler beträffande besvärsförfarandet hos förvaltningsdomstolarna[3] — med den påföljd, att å ena sidan besvärsinstitutet på detta område får en mera enhetlig prägel än på andra, å andra sidan en för gällande rätt okänd dualism[4] uppstår. Självklart är att det under alla omständigheter måste återstå ett stort utrymme för specialregleringar. Men i samband med arbetet på en allmän lagstiftning kan övervägas att i större eller mindre grad utjämna

[1] Då i många författningar hänvisas till den »ordning som för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut är bestämd», »den ordning som för ekonomim ål i allmänhet är stadgad» e. d., torde därmed knappast åsyftas annat än de i k. f. $^{14}/_{12}$ 1866 meddelade reglerna om besvärstid.

[2] Sådan lagstiftning har även tidigare varit ifrågasatt. Jfr härom HAMMARSKJÖLD s. 66 ff., FAHLBECK s. 226 n. 139, 256 n. 208.

[3] Jfr nedan s. 177.

[4] Jfr ovan s. 161.

skiljaktigheterna mellan de regler som alltjämt befinnas böra hava sin plats i specialförfattningar.

En gång för alla må här påpekas, att man vid en lagstiftning om besvärsförfarandet har väsentligt större utsikt att kunna hämta lärdomar ur främmande rätt, än när det gäller förvaltningsförfarandet i övrigt. Det har emellertid ansetts föra för långt att i förevarande utredning ställa den svenska rätten i belysning av främmande länders.

Bland alla de lagstiftningsspörsmål, som beröras i denna utredning, må frågan om besvärsinstitutets reglering ställas i främsta rummet — varmed icke är sagt, att icke vissa andra spörsmål av mindre räckvidd möjligen kunna finna sin lösning snabbare Skälen därtill äro många.[1] Ämnet är jämförelsevis lätt att överblicka. Strävandet att genomföra likformighet möter mindre betänkligheter än på andra områden. En mångfald av de spörsmål som berörts i det föregående (kap. II—IX) och som alla återkomma inom besvärsförfarandet kunna sålunda lättare vinna en lösning, om man till en början begränsar sig till att behandla dem sådana som de framträda inom besvärsinstitutet. Den lösning, som sålunda vinnes, kan förväntas även utan ytterligare lagstiftning påverka förvaltningsförfarandet i övrigt, men också giva vägledning för kommande lagstiftning på detta område. Det rättssäkerhetsintresse, som framför allt är bestämmande för denna utredning, pekar också på besvärsinstitutet såsom i första hand förtjänt av uppmärksamhet. Visserligen är det angeläget att inom hela förvaltningsförfarandet tillgodose detta intresse, men innan det i erforderlig utsträckning sker, är åtminstone något — och icke så litet — vunnet, om man sörjer för att det förfarande, i vilket avgöranden om enskild rätt i sista hand träffas, blir anordnat på ett i allo tillfredsställande sätt.[2]

2. Besluts överklagbarhet.

Vilka åtgärder av förvaltningsorganen som kunna angripas genom besvär angives i stor utsträckning av författningarna. Det sker i första hand genom positiva föreskrifter angående bestämda grupper av ärenden och genom föreskrifter, enligt vilka beträffande särskilda grupper förklaras, att besvär icke få föras. Ur dylika författningsföreskrifter kan emellertid ofta mer utläsas än som uttryckligen utsäges. Då besvärsrätt medgives i vissa ärenden, kan därav mången gång motsättningsvis slutas, att besvär icke få anföras över beslut i andra ärenden; på samma sätt hava förbud mot att i vissa fall anföra besvär ej sällan till förutsättning, att i andra fall besvär få anföras.[3] Det torde emellertid stå fast, att besvär även kunna föras i andra fall än

[1] Ett skäl anföres nedan s. 185.

[2] I förhoppning att lagstiftning om besvär jämförelsevis snart skall komma till stånd och att för detta ändamål därmed sammanhängande frågor bliva föremål för utredning, har framställningen i detta kapitel i vissa hänseenden gjorts mera summarisk än i övriga delar av utredningen.

[3] Om tolkning e contrario i frågor om överklagbarhet se WESTERBERG s. 51 ff.

då författningarna direkt eller indirekt giva det vid handen; besvärsrätten måste med andra ord delvis anses grundad i oskriven rätt.[1]

En översyn av lagstiftningen om besvär måste i första hand taga sikte på att i möjligaste mån skapa klarhet om vilka beslut som äro överklagbara. I rättegångsväsendet kan talan föras mot alla underrättens domar och beslut, med få i RB angivna undantag; huvuduppgiften för RB 49 är därför att klargöra, när »särskild talan» får och skall föras. Inom förvaltningen har man däremot att avskilja ett mycket omfattande område av förvaltningsåtgärder, mot vilka besvär ej kunna föras. Lagstiftningen står här inför en mängd problem, både då den skall precisera gällande rätts innebörd och då det blir fråga om förskjutning av gränserna i den ena eller andra riktningen. Utan anspråk på fullständighet skall här uppmärksamheten fästas vid en rad av sådana problem.

Vad först angår frågan om de organ vilkas åtgärder kunna angripas medelst besvär, torde såsom en huvudregel kunna angivas, att *statsorganens* beslut — förutsatt att de äro av viss innebörd, varom mera nedan — i allmänhet kunna på detta sätt angripas. Vid denna sats tarvas emellertid vissa reservationer.

Man frågar sig sålunda, om regeln gäller alla statsorgan.[2] Det finnes åtskilliga organ, särskilt lägre, över vilkas beslut besvär sällan eller aldrig förekomma. För min del är jag benägen att betrakta detta såsom en konsekvens icke av att dessa organ principiellt äro sådana att besvärsinstitutet ej har tillämpning på dem, utan därav att de åtgärder de vidtaga alltid eller regelmässigt äro av den art, att enligt grundsatser som nedan skola beröras besvär icke få föras; därtill kommer att rättelse i deras åtgärder ofta kan ernås annorledes än genom besvär.[3] Emellertid har beträffande vissa sådana organ, nämligen folkskolinspektörer, upplysts att deras beslut över huvud taget icke ansetts kunna överklagas. Det kan i detta sammanhang nämnas att man i finsk rätt — där man icke såsom hos oss antagit förefintligheten av en allmän oskriven rättsregel om besvär — de lege ferenda ansett de grupper av myndigheter i vilkas beslut ändring får sökas genom besvär böra angivas i lag.[4] Lagstiftningen har att taga ståndpunkt till detta spörsmål; möjligen kan det befinnas riktigast att i författningarna positivt utpeka de organ vilkas beslut kunna överklagas och icke medgiva rätt till besvär över andras.

Överklagbarheten lider givetvis också den självklara inskränkningen, att vissa myndigheter på ett slutgiltigt sätt avgöra administrativa frågor. Detta gäller om besvärsmyndigheter som träffa avgöranden i sista instans; vad angår Kungl. Maj:t i statsrådet, gäller det vid avgörandet av icke blott besvärsmål utan även andra ärenden. Även vissa andra myndigheter kunna

[1] Westerberg s. 41 ff. Lagrådet synes vid ett tillfälle (1939) ha utgått från ett annat betraktelsesätt; a. a. s. 43.

[2] Jfr härtill t. ex. KPr 1930: 213 s. 15 f. (ang. rätt till besvär över åtgärder av ympare).

[3] Se s. 160 n. 1.

[4] Bet. 1945 s. 23.

nämnas i detta sammanhang: arbetsrådet, centrala värderingsnämnden m. fl. Man undgår icke att uppställa frågan, huruvida de myndigheter, som sålunda ombetrotts att slutgiltigt avgöra förvaltningsrättsliga frågor alltigenom erbjuda betryggande garantier för en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande behandling.[1] Särskilt måste man i detta sammanhang erinra sig, att i åtskilliga länder utvägar öppnats att i större eller mindre utsträckning underkasta regeringsmaktens beslut en eller annan form av rättslig prövning. Det kan icke förnekas, att man understundom frågar sig, huruvida icke sådana utvägar vore önskvärda även i svensk rätt; det är både regeringsgöromålens växande mängd och regeringsmaktens politisering som aktualiserar spörsmålet.[2] Men det är uppenbart oförenligt med de former som hos oss gälla för regeringsmaktens utövning att möjliggöra besvär över dess beslut.[3] Stundom gäller att beslut av lokala organ ej få överklagas (så t. ex. K. B:s beslut om vissa bidrag och understöd); i sådana fall frågar man sig givetvis, hur det går med likformigheten i rättstillämpningen.

Beträffande *kommunala organ* torde tidigare hava ansetts, att besvär över deras beslut kunde förekomma endast med stöd av positiva författningsföreskrifter. Praxis synes emellertid tendera till att upptaga besvär över kommunala organs beslut i större utsträckning.[4] Det vore en uppgift för lagstiftningen att bringa klarhet härutinnan. Mot *andra än stats- och kommunalorgan* kan man endast på grund av uttryckliga föreskrifter[5] vända sig med besvär; här är sålunda den i oskriven rätt grundade regeln utan tillämpning. I detta hänseende torde ingen ändring böra ifrågakomma.

Vad därnäst angår *arten av de åtgärder som kunna angripas medelst besvär*, är det tydligt, att det i huvudsak är sådana beslut som äro jämförliga med domstolarnas domar och beslut som man kan rikta sig emot. Det huvudsakliga föremålet för besvär är alltså »förvaltningsakter», d. v. s. sådana beslut, som i ett eller annat hänseende innebära ett avgörande i särskilt fall angående enskilda personers rätt.[6] Typiska exempel på sådana beslut äro belastande förvaltningsakter (påbud, förbud m. m.), negativa förvaltningsakter (avslag å ansökningar), förvaltningsakter som fastställa statusförhållanden o. s. v. Regeln gäller, vare sig beslutet fattats i ett ärende eller i ett »mål» (däribland även besvärsmål). Såsom ett avgörande beträffande enskild rätt räknas också beslut varigenom en anhängiggjord talan av-

---

[1] Här åsyftas närmast de fall, där besvär över huvud taget ej få föras. Frågan, i vilken omfattning besvärsmål få fullföljas i högre instans — som i viss mening också hör till frågan om besluts överklagbarhet — återkommer i annat sammanhang; se s. 177 ff.

[2] KU:s granskning — som stundom med orätt sammanställes med det administrativa rättsmedelsförfarandet — är i detta sammanhang uppenbarligen utan betydelse.

[3] Andra utvägar att övervinna de antydda bristerna i rättsskyddet diskuteras nedan s. 182 ff.

[4] Jfr WESTERBERG s. 45 ff.

[5] Exempel: olycksfallsförsäkringslagen 33 §, lagen om enskilda vägar 77 §. Om »klagan» eller »talan» eller framställning om »rättelse» talas exempelvis i rusdrycksförsäljningsförordningen 3: 17, flottningslagen 62 §, RB 8: 8. Jfr ock k. br. $^{7}/_{2}$ 1936 6 § ang. vissa avgifter av apotekare.

[6] Väsentligt vidsträcktare äro dock besvärsmöjligheterna enligt kommunallagarna. Endast undantagsvis äga överklagade kommunbeslut karaktären av förvaltningsakter.

visas.[1] »Tjänsteföreskrifter», d. v. s. sådana föreskrifter, som ett överordnat organ meddelar ett underordnat om hur det har att förfara i tjänsten, torde däremot i regel ej kunna överklagas.[2]

Med dessa allmänna satser är emellertid spörsmålet ännu ingalunda till fullo besvarat.

För det första finnas många fall, där besluten visserligen otvivelaktigt äro av sådan beskaffenhet, som i regel medför överklagbarhet, men besvärsrätten likväl av en eller annan anledning avskurits.[3] När så skett, har det regelmässigt berott av praktiska överväganden beträffande särskilda slag av mål eller ärenden; man har, med hänsyn tagen till målens eller ärendenas vikt eller sannolikheten av att även utan besvär en tillfredsställande lösning kan ernås, ansett besvärsrätt överflödig. Det kan knappast vara en uppgift för den lagstiftning som nu ifrågasättes att taga ståndpunkt till alla dessa spörsmål; det behöver sålunda ej övervägas, huruvida gällande rätt i allo är följdriktig och i övrigt träffat de rätta lösningarna.[4] Detta utesluter givetvis icke att vissa hithörande spörsmål av större räckvidd vinna beaktande. Lagstiftningstekniken på detta område förtjänar också uppmärksammas. Man kunde sålunda nå fram till full klarhet om betydelsen av att beträffande vissa slags beslut intet stadgas angående deras överklagbarhet; under vilka förutsättningar får detta tolkas så att de ej få överklagas?[5] Och hur är det med besvärsrätten, då annan rättelseväg (särskild talan vid allmän domstol) finnes anvisad?[6] I allmänhet har man ansett besvärsrätten på detta sätt bliva avskuren.[7]

Stundom är överklagbarheten på ett eller annat sätt betingad av särskilda omständigheter. Beträffande flertalet anmärkningsmål gäller sålunda till exempel, att beslut kunna överklagas av anmärkaren endast i händelse av meningsskiljaktighet inom det beslutande organet.[8] I mål om folkpensioner är fullföljdsrätten beroende av justitiekanslerns medgivande.

Varjehanda spörsmål återkomma i jämförelsevis likartad form på olika områden av förvaltningsförfarandet. Några sådana skola här framhållas.

Föremål för besvär äro regelmässigt slutliga beslut. Men hur förhåller det sig med sådana beslut som utgöra led i beredningen eller eljest förekomma under utredningens gång?[9] Man står här inför frågor, som äro välbekanta

[1] Men hur förhåller det sig med besvärsmöjligheterna, då en framställning på grund av fel vid anhängiggörandet över huvud ej mottagits? Jfr ovan s. 59. I Finland få i sådant fall besvär ej föras. Bet. 1945 s. 6.

[2] Herlitz, Förel. II s. 178. En reservation måste emellertid måhända göras för vissa fall, då en befattningshavare anser det som ålagts honom icke höra till tjänsten. Ett exempel härpå: Sjöholm s. 32.

[3] Jfr t. ex. Westerberg s. 55 n. 131.

[4] Till frågan om antalet instanser i besvärsmål se nedan s. 183 f.

[5] Jfr Westerberg s. 51 f.

[6] Jfr Westerberg s. 53 ff.

[7] Jfr emellertid Jägerskiöld, StvT 1946 s. 184.

[8] Jfr även utlänningslagen 47 §, som gör överklagbarheten beroende av utlänningsnämndens yttrande.

[9] Se s. 125.

från processrätten. Skall talan mot dylika beslut överhuvud taget medgivas? Och där så är fallet: skall talan tillåtas endast i samband med talan mot det slutliga beslutet? Förvaltningsrättsliga författningar lämna endast i sällsynta undantagsfall svar på dessa frågor;[1] exempel finnas också på föreskrifter om att beslut som fattas av en myndighet endast få överklagas sedan ett efterföljande beslut fattats av annan myndighet.[2] Men givetvis är frågan välkänd från praxis;[3] den synes regelmässigt hava besvarats så att endast besvär över slutliga beslut eller i samband med besvär över sådana upptagits.[4] Det kan ifrågasättas om denna grundsats i allo förtjänar upprätthållas; sådana överväganden, som inom processrätten lett till att i vissa fall beslut under rättegång få överklagas särskilt, synas åtminstone delvis äga tillämpning även i förvaltningsrätten.[5] I varje fall vore det av värde, om frågan kunde klarläggas av lagstiftningen.[6]

Överklagbara äro beslut som träffa bindande avgöranden om enskild persons rätt. Men hur är det med sådana beslut som väl angå enskild rätt, men icke avgöra däröver? Man brukar såsom allmän regel uppställa att beslut av sådan innebörd — såsom upplysningar, yttranden, anmodanden, förslag etc. — icke kunna överklagas.[7] Detta stämmer också väl överens med besvärsinstitutets allmänna syfte, att skydda den enskildes rätt Men gränsen är icke lätt att draga. Det visar sig också — bortsett från sådana fall där författningarna uttryckligen medgiva besvärsrätt — att man i praxis understundom upptager besvär över beslut som innefatta oförbindande meningsyttringar.[8] Välkänt är ävenledes att besvär få föras över tjänsteförslag även då tillsättningen ej är bunden inom förslaget, och detta utan att överklagbarheten alltid blivit positivt uttryckt i författningarna. Naturligt är också, att besvär upptages i sådana icke sällan förekommande fall där tvekan kan föreligga, i vad mån det överklagade beslutet blir bindande: i vad mån tvångsmedel stå till förfogande, huruvida vid efterföljande myndighetsåtgärder (t. ex. av verkställighetsnatur) beslutet ovillkorligen skall lända till efterrättelse,[9] o. s. v. För att draga en teoretiskt hållbar gräns kring de överklagbara besluten skulle egentligen, med hänsyn till dessa förhållanden, fordras en ganska djupt gående analys av förvaltningsakternas rättsliga verkningar. Därmed är likvisst icke sagt att gränsen i allo bör bestämmas av rättsverkningarnas art, så att besvärsrätt förvägras i alla de fall, då icke

---

[1] Se t. ex. folkbokföringsförordningen § 65 st. 2.

[2] Ex.: folkskolestadgan § 22: 1. Andra exempel: SUNDBERG, Specialprocess s. 26, 27, 45.

[3] Jfr THULIN, Register, Besvär, I 1 b, 2 c, X, NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 121, 212.

[4] Jfr beträffande kommunalbesvär SUNDBERG, Besvärsinstitut s. 42 ff.

[5] Annorlunda SUNDBERG, Grunddragen s. 158.

[6] Ytterligare några hithörande frågor må påpekas. Kan talan riktas mot motiveringen i ett beslut, då ändring ej sökes i slutet? Se WESTERBERG s. 42. — Kan talan föras uteslutande beträffande rättegångskostnader? Se a. a. s. 43 f. I fattigvårdslagen 81 § mom. 1 besvaras denna fråga nekande. — Kunna beslut om återförvisning överklagas? Jfr Bet. 1936 s. 78.

[7] Om praxis se THULIN, a. a., Besvär I 1 a, X.

[8] Se även beträffande anmaningar o. d. WESTERBERG s. 101.

[9] Jfr WESTERBERG s. 95 ff. — Jfr s. 150 f.

något som helst avgörande kommer till stånd, men medgives så snart någon sorts rättsverkan kan urskiljas. Det kan av praktiska skäl vara rimligt att göra gränsen än snävare, än vidare. Den frågeställning som här upprullats föranleder emellertid en erinran om betydelsen av att förvaltningsakternas rättsliga verkningskraft i tvivelaktiga fall blir i möjligaste mån klarlagd av författningarna.

Ett annat gränsdragningsspörsmål bör också uppmärksammas. Förvaltningsorganens verksamhet har som bekant i många fall en mer eller mindre tydlig privaträttslig prägel; deras mellanhavanden med enskilda äro då närmast jämförliga med enskilda parters. I vissa främmande länder har man principiellt uteslutit sådana förhållanden från den administrativa processen. Vad svensk rätt angår är det uppenbart, att vissa hithörande beslut kunna överklagas genom besvär; detta gäller stundom även då vederbörande därjämte har möjlighet att komma till sin rätt vid allmän domstol.[1] Spörsmålet om hur vidsträckt möjligheten att klaga är på här ifrågavarande område har, såvitt jag iakttagit, föga uppmärksammats ur principiella synpunkter,[2] men skulle vid en lagstiftning i ämnet förtjäna beaktas. Man kunde måhända försöka uppdraga en gräns mellan förvaltningsakter och sådana beslut som endast innefatta partsbesked i privaträttsliga och därmed jämförliga mellanhavanden. Frågan sammanhänger uppenbarligen nära med förut berörda frågor om de allmänna domstolarnas funktioner på det administrativa rättsskyddets område[3] och om möjligheten att tvångsvis genomföra förvaltningsorganens beslut.[4]

Verkställighetsåtgärder torde regelmässigt icke kunna överklagas. Men man får göra en skillnad mellan olika slag av verkställighet. Stundom ankommer det på verkställighetsorgan att företaga en ganska långt gående prövning inom ramen för det beslut som skall verkställas; ibland tillkommer det dem också att pröva detta besluts riktighet.[5] I dylika fall äro besvär ingalunda uteslutna; det förekommer också att författningarna uttryckligen förklara att verkställighetsåtgärder — t. ex. handräckning — kunna överklagas. Också i detta hänseende vore det önskvärt att lagstiftningen kunde skapa erforderlig klarhet.

Det är i allmänhet i akter av konkret, individuell natur som rättelse vinnes genom besvär. I vilken utsträckning äro även beslut av generell, normmässig beskaffenhet överklagbara? Även detta spörsmål kräver beaktande vid lagstiftningen.

Det har hittills varit fråga om myndigheters beslut. Myndigheternas verksamhet kan emellertid också bestå i åtgärder av annan art. Men besvär tor-

---

[1] Ett välbekant exempel är, att statstjänstemän kunna göra sina löneanspråk gällande såväl i administrativ väg som inför allmän domstol.

[2] Jfr emellertid WESTERBERG s. 100 ff.

[3] Se s. 36, 158 f.

[4] Se s. 149 vid n. 4.

[5] Se ovan s. 145 ff., särskilt s. 150 f.

de alltid[1] böra hava ett beslut till angreppspunkt.[2] Med denna enkla distinktion är likvisst ingen fullt bestämd gränslinje uppdragen, förrän man gjort klart för sig vad man menar med ett beslut; i viss mening ligger givetvis ett beslut bakom varje förvaltningsåtgärd. Vid en lagstiftning om besvär måste man eftersträva att i någon mån klarlägga detta spörsmål.[3]

Till sist bör framhållas, att man enligt svensk rätt — till skillnad från vissa andra länders — icke torde kunna komma till rätta med myndigheters underlåtenhet att handla eller med oskäliga dröjsmål vid ärendenas behandling.[4] Det kan synas naturligt att denna lucka i rättsskyddet blir fylld.[5] Huruvida så skall ske torde böra bero av huruvida väsentliga praktiska olägenheter yppats; något omdöme därom vågar jag ej fälla.

3. Besvärsprövningens innebörd.

Vid prövningen av besvärsmål äger besvärsmyndigheten att upptaga just *den sak, som varit före hos den lägre instansen,* eller eventuellt blott någon del eller någon sida därav; andra frågor kunna ej upptagas i besvärsmålet. Besvärsprövningen är intet annat än en fortsatt behandling av den tidigare väckta frågan — varvid prövningens omfattning huvudsakligen bestämmes av vad klaganden yrkat.[6] Det är samma grundsats som gäller beträffande rättsmedlen i rättegång.

Den sak som prövas av överrätt får i första hand sin bestämning genom den talan som förts i underrätt: »väckt talan må icke ändras» (RB 13: 3).[7] Vad beträffar den som var kärande i underrätt märkes, att hans talan väcktes genom stämningsansökan, och att i civilprocess denna enligt RB 42: 2 skall innehålla det yrkande han framställer; endast i den utsträckning RB 13: 3 medgiver kunde i underrätt andra yrkanden framställas.[8] I straffpro-

[1] Att hälsovårdsstadgan 60 § medger besvär över »beslut och åtgärder», torde knappast innebära något undantag från regeln.

[2] Med hänsyn härtill har i TF § 2 5:o den som ej utbekommer allmän handling tillerkänts rätt att påfordra vederbörande myndighets beslut i saken. Före 1937, då ingen sådan regel gällde, ansågs man icke kunna komma till sin rätt genom besvär.

[3] Sundberg uttalar, s. 155, att »ändringssökandet förutsätter att beslutet avfattats skriftligen vare sig i expedition eller i protokoll».

[4] Westerberg s. 44 f.

[5] Jfr RB 49: 6 som stipulerar besvärsrätt om part menar att genom underrätts beslut målet onödigt uppehålles. Sådana angreppspunkter som i processen erbjudas genom dylika beslut — t. ex. om uppskov — finnas i allmänhet icke i förvaltningsförfarandet; se s. 50. Finska lagberedningen föreslog emellertid 1936 besvärsrätt »då förvaltningsmyndighet fördröjer avgörandet av mål eller ärende». Bet. 1936 s. 9, 109 ff.

[6] Huruledes besvärsprövningens omfattning bestämmes (eventuellt begränsas) av vad klaganden yrkar, beröres i annat sammanhang. Se s. 203.

[7] Vid den begränsning som består i att prövningen ej får sträcka sig utöver vad underrätt faktiskt prövat (Kallenberg s. 272 ff.) torde det ej vara anledning att här dröja.

[8] Ekelöf förordar (Förutsättningarna för ändring av talan i tvistemål, 1941) en liberalare regel: nya yrkanden skulle få framställas, blott ej »kärandens syfte med sin talan» därigenom blir ett annat.

cess preciseras talan annorledes (RB 45: 4, 47: 2). Huvudregeln om att väckt talan ej må ändras lider, i vad angår talan inför överrätt, endast det undantaget att käranden på grund av omständighet som inträffat under rättegången eller först då blivit för honom känd får kräva annan fullgörelse än den varom talan väckts (RB 13: 3). Såsom ändring av talan räknas ej att den inskränkes och ej heller att ny omständighet åberopas, »utan att saken ändras». Den sist citerade satsen syftar på det förhållandet, att de grunder som åberopas för en talan kunna utgöra moment i sakens individualisering, så att saken blir en annan genom att nya grunder åberopas. Endast i den mån detta ej blir fallet kunna nya grunder beaktas av överrätten. Möjligheten att åberopa nya grunder inskränkes också genom regeln i RB 50: 25 3 st. att part ej får i överrätt åberopa omständighet som ej tidigare förebragts, »om han kunnat åberopa omständigheten vid underrätten och det kan antagas att han underlåtit det i otillbörligt syfte eller av grov vårdslöshet». Nya bevis kunna också komma under omprövning vid överrätten, men även om dem gäller mutatis mutandis den nyss citerade regeln i RB 50: 25 3 st.

Det är välbekant, att tillämpningen av dessa regler vållar avsevärda svårigheter, särskilt så till vida som det är svårt att fastställa, i vilken utsträckning den talan som föres vid underrätt blir fixerad genom de grunder som där åberopats.[1]

Avsevärda svårigheter inställa sig också, när man de lege lata och de lege ferenda skall göra närmare klart för sig, på vad sätt den i administrativa besvärsmål föreliggande saken skall förhålla sig till den som prövats genom det överklagade beslutet. Det är uppenbart, att detta spörsmål ingalunda alltid på förvaltningsrättens område framträder i samma gestalt som inom vare sig civilprocessen eller straffprocessen. Man kan ingalunda utan vidare inom förvaltningsrätten tillämpa de begrepp om »processföremålet» som äro grundläggande för processrätten. Man är icke hjälpt med de civilprocessuella resonemang som utgå från »rättigheter» såsom processens föremål,[2] men icke heller med straffprocessens tankegångar, som framför allt anknyta till den gärning, för vilken straff ifrågakommer. För förvaltningsrätten står på ett helt annat sätt beslutet — det yrkade och det fattade — i medelpunkten. — Hithörande spörsmål hava i den förvaltningsrättsliga litteraturen aldrig blivit föremål för någon egentlig undersökning. Det är därför omöjligt att med säkerhet uttala sig om gällande rätt; de uttalanden i ämnet, som göras i fortsättningen, vila därför — det måste betonas — på osäker grund.

Om man till en början tager fasta på det fall att någon vid en lägre administrativ instans uppträtt som sökande eller i därmed jämförlig ställning, är det klart att han såsom klagande i mångt och mycket intager samma ställning som en part i överrättsprocess. I anslutning till processrättsliga regler har man brukat hävda grundsatsen, att en sökande icke kan besvärsvis påkalla prövning av andra *yrkanden* än dem han framställt i den lägre instan-

---

[1] Se KALLENBERG s. 125 ff, 164 ff.

[2] Dessa hava kritiserats även inom processrätten. EKELÖF, ovan (s. 169 n. 8) a. a. s. 26 ff.

sen.[1] I viss mån har detta måhända inneburit en strängare bundenhet än i civilprocess, där ju enligt hittills gällande rätt stämningen skulle upptaga »saken», men ej nödvändigtvis yrkandet; skillnaden synes dock utjämnas genom de större krav som numera enligt RB 42: 2 ställas på stämningens fullständighet. Ganska överensstämmande med processrättsliga grundsatser synes också, åtminstone i princip, inom förvaltningsrätten den bundenhet vara som består däri att nya grunder ej anses få åberopas, då de utgöra moment i den väckta frågans individualisering.[2] Det kan emellertid ifrågasättas, huruvida man icke i besvärsförfarandet mången gång känner sig väsentligt mindre bunden än i överrättsprocederet av vad som yrkats i den lägre instansen. Och i vad angår myndigheter, som stå i ett administrativt subordinationsförhållande till varandra, är det i själva verket ganska naturligt, att de icke iakttaga instansordningens principer med samma stränghet som domstolar. Dessutom bör man besinna, att förvaltningsförfarandet delvis är mera formlöst; ansökningar kunna ofta nog göras i så pass obestämd form,[3] att den talan som föres besvärsvis i verkligheten får prägeln av någonting ganska nytt. Vid lagstiftning i ämnet kan man icke undgå att beakta dessa problem och söka efter en lösning, som, med beaktande av processrättens grundtankar, gör rättvisa åt förvaltningsrättens egenart.

I anslutning till hittills gällande processrätt torde förvaltningsrätten lämna vidsträckt möjlighet att i besvär åberopa nya *grunder* — försåvitt ej därigenom yrkandet får annan innebörd[4] — och nya *bevis*. Obegränsad kan denna frihet dock ej vara. Det är t. ex. uppenbart, att den, som har att inom viss tid göra en ansökan, icke utan vidare kan vara berättigad att göra denna mycket ofullständig för att först i besvärsväg till fullo utveckla sin talan. RB:s nyss åberopade regler, som i ganska avsevärd mån begränsa rätten att i överrätt anföra nya grunder och bevis, mana också till eftertänkande, huruvida likartade begränsningar kunde vara på sin plats inom besvärsinstitutet; mot uppställandet av alltför stränga regler talar dock det förhållandet, att förvaltningsförfarandet icke åt en sökande ger lika goda tillfällen och lika starka incitament att utveckla sin talan, som en part får i underrättsprocederet.

Med beaktande av dessa förhållanden synes frågan om möjligheten att bygga besvärsprövningen på andra grunder och bevis än de förut åberopade — en fråga som endast i undantagsfall besvarats av lagstiftningen[5] — förtjänt av uppmärksamhet.

---

[1] Se t. ex. THULIN, Register, Besvär IX, NAT 1932 s. 181.

[2] THULIN, a. st.

[3] Jfr s. 67, 77.

[4] Jfr härom t. ex. THULIN, a. a. s. 182 f. (här åsyftas närmast vad Thulin uttalar om nya »fakta»; då han talar om »grunder», synes han närmast avse den rättsliga motiveringen för ett yrkande), SANDSTRÖM s. 278 f., SUNDBERG, Specialprocess s. 79, 102 f. Givetvis gäller i förvaltningsrätten såväl som i processrätten att uppdragandet av den härmed antydda gränsen erbjuder stora svårigheter.

[5] Se THULIN, a. a. s. 183.

Vid besvärsprövning såväl som i överrättsprocederet uppkommer ej sällan frågan, vilken betydelse som kan tilläggas fakta som icke blott åberopats utan även inträtt först efter den lägre instansens beslut. I rättegång torde det emellertid vara självklart att sådana fakta blott komma i betraktande såsom bevis eller under de förutsättningar som angivas i RB 13: 3 p. 1.[1] På vissa områden av besvärsförfarandet upprätthållas regler besläktade med processrättens.[2] På andra områden torde det emellertid förekomma, att efter det överklagade beslutet inträffade omständigheter anses bringa saken i ett nytt läge.[3] De tankegångar som härvid tillämpats hava, såvitt jag funnit, aldrig blivit klart utvecklade. Möjligen anses besvärsmyndigheterna äga träffa sitt avgörande, fastän saken i viss mån blivit en annan än i den lägre instansen. Men kanhända stöder man sig på den tanke, att saken, fattad såsom bestämd blott i mycket allmänna drag vid den lägre instansens handläggning, alltjämt är densamma, och att de ifrågavarande fakta sålunda liksom i rättegång endast komma i betraktande såsom bevis.

Vad hittills sagts hänför sig till situationer, i vilka man såsom sökande haft åtminstone något så när samma möjligheter som parter i rättegång att föra sin talan inför den lägre instansen. Men klagande i besvärsmål befinna sig ingalunda alltid i en sådan situation. Det kan hända, att de över huvud icke ägt tillfälle att liksom parter i rättegång uttala sig, innan det överklagade beslutet fattades. Och om sådant tillfälle, särskilt genom kommunikation, erbjöds dem, kan det icke alltid vara rimligt att binda deras talan i besvärsmålet vid vad de i detta läge androgo. Möjligheterna att i besvärsväg bringa nya spörsmål under omprövning måste sålunda i sådana lägen ofta vara väsentligt vidsträcktare än de som stå dem, vilka förut varit sökande, till buds.

Då en sak överflyttas (devolveras) till besvärsmyndigheten, äger denna principiellt *pröva saken i dess helhet*.[4] Detta gäller, vare sig besvären föras hos förvaltningsdomstol eller annan myndighet. Alla de frågor, som varit före hos den beslutande myndigheten, kunna sålunda komma under besvärsmyndighetens prövning. Denna kan med andra ord taga i betraktande alla sådana fel, som vidlåda det överklagade beslutet: bristande kompetens hos det beslutande organet och andra omständigheter som bort föranleda ärendets avvisande, bristande habilitet hos de fungerande befattningshavarna, felaktigheter i förfarandet och materiella felaktigheter av olika slag.[5]

---

[1] Se ovan s. 170.

[2] Se t. ex. NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 213.

[3] Jfr beträffande finsk rätt STÅHLBERG s. 540.

[4] De inskränkningar, som följa av att klaganden begränsat räckvidden av sin talan, beröras i annat sammanhang (s. 203).

[5] I fråga om olika slags fel och deras betydelse kan hänvisas till STÅHLBERG s. 542 ff., HERLITZ, Grunddrag s. 80 ff. Jfr även ANDERSENS ingående utredning, Dansk forvaltningsret s. 227 ff., om verkan av olika felaktigheter, som är av intresse särskilt därför att även svenskt material utnyttjats.

Med avseende på det sistnämnda ledet i besvärsmyndighetens prövning äro särskilt två omständigheter värda att understrykas. För det första att myndigheten icke är inskränkt till att bedöma, huruvida den överklagade akten till sitt innehåll är stridande mot lag eller författning. I sådana fall, där en akts innehåll mer eller mindre beror av ett fritt skön, är besvärsmyndigheten lika väl som den först beslutande myndigheten berättigad och förpliktad att företaga en skönsmässig prövning;[1] ett markant undantag utgöres av kommunallagarnas besvärsregler.[2] Besvärsmyndigheten är för det andra icke heller, såsom ofta är fallet med en överinstans, förhindrad att ingå på en förnyad utredning rörande faktiska förhållanden.[3]

Sedd mot bakgrunden av främmande rätt, är särskilt den omständighet, som först anmärkts — nämligen att prövningen ej uteslutande avser lagenlighet —, beaktansvärd och för svensk rätt karakteristisk. I många andra länders rätt är i varje fall den prövning som företages av domstolar (förvaltningsdomstolar och andra) ofta så till vida kringskuren, som förvaltningsorganens fria skön måste respekteras.[4] Man lägger också märke till att i vissa främmande länders rätt olika besvärsinstitut utvecklats vid sidan av varandra, åtskilda icke minst därigenom att besvärsmyndighetens befogenheter i nu nämnda hänseenden äro mer eller mindre vittgående. Därmed åstadkommes sålunda, att beslut i vissa fall kunna underkastas judiciell prövning med hänsyn till fel, som i andra fall ej få tagas i betraktande. Ett känt exempel utgör åtskillnaden i fransk rätt mellan »recours de pleine juridiction» (som kan jämföras med vanliga svenska besvär) och »recours pour excès de pouvoir» (som i avseende på besvärsprövningens räckvidd kan jämföras med kommunalbesvären).

Det kan icke ifrågakomma att försvaga besvärsinstitutets betydelse genom att kringskära prövningens räckvidd. Detta gäller även beträffande förvaltningsdomstolarna. Välbekant är, att det ursprungliga förslaget till lagstiftning om regeringsrätten ville verkställa en sådan uppdelning av målen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, att skönmässiga frågor bleve förbehållna regeringen och den administrativa domstolen uteslutande finge att handlägga rättsfrågor. Mot en skarp åtskillnad av liknande art tenderar också den finska rätten.[5] Men enligt min tanke är det en stor fördel, att våra förvaltningsdomstolar — enkannerligen regeringsrätten — icke äro förhindrade att inlåta sig på det fria skönets område; den vägledande

---

[1] Faktiskt ådagalägga dock besvärsmyndigheter en viss försiktighet vid den skönsmässiga prövningen. HAMMARSKJÖLD s. 186 f.

[2] Andra undantag: SUNDBERG s. 168. Om skillnaden mellan laglighet och ändamålsenlighet jfr t. ex. STÅHLBERG s. 540 f.

[3] En egendomlig begränsning av besvärsmyndigheternas prövningsrätt hävdade KU 1928: 20 s. 23: K. M:t borde i besvärsväg ändra en utnämning endast om »principiella betänkligheter mot den gjorda utnämningen föreligga eller en uppenbar orättvisa är begången.» Häremot reagerade med rätta bl. a. REUTERSKIÖLD, FK 1928: 29 s. 23.

[4] Därför blir i sådana länder gränsdragningen mellan laglighets- och ändamålsenlighetsprövning av fundamental betydelse. Se t. ex. ANDERSEN, FT 1942 s. 69 ff.

[5] Jfr HERLITZ, Juhlajulkaisu K. J. Ståhlberg s. 25 f.

verksamhet de just där utöva är ur rättssäkerhetssynpunkt av största betydelse.[1]

En annan fråga är, huruvida det möjligen kunde finnas anledning att på sådana områden, där besvär nu ej äro möjliga, etablera något slags speciellt besvärsinstitut, som icke lämnade tillfälle — såsom enligt nu gällande besvärsregler — till allsidig omprövning av besluten utan endast möjliggjorde ingripande vid mera allvarliga fel. Frågan framkastas här därför att man i Finland föreslagit en i det närmaste undantagslös regel om besvärsrätt över lagstridiga beslut, utformat i ganska nära anslutning till den franska rättens »recours pour excès de pouvoir».[2] Tanken går i anslutning härtill till de många fall, i vilka hos oss besvärsrätt saknas och icke heller i sin vanliga form bör införas, men där det vore önskvärt, att man i varje fall kunde komma till rätta med vissa slags mera kvalificerade felaktigheter; det behövde ju icke innebära att besvär medgåves just i samma omfattning som enligt det finska förslaget. Det bör emellertid observeras, att huvudsyftet med nämnda förslag är att möjliggöra överklagande av regeringsbeslut. En sådan anordning är emellertid, såsom redan framhållits, i svensk rätt icke gärna tänkbar. Och vad övriga fall angår, torde det knappast föreligga något mera påtagligt behov av ett särskilt rättsmedel. Befinnes rättsskyddet på någon punkt otillräckligt, är det naturligast att vidga tillämpningsområdet för besvärsinstitutet i den form det nu har.

Resultatet av den förnyade prövning av det överklagade beslutet som äger rum hos besvärsmyndigheten — förutsatt att besvären icke avvisas[3] — kan bliva, att beslutet står fast. Detta uttrycks i rättspraxis på många olika sätt: att det ej göres ändring i beslutet, att beslutet fastställes, att besvären ogillas, att besvären icke föranleda någon åtgärd o. s. v.[4]

Prövningen kan för det andra mynna ut i att det överklagade beslutet bringas ur världen utan att något nytt sättes i dess ställe; besvärsmyndigheten verkar då uteslutande kassatoriskt. Man kan jämföra denna utgång med en känd företeelse i processrätten: att överrätten »undanröjer» en av underrätt fälld dom, t. ex. på grund av rättegångsfel. Man talar i därmed jämförliga fall även inom förvaltningsrätten vanligtvis om undanröjande. Men vid sidan av nu åsyftade fall, där intet avgörande av sakfrågan kommer till stånd, förekomma kassatoriska beslut, som innebära ett avgörande av sakfrågan därhän att det överklagade beslutet »upphäves»; till sådana beslut erbjuder processrätten inga direkta motsvarigheter.[5]

Med undanröjande följer i processrätten regelmässigt — med undantag

[1] Jfr SUNDBERG, SJT 1935 s. 324 ff., HERLITZ, Grunddrag s. 90. [2] Bet. 1936 s. 106 ff.

[3] Se därom nedan s. 197 ff.

[4] Det är knappast lagstiftningens sak att fixera dessa olika uttrycksformers användning. Jfr KALLENBERG s. 234 f. Jfr även ovan s. 133 n. 4.

[5] Distinktionen mellan »upphävande» och »undanröjande» blir icke alltid strängt upprätthållen (jfr t. ex. STÅHLBERG s. 539, SUNDBERG s. 171); sålunda är det vanligt att kommunala beslut efter sakprövning »undanröjas». Man har ju i förvaltningsrätten i regel ej att tänka på rättskraften (m. h. t. vilken distinktionen givetvis är betydelsefull).

blott för det fall att det grundas på att underrätten varit obehörig eller eljest ej bort upptaga målet till prövning» — att målet återförvisas till underrätten (RB 50: 29, 51: 29, 55: 15). På samma sätt kan med undanröjande i förvaltningsrätten förbindas en återförvisning till lägre instans.

För det tredje kan besvärsprövningen resultera i att ett överklagat beslut ändras eller ett nytt beslut sättes i dess ställe. Svenska besvärsmyndigheter — förvaltningsdomstolar såväl som andra — fungera alltså liksom våra överrätter, men till skillnad från åtskilliga i andra länder förefintliga institutioner för administrativt rättsskydd, som verkliga appellinstanser. Undantagna från denna regel äro emellertid kommunalbesvären.[1]

Det är självklart, att de vägar, som sålunda kunna beträdas av besvärsmyndigheter, alltjämt böra stå öppna. En annan fråga är, i vilka fall den ena och den andra utgången bör inträda.[2] I förvaltningsrättsliga författningar finner man endast sällan svar på denna fråga. Utan tvivel pläga myndigheterna utveckla en ganska fast praxis vid valet mellan de olika möjligheterna. Och något trängande behov av lagstiftning i ämnet synes ej föreligga. Men skall besvärsinstitutet i övrigt bliva föremål för lagstiftning, ligger det nära till hands att överväga, om ej vissa regler, jämförliga med dem som möta i RB, borde utformas.

När kan och bör ett överklagat beslut godtagas (»fastställas,» »godkännas», »stå fast» o. s. v.)? Givetvis då den prövning som besvärsmyndigheten företager leder till att det icke i något hänseende befinnes felaktigt. Svårare är att säga, i vad mån utgången kan bliva densamma trots konstaterade felaktigheter. Om beslutet vid myndighetens prövning befinnes till sitt innehåll vara felaktigt, torde det under inga förhållanden kunna godkännas.[3] Spörsmålet framträder egentligen då felaktigheten ligger i det sätt, varpå ärendet handlagts. Man har i sådana lägen särskilt att beakta, att icke alla föreskrifter i avseende på förfarandet kunna vara att fatta så att deras iakttagande utgör villkor för beslutets giltighet,[4] och att vid bedömandet av förekomna felaktigheter hänsyn i viss utsträckning får tagas till »huruvida felet kan antagas hava inverkat på målets utgång» (jfr RB 50: 28) eller huruvida felet kunnat hava sådan inverkan. Att klargöra, huru felaktigheter i förfarandet sålunda skola bedömas, vore en naturlig uppgift för en lagstiftning om besvärsinstitutet. Det är i själva verket först genom sådant klargörande, som den rättsliga innebörden av reglerna om förvaltningsförfarandet blir till fullo fixerad. Uppgiften är tvivelsutan vansklig, och det kan givetvis ej ifråga-

---

[1] Huruledes även vid kommunalbesvär vissa möjligheter till rättelse äro förhanden se SUNDBERG, Besvärsinstitut s. 54 f., Kommunalrätt s. 330.

[2] Några synpunkter på denna fråga angivas av SUNDBERG s. 171. Jfr även ovan s. 172 n. 5.

[3] Enligt STÅHLBERG s. 542 kan högre instans, »även om den för egen del anser åtgärden oändamålsenlig och att de anförda besvären sålunda äro grundade, dock låta bero vid åtgärden, om dess upphävande skulle medföra större olägenheter för allmän fördel än dess bibehållande». I svensk praxis tror jag mig icke ha funnit denna grundsats tillämpad.

[4] Endast sällan förklara författningarna uttryckligen att en föreskrifts räckvidd på detta sätt är begränsad. Se t. ex. lagen om kommunalstyrelse på landet 19 § st. 6.

komma att hårt binda besvärsmyndigheterna vid deras bedömande av förelupna felaktigheter; vissa riktlinjer kunde dock måhända uppdragas.[1]

När det överklagade beslutet icke kan godkännas, torde såsom regel gälla, att besvärsmyndigheten om möjligt skall själv fatta det beslut som bör komma till stånd. Det andra alternativet består i regel i undanröjande förbundet med återförvisning.[2] Sådant blir nödvändigt, då fel i förfarandet förelupit, som ej kan utan väsentlig olägenhet avhjälpas» hos besvärsmyndigheten (jfr RB 50: 28), och då besvärsmyndigheten icke kan själv åstadkomma sådan ytterligare utredning som anses erforderlig.[3] Återförvisning medför emellertid omgång, och det är därför önskvärt att undvika den. Rättegångsreformen väntas medföra att behovet av återförvisning minskas. I det administrativa besvärsförfarandet måste man däremot alltjämt räkna med att återförvisning ofta blir nödvändig, särskilt i syfte att vinna sådan ytterligare utredning som besvärsmyndigheten ej kan åstadkomma. Liksom RB i vissa hänseenden reglerat återförvisningsinstitutet (RB 50: 26—29, 51: 26—29, 55: 15), borde lagstiftningen om besvär innehålla vissa regler härom.

Om målet icke återförvisas, bör besvärsmyndigheten endast i undantagsfall stanna vid ett undanröjande, d. v. s. underlåta att sätta annat beslut i det överklagades ställe. Detta torde särskilt böra ske i sådana fall som RB 50: 29 avser, d. v. s. då den beslutande myndigheten ej bort upptaga saken till prövning. På samma gång en sådan regel lagfästes, kan eventuellt möjlighet öppnas att (efter mönster av RB 10: 20) hänvisa saken till behörig myndighet.

Men huvudregeln bör, som sagt, utan tvivel vara, att besvärsmyndigheten, där den så kan, träffar det enligt dess mening riktiga avgörandet i sak, d. v. s. fullt ut tager i anspråk sin befogenhet att pröva saken i hela dess vidd. Resultatet kan bliva, antingen att beslutet helt och hållet upphäves, eller att det i något hänseende ändras eller att ett helt nytt beslut sättes i dess ställe. Därvid torde såsom regel gälla, att reformatio in pejus ej kan äga rum; denna sats förtjänar dock måhända i vissa hänseenden modifieras.[4]

Det är givet — och det har med vad sist sagts om ändring redan blivit antytt — att ett överklagat beslut delvis kan behandlas på ett sätt, delvis på ett annat. Utgången kan sålunda bliva att vissa delar stå fast, medan andra ändras, upphävas eller återförvisas o. s. v.; det kan bl. a. erinras om

[1] Såsom ett slags avart av godkännandet skulle man kunna beteckna de fall, då det överklagade beslutet visserligen befinnes vara felaktigt, men ändå icke bör eller behöver rubbas. Det beror på vissa företeelser som äro vanliga i förvaltningsrätten men sällsynta i processrätten. Det kan sålunda hända att ett överklagat beslut blir rättsligt verksamt oberoende av laga kraft, och att de rättsliga verkningarna redan upphört när besvären prövas. Det kan vidare inträffa, att det överklagade beslutet redan blivit ändrat eller upphävt genom den beslutande myndighetens åtgärd. I sådana fall plägar förklaras, att besvären ej föranleda vidare yttrande (eller åtgärd). THULIN, Register, Besvär VIII: 2. 4, SUNDBERG s. 172.

[2] Undantagsvis förekomma bestämmelser om när återförvisning skall ske. Se t. ex. folkpensioneringslagen 31 § 5 st.

[3] Om praxis i fattigvårdsmål se NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 218. Om återförvisning för meddelande av riktig besvärshänvisning jfr s. 198 n. 7.

[4] Jfr SUNDBERG s. 172, STÅHLBERG s. 546.

att besvärsmyndigheten kan med bibehållande av slutet ändra motiveringen. Icke sällan förekommer att den tidpunkt, då en prestation skall fullgöras, måste ändras, medan beslutet i övrigt står fast.

Sententia jus facit inter partes. Detta är processrättens välbekanta huvudregel. Men välbekant är tillika, att domen i vissa fall sträcker sina verkningar även till andra än parterna. Hur förhåller det sig i detta hänseende med utslagen i förvaltningsrättsliga besvärsmål? Kan t. ex. genom ett utslag i besvärsmål träffas ett avgörande till förmån för även andra än klaganden? Frågan är besvarad i LKL 82 § st. 2: rättelsen gäller principiellt endast till förmån för klaganden, men eventuellt kan länsstyrelsen »förordna om upphävande av beslutet i dess helhet». Hur frågan i övrigt skall besvaras, är icke lätt att angiva. Här röjer sig åter det ofta anmärkta förhållandet att förvaltningsakternas rättsverkningar äro ganska komplicerade. Därjämte skall man observera, att en överklagad förvaltningsakt ofta kan angå flera personer utan att dessa alla klaga eller på annat sätt engageras som parter i besvärsmålet.

4. Besvärsmyndigheterna

(jfr kap. II: 1, 2).[1]

Uppgiften att pröva och avgöra besvär tillkom i äldre tid uteslutande sådana myndigheter som tillika ägde rena förvaltningsuppgifter; instansordningen sammanföll med det ordinära administrativa subordinationsförhållandet. På senare tid hava emellertid tillskapats en rad nya organ vilka uteslutande eller företrädesvis hava till uppgift att avgöra besvärsmål: regeringsrätten, försäkringsrådet, patentverkets besvärsavdelning, hyresrådet. En liknande karaktär har kammarrätten erhållit därigenom att de förvaltningsuppgifter som förut tillkommo den överflyttats till andra organ. Man plägar beteckna dessa med besvärsmål sysselsatta organ såsom förvaltningsdomstolar. Denna term har emellertid icke någon fullt fixerad innebörd.[2] Såsom förvaltningsdomstolar betecknas t. ex. stundom även prövningsnämnder (fastän deras primära uppgift ej är att upptaga besvär).[3] Icke sällan säges f. ö. ett förvaltningsorgan fungera »såsom domstol», när det upptager besvärsmål (eller andra mål som betraktas såsom tillhörande den administrativa rättsskipningen.[4]

---

[1] I dessa avdelningar behandlade spörsmål böra beaktas även beträffande besvärsmyndigheterna.

[2] Jfr Herlitz, Förel. II s. 90, Sundberg s. 57, Lundberg, FT 1945 s. 163 ff. (om försäkringsrådet), Skogman, FT 1945 s. 263 ff. (om hyresregleringsmyndigheterna).

[3] Jag har själv tillämpat denna terminologi; se a. st.

[4] Se t. ex. Hagströmer, FT 1939 s. 164. Om domkapitlen såsom domstolar se t. ex. SOU 1944 s. 13 ff.

Det kan måhända i en blivande lagstiftning om besvär befinnas ändamålsenligt att giva begreppet förvaltningsdomstol en mera bestämd innebörd för att om förfarandet vid de organ, som betecknas så, och om andra därmed sammanhängande ämnen fastslå särskilda regler, som icke utan vidare böra tillämpas hos andra besvärsmyndigheter;[1] givetvis är det möjligt att låta detta begrepp och därtill anknutna regler gälla även för behandlingen av andra mål än besvärsmål och för myndigheter som överhuvud taget icke hava att behandla sådana mål. Frågan om vilka myndigheter som sålunda böra betecknas som förvaltningsdomstolar skall emellertid här icke upptagas till diskussion.

Välbekant är, att *instansordningen* vid administrativa besvär är ganska komplicerad. Här är ej platsen att redogöra för dess struktur som får förutsättas vara bekant.

Ordningen är svåröverskådlig. Det är svårt för den oinitierade att finna sig till rätta i de mångahanda författningarna,[2] och tvivelsmål uppkomma ej sällan.[3] Däråt är emellertid, för så vitt instansordningen skall bibehållas sådan den är, föga att göra; man torde få inskränka sig till att tillse, att där specialförfattningarna äro alltför oklara, de i möjligaste mån bliva förtydligade. I en lagstiftning om besvär vore det dessutom naturligt att giva uttryck åt den regeln (som redan nu torde få anses gälla) att där ingen besvärsordning finnes stadgad besvär kunna anföras hos närmast överordnade myndighet.

Viktigare är emellertid frågan huruvida instansordningen, sådan den nu är beskaffad, sakligt sett är tillfredsställande. Denna fråga kan uppenbarligen icke särhållas från frågan om *besvärsmyndigheternas organisation.* Ingendera av dessa frågor behöver visserligen upprullas vid en lagstiftning om besvärsförfarandet. Denna kan tänkas utgå från nu gällande organisation och kompetensfördelning såsom givna. Men man kan också syfta längre; här skola några spörsmål, som i så fall inställa sig, antydas.

Man kan till en början fråga, om det för en rättsskipningsorganisation naturliga kravet på enhetlighet är tillbörligen tillgodosett. Det är självklart, att det vid besvärsprövningen fordras en viss arbetsfördelning; det måste särskilt i viss utsträckning sörjas för att mål av speciell beskaffenhet handläggas av myndigheter med den för sådant ändamål erforderliga särskilda sakkunskapen. Men finnes det under dessa förhållanden risk för att utvecklingen på likartade eller närbesläktade områden går i olika riktningar?[4] En viss risk för splittring är otvivelaktigt för handen, när, såsom numera är fal-

[1] Jfr s. 162. — Då man ifrågasatt inrättande av särskilda socialdomstolar e. d. (se nedan s. 181), är det just i syfte att vid dem få till stånd ett domstolsliknande förfarande.

[2] Det kan förtjäna anmärkas att även regeringsrättslagen ofta vållar missförstånd, i det man förbiser att den endast avser sådana besvärsmål »som *jämlikt författningarna* må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen».

[3] Beträffande kompetensfördelningen mellan K. M:t i statsrådet och regeringsrätten jfr t. ex. THULIN, Festskrift till Marks von Würtemberg s. 607 ff., BERGLUND, NAT 1930 s. 3 ff., ERNBERG, FT 1939 s. 334 ff.

[4] Jfr s. 18 med n. 3.

let, avgöranden i sista instans träffas av flera olika myndigheter: Kungl. Maj:t i statsrådet, regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet m. fl. Vi hava härmed ställts inför ett problem, som knappast existerade innan regeringsrätten 1909 inrättades. Vanskligheter hava särskilt aktualiserats på ett bestämt område: avlöningsmålens; man erinrar sig i detta sammanhang riksdagens skrivelse 1943 med hemställan om utredning angående inrättande av en särskild lönedomstol. Men även på andra områden har det ingivit vissa bekymmer, att olika högsta instanser stundom slagit in på olika linjer. Så t. ex. har man ofta iakttagit skillnader mellan de grundsatser som tillämpats av Kungl. Maj:t i statsrådet och av regeringsrätten.[1] Dessa förhållanden torde så till vida förtjäna beaktande, att man i möjligaste mån undviker att mål av likartad beskaffenhet få avgöras av olika myndigheter. Tanken att söka koncentrera alla avlöningsmål till en och samma instans synes sålunda värd synnerligt beaktande. Lika givet är det däremot ej, att det vore en lycklig utväg att för detta ändamål inrätta en specialdomstol; det innebure ju på samma gång, från andra synpunkter sett, ett steg till ökad splittring. Även på andra områden har tanken på specialdomstolar framförts; det är angeläget att sådana icke inrättas — i varje fall ej såsom högsta instanser — utan att man beaktar de vådor en ökad splittring inom förvaltningsrättsskipningen kan föra med sig. Varje organisatorisk nydaning på detta område måste ses mot bakgrunden av förvaltningsrättsskipningen såsom en enhet.

Med avseende på förhållandet mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten må ifrågasättas, huruvida ej en tanke, som starkt gjorde sig gällande vid regeringsrättens inrättande, kunde förtjäna att åter i någon mån komma till sin rätt. Jag åsyftar tanken att ett visst samband mellan de båda sidorna av Kungl. Maj:ts verksamhet borde åstadkommas genom att samma personer föredroge såväl inför regeringsrätten som — i vad angår mål, i vilka det är önskvärt att samstämmighet ernås mellan de principer som tillämpas i regeringen och i regeringsrätten — inför vederbörande statsråd. För närvarande torde regeringsrättens föredragande endast i undantagsfall föredraga mål för avgörande i statsrådet.

Principiellt viktigast är emellertid frågan, huruvida den nu gällande ordningen väl motsvarar rättssäkerhetens krav. Är med andra ord organisationen för prövning av besvär sådan, att varje kategori av mål får en ur denna synpunkt tillfredsställande handläggning? Härom kan naturligtvis i denna flyktiga översikt intet generellt omdöme fällas; endast några allmänna synpunkter kunna sålunda anföras.

En grundväsentlig förutsättning för en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande besvärsprövning är, att arbetskrafterna äro tillräckliga, så att tillfälle gives att med erforderlig grundlighet tränga in i målen. Denna omständighet torde förtjäna starkt understrykas. En jämförelse mellan å ena

[1] Vad beträffar enhetligheten *inom* regeringsrätten (där under normala förhållanden ingen plenibehandling förekommer) se Ernbergs i FT 1942 s. 209 ff. framförda reformförslag, vars betydelse skarpt belyses av de oförenliga avgörandena i RÅ 1942: 56 och 1943: 11.

sidan överrätters, å andra sidan förvaltningsdomstolars och andra besvärsmyndigheters arbete skulle — därom är jag övertygad — visa, att det senare med hänsyn till målens mängd och arbetskrafternas otillräcklighet ofta måste utföras på förhållandevis väsentligt kortare tid.

Kärnan i besvärsmyndigheterna måste alltid utgöras av ämbets- och tjänstemän. Med avseende på dessa synas fyra omständigheter vara av betydelse ur de synpunkter som bestämma denna utredning. Det bör för det första, allt efter målens beskaffenhet, vara sörjt för att tillräckligt många personer deltaga i deras behandling. För det andra bör den juridiska förfarenheten vara i tillräcklig mån företrädd. För det tredje är det ur rättssäkerhetssynpunkt av stort värde, att de ämbets- och tjänstemän som handlägga besvärsmål äga den självständighet som följer med oavsättligheten. I varje fall bör det, för det fjärde, sörjas för erforderlig kontinuitet i den administrativa rättsskipningen. Denna kan äventyras t. ex. genom täta växlingar i de tjänster på vilka besvärsprövningen ankommer, och genom att besvärsprövningen i allt för hög grad blir en — måhända mindre uppmärksammad — bisyssla vid sidan av andra sysslor. Med styrka bör emellertid betonas, att här antydda synpunkter icke ensamma kunna fälla utslaget. Extremt tillämpade skulle de leda till att all besvärsprövning koncentrerades hos organ av förvaltningsdomstolens typ; med en sådan utveckling äventyrar man emellertid det för förvaltningsrättsskipningens anordnig väsentliga strävandet att bibehålla en viss kontakt med förvaltningen.

Skärskådar man besvärsmyndigheterna ur nu antydda synpunkter, föranledas inga reflexioner beträffande de egentliga förvaltningsdomstolarna — regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet, patentverkets besvärsavdelning, hyresrådet — och icke heller beträffande de centrala verk som fungera som besvärsmyndigheter. Vad de sistnämnda angår må särskilt framhållas, att de i regel äro kollegialt organiserade, när de avgöra besvärsmål.[1] Med oavsättligheten är det emellertid mångenstädes illa beställt.

Särskild uppmärksamhet påkalla emellertid länsstyrelserna. De äro icke längre vad de fordom varit. Landshövdingen är oftast icke jurist. Och den väldiga anhopningen av göromål har framtvungit allt enklare former för besvärsmålens handläggning. Föredragningen ankommer numera sällan, såsom förr, på landssekreterare eller landskamrerare utan merendels på lägre tjänstemän. Besluten fattas väl ibland av landshövdingen, men ofta antingen av landssekreterare och landskamrerare, eller av en lägre föredragande och hans avdelningschef (eller eventuellt annan befattningshavare) eller av »föredraganden» ensam. Denna sistnämnda form — införd 1937 — är den mest anmärkningsvärda; den innebär bland annat att jämförelsevis unga och oerfarna tjänstemän ensamma kunna få avgöra vissa stundom icke alldeles obetydliga besvärsmål. Det är överhuvud taget icke tillfredsställande, att det juridiska elementet stundom är alltför svagt företrätt eller att avgörandet (formellt eller i varje fall reellt) ofta ankommer på personer med

[1] Om K. M:t i statsrådet jfr s. 165.

alltför ringa erfarenhet och auktoritet. Det är också uppenbart att den rådande ordningen medför en äventyrlig splittring med risk för bristande sammanhang och följdriktighet. Ehuru här antydda brister hos besvärsprövningen inom länsstyrelserna icke synas hava tilldragit sig större uppmärksamhet och — om jag bortser från vad nedan anföres om vissa mål angående frihetsberövande m. m. — icke på senare tid, så vitt jag funnit, föranlett några reformyrkanden,[1] tvekar jag icke att uttala, att formerna för länsstyrelsernas handläggning av besvärsmål är förtjänt av synnerlig uppmärksamhet, om man vill gestalta besvärsförfarandet på ett fullt tillfredställande sätt. Tanken går i detta sammanhang till de franska prefekturråden och framför allt till ett i Finland framlagt förslag om inrättande av s. k. länsdomstolar (med landshövdingen som ordförande) för lagskipningen i lägre instans.[2]

Detta närmast om det rena tjänstemannaelementet vid besvärsprövningen. Det kan därutöver också bliva fråga om medverkan av andra element, dels för att tillföra besvärsmyndigheterna speciell sakkunskap på särskilda områden — utöver den som tjänstemännen representera — dels för att utnyttja det allmänna lekmannaomdömet. Av ålder intager lekmannaelementet en framträdande ställning i taxeringsprocessen; detta ansågs på sin tid vara en ofrånkomlig konsekvens av »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta».[3] Om lekmannaelementets betydelse inom prövningsnämnderna äro emellertid meningarna delade; mången anser att lekmännen sakna möjlighet att tränga in i den stora mängden av taxeringsmål, och föga sannolikt är väl att de förändringar, som 1943 vidtogos i syfte att stärka deras ställning, härutinnan skola bliva av avgörande betydelse. Av större betydelse äro helt visst de lekmannainslag som förekomma i kammarrätten (vid behandlingen av vissa taxeringsmål), försäkringsrådet, riksvärderingsnämnden, inskrivningsrådet och poliskollegierna. Lekmannarepresentationen i försäkringsrådet är så till vida märklig som den har prägeln av en paritetisk partsrepresentation; arbetare och arbetsgivare äro företrädda på ungefär samma sätt som i arbetsrådet och arbetsdomstolen.

I de senaste årens diskussion har ifrågasatts att på olika punkter stärka lekmannaelementet. Sålunda har det föreslagits att i den tilltänkta lönedomstolen inrymma representanter dels för staten, dels för tjänstemännen. Och då det varit fråga om inrättande av s. k. »länssocialnämnder», »socialdomstolar» eller »socialkollegier» för upptagande (i första eller andra instans) av mål om frihetsberövande o. d., har man särskilt tänkt sig att såsom bisittare i dem skulle ingå lekmän med erfarenhet från socialt arbete, läkare o. s. v.[4]

Dessa spörsmål förtjäna synnerlig uppmärksamhet vid en lagstiftning om

---

[1] Jfr emellertid AK:s andra tillfälliga utskotts utlåtande 1905 nr 20 med tillhörande handlingar; det var här fråga om en kollegial organisation för den på länsstyrelserna ankommande rättsskipningen.

[2] Bet. 1936 s. 101 f.

[3] Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 79 ff.

[4] Se s. 53 n. 2.

besvär. I samband med dem måste emellertid övervägas, huruvida även på andra områden ett lekmannainslag kan vara av värde. Den medverkan lekmännen av ålder utövat inom rättsskipningen ger ju särskild anledning att övertänka vad de kunde betyda inom den administrativa rättsskipningen. Inom rättegångsväsendet hava lekmannaelementen funnit användning blott inom första instansen. Man kunde i anslutning därtill vilja hävda, att det inom förvaltningsrätten vore tillfyllest att de i icke ringa omfattning anlitas på ett tidigare stadium (t. ex. i kommunala nämnder, i nybildade socialdomstolar o. s. v.). Men ett så schematiskt svar vore utan tvivel ohållbart, redan av den anledningen, att de förvaltningsrättsliga avgörandena i första instans ingalunda alltid äro likvärdiga med häradsrätters och rådhusrätters beslut; ofta saknas där varje inslag av lekmän, och där det förefinnes, hava organen ofta icke sådana kvalifikationer, att icke en förnyad prövning under medverkan av lekmän kan framstå som mycket önskvärd. Vid övervägande angående ökat lekmannainslag vid besvärsprövningen måste emellertid noggrant besinnas, vilka fördelar det är man tror sig kunna vinna genom att på olika punkter infoga lekmännen i besvärsapparaten. Därvid återkomma synpunkter som äro välkända från diskussionen om lekmännens roll i rättegångsväsendet. Vilket värde bör tillerkännas dem i jämförelse med jurister och andra tjänstemän? Vilket reellt inflytande kan man förvänta att de skola utöva? I vad mån kan deras medverkan skapa ökat förtroende för den administrativa rättsskipningen o. s. v.? Särskilt ömtålig förefaller mig frågan om införande av lekmannaelement med uppgift att utgöra en sorts partsrepresentation. Bortsett från de principiella invändningar som kunna resas mot sådana anordningar — och som ofta rests i diskussionen om tryckfrihetsjuryn — inställa sig också praktiska svårigheter, välkända från diskussioner om försäkringsrådets, arbetsrådets och försäkringsrådets organisation, särskilt svårigheten att gestalta partsrepresentationen så, att alla olika intressen därigenom finna sig tillfredsställda. Man måste också räkna med att i den mån kravet på partsrepresentation godkännes för vissa intressegrupper (arbetsgivare, arbetare, statstjänstemän), enahanda krav med samma fog kunna resas på många andra områden med den påföljd, att förvaltningsrättsskipningens enhetlighet och objektivitet prisgives.

Med den diskussion som här förts dels angående länsstyrelserna, dels om ökad lekmannarepresentation har tillika pekats på möjligheten att ytterligare utveckla systemet med förvaltningsdomstolar. Skapar man inom länsstyrelserna eller i anslutning till dem särskilda former för handläggning av besvärsmål och skapar man eljest nya organ med lekmannainslag, är man nämligen tydligtvis inne på denna väg.

Till frågan om besvärsmålens fördelning mellan förvaltningsdomstolar och andra myndigheter hör emellertid ännu ett spörsmål av största vikt: frågan om kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.

Det är ett för svensk rätt karakteristiskt förhållande, att stora grupper av besvärsmål i sista instans avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet. I det system

av förvaltningsdomstolar som efter hand vuxit fram utgör denna rest av en gammal ordning ett egenartat inslag. Det framstår i ganska bjärt belysning mot bakgrunden av den i främmande länders rätt påtagliga tendensen att i så allmän omfattning som möjligt förlägga rättsfrågors avgörande till oavhängiga domstolar.[1] Det kunde vara anledning att undersöka, huruvida, i den mån nya kategorier av besvärsmål uppkommit, man alltid sörjt för att mål, som varit av beskaffenhet att böra höra till regeringsrätten, blivit förlagda dit;[2] måhända skulle även vissa besvärsmål som av ålder avgjorts i statsrådet kunna överflyttas. Möjligen kunde man gå ännu ett steg längre. Det har redan erinrats om, att enligt det ursprungliga förslaget till lag om regeringsrätten denna skulle hava att beträffande alla till Kungl. Maj:t i statsdepartement fullföljda mål pröva och avgöra däri förekommande rättsfrågor, medan andra däri förekommande frågor skulle hänskjutas till avgörande i statsrådet. Denna idé blev ej förverkligad. Och det bör ej ifrågakomma att fråntaga regeringsrätten något av den prövning, som nu tillkommer den.[3] Däremot kunde det ifrågasättas, huruvida den på sin tid ifrågasatta dubbelbehandlingen kunde i större eller mindre utsträckning genomföras beträffande sådana mål som nu tillhöra och alltjämt anses böra tillhöra Kungl. Maj:t i statsrådet. Av betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt är det f. ö. redan, att regeringsrätten antingen på grund av regeringsrättslagens föreskrift (3 §) eller eljest avgiver utlåtande i besvärsmål, som föredragas i statsrådet; på vissa områden har härutinnan en ganska fast praxis utvecklats, stundom med stöd av uttalanden under förarbetena till lagstiftningen i ämnet.[4] Måhända kunde lagstiftningen befästa och utveckla detta förfaringssätt.[5]

Med avseende på instansordningen må till sist anmärkas, att det givetvis är av vikt att antalet instanser blir på ett rationellt sätt avvägt, med hänsyn å ena sidan till rättssäkerhetens krav, å andra sidan till angelägenheten att undvika överflödigt arbete och tidsspillan. Frågeställningen är välkänd från processrätten. I förvaltningsrätten kan frågan givetvis ej få ett lika enhetligt svar som där. Man har nämligen att taga hänsyn till mål av ännu mera växlande beskaffenhet än inom rättegångsväsendet. Och vidare gäller frågan icke — såsom i processrätten — ett bedömande av den roll som tre

[1] »Die Erfahrung lehrt, dass das Ziel dem die Verwaltungsgerichtsbarkeit dient — die Aufrichtung einer Rechtskontrolle über der Verwaltung — in rechtsstaatlichem Sinne nur durch die Einführung der Generalklausel zu erreichen ist.» FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts s. 255. Utvecklingen i finsk rätt går i denna riktning. Se HERLITZ, Juhlajulkaisu K. J. Ståhlberg s. 25 f.

[2] Mål ang. bidragsförskott blevo t. ex. ej från början hänvisade till regeringsrätten.

[3] Jfr ovan s. 173.

[4] Exempel: ALU 1943: 31 s. 41 (angående stadsplaneändringar). »Utskottet hänför sig därvid till ett av statsrådet och chefen för justitiedepartementet i propositionen nr 232 vid 1928 års riksdag gjort uttalande, att då K. M:t i statsrådet har att avgöra besvärsmål, däri förekommer fråga av rättslig innebörd, K. M:t kan och bör för varje särskilt fall inhämta regeringsrättens utlåtande, även då detta icke är i lag föreskrivet».

[5] Givetvis kan RR:s medverkan (i en eller annan form) vara av betydelse även i andra på K. M:t i statsrådet ankommande ärenden än besvärsmålen.

bestämda slag av domstolar — underrätter, hovrätter, högsta domstolen — kunna spela; man har i stället att taga hänsyn till en mängd olika besvärsmyndigheter av mycket växlande valör. Därför är det uteslutet att, vad administrativa besvär angår, göra generella uttalanden om att så och så många instanser böra finnas. Man får inrikta sig på att bedöma spörsmålet med hänsyn till förhållandena på varje särskilt område.

Att i förevarande sammanhang systematiskt undersöka instansordningen ur nu antydda synpunkter kan ej komma i fråga.

Det torde emellertid kunna uttalas, att man knappast kan påstå, att instansernas antal i allmänhet vore för litet. Därmed är icke sagt, att det icke på ett eller annat område kan befinnas olägligt, att besvärsvägen stängts. Kanske kan det vara önskvärt, att man finge gå till kungs i vissa fall, där detta nu icke är tillåtet. Särskilt bör man uppmärksamma fall, i vilka lokala organ, till förfång för rättstillämpningens likformighet, upptaga besvärsmål i sista instans.[1]

Frågan huruvida vägen är för lång — med därav följande dröjsmål och kostnader — torde kunna uppkastas på särskilda punkter. Besvärsmål, som magistrat avgör med stöd av LKS 47 §, hava sedan ytterligare två instanser att passera. Då kammarkolleigum i vissa fall inskjutes mellan länsstyrelsen (domkapitel) och Kungl. Maj:t, kan man också få tre besvärsinstanser. Påfallande är ju ävenledes, att taxeringsprocessen i regel har två instanser utöver prövningsnämnden. Generella regler motsvarande processrättens om summa revisibilis m. m. torde däremot ej kunna ifrågakomma i förvaltningsrätten. Icke heller finnes det anledning att ifrågasätta, att besvärsprövningen skulle i något fall göras beroende av sådant »prövningstillstånd» som enligt RB 54: 10 i regel är betingelsen för prövning av högsta domstolen.

Frågor om besvärsmyndigheternas — även förvaltningsdomstolarnas — arbetsformer torde det ej vara anledning att här beröra.[2] Men givet är att sådana frågor kunna komma att aktualiseras i samband med en lagstiftning om besvär.[3]

5. Besvärsförfarandets allmänna struktur.

Det förfarande, som tillämpas i besvärsmål, betecknas ofta såsom förvaltningsprocess eller förvaltningsrättsskipning. Men dessa termer hava en ganska svävande innebörd; de användas också på vissa områden utanför besvärsförfarandet.[4] De beteckna icke heller ett förfarande, som skarpt skiljer sig från det allmänna förvaltningsförfarandet — så som i vissa andra länder förvaltningsprocessen försiggår i helt avvikande, i viss mån från rättegångsväsendet lånade former. Snarare bör förhållandet karakteriseras så,

[1] Jfr s. 165.

[2] Se t. ex. om kammarrätten KPr 1942: 289 s. 22 ff.

[3] Särskilt gäller detta givetvis, om i större utsträckning än nu muntliga förhandlingsformer komma till användning. Se nedan s. 186, 208.

[4] Jfr s. 13.

att det är det allmänna förvaltningsförfarandet, som kommer till användning med sådana större eller mindre avvikelser, som påkallas av besvärsmålens särskilda natur; avvikelserna bestå till stor del däri, att processrättsliga regler på detta område varit av särskilt stor betydelse. Såsom ofta framhållits i det föregående, äro visserligen processrättsliga inflytelser påtagliga även inom det vanliga förvaltningsförfarandet. Men med särskild styrka hava naturligtvis sådana inflytelser — särskilt från det processrättsliga besvärsinstitutet — gjort sig gällande på det område, varom nu är fråga.[1] Till positivrättsligt uttryck har detta förhållande kommit exempelvis däri att enligt kammarrättens instruktion »vad i allmän lag är stadgat för hovrätt i fråga om domare och om förfarandet i rättegången» skall äga subsidiär giltighet. Men även utan sådana föreskrifter hava processrättens regler fått en särskild betydelse hos besvärsmyndigheterna, särskilt förvaltningsdomstolarna. Man har, mer eller mindre medvetet, stundom med stöd av lagstiftarens vilja, utgått från att vid en »domstol» processrättsliga regler skola tillämpas.[2] I vilken omfattning besvärsförfarandet sålunda skall ansluta sig till processrättsliga regler är emellertid svårt att definiera, ehuruväl det kan antagas att hos myndigheterna vissa grundsatser härutinnan utvecklats. Det är ju nämligen uppenbart att det ingenstädes har kunnat bliva fråga om ett restlöst anammande av överrättsprocessens regler; därtill äro skillnaderna mellan administrativa och processuella besvär alltför stora. Osäkerheten kommer givetvis att ökas genom nya RB:s ikraftträdande. Skall det administrativa besvärsförfarandet oberoende därav fortgå efter sina hävdvunna linjer? Varom icke — är det då i anslutning till RB:s bestämmelser om besvärsmål som förfarandet skall utvecklas? Eller har man att hålla sig till vadeförfarandet, som ju till största delen skall ersätta det gamla besvärsförfarandet? Denna tveksamhet utgör ett talande skäl, varför just besvärsförfarandet måste anses vara i särskilt behov av en reglering i lag, då den nya rättegångsordningen införes.

Det kan emellertid, som nyss framhölls, därvid icke bliva fråga om att stöpa om det administrativa besvärsförfarandet efter processuella förebilder. Detta förfarande bör givetvis förbliva vad det varit: en specialform av det administrativa förfarandet. De i det föregående (kap. II—IX) redovisade problem, som möta på detta område, framträda därför också inom besvärsförfarandet. Det är i följd härav överflödigt att i diskussionen om en eventuell lagstiftning om besvärsförfarandet återkomma till alla dessa problem. Det är nog att en gång för alla betona, att om de icke lösas genom en för

---

[1] Jfr Ståhlberg s. 537: »Vid behandlingen av besvärsmålen skall iakttagas det allmänna förvaltningsrättsliga förfarandet, utvecklat av det i RB 27: 8 omnämnda förfarandet eller med stöd av de bestämmelser, som givits för särskilda ämbetsverk eller speciella angelägenheter, och vilka tillämpats i den egentliga administrationen».

[2] Se t. ex. Ernberg, FT 1939 s. 340 f. (om regeringsrätten), Lundberg, FT 1945 s. 163 ff. (om försäkringsrådet), Sjöholm s. 126 f. (om poliskollegierna), Skogman, FT 1945 s. 261 ff. (om hyresregleringsmyndigheterna), Sjöberg, FT 1942 s. 270 ff. Till frågan, de lege ferenda, om en åtskillnad mellan förvaltningsdomstolar och andra besvärsmyndigheter se s. 162, 178.

förvaltningsförfarandet i det hela avsedd lagstiftning, de måste beaktas vid en lagstiftning om besvär.

Men besvärsförfarandet erbjuder också sina särskilda problem. De kunna måhända korteligen karakteriseras så, att det på detta område är särskilt angeläget att hålla fast vid den traditionella anknytningen till processrätten och dymedelst befästa garantierna för rättssäkerhet på förvaltningsrättens område. I varje fall gäller detta om viktigare slag av besvär, särskilt sådana som föras hos förvaltningsdomstolar. Dessa problem skola redovisas i fortsättningen. Men ett spörsmål av allmän räckvidd bör beröras redan nu.

Liksom förvaltningsförfarandet i övrigt betjänar sig besvärsförfarandet nästan uteslutande av skriftliga former. Häri framträder dess släktskap med besvärsinstitutet i processrätten, för vilket skriftligheten av ålder varit särskilt utmärkande.[1] Enligt nu gällande rättegångsordning gäller detsamma i stort sett om överrättsprocessen i det hela. I och med RB:s ikraftträdande kommer det emellertid att uppstå en markant skillnad mellan administrativt besvärsförfarande och överrättsprocess. Inom den senare har man lagt stor vikt vid att skapa direkta förhandlingsformer; man avser att genom dem även inom överrättsprocessen tillgodogöra sig fördelarna av muntlighet, koncentration, omedelbarhet och offentlighet. Skall, då denna utveckling äger rum inom domstolsväsendet, det administrativa besvärsförfarandet fortgå i samma former som hittills? Frågan om direkta förhandlingsformer inom förvaltningsförfarandet i övrigt har redan förut väckts.[2] Särskilda skäl tala för att den beaktas vid lagstiftning om besvär. Den ökade möjlighet att nå fram till riktiga resultat och de fördelar i övrigt, som sådana former erbjuda, äro ju av särskild betydelse på det stadium i en saks behandling då det gäller att slutgiltigt bedöma den ur rättsliga synpunkter.[3]

6. Besvärsrätten

(jfr kap. IV: 1).

Besvärsmål kunna liksom förvaltningsärenden anhängiggöras publikt eller privat. Det senare är emellertid det normala. Besvärsrätten är nämligen framför allt ett instrument för bevakande av enskild rätt gentemot det allmänna.

Det publika anhängiggörandet tager sig aldrig den formen att målet anhängiggöres av den beslutande myndigheten. Om det någon gång ser ut, som om detta vore fallet (exempelvis så att saken gives en vidsträcktare innebörd än klaganden givit den), beror det på att besvärsmyndigheten begagnar en oberoende av reglerna om besvär bestående befogenhet att såsom överordnad myndighet eller tillsynsmyndighet upptaga frågan ex officio.[4] Publikt anhängiggörande av besvärsmål äger alltså endast rum på det sätt, att en

[1] Jfr t. ex. KALLENBERG, Rättsmedlen s. 336 f.
[2] Se särskilt s. 51 f., 107 ff.
[3] Se vidare s. 208.
[4] Jfr s. 160, 203.

annan *myndighet eller befattningshavare* i tjänsten anför besvär. En sådan ordning har av olika skäl — särskilt därför att den beslutande myndigheten icke antagits kunna på ett tillfyllestgörande sätt tillvarataga det allmännas intresse — utvecklats på olika områden. I regel har den sin grund i uttryckliga författningsföreskrifter. Understundom har dock besvärsrätt utan sådant stöd tillerkänts statliga organ.[1]

Tvivelsmål om gällande rätts innebörd hava icke sällan yppat sig. Med hänsyn härtill vore det önskvärt, att, i den mån besvärsrätt för statliga organ skall finnas, detta så vitt möjligt kommer till tydliga uttryck i författningarna; därigenom göres det också tydligare att besvärsrätt eljest ej är förhanden. Naturligt kan dock vara, att statsorgan utan författningsstöd anföra besvär i fall då sådant ingår i vården om statens förmögenhet (t. ex. besvär angående taxering av statens fasta egendom) eller tjänar därmed jämförliga privatekonomiska intressen.

Finnes det skäl att vidga eller inskränka de statliga organens besvärsrätt? Här är det ej anledning att diskutera, i vad mån sådana steg kunna ifrågakomma på enstaka punkter. Däremot må här erinras om den i annat sammanhang framförda tanken att i det allmänna förvaltningsförfarandet infoga representanter för det allmänna med uppgift att tillvarataga dess rätt;[2] i den mån så sker är det naturligt att även utrusta dessa representanter med besvärsrätt.[3] Statsorganens besvärsrätt kan emellertid tänkas vidgad oberoende av sådan partsliknande ställning i den lägre instansen. Det kunde förtjäna övervägas, om det ej med hänsyn till de mångahanda lägen, i vilka underordnade organ nu för tiden hava att träffa avgöranden angående enskildas intressen och därvid lätt nog kunna komma att i obehörig utsträckning tillgodose sådana intressen, vore behövligt och praktiskt genomförbart att förstärka skyddet för det allmännas intressen. Detta kan tänkas ske på olika sätt; en utväg bland andra är att vidga de statliga organens — eventuellt för ändamålet tillskapade kontrollorgans — besvärsrätt; i annat sammanhang har jag framkastat denna tanke beträffande statens bidrags-, låne- och understödsverksamhet.[4]

Det hittills sagda avser statliga organs besvärsrätt. Vad angår *kommunala organ*, föra de ofta besvär, som utan tvekan grunda sig på allmänna regler om besvärsrätt. Men de kommunala organens besvärsrätt sträcker sig, dels med, dels utan stöd av positiva författningsföreskrifter, väsentligt längre än så. Särskilt står det fast, att kommunala organ i avsevärd omfattning äga föra talan mot beslut genom vilka deras egna beslut ändrats eller undanröjts; den kommunala självbestämmanderätten har på detta sätt värnats. I vilka dylika fall besvär få föras, är ingalunda klart; författningarna giva ej

[1] Jfr härom WESTERBERGS ingående undersökning FT 1946 s. 1 ff., 79 ff.

[2] Se s. 88.

[3] Jfr WESTERBERG, a. a. s. 102 ff.

[4] Motion FK 1943: 114, omtryckt i FT 1943, se s. 212. En påtaglig svårighet vid genomförande av sådana anordningar ligger emellertid däri att de måste medföra avsevärt uppskov med verkställighet av sådana beslut som nu kunna omedelbart verkställas. Jfr även WESTERBERG, a. a. s. 104 f.

besked.[1] Men olägenheterna av oklarheten äro knappast så framträdande, att något starkt behov av lagstiftningens ingripande synes föreligga.

I fråga om *enskildes besvärsrätt (saklegitimation)* äro grundtankarna i gällande rätt tydliga nog. Det har redan nämnts, att beslut, för att kunna överklagas, regelmässigt skola innefatta bindande avgöranden rörande enskildes rätt. I överensstämmelse härmed blir den enskilde i allmänhet saklegitimerad genom en viss rättslig relation till det beslut han överklagar.[2] Besvärsinstitutet erbjuder i regel ingen möjlighet för den, som icke befinner sig i ett sådant läge, att verka för lagenlighet och ändamålsenlighet i förvaltningen.[3]

Beträffande den närmare beskaffenheten av det rättsläge som grundlägger saklegitimation är emellertid gällande rätt i mångt och mycket ofullständig och dunkel. Stundom har man, såsom i processrättens regler om rättsmedlen, klara partsförhållanden att utgå ifrån. Sålunda står det fast, att i regel endast sökanden har rätt att besvära sig över beslut genom vilket hans ansökan avslagits;[4] anmälare är däremot regelmässigt ej saklegitimerad.[5] Och den som haft tillfälle att klaga i lägre instans men icke begagnat detta, kan icke fullfölja målet hos högre instans.[6] Men i otaliga fall har man icke något sådant partsförhållande att bygga på. Beträffande dylika lägen finner man vissa författningar, som klart angiva vilka som äga besvärsrätt, och åtskilligt flera som endast giva allmänna och till sin innebörd svårbestämda besked i frågan (t. ex. att besvärsrätt tillkommer den som beslutet rörer).[7] Men i många fall — de äro, om jag ej misstager mig, de flesta — lämnas frågan utan varje svar i författningarna. I sådana lägen har rättspraxis i stort sett utgått från att den som beslutet rörer och ingen annan är saklegitimerad; det är för övrigt i stort sett denna grundtanke som uppbär de mångahanda specialbestämmelserna i ämnet. Då man i följd av detta resonemang eller på grund av författningsföreskrifter haft att klargöra, vem som ett beslut kan anses röra, har i många — kanske de flesta — fall svaret varit lätt nog att finna. Men mångahanda tvivelsmål hava också inställt sig, och det har varit en stor uppgift för rättspraxis att här draga upp riktlinjer. Denna uppgift har varit betydelsefull. Ty å ena sidan har det varit angeläget att bereda rättsskydd åt alla dem, som i här antydd mening beröras av ett beslut.[8] Å andra sidan har det icke gått an att sträcka besvärsrätten för långt. Icke nog med att myndigheterna därigenom skulle åvälvas onödigt arbete. Därtill kommer att förefintligheten av besvärsrätt i stor utsträckning

[1] SUNDBERG, Kommunalrätt s. 331, 348, WESTERBERG s. 203 ff.

[2] I själva verket möter det svårigheter att skarpt särhålla reglerna om besluts överklagbarhet (se s. 163 ff.) från reglerna om besvärsrätt.

[3] Ett markant undantag utgöra kommunalrättens regler om kommunmedlems besvärsrätt.

[4] THULIN, Register, Besvär VIII 9. Jfr WESTERBERG s. 83 ff., 128 ff., varav framgår att den i texten uttalade satsen kräver varjehanda tillägg och modifikationer.

[5] WESTERBERG s. 80 ff.

[6] A. a. s. 29 f.

[7] A. a. s. 38 ff.

[8] Jfr a. a. s. 34 f., 209 ff.

medför, att besluten, såsom icke lagakraftvunna, icke omedelbart lända till efterrättelse;[1] det är tydligtvis av vikt att förvaltningens handlingskraft icke på detta sätt hämmas i vidare mån än behovet av rättsskydd påkallar.[2] På vissa områden har rättspraxis nått fram till ganska bestämda riktlinjer, och vetenskaplig forskning har ytterligare klargjort och preciserat dessa.[3] Men oavlåtligen uppdyka i rättspraxis frågor som ådagalägga, att man ingalunda överallt nått fram till klara och otvetydiga kriterier.

Man frågar sig i detta läge för det första, om lagstiftningen kan ingripa för att skapa ökad klarhet. Otvivelaktigt är det på åtskilliga områden möjligt att bestämt angiva, vilka som få klaga; detta kan också i många fall vara tillrådligt, särskilt i sådana, där tvivelsmål yppats. Därvid fordras emellertid alltid synnerlig omsikt, så att man icke förbiser några sådana intressen, som förtjäna att skyddas medelst besvärsrätt, och genom contrarieslut ur en alltför snäv beskrivning utesluter dem därifrån. I varje fall lärer det knappast låta sig göra att i lagstiftningsväg åstadkomma generellt giltiga regler av mera bestämd innebörd än den som nu utan meningsskiljaktighet uppfattas såsom allmänt gällande; därtill äro förhållandena alltför växlande. Med sådana regler skulle man löpa en påtaglig risk att på ett oberäkneligt sätt både kringskära och vidga besvärsrätten. Det kan särskilt förtjäna framhållas, att de i många författningar gjorda försöken att genom abstrakta formler av växlande beskaffenhet (»den som beslutet rör», »den vars rätt obehörigen inskränkts» o. s. v.) bestämma de saklegitimerades krets icke mana till efterföljd.[4] De kunna giva ett sken av olikformighet som i allmänhet icke är avsedd; bestämningar av åsyftad art utsäga i regel intet annat än den allmänna grundsats som ovan antytts. — Vad här sagts utgör emellertid intet argument mot att lagstiftningen preciserar, huruledes besvärsrätten beror av att man varit sökande eller klagande i lägre instans.[5]

Med det sagda har delvis redan antytts svaret på en andra fråga: är det en uppgift för lagstiftningen att söka åstadkomma större följdriktighet vid bedömandet av besvärsrättsfrågor? Likformigheten torde — hädanefter som hittills — i det stora hela tillgodoses bäst genom en fri utveckling av rättspraxis. Om den reglering spörsmålet hittills fått i specialförfattningar torde det omdömet kunna vågas, att den icke företer iögonenfallande inkonsekvenser. I den mån, såsom nyss antyddes, en reglering i specialförfattningarna befinnes önskvärd är det emellertid tydligtvis angeläget att tillse, att de allmänna grundsatserna icke förloras ur sikte och att man icke utan skäl tillämpar olika riktlinjer på olika områden.

---

[1] Se s. 142 ff.

[2] Det är denna omständighet som gör att saklegitimationen får större betydelse vid besvär än vid ansökningar.

[3] Se härom WESTERBERGS ingående undersökning i Om administrativ besvärsrätt jämte där anförd äldre litteratur. Jfr även recensioner av JÄGERSKIÖLD, StvT 1946 s. 182 ff. och HERLITZ, FT 1946 s. 107 ff.

[4] I samma riktning WESTERBERG s. 213.

[5] Se ovan s. 188.

Finnes det — slutligen — anledning att i lagstiftningsväg åstadkomma någon inskränkning eller vidgning i kretsen av besvärsberättigade? Här bortses helt från frågor som hänföra sig till speciella förvaltningsområden.[1] Spörsmålet gäller sålunda endast steg av mera generell räckvidd. Givetvis äga vissa förskjutningar rum i rättspraxis. Det förekommer t. ex., att ett intresse som förut icke erkänts såsom legitimerande tillerkännes sådan verkan. På detta sätt kan rättspraxis på ett smidigt sätt förstärka rättsskyddet, då sådant finnes erforderligt. Men givetvis är det endast inom trånga gränser som rättspraxis på detta sätt kan verka rättsskapande. Skall då lagstiftningen ingripa? Utan tvivel kan detta ifrågakomma. Knappast i syfte att betaga dem som nu äro saklegitimerade deras besvärsrätt, men väl till vidgning av de saklegitimerades krets. Sålunda förefaller det vara en naturlig och sund utveckling av det inflytande, som det nutida organisationsväsendet äger, om organisationer i vidsträcktare mån än nu är fallet[2] tillerkändes rätt att i besvärsväg göra de intressen — ekonomiska eller ideella — som de bevaka gällande; en sådan utveckling kan näppeligen påräknas endast genom praxis.[3] Önskemål hava också uttalats om att besvärsrätten på vissa områden icke skulle så noga, som nu synes ske, förbehållas dem, till vilkas skydd de lagregler, om vilkas tillämpning det är fråga, kunna antagas hava blivit meddelade.[4]

7. Ordningen för anförande av besvär

(jfr kap. IV: 2, 3).

I fråga om *besvärs form och ordningen för deras inlämnande* gäller i huvudsak, vad som i detta hänseende sagts om ansökningar.[5] Särskild uppmärksamhet tarvar emellertid frågan om till vilken myndighet besvär skola ingivas (insändas). Såsom regel torde, där intet annat föreskrivits, gälla att besvär skola ingivas (insändas) till besvärsmyndigheten (jfr GRB 27: 1). Talrika författningar bestämma emellertid, att man i stället skall hänvända sig till den myndighet, vars beslut överklagas, eventuellt annan myndighet, och att denna myndighet sedermera tillika med eget yttrande och handlingarna i målet skall överlämna besvären till besvärsmyndigheten.[6] Denna ordning erbjuder påtagligen fördelar: man undviker remissen till förstnämnda myndighet, och denna får på ett bekvämt sätt vetskap om huruvida ett beslut vunnit laga kraft. För den klagande är det också ofta nog fördelaktigt att få hålla sig till den myndighet som förut beslutat i saken. Det kan också

[1] Jfr härom WESTERBERG s. 211.

[2] Jfr WESTERBERG s. 184 ff.

[3] I samma riktning WESTERBERG s. 190, 212 f.

[4] A. a. s. 174.

[5] Se s. 62 ff.

[6] Exempel meddelas i SUNDBERG, Specialprocess s. 19, 32, 39, 45, 102; jfr SOU 1940: 23 s. 50. I vissa fall har den myndighet, till vilken besvären inlämnas, att verkställa viss ytterligare utredning; s. 202.

ifrågasättas, om man icke borde eftersträva att mera allmänt genomföra denna ordning.[1] De fördelar den erbjuder synas knappast motvägas av allvarliga olägenheter. Avgörande vikt kan sålunda knappast läggas vid att utlåtanden enligt denna ordning måste avgivas även i sådana fall, där besvärsmyndigheten skulle varit beredd att fatta sitt beslut utan remiss; att så sker torde nämligen vara ganska sällsynt.[2] Uppenbart är också att förhandenvaron av två olika tillvägagångssätt ofta måste leda till ovisshet, misstag och eventuellt även rättsförluster.[3] Av icke ringa betydelse är i detta sammanhang, att RB i det processrättsliga rättsmedelsförfarandet genomfört en ordning, enligt vilken vädjande och klagande parter hava att hänvända sig till den domstol, mot vars dom talan föres (RB 50: 1, 2, 51: 1, 2, 52: 1, 55: 1, 56: 1). Det måste te sig ganska onaturligt att i det administrativa besvärsförfarandet bibehålla en från äldre processrätt lånad ordning, som helt avviker från den som sålunda hädanefter blir allmän regel vid de allmänna domstolarna. Vad nu sagts behöver givetvis icke medföra, att RB:s ordning restlöst genomföres. Så t. ex. bör utan tvivel fasthållas, att besvär över prövningsnämnds beslut icke skola ingivas vare sig till prövningsnämnden eller till kammarrätten utan till K. B. Kanske kan också — liksom i rättegångsväsendet[4] — möjlighet beredas att i vissa lägen hänvända sig till lägre myndighet som för den klagande är ännu lättare tillgänglig än den vars beslut överklagas.[5] Å andra sidan är det icke utan vidare givet, att vilken beslutande myndighet som helst kan ombetros den grannlaga uppgiften att mottaga och vidarebefordra besvär riktade mot dess egna beslut; om jag icke misstager mig, finnes ännu intet exempel på att kommunal myndighet tillagts sådana funktioner.

I den mån den med RB överensstämmande ordningen vinner tillämpning, är det givetvis angeläget, att besvärsskrifter och övriga handlingar utan överflödigt dröjsmål insändas till besvärsmyndigheten. Detta kan måhända förtjäna inskärpas av lagstiftningen.[6] Men givetvis måste större rådrum lämnas än enligt RB (se t. ex. 50: 5: »utan dröjsmål»); underrätten har ju ej att prestera något eget utlåtande På särskilda områden kunna till äventyrs bestämda frister — liksom i taxeringsförordningen 122 § — stadgas.

Utmärkande för de administrativa besvären är — i överensstämmelse med vad som gäller, i det närmaste undantagslöst, om processuella rättsmedel — att de skola föras inom viss bestämd *tid;* regeln i alkoholistlagen 56 § 2 st., att klagan över beslut som av länsstyrelse särskilt meddelats om någons om-

[1] Advokatsamfundet har 1940 uttalat sig för en sådan ändring. SOU 1940: 23 s. 51. Redan 1828 framlades ett liknande förslag. HAMMARSKJÖLD s. 58.

[2] Jfr nedan s. 207 f.

[3] I stor utsträckning torde emellertid besvär upptagas oaktat klaganden i detta hänseende misstagit sig. Jfr nedan s. 198.

[4] Jfr SOU 1938: 44 s. 528.

[5] Jfr s. 64.

[6] Om dröjsmål med insändande av taxeringsbesvär till kammarrätten se statsrevisorernas berättelse 1940 s. 130.

händertagande må föras utan inskränkning till viss tid, är en sällsynt undantagsföreteelse.[1]

Om de — visserligen ur praktisk synpunkt mycket betydelsefulla — fall, i vilka besvär skola föras före visst i lag eller författning angivet kalenderdatum,[2] här ävenledes lämnas ur räkningen, äro reglerna om besvärstiden alltid utformade så, att besvär få föras inom viss tid från det en viss händelse inträffade.

Den händelse, som sålunda bildar utgångspunkten för besvärstiden, är endast i sällsynta undantagsfall densamma som inom processrätten, nämligen beslutets fattande eller avkunnande. En sådan ordning har utan olägenhet kunnat tillämpas i sådana — inom förvaltningsrätten ovanliga — fall då den klagoberättigade — liksom en part i rättegång — får del av beslutet i och med att detta fattas.[3] Det förekommer också eljest att besvärstiden räknas från det en förrättning eller ett sammanträde avslutas.[4] Även i enstaka andra fall räknas besvärstiden från »beslutets dag».[5]

Regelmässigt utgöres emellertid den avgörande händelsen av en eller annan särskild åtgärd varigenom vederbörande får kännedom om beslutet.[6] Det ligger i öppen dag, att denna ordning är den enda rationella på förvaltningsrättens område, och det kan icke ifrågakomma annat än att den skall bibehållas. Men frågan är ingalunda löst genom att denna grundsats fastslås. Av vad i annat sammanhang sagts om delgivningens former framgår tvärtom, att mångahanda spörsmål återstå att besvara.

Det normala är och måste vara, att den avgörande tidpunkten är den, då den klagoberättigade får i sin hand den expedition som är beslutets bärare, vare sig nu detta sker genom expeditionens uttagande hos myndigheten, genom att den överbringas medelst bud eller genom postdelgivning.[7] Men det är uppenbart, att man icke alltid kan stanna vid denna regel. Det har redan i annat sammanhang omnämnts, hurusom myndigheterna med hänsyn härtill hava vissa möjligheter att vidtaga meddelelseåtgärder av annan natur och framhållits att sådana åtgärder bl. a. kunna hava den verkan, att besvärstid börjar löpa.[8] Sålunda räknas, då beslut »meddelas efter anslag», be-

[1] Ett annat exempel: fattigvårdslagen 83 §. — Till frågan, huruvida vid avsaknad av bestämmelser om besvärstid obegränsad besvärstid bör gälla, RÅ 1945: 8.

[2] Taxeringsförordningen § 49, folkbokföringsförordningen § 65.

[3] Se s. 128.

[4] Exempel: riksdagsordningen § 22, landstingslagen 58 §.

[5] Se t. ex. lagen om handelsregister 3 §, som emellertid tillika ålägger registreringsmyndigheten att under viss förutsättning översända skriftlig underrättelse om beslutet. Andra exempel: WEJLE, FT 1940 s. 31.

[6] Samma regel gäller enligt RB 52: 1, då »beslut under rättegången meddelats annorledes än vid sammanträde för förhandling». — Besvärstidens beroende av delgivningen består endast däri att därmed en *sista* termin fastslås. Intet hindrar att besvär föras *innan* delgivning ägt rum. När SUNDBERG (Besvärsinstitut s. 72) uttalar att »dylik delgivning skall bevisligen hava ägt rum», har han för visso ej velat uttrycka en motsatt mening.

[7] Se s. 135 ff. På vissa områden modifieras denna regel därhän, att då besvärshänvisning meddelas särskilt på begäran (se s. 134), denna besvärshänvisnings — och icke det ursprungliga beslutets — meddelande blir avgörande. Om muntliga delgivningsformer se s. 128 f.

[8] Se s. 137 f., 141, 142.

svärstiden från den offentligen kungjorda dag, å vilken beslutet hålles vederbörande till handa.[1] Vid tjänstetillsättningar räknas besvärstiden i allmänhet från den dag då meddelande införts i »allmänna tidningarna». Vid besluts kungörande från predikstolen skulle besvärstiden räknas från uppläsandet; numera, efter tillkomsten av 1942 års lag angående kungörande i kyrka, torde väl den dag då beslut anslås i vapenhuset vara avgörande.[2] Även andra åtgärder hava, dels enligt författningsbestämmelser, dels i praxis, tillagts enahanda verkan, så framför allt åtgärder vidtagna enligt gamla RB:s regler om stämning, men också förberedande meddelanden om att beslut fattats — utan att kännedom lämnas om dess innehåll —, vissa verkställighetsåtgärder, o. s. v. Understundom har t. o. m. faktisk kunskap — vunnen utan någon myndighetens åtgärd — ansetts tillfyllest.[3]

Kommer en sådan lagstiftning angående delgivandets former, som i nyss berörda sammanhang förordats,[4] till stånd, är det uppenbart att man på samma gång måste få fastslaget, i vad mån andra fakta är regelrätt individuell delgivning skola medföra icke blott att beslut i vissa fall omedelbart lända till efterrättelse[5] utan även att besvärstid börjar löpa med påföljd att i sinom tid laga kraft inträder. Lagstiftning om delgivning framstår i själva verket just med hänsyn till besvärsrätten såsom högeligen påkallad och kan knappast undvaras, om lagstiftning om besvär komma till stånd. Att formerna för delgivning äro växlande och att stor osäkerhet på många punkter råder beträffande deras rättsliga innebörd, visar sig måhända framför allt i form av osäkerhet om hur besvärstiden bör beräknas. Vid en sådan översyn av lagstiftningen kan man i första hand eftersträva att eliminera sådan olikformighet, som utan tvingande skäl förefinnes i gällande rätt. Framför allt bör eftersträvas, att så vitt möjligt sådana utvägar för delgivning lagfästas, att laga kraft utan alltför stor omgång och tidsspillan må kunna åstadkommas. På samma gång måste givetvis rättssäkerhetens krav tillgodoses, så att klagoberättigade personer icke utan egen förskyllan betagas möjligheten att klaga.[6] Det har redan framhållits att den naturligaste lösningen av spörsmålet torde vinnas i huvudsaklig anslutning till processrättens regler om delgivning av stämning. Men man kan också utveckla särskilda för förvaltningsrätten

[1] Se t. ex. väglagen 65 § (jfr BEXELIUS s. 155 f.), stadsplanelagen 75 §, k. cirk. $^{2}/_{11}$ 1791 (ang. domkapitel). Jfr s. 136.

[2] Ett uttalande i KPr 1942: 26 s. 15 skulle dock kunna förstås så, att besvärstiden börjar löpa först sedan kungörelserna under viss tid hållits tillgängliga. Det heter nämligen, att verkan av att kungörandet skett »i denna ordning» (vartill bl. a. hör tillgänglighållandet) bör vara att »de i lag eller författning givna föreskrifterna om uppläsning skola anses iakttagna».

[3] Se s. 141. Att faktisk kunskap bringar besvärstiden att löpa är ingalunda någon allmän regel. Sålunda torde den i ärenden om statsbidrag, i vilka ingen expedition ex officio utfärdas (s. 126), räknas från den dag då parten får del av den expedition, som utfärdats på hans begäran.

[4] Se s. 138.

[5] Detta spörsmål har behandlats s. 141 f.

[6] Den genom k. br. $^{4}/_{1}$ 1808 anvisade utvägen för delgivning framstår ur denna synpunkt såsom betänklig. Se s. 105 n. 5.

lämpade former. Detta särskilt i syfte att nå en större eller obestämd personkrets.[1] Man kan också, särskilt i sådana fall då en part (exempelvis i sin egenskap av sökande eller på grund av tidigare meddelanden) har anledning att i likhet med part i rättegång räkna med att ett beslut rörande honom skall fattas, i viss mån åvälva honom besväret att göra sig underrättad om dess förhandenvaro. I sådana fall synes en varsam utveckling av den ordning enligt vilken besvärstiden börjar löpa, så snart expeditionen efter anslag hålles honom tillhanda, kunna tillrådas.

Detta om den tidpunkt, från vilken besvärstid skall beräknas. Vad angår reglerna om besvärstidens längd, synas de vara i behov av en översyn. Den brokiga mängden av regler — som stundom är i hög grad förvillande[2] — borde kunna ersättas av mera enhetliga sådana. Därvid kunde det komma under övervägande, om icke tiden ofta är onödigt lång; man måste taga hänsyn till att kommunikationerna äro helt annorlunda beskaffade än på den tid då den nu gällande huvudregeln lagfästes (1866). Vid sådant övervägande måste naturligen reglerna om menighets besvärstid ses i samband med ordningen för delgivning med menighet, vilken, såsom redan anmärkts,[3] likaledes torde förtjäna granskning. Det förtjänar likaledes undersökas, i vad mån de för vissa norrländska län gällande särreglerna behöva bibehållas.

Vid översyn av reglerna om besvärstid inställa sig vissa speciella spörsmål. — Då flera klagoberättigade erhållit del av beslutet vid olika tillfällen, uppkommer frågan, huruvida besvärstiden bör räknas särskilt för var och en av dem eller för alla från det senaste delgivningstillfället. I samband härmed kan ifrågasättas, i vad mån det inom förvaltningsrätten förefinnes behov av ett institut motsvarande processrättens »anslutningsvad» (jfr RB 50: 2, 51: 2).[4] — I övrigt uppkomma givetvis beträffande besvärstid samma spörsmål som i avseende på tid för ansökningar m. m.[5]

Med avseende på *besvärens innehåll* kan till en början hänvisas till vad som sagts om ansökningars:[6] besvären skola liksom ansökningar innehålla ett yrkande, och därjämte skola de grunder angivas som klaganden vill åberopa och bevis för deras förhandenvaro. Härtill fordras emellertid några särskilda anmärkningar beträffande besvär.[7]

[1] Se s. 138.

[2] Särskilt torde ofta tvivelsmål uppkomma, huruvida de i k. f. $^{14}/_{12}$ 1866 meddelade specialreglerna om besvärstid dels för menigheter, dels för klagande inom vissa län äro tillämpliga. Jfr SJÖBERG, FT 1939 s. 187 ff. Påpekas må ock, att medan besvärstiden oftast utgör trettio dagar, den ibland (se t. ex. uppbördsförordningen 108 § och stadsplanelagen 75 § 2 mom.) är bestämd till en månad.

[3] Se s. 138 n. 1.

[4] I fattigvårdsprocessen kan enligt praxis förklaring, som innehåller yrkande, behandlas som besvär, men förutsättningen är att den inkommit inom besvärstidens utgång. NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 215.

[5] Se s. 64. Om förlängning av besvärstider under krigsförhållanden se lagen $^{13}/_{3}$ 1942 om stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. 9 §; jfr även SOU 1940: 23 s. 79 ff.

[6] Se s. 66 f.

[7] Om besvärens relation till vad som förut förelupit i målet har redan talats; se s. 169 ff.

I processrätten gäller, att man skall uppgiva »den dom mot vilken talan föres» (RB 50: 4 m. fl. ställen). Samma regel bör otvivelaktigt gälla beträffande besvärsförfarandet.[1]

Vad däremot angår yrkandena, gäller likaledes för klagande i administrativa besvär detsamma som för kärande i processen; dessa hava att uppgiva »i vilken del domen överklagas och den ändring i domen som käranden yrkar» (se t. ex. RB 50: 4). Motsvarande regler förekomma endast sparsamt inom förvaltningsrätten, men skulle utan olägenhet kunna lagfästas även för de administrativa besvärens del.[2] Man har emellertid att fråga sig, huru noga yrkandet behöver preciseras, och i samband därmed vilka möjligheter klaganden har — eller bör hava — att efteråt, eventuellt efter besvärstidens utgång, precisera eller utvidga sina yrkanden.[3] Den förra frågan kan näppeligen uttömmande besvaras av lagstiftningen. Det förekommer ej sällan att besvärsmyndigheterna upptaga jämförelsevis obestämt utformade yrkanden;[4] i sådana fall kunna knappast hinder möta för att en klagande också efter besvärstidens utgång preciserar sådana yrkanden.[5] En verklig utvidgning av yrkandena efter besvärstidens utgång möter däremot påtagliga betänkligheter och torde endast i undantagsfall böra medgivas.[6] I praxis har man stundom gått därhän, att man också godtagit s. k. reservationsbesvär, som innebära att besvär anföras »utan yrkande, men med förbehåll att framdeles även efter besvärstidens utgång få utveckla sin talan». Detta förfaringssätt torde dock ej överensstämma med gällande rätt.[7]

I fråga om grunderna för besvären[8] kan också erinras om RB. Om klaganden i administrativa besvärsmål gäller i stort sett, vad som gäller beträffande processuella rättsmedel; vadekäranden skall t. ex. uppgiva »grunderna för vadetalan med angivande, i vilket avseende underrättens domskäl enligt kärandens mening äro oriktiga» (50: 4). Detta stadgande — liksom andra av motsvarande innehåll — syftar till att vadeinlagan skall vara i möjligaste mån fullständig. Vid administrativa besvär torde kraven på koncentration i viss mån vara mindre. Det har ansetts att hinder ej möta för att efter besvärstidens utgång åberopa nya grunder.[9] Å andra sidan bör erinras, att de möjligheter att vid förhandling utveckla grunderna, som stå

[1] Beträffande skyldigheten att förete det överklagade beslutet se nedan s. 199 f.

[2] Om vad besvär böra innehålla uttalar sig Norrman utan stöd av lagtext: Fattigvårdsprocessen s. 211 f., Rätt mantalsskrivningsort s. 120 f., 137.

[3] Härmed beröres ett spörsmål, som, i vad angår förvaltningsförfarandet i övrigt, ej behandlats i sammanhang med anhängiggörandet utan såsom ett led i utredningen (s. 95 f.). Spörsmålet är i förvaltningsrätten lika outrett, som frågan om möjligheten att i besvären gå utom ramen för vad som förevarit i lägre instans (se s. 170). Därför är det svårt att härom göra bestämda uttalanden.

[4] Jfr s. 58, 67.

[5] Jfr taxeringsförordningen 97 a § som uttryckligen tillåter detta förfarande.

[6] Jfr Thulin, NAT 1932 s. 181.

[7] Jfr a. st. och RB 50: 7 st. 2.

[8] Jfr Sundberg s. 167 om »besvärsfakta» och »besvärsgrunder».

[9] På denna punkt åberopas vad i not 3 sagts om yrkanden utöver besvären. — Se Thulin, NAT 1932 s. 181 f. Jfr om ansökningar s. 95 f.

till buds i rättegång, icke äro garanterade i det administrativa besvärsförfarandet; klaganden riskerar, om han ej fullständigt uppgiver sina grunder, att målet avgöres innan de hunnit fullständigas. Det kan ifrågasättas, huruvida ej för förvaltningsrättens vidkommande en strängare regel än den som nu ansetts gälla borde uppställas; den synes kunna leda till en väl liberal behandling av framställningar om uppskov i och för framläggande av nya grunder. Å andra sidan kunde man — med hänsyn till klagandens svårigheter att inom besvärstidens utgång till fullo utveckla sin talan — skapa möjlighet att under vissa förutsättningar fullständiga den framställning som gjorts genom besvären.

Vad slutligen angår bevisningen, kräves i rättegång i första hand att bevisen skola »uppgivas»; dock fordras därutöver att skriftliga bevis skola fogas vid vade-(besvärs-, revisions-)inlagan. Av besvärsförfarandets allmänna struktur följer, att klagande regelmässigt i besvären företer de bevis han vill åberopa. Om bevisen torde emellertid gälla detsamma som nyss sades om grunderna: att det i allmänhet går för sig att framlägga nya bevis efter besvärstidens utgång.[1] Också på denna punkt inställer sig emellertid frågan, om det ej vore försvarligt att ställa större krav på klaganden. En undantagslös regel, som fordrade prestationens fullgörande inom besvärstidens utgång, vore emellertid ännu obilligare beträffande bevisningen än beträffande grunderna. Det är uppenbart, att klagande kunna behöva få längre tid på sig för bevisningens anskaffande (i hovrätt eller högsta domstolen behöves den ju ej heller förrän vid förhandlingen).[2]

Det förtjänar framhållas, att klaganden icke har någon skyldighet motsvarande den som enligt gällande rätt åvilar vädjande part i process: att ingiva underrättens protokoll (GRB 26: 5). Handlingarna i ärendet erhåller besvärsmyndigheten från den myndighet vars beslut överklagas.[3] Detta innebär för klaganden en ganska betydande lättnad.

Endast i undantagsfall fordra författningarna, att klaganden skall hos den myndighet, vars beslut överklagas, antingen i samband med eller före besvären *anmäla sitt missnöje eller ock styrka att han besvärat sig*.[4] Det är svårt att inse, varför sådana formföreskrifter skola anses mera behövliga i dessa fall än i andra. Ingivas besvär hos den myndighet, vars beslut överklagas, kan en dylik föreskrift icke hava annan funktion än att på förhand varsko myndigheten om att besvär skola föras (jfr vadeanmälan i tvistemål, RB 50: 1). Utan tvivel kan det emellertid i många lägen vara av värde för myndigheterna att avsevärd tid innan besvärstiden utgår få kännedom härom; i den mån man finner sig kunna göra missnöjesanmälans uteblivande till hinder för besvärs upptagande, kunna bestämmelser om skyldighet att göra sådan anmälan få den betydelsen att laga kraftens inträde påskyndas.[5]

[1] Jfr även om denna fråga s. 195 n. 8.

[2] I vad mån klaganden behöver uppgiva och styrka de fakta, på vilka hans anspråk på att ärendet skall upptagas till saklig prövning grundar sig, se nedan s. 199 f.

[3] Jfr s. 190, 207.

[4] Se WEJLE, FT 1940 s. 29 f., SJÖBERG, FT 1940 s. 309 ff., SUNDBERG, Grunddragen s. 166, Besluts verkställbarhet s. 31 f., 51 f.

[5] Om andra åtgärder i sådant syfte se s. 143.

8. Förutsättningarna för saklig prövning

(jfr kap. IV: 3).

Den — logiskt sett — första fråga som en besvärsmyndighet ställes inför är, huruvida besvären skola upptagas till saklig prövning eller avvisas.[1] De omständigheter som kunna föranleda avvisande äro i stort sett desamma som hindra saklig prövning av ansökningar. Det kan hända, att ställföreträdare eller ombud ej voro vederbörligen legitimerade,[2] att klaganden ej var berättigad att anföra besvär, att besvären icke motsvarat föreskrifterna om deras form och innehåll, att de inkommit för sent, att de icke förts hos rätt myndighet,[3] o. s. v. Hinder kan också uppstå genom litispendens och rättskraft.[4]

Ett och annat är emellertid att tillägga beträffande besvär. Om frågan härvid begränsas till att avse det viktigaste, nämligen sådana fel som vidlåda ett besvärsmåls anhängiggörande, är det givet, att icke varje fel bör föranleda avvisning; eventuellt bör man helt bortse från bristerna, eventuellt böra de medföra annan påföljd än avvisning.

RB har klara regler om hur man i detta hänseende har att behandla vad, besvär och revisionsansökningar. Motsvarande regler förekomma också inom förvaltningsrätten men äro där mycket sällsynta.[5] Detta har nog knappast känts såsom någon alltför allvarlig olägenhet; på det hela taget har det även utan författningsföreskrifter stått tämligen klart, huru myndigheterna hava att förfara.[6] Men helt tillfredsställande är den bestående ordningen icke. Om det icke spelar alltför stor roll, huru ansökningar i nu ifrågavarande hänseenden behandlas,[7] förhåller det sig annorlunda med besvär. Sökanden kan i allmänhet återkomma. Men klagandens rätt är prekluderad då besvärstiden utlupit. Det synes därför vara en naturlig uppgift för lagstiftningen att något närmare precisera förutsättningarna för besvärsmåls upptagande till saklig prövning.

Det gäller härvid först att fastslå vilken myndighet som i detta hänseende har att träffa avgörandet. Problemet aktualiseras, i den mån klagande hänvisas att ingiva sina besvär till annan myndighet än besvärsmyndigheten. Liksom vid vad avvisandet under vissa förutsättningar ankommer på underrätten men eljest på hovrätten (RB 50: 3, 6, 7, 51: 3, 6, 7), måste en upp-

---

[1] Jfr s. 59 f., 62 ff.

[2] Jfr s. 44 ff.

[3] Se kap. X: 6, 7 och beträffande olika omständigheters inverkan på frågan om upptagande till saklig prövning s. 62 ff.

[4] Se s. 67 f.

[5] Jfr SJÖBERG, FT 1940 s. 309 f. och ovan s. 60 n. 3.

[6] Beträffande praxis se BERGLUND, NAT 1930 s. 12. WEJLE, FT 1940 s. 27 ff., SJÖBERG, FT 1942 s. 270 f.

[7] Se s. 60.

delning av prövningsbefogenheten ifrågakomma, då administrativa besvär ingivas hos annan myndighet än besvärsmyndigheten.[1]

Därnäst — och detta är det viktigaste — har man att överväga vad som skall göras.[2]

Det kan för det första hända, att man bör *bortse från bristen.* I vissa fall förfar man så vid rättegång (jfr t. ex. RB 56: 7), och detsamma gäller ofta nog vid administrativa besvär.[3] Det förekommer att en viss ordning föreskrives utan att dess iakttagande uppfattas såsom villkor för besvärens upptagande till saklig prövning.[4] Hur man härutinnan skall förfara beror emellertid så gott som helt av rättspraxis' inställning.

Av särskild betydelse är den verkan det har, att en klagande rättat sig efter en besvärshänvisning[5] som befinnes felaktig. Det står i rättspraxis fast, att en sådan felaktighet ej länder honom till men;[6] besvär upptagas fast de kommit för sent, de överlämnas till rätt myndighet, o. s. v.[7] Det vore emellertid önskvärt att lagstiftningen närmare preciserade i vilka hänseenden och på vad sätt den felaktiga besvärshänvisningen utövar en skyddande verkan; givet är exempelvis att, om en besvärshänvisning skulle förklara en därtill obehörig person klagoberättigad — en sådan förklaring kan måhända sägas ligga däri att en med besvärshänvisning försedd expedition utfärdas för viss person — denna förklaring är utan verkan. Om regler angående meddelande av besvärshänvisning införas i vår lagstiftning,[8] är det för övrigt ofrånkomligt att denna sida av problemet tages i betraktande. Sammanhanget kan å andra sidan uttryckas så, att lagstiftningen om besvär icke blir fullständig utan att besvärshänvisningen i alla hänseenden samtidigt regleras.

Redan av vad nu sagts har framgått, att det fel, som består i att besvär förts hos orätt myndighet, under vissa förutsättningar bör rättas genom deras *översändande till rätt myndighet.* Även där felet icke föranletts av felaktig besvärshänvisning förfara myndigheterna ofta nog på samma sätt.[9] Huruvida detta förfarande bör legaliseras,[10] måste få bero av i vilken omfattning

[1] Jfr s. 72 n. 1.

[2] Vad i det följande anföres hänför sig till myndigheter som uteslutande äro besvärsmyndigheter. Att frågan om avvisning kan gestalta sig annorlunda, då myndigheten tillika anses äga befogenhet att upptaga saken på andra grunder har förut anmärkts; se s. 160. Det kan emellertid ifrågasättas, huruvida ej i sådana lägen stundom alltför ringa uppmärksamhet ägnas åt hinder för saklig prövning. Jfr t. ex. WEJLE, FT 1945 s. 221 f.

[3] Jfr beträffande ansökningar s. 61.

[4] Till frågan om missnöjesanmälans betydelse i detta hänseende se SJÖBERG 1940 s. 309 ff.

[5] Om besvärshänvisning se s. 134.

[6] Likaså då besvärshänvisning bort givas men ej givits. Se RÅ 1919 C 69.

[7] Att besvärshänvisningens verkan ej är densamma som angives i RB 49: 10 och 54: 15 är tydligt. Om praxis se THULIN, Besvär III. Stundom förekommer i st. återförvisning för meddelande av ny riktig besvärshänvisning. Denna utväg anlitas då besvär förts hos förvaltningsdomstol i st. f. hos hovrätt.

[8] Se ovan s. 134. Jfr ang. »besvärsundervisnings» verkan Bet. 1945 s. 19 f.

[9] THULIN, Register, Besvär III, 3 c, f.

[10] Jfr beträffande ansökningar s. 64.

man vill föreskriva besvärshänvisning; har klaganden möjlighet att erhålla sådan, behöver han icke därutöver denna förmån.

Det kan för det tredje hända att *bristen blir av betydelse* men ej på det sätt att den föranleder avvisning utan *så att den inverkar på sakprövningen.* Detta är särskilt händelsen, om det brister i fråga om yrkanden, grunder och bevis. Härutinnan må hänvisas till vad sagts om behandlingen av ansökningar.[1] Särskilt förtjänar emellertid framhållas, att bristande iakttagande av stadgade besvärstider under inga förhållanden kan bedömas på detta sätt.[2]

I sådana fall, där icke av vad nu sagts följer att saklig prövning bör äga rum och där sålunda fråga om avvisning uppkommer, ställes man inför spörsmålet, huruvida frågor om hinder för måls besvärsmåls upptagande till saklig prövning prövas *ex officio eller endast då invändning göres.* Då detta spörsmål restes beträffande ansökningar m. m.,[3] framhölls, att prövningen av hindren i varje fall i regel måste äga rum ex officio. Men det bör här erinras,[4] att praxis just i besvärsmål intagit en hållning som åtminstone delvis icke synes kunna få annan förklaring än att besvärsmyndigheterna låtit desertionsfrågornas behandling bero av om invändning gjorts av »motpart», d. v. s. i regel den myndighet vars beslut överklagas. Detta förhållande är av icke ringa betydelse: det har medverkat till att i varje fall vissa hinder, såsom överskridandet av besvärstiden, synas spela en jämförelsevis liten roll i rättspraxis. Vid lagstiftning om besvär är det tydligtvis angeläget att pröva, huruvida de överväganden som fört till detta resultat äro hållbara. Man kan icke undvara bestämda regler om officialprövningens räckvidd i detta viktiga hänseende.

Här berörda spörsmål är uppenbarligen nära förbundet med frågan, hur *utredningen rörande hinder för saklig prövning* skall gestaltas. Vilka krav skola ställas på bevisningen? Och framför allt: vad skall i utredningshänseende fordras av klaganden? Generellt kan om dessa spörsmål, liksom om motsvarande spörsmål angående ansökningar m. m.,[5] sägas, att svaret bör bero av samma slags överväganden som gälla beträffande sökandes — liksom klagandes — skyldighet att uppgiva och styrka de fakta på vilka de grunda sina yrkanden i sak. Några ord måste dock här tillfogas om bevisningen dels angående det överklagade beslutets förhandenvaro, dels angående besvärstidens iakttagande.

Liksom vid vad och besvär enligt gamla RB fordras, att underrättens utslag skola ingivas, har i det administrativa besvärsförfarandet i stor utsträckning den ordningen tillämpats, att klaganden företer det överklagade beslutet

[1] Jfr s. 60, 66.
[2] Jfr beträffande ansökningar s. 64 f.
[3] S. 68.
[4] Jfr a. st.
[5] Se s. 69, jfr s. 88 ff.

i original eller avskrift,[1] och i åtskilliga författningar är detta uttryckligen stadgat. Men inga generella bestämmelser i ämnet finnas, och eftersom i allt fall underlåtenhet att ingiva bevis om beslutet icke utan vidare leder till avvisning,[2] vill det synas som om man i praxis kommit att fästa allt mindre vikt vid kravet. Det vore önskvärt, att det genom generella regler gjordes klart, vad klaganden i detta hänseende har att göra. Det är naturligt, att hans skyldigheter bortfalla i sådana fall, då besvären ingivas till den myndighet vars beslut överklagas, och att alltså problemet helt försvinner i den mån denna ordning får allmän giltighet — liksom den nya RB icke haft anledning att fordra något i ifrågavarande hänseende av parterna.

Av ålder torde det hava ansetts åligga klaganden att vid sina besvär foga bevis om tid för delgivningen; detta framgår bl. a. av k. cirk. 1/4 1790.[3] Dock har väl icke sådant bevis fordrats, då redan av jämförelse mellan tidpunkterna för beslutets fattande och besvärens ingivande framgått, att besvärstiden ej försuttits. Alltjämt uppställa vissa författningar krav på delgivningsbevis. Men i praxis synes det i allmänhet icke fordras att de skola fogas vid besvären; skälet torde vara detsamma som föranlett eftergivande av kravet på bevis om besluten. Också i detta hänseende vore det önskvärt att lagstiftningen skapade klara linjer.[4] Även behovet av delgivningsbevis synes bliva mindre, om man övergår till den ordningen att besvär ingivas hos den myndighet vars beslut överklagas.

I olika sammanhang uppkommer frågan, huruvida klaganden, innan besvären avvisas, bör, där detta är möjligt, föreläggas eller lämnas tillfälle att undanröja de hinder som enligt författningar eller praxis möta för ett måls upptagande till saklig prövning: förete felande fullmakter, delgivningsbevis, det överklagade beslutet o. s. v. Föreskrifter i denna riktning beträffande besvärsförfarandet (motsvarigheter till t. ex. RB 50: 7 och 51: 7) äro sällsynta. Det torde likväl i mycket stor utsträckning förekomma att klagande få sådan hjälp; åtskilliga avgöranden av regeringsrätten giva också vid handen att de äga anspråk på att åtminstone i vissa hänseenden erhålla sådan.[5] Det önskemål om fastare riktlinjer som i detta hänseende uttalats beträffande ansökningar m. m.[6] äger naturligtvis i än högre grad giltighet beträffande besvär.

För den händelse avvisningsfrågan väckes genom en i målet gjord invändning, måste reglerna om kommunikation i allmänhet leda till att klaganden skall höras. Därmed är dock ej sagt, att brister i besvären få botas på detta stadium.

[1] Om frågans behandling i praxis jfr THULIN, Register, Besvär VII: 3, BERGLUND NAT 1930 s. 12, SJÖBERG, FT 1940 s. 311 f. I de flesta fall torde den expedition som klaganden erhållit vara bevis nog. I andra fall förekommer det att lagstiftningen uttryckligen reglerar rätten att utbekomma erforderliga handlingar. Se taxeringsförordningen 132 §.

[2] Se nedan.

[3] SJÖBERG, FT 1942 s. 272.

[4] Jfr s. 139.

[5] Jfr beträffande verkan av att överklagade beslutet ej ingives HERLITZ, Grunddrag s. 36 n. 4, SUNDBERG s. 165.

[6] Se s. 61 f.

9. Utredning och beslut

(jfr kap. V—IX).

Med avseende på utredning och beslut i besvärsmål kan en gång för alla hänvisas till vad som i detta ämne sagts beträffande förvaltningsförfarandet i övrigt (kap. V—IX). Alla de problem som där berörts återkomma inom besvärsförfarandet, och det är icke erforderligt att här återkomma till dem. I det följande skola endast de särskilda frågor behandlas som speciellt hänföra sig till besvärsförfarandet.

Utredningsförfarandet får vid prövning av besvär sin särskilda prägel därigenom att klaganden där inför besvärsmyndigheten regelmässigt möter en — om uttrycket förberedelsevis tillåtes — motståndare, liksom käranden i processen möter svaranden. Här syftas icke på det förhållande, som undantagsvis möter inom det vanliga förvaltningsförfarandet och därmed också vid besvärsprövningen: att två enskilda intressen möta varandra. Vad som avses är, att den myndighet, vars beslut överklagas, regelmässigt indrages i målet på det sätt, att den får yttra sig över besvären. Detta förhållande framstår som naturligt, om man erinrar sig att det förvaltningsrättsliga besvärsinstitutet utvecklats efter mönster av det processrättsliga, som ursprungligen gav upphov till »en process mellan en part, som förmenade sig förorättad av domaren, å kärandesidan, samt domaren, å svarandesidan».[1] Det processrättsliga besvärsinstitutet har förändrat karaktär, och det är numera endast i undantagsfall som underdomares förklaring infordras. Men inom förvaltningsrätten har förfarandet bibehållit sin gamla prägel. Och detta medför att besvärsmyndighetens uppgift i viss mån blir att taga ställning till två mot varandra stridande ståndpunkter: klagandens och myndighetens. Det kan med hänsyn härtill icke förvåna, att man i praxis ej sällan möter den föreställningen att de böra uppfattas som två motparter. Vid en lagstiftning om besvär är det nödvändigt att man i viss mån tar ståndpunkt till detta betraktelsesätt eller i varje fall gör klart för sig, vilka funktioner som tillkomma de myndigheter, som på nu angivet sätt deltaga i förfarandet.

Föreställningen om att dessa myndigheter äro parter förtjänar utan tvivel de lege lata kritik.[2] Allt beror visserligen på vad man vill inlägga i detta »partsförhållande». I varje fall kommer den lätt i strid med grundsatsen, att den myndighet som ursprungligen beslutat har att bedöma ärendena objektivt och alltså icke ensidigt bevaka det allmännas intressen. Denna objektivitetsplikt gäller i än högre grad för exempelvis länsstyrelsen, då den prövar besvär, och därför framträda svårigheterna särskilt starka, när man, om målet går vidare till exempelvis Kungl. Maj:t, vill uppfatta länsstyrelsen, den förra besvärsmyndigheten, såsom part. Även ur en annan synpunkt kan det antydda betraktelsesättet leda till betänkliga konsekvenser: att avgörandet

[1] Kallenberg s. 332 ff., jfr s. 373.

[2] Från vetenskapligt håll har denna föreställning kritiserats. Reuterskiöld, Den svenska statsstyrelsens organisation s. 9, Herlitz, Grunddrag s. 33, 89, Sundberg s. 120. Den får emellertid kanske sin förklaring i besvärsinstitutets historia (se ovan).

—så som exempelvis i civilmål — anses bero av »parternas» ståndpunkter, med den påföljd att de allmänna intressena icke få göras gällande i vidare mån än den såsom part uppträdande myndigheten finner lämpligt och påkallat? Detta kan möjligen te sig rimligt inför en förvaltningsdomstol. Men skall även Kungl. Maj:ts i statsrådet träffade avgöranden bero av de underordnade myndigheternas yrkanden och det sätt varpå de utföra »sin» talan?

De lege ferenda kunna utan tvivel vissa skäl anföras för att, i varje fall då talan föres inför förvaltningsdomstolar, söka utveckla förfarandet i sådan riktning att kraven på dessa domstolars objektivitet ytterligare utvecklas. I andra länder förekomma sådana anordningar.

Man behöver emellertid, om man vill i högre grad än nu gestalta besvärsförfarandet som en tvist mellan två »parter», den enskilde och det allmänna, icke nödvändigtvis lägga omsorgen om bevakande av det allmännas intresse på de förut beslutande myndigheterna. Man kan också slå in på andra vägar. Det finnes i andra länder exempel på att särskilda organ äro ombetrodda med uppgiften att inför förvaltningsdomstolar bevaka det allmännas intressen. Det har redan i annat sammanhang[1] anmärkts, att det kunde ifrågakomma att inom det vanliga förvaltningsförfarandet infoga dylika representanter för det allmänna; om så sker kunna de tänkas fylla samma funktioner vid prövningen av besvär. Där representanter för det allmänna utrustas med besvärsrätt,[2] följer därav utan vidare att de uppträda såsom parter i besvärsförfarandet.

Utredningen ankommer givetvis i första hand, liksom i förvaltningsförfarandet i övrigt, på den myndighet som har att besluta, i besvärsmål alltså på besvärsmyndigheten.[3] På samma sätt som i det vanliga förvaltningsförfarandet kunna emellertid de funktioner, som normalt tillkomma besvärsmyndigheten, i större eller mindre omfattning övergå till andra myndigheter. Det är t. ex. en vanlig företeelse, att den myndighet, till vilken ett mål remitteras, ålägges att icke blott själv yttra sig utan även dessförinnan »höra vederbörande». Därmed blir det i första hand denna myndighets sak att överväga, vilka enskilda och andra myndigheter som skola höras o. s. v.[4] Mycket nära till hands ligger också, då besvär inlämnas till annan myndighet än besvärsmyndigheten, att denna myndighet tillägges liknande funktioner.[5] Därför har t. ex. länsstyrelsen, att, då taxeringsbesvär föras hos kammarrätten, infordra förklaringar och påminnelser (taxeringsförordningen § 122: 2).[6] Det är, särskilt om den ordning, enligt vilken besvären ej inlämnas till besvärsmyndigheten, vinner ökad tillämpning, av en viss vikt att det klargöres, huru ansvaret för utredningen bör fördelas mellan besvärsmyndigheten och lägre myndighet.

[1] Se s. 88.

[2] Se s. 187.

[3] Se s. 72.

[4] Jfr emellertid s. 119 med n. 4.

[5] Jfr s. 118 f.

[6] Likaså t. ex. fattigvårdslagen 81 § 1 mom., alkoholistlagen 56 § (länsstyrelsen har bl. a. att »införskaffa den ytterligare utredning som kan vara erforderlig»).

Vid utredningens utgestaltning har man i första hand att taga ståndpunkt till frågan, i vilken utsträckning därvid *official- och dispositionsprinciperna* skola gälla.[1]

Det är tydligt att besvärsmålens prövning i väsentlig mån är och bör vara beroende av vad klaganden yrkat. Därom gäller i stort sett vad som sagts om ansökningar.[2] Att trots denna grundsats även en viss officialprövning kan äga rum är emellertid tydligt.[3] Även därom gäller vad som sagts om ansökningar; dock må betonas, att den möjlighet att gå utöver framställda yrkanden, som ligger däri, att myndigheten stundom äger handla oberoende av ansökningar resp. besvär,[4] i regel icke torde stå förvaltningsdomstolar till buds:[5] de kunna icke anses äga ställningen av överordnade myndigheter och hava sålunda i regel icke annat att bygga på än sin befogenhet att upptaga besvär.[6] Emellertid torde alla besvärsmyndigheter hava vissa möjligheter att gå utöver framställda yrkanden, möjligheter som icke hava någon motsvarighet beträffande ansökningar. Man bör erinra sig, att överrätt oberoende av parts yrkande äger beakta vissa i underrätt förelupna rättegångsfel (RB 50: 26); liknande möjligheter måste stå besvärsmyndigheterna till buds. Det finnes också exempel på specialbestämmelser, enligt vilka förvaltningsdomstolar uttryckligen bemyndigats att vid prövning av besvär gå utöver yrkandena; sålunda kunna kammarrätt och regeringsrätt, »då taxering verkställes å orätt ort eller å rätt ort underlåtits eller ej skett till riktigt belopp, vidtaga erforderlig rättelse å ort som vederbör» (taxeringsförordningen 128 §). Måhända förfar man inom andra områden utan stöd av författningsbestämmelser på samma sätt. På vissa områden har den bundenhet vid yrkandena, som ansetts föreligga, befunnits ur praktisk synpunkt hinderlig.[7] Det bör tydligtvis vid lagstiftningen noga övervägas, i vilken utsträckning man inom besvärsförfarandet kan lämna utrymme för en av enskilda parters yrkande oberoende officialprövning.

Men vilken betydelse för besvärsprövningen hava de uttalanden som göras i målet av myndigheter som tidigare prövat saken eller av särskilda or-

[1] Jfr s. 76 ff.

[2] Se a. st.

[3] Sundberg hävdar, s. 169, att vid »lämplighetsbesvär i en sak där det allmännas intresse dominerar» besvärsmyndigheten bör kunna »gå ultra petitum».

[4] Se s. 160 ff.

[5] Undantag utgör försäkringsrådet som äger upptaga ärende »ändå att klagan icke förts» (olycksfallsförsäkringslagen 33 §). Prövningsnämnd har ej blott att pröva besvär utan äger att »granska och pröva årets taxeringar i övrigt» (taxeringsförordningen 95 §).

[6] Om jag icke misstager mig, har dock stundom en annan mening gjorts gällande: att då regeringsrätten övertog besvärsmål från regeringen, den i allo erhöll samma befogenheter som förut tillkommo denna. — Karakteristiskt för den i texten anmärkta åtskillnaden synes vara, att i besvärsmål, där s. k. interkommunal mantalsskrivningsfråga uppkommit, KB men icke kammarrätten ansetts kunna vidtaga vissa åtgärder oberoende av parts yrkande. Norrman, Rätt mantalsskrivningsort s. 117, 119, 130 ff.

[7] Se Norrmans kritik av kammarrättens i föregående not omnämnda praxis i mantalsskrivningsmål, a. a. s. 130 ff. Jfr numera folkbokföringsförordningen 67, 70 §§, som berättiga såväl kammarrätten som länsstyrelsen att förordna om vidtagande av åtgärder, »ändock att yrkande därom ej framställts».

gan som i ärendet bevaka det allmännas intressen? Uppdragas också genom deras »yrkanden» gränser som besvärsmyndigheten ej får överskrida? Detta skulle innebära en följdriktig tillämpning av tanken, att sådana myndigheter uppträda som parter.[1] I någon mån synes ett sådant betraktelsesätt framskymta, såtillvida som vissa brister i avseende på anhängiggörandet — särskilt försenat ingivande av besvär — ej beaktas, om en invändning göres.[2] I övrigt torde emellertid i regel gälla, att besvärsförfarandet icke lämnar något utrymme för myndigheters »disponerande».[3] En annan fråga är, huruvida — såsom nyss antyddes — myndigheter böra tilläggas en mera utpräglad partsställning; sker detta, blir det givetvis fråga om att tillerkänna dessas yrkanden en större betydelse än de nu äga.

Bevisprövningen[4] måste i besvärsförfarandet gestalta sig ungefär på samma sätt som inom förvaltningsförfarandet i övrigt.[5] Dock erbjuder värderingen av myndigheters utsagor ett problem. Med en utveckling i sådan riktning, att enskilde och representanter för det allmänna mera än nu framstå som likställda, är det icke förenligt att i allo tillägga dessa representanters utsagor sådant särskilt värde, som eljest ofta tillkommer myndigheters utsagor.

Det är likaledes klart, att om en sådan utveckling äger rum, frågan om *bevisbördan*[6] kommer i ett annat läge än i det vanliga förvaltningsförfarandet.[7] Man kommer då att i besvärsförfarandet återfinna det motsatsförhållande mellan två parter, som är det karakteristiska för processrätten men som eljest i allmänhet ej föreligger i förvaltningsförfarandet.[8]

Ett framträdande inslag i utredningen är — i likhet med vad som gäller om förvaltningsförfarandet i övrigt — besvärsmyndighetens *undersökning*.[9] Till väsentliga delar gäller sålunda även om besvärsförfarandet vad förut sagts i annat sammanhang.[10] Även i besvärsförfarandet är det av stor betydelse, att den enskilde i viss utsträckning kan påräkna verksamma insatser till sakens utredning från myndighetens sida;[11] därvid äro de rättssökande av ålder vana, och man måste vara mycket varsam med att svika de för-

---

[1] Se ovan s. 201 f.

[2] Se s. 68, 199.

[3] »Den omständigheten att en taxeringsnämndsordförande eller en landskamrerare i sin förklaring uttryckligen medgiver ett visst av den klagande skattskyldige åberopat förhållande är icke bindande för kammarrätten vid dess dömande.» NORRMAN, Svensk skattetidning 1936 s. 8.

[4] Se s. 79 ff.

[5] En annan sak är att utredningen av sakfrågan hos besvärsmyndigheterna ofta spelar en jämförelsevis underordnad roll. Jfr beträffande regeringsrätten BERGLUND, NAT 1930 s. 15.

[6] Se s. 83 ff.

[7] Jfr SUNDBERG s. 170.

[8] Jfr s. 83.

[9] Se s. 87 ff.

[10] Jfr beträffande undersökningspliktens omfattning på ett speciellt område NORRMAN, Rättmantalsskrivningsort s. 123.

[11] Att sådana insatser skola göras inskärpes i stadgan $^{18}/_{6}$ 1926 ang. behandlingen i statsdepartementen av ärenden som tillhöra regeringsrätten 3 §: föredraganden har att för ärendets beredning infordra förklaringar och utlåtanden »och jämväl i övrigt inhämta för dess bedömande erforderliga upplysningar».

väntningar de sålunda ställa på dem. Dock torde det få anses, att undersökningsplikten vid besvär icke har fullt samma omfattning som eljest.[1]

För det första torde man i stort sett kunna ställa större anspråk på prestationer av den enskilde då han klagar, än då han på ett tidigare stadium gör sina anspråk gällande.[2] Klaganden torde sålunda icke alltid i samma utsträckning som en sökande kunna påräkna att besvärsmyndigheten verkställer utredning i hans intresse.[3] Att lagstifta i detta ämne för förvaltningsförfarandet i dess helhet har antagits erbjuda stora svårigheter.[4] Begränsas uppgiften till besvärsförfarandet, vore den icke oväsentligt lättare att bemästra. Det vore i själva verket en naturlig uppgift för lagstiftningen att med tillämpning av förut utvecklade synpunkter[5] åtminstone i allmänna drag klargöra, vad man sålunda i besvärsmål kan fordra att den enskilde skall prestera, och i vad mån det ankommer på myndigheten att uppsöka andra grunder för framställda yrkanden, framskaffa ytterligare bevis, o. s. v.

För det andra kan man i besvärsförfarandet också uppställa frågan, huruvida besvärsmyndighetens plikt att själv utföra undersökningar bör begränsas med hänsyn till den medverkan som ankommer på andra myndigheter, i synnerhet sådana som med större eller mindre rätt betraktas som de klagandes motparter. Redan enligt gällande rätt leder väl samarbetet mellan beslutande myndigheter och andra — vare sig det gäller besvärsmål eller annat — till att den beslutande myndigheten ofta får anses kunna lita på att det utredningsmaterial som från sådant håll inkommit är tillfyllestgörande;[6] man kan, om man så vill, betrakta detta som en begränsning av dess undersökningsplikt. Vid en utveckling i riktning mot en mera utpräglad partställning för myndigheter blir det än mera naturligt, att det i större eller mindre utsträckning får ankomma på dessa ensamt att åberopa grunder för den talan de föra och åvägabringa erforderlig bevisning.

I vilken ordning parter medverka i överrättsprocessen har blivit ganska noga reglerat i RB (kap. 50—52, 55, 56). Där lämnas sålunda föreskrifter om den skriftväxling som först skall äga rum och den därpå följande huvudförhandlingen m. m. De bestämmelser rörande *enskildes medverkan,* som återfinnas i förvaltningsrättsliga författningars besvärsregler, äro mycket mera ofullständiga; vad som förekommer är huvudsakligen strödda bestämmelser om parters, myndigheters och andras hörande, om förhör, om viten och andra tvångsmedel. När man överväger, på vad sätt en blivande lagstift-

[1] Beträffande skatteprocessen anmärker NORRMAN, Svensk skattetidning 1936 s. 6, att framskaffandet av bevisningen »åvilar praktiskt taget så gott som uteslutande de i målet agerande parterna», och att föreläggande för dessa endast undantagsvis förekomma. — Beträffande den finska förvaltningsrättsliga lagskipningen utvecklar REKOLA, NAT 1942 s. 32 ff., i polemik mot WILLGREN, huruledes denna »endast varsamt som allmänt rättesnöre för sin verksamhet antagit undersökningsmetodens principer».

[2] I samma riktning uttalar sig SUNDBERG s. 170, »när det gäller rättsbesvär».

[3] Jfr s. 89 ff.

[4] Se s. 93.

[5] Se s. 89 ff.

[6] Jfr s. 81 f.

ning bör taga ståndpunkt till dessa spörsmål. har man att klargöra två — redan förut antydda — frågor. För det första huruvida man anser sig kunna i besvärsförfarandet inlägga mer eller mindre av direkta förhandlingar.[1] Tills vidare må förutsättas, att det i detta hänseende förblir vid det gamla; längre fram skola några anmärkningar göras om det problemläge som uppkommer, i den mån direkta förhandlingsformer kunna tillämpas. Den andra frågan är, huruvida man åt myndigheter vill bereda en mera utpräglad partsställning.

I anslutning till den diskussion som förut förts om enskildas och myndigheters medverkan i förvaltningsärenden må först frågan om de *enskildas rättigheter* upptagas.

Den klagandes rätt att självmant fullständiga sin talan[2] har redan berörts i samband med anhängiggörandet.[3]

I vad mån bör en klagande kunna påräkna inbjudningar att, oberoende av vad från annat håll anförts, fullständiga sina framställningar? Beträffande denna fråga kan hänvisas till vad förut sagts beträffande det vanliga förvaltningsförfarandet.[4] Men därtill bör fogas en erinran om att undersökningsprincipen i allmänhet bör tillerkännas mindre räckvidd i besvärsförfarandet än eljest. En klagande, som försummat att utföra sin talan på ett tillfredsställande sätt, bör ej hava samma anspråk på vägledning, som sökande och andra åtminstone i många fall kunna resa i det vanliga förvaltningsförfarandet.[5]

Vad åter angår kommunikationen i besvärsmål, torde tvärtom, under hänvisning i övrigt till vad förut sagts därom,[6] kunna sägas, att eftersom besvärsförfarandet i mera utpräglad grad än förvaltningsförfarandet i övrigt bör äga prägeln av förhandling, kommunikationsprincipen på detta område får en större tyngd och bör kunna erhålla en skarpare utformning,[7] liksom parternas rätt i överrätt är tryggad genom ett jämförelsevis noggrant fixerat förfarande.[8]

De eljest uppkommande tvivelsmålen om vilka som skola äga rätt till kommunikation[9] bortfalla sålunda i vad angår klagande. Det är uppenbart att de befinna sig i en sådan partsställning som kan grundlägga rätt till kom-

---

[1] Jfr s. 186.

[2] Jfr beträffande förvaltningsförfarandet i allmänhet s. 95 ff.

[3] S. 195 ff.

[4] S. 97 ff.

[5] Jfr emellertid NORRMAN, Rätt mantalsskrivningsort s. 123.

[6] S. 99 ff.

[7] Beträffande skatteprocessen i kammarrätten är det enligt NORRMAN, Svensk skattetidning 1936 s. 7 en »ledande princip att tillse, att parterna innan ett visst mål avgöres, äga full kännedom om varandras ståndpunkter i avseende å såväl yrkanden som den till stöd för dem åberopade motiveringen».

[8] I äldre författningar hava också jämförelsevis ingående regler om kommunikation varit meddelade. Se t. ex. (hos LILIENBERG III s. 490 ff.) kammarkollegii cirk. $^{25}/_{2}$ 1803, $^{24}/_{4}$ 1809, $^{23}/_{9}$ 1823 och $^{20}/_{11}$ 1857, kammarkollegii kung. $^{28}/_{11}$ 1879. Dessa författningar äro av intresse för frågan om verkningarna av att infordrad förklaring uteblir o. s. v.

[9] Se s. 100 f.

munikation. Men även andra befinna sig i en lika påtaglig partsställning;[1] sålunda särskilt den till vars förmån en överklagad gynnande förvaltningsakt företagits.

Vad åter angår frågan, för vad slags material kommunikationsprincipen bör gälla,[2] är det beträffande besvärsförfarandet särskild anledning att understryka, att de enskilda, särskilt klagande, kunna hava ett berättigat intresse att få yttra sig över vad som från myndigheters sida andragits; detta kommer naturligtvis att gälla i än högre grad, i den mån myndigheter tilläggas en verklig partsställning. Enligt gällande rätt har klagande i allmänhet ingen lagfäst rätt att gendriva, vad den förut beslutande myndigheten genmält mot hans besvär. »Påminnelser» komma i allmänhet i fråga endast på klagandens eget initiativ eller då myndigheten finner för gott att höra honom.[3] Även inom överrättsprocessen är det beroende på rättens prövning, om ytterligare skriftväxling skall äga rum (RB 50: 10, 51: 10, 52: 9, 56: 10). Men det får ju ej förbises, att i vademål käranden där har tillfälle att vid förhandlingen taga ståndpunkt till vad motparten andrager. I besvärsförfarandet, där sådana förhandlingar ej förekomma, har klaganden inga motsvarande möjligheter att utveckla sin talan. Det finnes skäl som tala för att han i regel borde äga rätt att avgiva påminnelser. Man bör erinra sig, att det i många fall är först genom myndighetens yttrande i besvärsmålet som han kan få ett grepp om den argumentering som riktas mot hans anspråk; han har icke, så som käranden i en överrättsprocess, på ett tidigare stadium vunnit kännedom om den motsatta ståndpunkten. Men givetvis tarvar det noggrant övervägande, hur långt man kan gå i regleringen av meningsutbytet. Olägenheterna av att detta blir alltför vidlyftigt äro här liksom i förvaltningsförfarandet i övrigt uppenbara. Det bör särskilt framhållas, att då besvär få föras i två instanser, kommunicerandet i den senare av dessa måhända icke behöver taga samma omfattning som i den förra.

Beträffande *enskildas plikter* är intet att tillägga till vad som härom anförts vid diskussionen om det vanliga förvaltningsförfarandet.[4]

Om *myndigheters medverkan*[5] är icke heller mycket att tillägga. Det bör blott erinras, att, fastän ingen föreskrift därom finnes i positiv rätt, yttrande över besvär regelmässigt — där det ej utan besvärsmyndighetens åtgörande inkommer[6] — infordras från den myndighet, vars beslut överklagas;[7] på samma sätt införskaffar besvärsmyndigheten regelmässigt handlingarna i ärendet. Undantag torde endast gälla för de fall där besvären äro uppenbart ogrun-

[1] Jfr NORRMANS uttalanden härom: Rätt mantalsskrivningsort s. 137.

[2] Se s. 101 f.

[3] Beträffande t. ex. klagan i folkpensioneringsmål upplyses av ASKELÖF-STRAHL s. 146: »K. M:t plägar icke, sedan pensionsstyrelsens yttrande inkommit, bereda klaganden tillfälle att avgiva påminnelser i anledning av yttrandet».

[4] S. 109 ff.

[5] Jfr s. 118 ff.

[6] Se s. 190.

[7] Se s. 201 ff. En egendomlighet är, att förklaringsskyldighet väl kan åläggas beskattningsnämnds ordförande men ej nämnden såsom sådan. Taxeringsförordningen 134 §.

dade och målet i följd härav anses kunna avgöras ex incommunicato. Sådana undantag torde dock — i varje fall i vad angår regeringsrätten — sällan göras; måhända kan det sägas att förfarandet därigenom stundom göres tyngre än nödvändigt är.

Om förhandlingsprincipen skulle komma till mera utpräglad användning, har detta givetvis vissa återverkningar på myndigheternas medverkan. Det gäller då att lagfästa en »rätt» att höras för organ som skola bevaka det allmännas intressen. I samband härmed har man att göra klart för sig, vad de ifrågavarande yttrandena skola avse: gäller det, såsom eljest i allmänhet i förvaltningsförfarandet, allsidig och objektiv utredning eller gäller det att ensidigt hävda det allmännas intressen? Frågan kan emellertid givetvis icke besvaras med ett enkelt ja eller nej.

Vid sidan av sådana myndigheter, som intaga en mer eller mindre partsliknande ställning, medverka i besvärsförfarandet även andra. Och därvid måste det givetvis förbliva. Tränges undersökningsprincipen åt sidan, kan likväl ifrågasättas, huruvida besvärsmyndigheten bör i samma omfattning som nu är brukligt infordra yttranden från sådana myndigheter.

Det har hittills förutsatts, att besvärsförfarandet såsom hittills är rent skriftligt. Såsom redan erinrats, kan man emellertid vid en lagstiftning om besvär icke undgå att undersöka, i vad mån även *direkta förhandlingsformer* kunna komma till användning; detta påkallas redan av det uttalande i ämnet som gjorts av riksdagen.[1] Betydelsen av direkta förhandlingsformer har redan förut i olika sammanhang utvecklats.[2] Det är givetvis icke tänkbart, att förhandlingsformer liknande de allmänna domstolarna skulle tillämpas vid alla besvärsmyndigheter och i alla slags mål. Svårigheterna vid genomförandet av dylika förhandlingsformer framträda i själva verket med särskild styrka, då det gäller besvärsförfarandet. Klagande och andra, som borde deltaga i förhandlingar, befinna sig ofta långt ifrån besvärsmyndighetens säte och kunna därför ej utan kostnad och tidsspillan infinna sig inför denna. Man kan emellertid inrikta sig på att söka genomföra direkta förhandlingar hos särskilda myndigheter och i sådana mål, i vilka rättssäkerhetsintressena äro särskilt framträdande, och där utredningen av faktiska omständigheter är särskilt maktpåliggande. Tillgripandet av direkta förhandlingar behöver för övrigt ej göras obligatoriskt; det bör erinras, att sådana kunna utebliva även i överrätternas vade- och revisionsmål (RB 50: 21, 51: 21, 55: 12) och överhuvud ej förekomma i deras besvärsmål. Förhandlingars tillgripande kan sålunda tänkas bliva beroende av om part yrkar det eller besvärsmyndigheten finner det erforderligt. Muntlighetens värden kunna för övrigt också tillvaratagas utan att förhandlingar i egentlig mening anordnas. Av betydelse är det sålunda redan, om tillfälle kan beredas för en direkt förbindelse mellan klaganden och besvärsmyndigheten. Man kan bereda honom tillfälle att, då han så önskar, företräda inför myndigheten för

[1] Se s. 52.

[2] Se s. 52 f., 106 f., 107 ff., 111 ff., 115, 186.

att utveckla sin talan, förebringa bevisning o. s. v.[1] Man kan också utrusta myndigheten med befogenhet att förordna om personlig inställelse. Där även denna förenklade form för direkt kommunikation befinnes vara alltför betungande, kunna former skapas för vederbörandes hörande inför annan myndighet som för honom är mera lättillgänglig. Självklart är, att i den mån direkta förhandlingsformer komma till användning skriftväxlingen kan tänkas bliva förenklad.

Vid undersökning av möjligheterna att utveckla direkta förhandlingsformer torde man hava anledning att tillvarataga de erfarenheter härom som gjorts inom andra länders förvaltningsrättsskipning. Särskilt har man härvid att uppmärksamma förfarandet vid franska och tyska förvaltningsdomstolar.

Beträffande *beslut, expeditioner och delgivning* (jfr kap. VIII) är intet särskilt att tillägga beträffande besvärsmål. Detsamma gäller i stort sett beträffande *besluts rättsverkningar* (jfr kap. IX). Tilläggas må blott, att tvivelsmål kunna uppkomma, huruvida rättsverkningarna av utslag i besvärsmål understundom böra sträcka sig bakåt i tiden. Beträffande finsk rätt har uttalats, att upphävandet av ett beslut ibland kan hava karaktären av ett fastställande av en nullitet, som ipso jure vidlåder det överklagade beslutet.[2] I den mån ett sådant betraktelsesätt kan hävdas, ligger det givetvis nära till hands att bedöma handlingar, som redan före upphävandet vidtagits av enskilda och verkställighetsorgan, så som om beslutet aldrig existerat. Särskilda problem uppstå beträffande rättsverkningarna av ett beslut, genom vilket ett beslut, som oberoende av laga kraft länt till efterrättelse,[3] blir upphävt.[4]

10. Extraordinära rättsmedel.

Extraordinära rättsmedel kunna anlitas inom förvaltningsrättens område såväl som inom processrättens (RF 18 §). Praxis har i detta hänseende utvecklats i anslutning till gamla rättegångsbalkens bestämmelser, sådana de voro före 1939. I och med tillkomsten av 1939 års lagstiftning om särskilda rättsmedel — som ju innebar, att en del av förslaget till RB genomfördes före förslaget i övrigt och vars innehåll också i huvudsak oförändrat ingått i RB — har på förvaltningsrättens område synnerlig tvekan uppkommit, vilka regler som numera skola gälla. Det kan nämligen ej antagas att den nya

[1] Denna möjlighet föreligger i Finland. Se CASTRÉN, NAT 1938 s. 189. Om skattskyldigs rätt att företräda inför prövningsnämnd se SUNDBERG, Specialprocess s. 99 f.

[2] STÅHLBERG s. 544.

[3] Se s. 142 ff.

[4] I detta sammanhang må framhållas, att spörsmålet om laga kraft som förutsättning för att ett beslut skall lända till efterrättelse (se s. 142 ff.) står i det allra närmaste sammanhang med besvärsinstitutet, vars praktiska betydelse i högsta grad är beroende av hur detta spörsmål besvaras. Besvären äro oftast till föga nytta, om den överklagade akten redan verkställts eller åtlytts. Det skulle därför vara naturligt att upptaga nämnda spörsmål till legislativ behandling i samband med lagstiftning om besvär.

lagstiftningen, som kommit till stånd utan hänsyn till förvaltningsförfarandet, skulle utan vidare vinna tillämpning på detta område. Man har likväl inom litteraturen försökt att uppdraga vissa riktlinjer för frågans besvarande.[1] Men det är uppenbart otillfredsställande, att klar lagstiftning i ämnet saknas. På ingen annan punkt har det så påtagligt visat sig, att den nya rättegångsordningen medför osäkerhet beträffande förvaltningsförfarandets gestaltning. Behovet av en lagstiftning är så uppenbart, att det kan ifrågasättas, om ej frågan härom rentav vore värd att upptagas oberoende av den mera vittgående lagstiftning om besvär som i det föregående förordats. Att här redovisa de spörsmål, som vid en sådan lagstiftning inställa sig, synes överflödigt.[2] Det torde vara nog att hänvisa till nyss åberopade framställningar av ämnet.[3]

[1] Sandström, Om taxering s. 311 ff., Thulin, NAT 1941 s. 118 ff., särskilt s. 130 ff., Sundberg s. 179 ff.

[2] Jfr emellertid om en med de extraordinära rättsmedlen sammanhängande fråga s. 65.

[3] Sundberg upptager s. 178, i anslutning till Reuterskiöld, såsom en särskild form av förvaltningsrättsliga rättsmedel s. k. nullitetsbesvär. Härmed synes emellertid intet annat avses, än att vid vanliga besvär över ett visst beslut ett annat därå verkande beslut konstateras vara ogiltigt; så t. ex. konstateras vid besvär över beslut av förvaltningsutskott, att det uppdrag varpå detta beslut grundade sig var lagstridigt (RÅ 1913: 135). Detta kan knappast sägas konstituera en särskild typ av besvär. — Bland de extraordinära rättsmedlen upptager Sundberg också (s. 183 f.) dispensen. Detta institut (jfr därom Thulin, NAT 1942 s. 121 ff.) synes dock knappast kunna betecknas som ett rättsmedel. För min del har jag betraktat det som fallande utom förvaltningsförfarandets ram.

XI. Kostnadsfrågor.

Det kan sägas vara en huvudregel — visserligen med undantag som skola beröras i det följande — att staten eller vederbörande kommun har att bestrida alla kostnader för stats- resp. kommunalorganens verksamhet inom förvaltningsförfarandet,[1] medan däremot den enskilde, han må nu intaga partsställning eller icke, har att bära kostnaderna för sin verksamhet. Det kan anmärkas, att med hänsyn härtill uppgifternas fördelning mellan det allmännas organ och de enskilda har stor betydelse även ur kostnadssynpunkt. Där undersökningsprincipen kommer till vidsträckt tillämpning,[2] blir sålunda den enskildes kostnader i stort sett mindre än i andra fall. Där myndigheterna gå de enskilda tillhanda med anvisningar om vad de hava att företaga och i övrigt utöva en sorts rättshjälp,[3] betyder det stundom icke obetydlig ekonomisk lättnad för den enskilde.[4]

Det är självklart, att den nu antydda huvudregeln bör hållas vid makt. Men det är lika självklart, att den skulle leda till synnerligen obilliga konsekvenser, om den tillämpades utan undantag. Det är å ena sidan rimligt, att de enskilda få ersätta viss del av det allmännas kostnader. Å andra sidan finnas skäl som tala för att den enskilde ej alltid skall bära alla de kostnader som hans verksamhet drager med sig.

Den förstnämnda synpunkten tillgodoses i undantagsfall därigenom att enskilde, som anses äga intresse av ett visst statsorgans verksamhet, erlägga bidrag till kostnaderna för denna, oberoende av om de äro engagerade i särskilda ärenden som ingå däri. Genom sådana bidrag finansieras helt eller delvis försäkringsrådet, riksförsäkringsanstalten, försäkringsinspektionen, bank- och fondinspektionen och sparbanksinspektionen.

Av väsentligt större intresse är emellertid, att de enskilde i stor utsträckning hava att erlägga olika slags *avgifter eller ersättningar* i samband med behandlingen av ärenden som angå dem.

Sådana avgifter hava i äldre tid i mycket stor utsträckning utgått till vederbörande tjänstemän, som helt eller delvis avlönats genom dessa »sportler». Denna ordning har numera i allt väsentligt avskaffats. Expeditionslösen ut-

[1] Frågan om kostnadernas fördelning mellan stat och kommun faller givetvis helt utom utredningens ram.

[2] Jfr s. 73 ff., 87 ff. Jfr även MUNKTELL, Rättegångskostnader s. 65 ff.

[3] Jfr särskilt s. 61, 97 ff. Om kostnadsfria råd av allmänt ombud i vattenmål se vattenlagen 10: 4.

[4] Jfr även s. 114 f. Ett studium av de författningar FAHLBECK åberopar II s. 165, 167 f., 169 f., 172 ger ett starkt intryck av de stora kostnader enskilde hava att bära för utredningen i förvaltningsärenden.

går endast i ett fåtal fall.[1] Alltjämt gäller emellertid att åtskilliga statstjänstemän äga uppbära avgifter för tjänster som de utföra, såsom t. ex. besiktningar;[2] i avgifterna ingå stundom resekostnads- och traktamentsersättning. I vissa fall gäller dock, att vad sålunda uppbäres delvis skall inlevereras till statsverket.[3]

Det vanligaste är emellertid numera, att avgifterna inflyta till statsverket (eller vederbörande kommuner). Så är fallet med den stämpelavgift, som enligt stämpelförordningen uppbäres för expeditioner och i vissa andra fall. Så är också fallet med den stämpel som enligt expeditionslösenförordningens regler (5 §) skall erläggas i stället för lösen. Vidare märkes ett mycket stort antal olika slags avgifter, som i varjehanda sammanhang uppbäras av statsmyndigheter. Såsom exempel kunna anföras avgifter, som skola åtfölja ansökan om registrering av motorfordon, avgifter som patentsökande erlägga i samband med ansökningar och i andra sammanhang (patentförordningen 4 § 3 mom., 5, 7 §§; härtill komma årliga avgifter, 11 §), licensavgifter vid export och import, avgifter för tillstånd att innehava radiomottagningsapparat (k. k. $^{17}/_{6}$ 1943 4 §) o. s. v.[4] Prestationerna utgå regelmässigt enligt fastställda taxor. Men stundom förekommer, att de konkreta kostnader som i ett särskilt fall uppkommit skola gäldas av enskilda.[5] Av intresse är emellertid att observera, att förvaltningsrätten saknar motsvarigheter till processrättens generella regler om parternas skyldighet att utgiva kostnad för delgivning (RB 33: 26),[6] för vittnesförhör (36: 24), för anlitande av sakkunnig (40: 17) o. s. v.

Riksdagen har 1945 anhållit om en allmän översyn av gällande bestämmelser om stämpelbeläggning av myndigheternas utgående expeditioner. Om en utredning rörande detta ämne — som synes i hög grad påkallad — kommer till stånd, kan man knappast undgå att beakta även andra slag av avgifter och ersättningar.

Det gäller därvid i första hand att vinna ett fast grepp om frågan, i vilken utsträckning det är skäligt och rimligt, att de enskilda belastas med ifrågavarande kostnader. Det är tydligt att bestående avgifter betingats av varjehanda olika synpunkter. I förevarande sammanhang lägger man särskilt märke till tanken att avgifterna skola utgöra »ersättning till staten för av honom den enskilde direkt lämnade tjänster»;[7] det är i sådant fall det av statsorganen utförda och bekostade arbetet som bör ersättas. Men andra synpunkter spela också in. Stundom står väl tanken på den förmån som beredes den enskilde i förgrunden; avgiften bör då ställas i relation till förmå-

---

[1] Ulne, FT 1945 s. 198.

[2] Exempel: instruktionen för besiktningsmän för motorfordon $^{23}/_{10}$ 1936 23 §, uppbördsförordningen 79 § (avgiften tillfaller i vissa fall statsverket, i andra fall tjänstemannen).

[3] Exempel: instruktionen för besiktningsmän för motorfordon 24, 30 §§.

[4] För ytterligare exemplifiering kan hänvisas till riksstaten under rubriken »uppbörd i statens verksamhet». Jfr även Bäck, FT 1941 s. 307 ff.

[5] Exempel: fastighetsbildningslagen 2: 11 (tomtmätning).

[6] Detta icke oviktiga förhållande påpekas av Sjöberg, FT 1942 s. 282.

[7] Ur ett kommittéutlåtande 1881, cit. av Ulne, FT 1945 s. 201.

nens värde för den enskilde. Och ibland har avgiften en ren skattekaraktär. I vad mån de båda sistnämnda synpunkterna böra spela in, är en fråga för sig, som här ej skall dryftas. Det torde i varje fall få anses önskvärt att frågan om avgifters uttagande i beskattningssyfte i möjligaste mån behandlas såsom ett fristående problem; mycken oklarhet inställer sig då skattesynpunkter inblandas i frågan om ersättning för statsorganens arbete och därmed förbundna kostnader.[1] Det är endast frågan om sådan ersättning som här skall dryftas. Vid denna frågas bedömande kan man emellertid givetvis ej stanna vid expeditionslösen- och stämpelförordningarna; man måste se dem i sammanhang med annorstädes stadgade avgifter.[2]

Beträffande denna fråga inställa sig många olika spörsmål. Man har för det första att taga ståndpunkt till den allmänna tendensen att lindra avgiftsplikten — som bl. a. tagit sig uttryck i att en mångfald expeditioner m. m. förklarats stämpelfria.[3] Skall överhuvud taget avgiftsplikten vara regel eller undantag?[4] Vilken betydelse vill man för övrigt tillägga avgifterna? Skola de ses enbart ur statsfinansiell synpunkt?[5] Eller skall man tillika lägga vikt vid att de kunna avhålla de enskilda från att i onödan anlita myndigheterna?[6] Vid den närmare avvägningen av avgiftsplikten torde det kunna konstateras, att gällande regler knappast vila på grundsatser som numera kunna erkännas bärkraftiga. Borde icke snarare ärendenas art än expeditionernas former vara utslagsgivande?[7] Är den gällande indelningen av myndigheterna i fem avdelningar rationell? Har man gått planmässigt tillväga, då man med avseende å särskilda slags expeditioner stadgat avgiftsfrihet, medan andra förblivit stämpelbelagda?

Självklart är, att vid en översyn av avgiftsbestämmelserna måste undersökas, huruvida reglerna om vem som är skyldig att utlösa stämpelbelagda expeditioner eller eljest erlägga avgifter och ersättningar äro väl avvägda; detsamma gäller om de regler som för särskilda personer stadga frihet från avgift.[8] Härvid inställer sig bl. a. frågan om den lättnad som bör beredas åt

---

[1] Ersättningssynpunkter åberopas sålunda ej sällan som skäl, varför avgifter av ganska utpräglad skattekaraktär böra kunna stadgas utan riksdagens medverkan.

[2] Jfr t. ex. ULNE, a. a. s. 204.

[3] Härom må framför allt hänvisas till reglerna i expeditionslösen- och stämpelförordningarna. Ibland äro emellertid föreskrifter meddelade i andra författningar; se t. ex. olycksfallsförsäkringslagen 33 §. Mångenstädes finnas föreskrifter om att intyg m. m. skola meddelas kostnadsfritt.

[4] ULNE, a. a. s. 202, 206.

[5] Om stämpelavgiftens betydelse i detta hänseende se ULNE, a. a. s. 203.

[6] Statsrevisorerna ifrågasatte i sin berättelse till riksdagen 1944 s. 131 ff. för fattigvårds- och barnavårdsmålens vidkommande införande av fullföljdsavgifter — en eljest inom förvaltningsrätten, så vitt jag vet, okänd företeelse. Avgifterna skulle verka som korrektiv mot okynnesprocesser. Uppslaget, som kritiserades av kammarrätten (Förklaringar s. 82 ff.), föranledde ingen riksdagens åtgärd.

[7] Om olägenheterna av gällande ordning se ULNE, a. a. s. 200 (statsrevisorernas uttalande), 206.

[8] Se särskilt stämpelförordningen 7 §, expeditionslösenförordningen §§ 10, 13, 14.

mindre bemedlade; viss ledning torde härvid kunna hämtas ur reglerna om fri rättegång, som bl. a. innefatta rätt till befrielse från stämpelavgift.

Vid en översyn av reglerna om avgiftsplikt möta givetvis också frågor om det förfarande som skall iakttagas. Det är ingalunda alltid klart, i vilken ordning bindande beslut om avgiftsplikt fattas och huru talan skall föras mot beslut angående avgift,[1] vilken verkan det har att avgift ej erlägges,[2] i vilken ordning erläggandet av avgift kan framtingas,[3] o. s. v.

Liksom de enskilde i viss utsträckning få ersätta statens kostnader, kan det också ifrågakomma, att staten skall lätta de enskildes bördor — och det icke blott så, att de, på sätt som nyss berördes, befrias från avgifter m. m. utan även så att *staten ersätter sådana kostnader som de enskilde i övrigt få vidkännas*. Spörsmålet är icke utan betydelse. Visserligen är väl det administrativa förfarandet sådant, att det i de flesta fall icke åsamkar den enskilde stora kostnader.[4] Ansökningar och besvärsskrifter kunna oftast lätt nog uppsättas utan sakkunnig hjälp; personlig inställelse erfordras sällan, o. s. v. Men denna regel är icke utan undantag. Även i förvaltningsförfarandet förekomma ofta mål och ärenden av mycket komplicerad art, som kräva omständlig utredning och stundom icke gärna kunna bemästras utan advokathjälp; särskilt har man i detta sammanhang erinrat om taxeringsmålen.[5] Ibland tvingas man att personligen inställa sig inför myndighet. Och man får f. ö. ej glömma, att även mycket små kostnader för mindre bemedlade personer kunna vara mycket kännbara. Med tanke på sådana situationer som här antytts reser sig stundom frågan, huruvida den enskilde bör belastas med alla kostnader för att i förvaltningsrättsliga mål och ärenden komma till sin rätt eller ens någon del av dessa kostnader. Liknande frågor kunna i vissa fall med än större skäl resas beträffande dem som icke intaga partsställning.

Sådana synpunkter hava i enstaka fall satt vissa spår i lagstiftningen. Det finnes exempel på att ersättning beredes för personlig inställelse,[6] och helt visst vore det icke blott med hänsyn till de enskildes intressen utan även ur allmän synpunkt önskvärt att dessa möjligheter vidgades.[7] Portofrihet har

[1] I ett f. n. hos domstol anhängigt mål är t. ex. omtvistat, huruvida frågan om skyldighet att erlägga stämpelavgift kan prövas av domstol utan hinder av K. M:ts beslut (enligt stämpelförordningen 21 § 2 st.) att vägra restitution. Riksdagen anhöll 1945 om översyn av bestämmelserna i stämpelförordningen ang. rätt till talan mot beslut i ärenden ang. stämpelbeläggning ävensom ang. återfående av erlagd stämpelavgift.

[2] I vad mån kan sålunda t. ex. ett beslut vara verksamt, fastän expeditionen ej utlösts? Jfr s. 67 med n. 8.

[3] Regeln om utmätning av lösen (expeditionslösenförordningen 19 §) har ingen motsvarighet i stämpelförordningen.

[4] Jfr t. ex. SJÖBERG, FT 1942 s. 282. ALU yttrade 1932 i anledning av motion ang. rätt till ersättning för rättegångskostnader hos försäkringsrådet, att något mera kännbart behov av bestämmelser ej förelåge, så länge rådet följde sin »praxis att ex officio sörja för erforderlig utredning». Se MUNKTELL a. a. s. 54.

[5] Jfr MUNKTELL s. 58 ff.

[6] Exempel: MUNKTELL s. 24.

[7] Jfr beträffande vittnesersättning s. 113, 114.

stadgats för vissa försändelser;[1] biträde kan stundom erhållas på allmän bekostnad,[2] vissa ansökningsblanketter tillhandahållas gratis,[3] o. s. v.[4] Man bör ha ögonen öppna för möjligheterna att på dessa och andra sätt på särskilda punkter befria de enskilda från oskäliga kostnader och på samma gång öka förfarandets effektivitet.

Man erinrar sig i detta sammanhang också reglerna om fri rättegång. Dessa gälla emellertid enbart kostnader hos domstol och för verkställighet av domstols beslut, och man har t. o. m. dragit sig för att göra institutet tillämpligt på ansökningsärenden hos domstolarna. Man har nämligen hållit fast vid institutets syfte, att skapa likställighet i sådana lägen då två parter stå mot varandra, och icke velat tillämpa det på det »utomprocessuella området».[5] Under sådana förhållanden är det måhända svårt att vinna gehör för den tanken, att anordningar motsvarande den fria rättegången skulle genomföras på förvaltningsrättens område — detta fastän goda skäl otvivelaktigt kunde anföras därför. I diskussionen om ökad användning av fri rättegång har emellertid erinrats, att där detta institut ej är tillämpligt, den enskilde likväl kan erhålla det allmännas stöd genom att anlita de offentliga rättshjälpsanstalterna.[6] Detta stöd torde också stå till buds inom förvaltningsförfarandet; »rättshjälpen» kan komma till användning även på detta område.[7]

Det återstår att dryfta frågan, i vad mån *ersättning enligt sådana principer som gälla beträffande parters skyldighet att ersätta rättegångskostnad* kan ifrågakomma inom förvaltningsförfarandet.

Reglerna i gamla RB 21 hava i viss omfattning funnit användning inom förvaltningsrätten.[8] Huvudsakligen gäller emellertid detta om de jämförelsevis sällsynta undantagsfall, i vilka två enskilda parter (eller två kommuner) tvista med varandra inför förvaltningsmyndighet.[9] Däremot uppvisar praxis knappast något fall då staten förpliktats ersätta den enskildes kostnader.[10] När kommun ålagts sådan skyldighet, har det knappast någonsin skett utan att den befunnit sig i en mer eller mindre utpräglad partsställning. Att enskild

---

[1] Jfr KPr 1943 I: VI s. 76 ff.

[2] Exempel: utlänningslagen 33 §.

[3] Jfr s. 61.

[4] Sakägare kunna enligt uttalande av FLU 1945: 29 s. 35 erhålla gottgörelse av allmänna medel för kostnader i ärenden ang. ersättning för vissa beslagtagna fartyg.

[5] Se SOU 1942: 50 s. 66 ff., KPr 1944: 12 s. 21. Jfr WILDTE, Om kostnader i civil rättegång och deras gäldande (1931) s. 151 ff.

[6] SOU 1942: 50 s. 69.

[7] Enligt normalreglementet för rättshjälpsanstalter (S. F. S. 1919 nr 639) är det »i rättsliga angelägenheter» över huvud taget som anstalterna gå mindre bemedlade till handa.

[8] NORRMAN, Fattigvårdsprocessen s. 229 ff., THULIN NAT 1934 s. 43 ff., MUNKTELL, Rättegångskostnader i administrativ process (1937), LUNDEVALL FT 1938 s. 120 ff., SUNDBERG s. 173 f., SJÖBERG FT 1942 s. 281 f.

[9] MUNKTELL s. 56 f. — I fattigvårdslagen 81 § förutsättes uttryckligen att rättegångskostnad kan ersättas. Jfr även vattenlagen 10: 79.

[10] Jfr MUNKTELL s. 34.

part i förvaltningsförfarandet skulle förpliktas utgiva ersättning åt staten torde knappast på allvar hava ifrågakommit.

De lege ferenda föreligger uppenbarligen ett behov av regler beträffande enskilda parters inbördes ersättningsskyldighet, utformade i överensstämmelse med de delvis nya principer som ligga till grund för RB 18.

Vad angår de ersättningsspörsmål som uppkomma i andra fall, synes till en början ganska klart att det ej bör ifrågakomma, att förvaltningsmyndighet skulle kunna ålägga den enskilde att utgiva ersättning till staten, eller till kommun, där denna ej intager ställningen av motpart. Hur obefogad hans talan än varit, skulle det helt visst allmänt uppfattas såsom onaturligt att, i vidare mån än genom sådana avgifter m. m. som förut berörts, bereda staten resp. kommun ersättning för dess kostnader och därigenom verka återhållande på den enskilde.[1]

Fullt lika klar är icke frågan, huruvida staten (resp. kommun) bör kunna åläggas att ersätta den enskilde hans kostnader. Här må lämnas därhän, vilken ledning man för denna frågas bedömande kan hämta ur sådana tankar som utvecklats inom processrätten vid ersättningsfrågornas bemästrande; förhållandet mellan den enskilde och staten kan icke gärna jämföras med förhållandet mellan enskilda parter. Därav följer bl. a. att den i den processrättsliga diskussionen ofta hävdade preventionssynpunkten knappast kan tillerkännas någon betydelse. Snarare bör problemet ses i samband med den stora frågan om statens skyldighet att utgiva ersättning för skada, som dess befattningshavare vållat.[2] Onekligen kan det, såsom redan antytts, under vissa förutsättningar te sig stötande, att en enskild person t. ex. nödgas nedlägga avsevärda kostnader för att få ett — måhända uppenbart oriktigt — beslut av en underordnad myndighet undanröjt.[3] Man måste i detta sammanhang — fastän man därmed lämnar frågan om ersättning för kostnader — också erinra sig den skada han understundom kan lida genom att det beslut mot vilket han nödgats föra talan blivit verksamt oberoende av laga kraft, eller därigenom att han först efter avsevärd tidsutdräkt ernått ett riktigt beslut. Det vill emellertid synas, som om hela detta problemkomplex, lösgjort från frågan om förvaltningsrättsliga regler i anslutning till RB 18, naturligast skulle finna sin lösning i samband med en allmän lagstiftning om statens skadeståndsskyldighet.[4]

[1] Jfr LUNDEVALL, FT 1938 s. 122, 123. Annorlunda MUNKTELL s. 68 ff.

[2] Jfr t. ex. MUNKTELL s. 58, 62.

[3] Icke utan fog har det framhållits att misstag från sådana organs sida äro mycket sannolikare än från t. ex. underrätternas. MUNKTELL s. 61. HAMMARSKJÖLD uttalar (SOU 1928: 2 s. 25) en viss sympati för tanken om kostnadsersättning åt klagande i kommunala mål.

[4] Frågan om rätten till ränta som ofta behandlas i samband med frågan om rättegångskostnad (THULIN, NAT 1934 s. 42 ff., WIHOLM, FT 1940 s. 121 ff., SJÖBERG, FT 1942 s. 278 ff., SUNDBERG s. 174 f.) torde falla utom utredningens ram.

XII. Sammanfattning.

Förevarande utredning avser en reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt (se om detta »förvaltningsförfarande», i vilket även ingår förvaltningsrättskipningen, s. 11—14).[1] I utredningen framläggas inga positiva förslag. Den åsyftar blott att klarlägga behovet — på olika områden och beträffande olika led i förvaltningsförfarandet — av sådana lagstiftningsåtgärder som åsyftats med utredningsuppdraget. Den mynnar sålunda ut i uttalanden om önskvärdheten av lagstiftning rörande olika till förvaltningsförfarandet hörande ämnen; det förutsättes därvid, att praktiska erfarenheter från olika områden av förvaltningsförfarandet komma till orda, innan ytterligare åtgärder vidtagas på grund av utredningen (s. 14). Utredningen utgår ifrån, att en fullständig lagstiftning icke omedelbart kan eftersträvas (s. 14, 27 f.); likväl framhålles önskvärdheten av en fast organisatorisk ram för lagstiftningsarbetet, till tryggande av planmässighet och sammanhang däri (s. 29).

Det framhålles, att de syften som lagstiftningen om förvaltningsförfarandet skall tjäna (se om dem kap. I: 3) delvis måste eftersträvas på speciallagstiftningens väg, dels i det löpande lagstiftningsarbetet, dels genom en planmässig revision av specialförfattningarna; det framhålles särskilt, att även önskemålet om ökad likformighet delvis kan tillgodoses inom speciallagstiftningens ram. Vissa åtgärder till främjande av speciallagstiftningens planmässighet ifrågasättas (s. 26 f.). Därjämte bör emellertid också allmän lagstiftning komma till stånd. Denna kan tänkas sträcka sig över hela förvaltningsrättens område eller över större eller mindre delar därav; i olika former kan den suppleras av speciallagstiftning. Om valet mellan allmän och speciell lagstiftning se kap. I: 4.[2]

I kap. II—IX behandlas förvaltningsförfarandet i allmänhet. De särskilda spörsmål som uteslutande angå besvärsförfarandet redovisas i kap. X; frågeställningar, som äro gemensamma för besvärsinstitutet och förvaltningsförfarandet i övrigt, återfinnas däremot i den allmänna framställningen (se s. 13, 30 n. 1, 185). Härtill kommer ett kapitel om kostnadsfrågor (XI).

Besvärsinstitutet betecknas såsom i särskilt hög grad förtjänt av uppmärksamhet (s. 162); bland alla de spörsmål utredningen berör har frågan om dess reglering ställts i främsta rummet, låt vara att vissa andra spörsmål av mindre räckvidd möjligen kunna finna sin lösning snabbare. Av vad som

[1] Organisatoriska frågor ligga i stort sett utom utredningens ram. Om deras sammanhang med förfarandet jfr emellertid s. 30 ff., 75, 177 ff.

[2] Frågan om lagstiftningens konstitutionella kvalitet lämnas därhän. Se s. 28.

sagts om utredningens plan följer, att man vid lagstiftning om besvär har att taga i betraktande ej blott de frågor som dryftas i kap. X, utan också de i kap. II—IX berörda frågor, som äro gemensamma för besvärsinstitutet och förvaltningsförfarandet i övrigt (s. 185). En mångfald av dessa frågor antages lättare kunna vinna en lösning, om man till en början begränsar sig till att behandla dem sådana som de framträda inom besvärsinstitutet. Den lösning som sålunda ernås kan förväntas även utan ytterligare lagstiftning påverka förvaltningsförfarandet i övrigt, men också giva vägledning för kommande lagstiftning (s. 163). Såsom särskilt trängande framhålles behovet av lagstiftning om extraordinära rättsmedel (s. 209 f.; jfr även s. 65).

I närmaste samband med en lagstiftning om besvär stå vissa andra ämnen. Sålunda framhålles, att man knappast kan undgå att lagstifta om delgivning, om en sådan lagstiftning kommer till stånd (s. 193; jfr också nedan). Detsamma gäller om besvärshänvisning (s. 198; jfr också nedan) och om laga kraft såsom villkor för att ett beslut skall lända till efterrättelse (s. 209 n. 4; jfr också nedan).

I kap. II—IX och XI har i övrigt förordats eller ifrågasatts lagstiftning (allmän eller speciell) angående följande ämnen:[1]

vissa frågor rörande myndigheters beslutsformer (s. 31—32),

vissa frågor rörande kompetensfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter m. m. (s. 32—35),

*subordinationen inom statsförvaltningen (s. 35—36, 160—161),

kompetensfördelningen mellan allmänna domstolar och förvaltningsmyndigheter (s. 36—37, 158—159),

kompetenskonflikter (s. 37—38),

jäv för tjänstemän och befattningshavare (s. 38—42),

ombud (s. 46—48; jfr s. 65),

*det publika och det privata anhängiggörandets tillämpningsområden (s. 55—56),

*ordningen för det publika anhängiggörandet (s. 56),

ansökningars form och innehåll och förutsättningarna för deras sakliga prövning (s. 56, 62—69); härunder bl. a. behandlingen av ärenden som inkommit till fel myndighet (s. 64), laga förfall (s. 64), officialprövning av hinder för saklig prövning (s. 68), utredningen ang. sådana hinder (s. 69) samt återkallelse (s. 69),[2]

myndigheternas biträde åt sökande m. fl. för undanröjande av hinder för saklig prövning (s. 61).

---

[1] I denna uppräkning göres ingen skillnad mellan olika lagstiftningsfrågor med hänsyn till deras angelägenhetsgrad eller möjligheterna för deras lösning. Icke heller framgår här, på vilka vägar (allmän eller speciell lagstiftning i olika former) de olika frågorna ansetts kunna finna sin lösning. Dock utmärkas med en asterisk (*) de ämnen, i vilka allmän lagstiftning icke antagits kunna ifrågakomma; i vissa hithörande ämnen har intet annat än skärpt uppmärksamhet vid specialförfattningars avfattning förordats.

[2] Behovet av motsvarande regler angående andra inlagor framhålles s. 107; jfr även s. 58 vid n. 2.

*vissa frågor rörande officialprincipens[1] räckvidd (s. 76—79),
vissa frågor rörande bevisprövningen (s. 79—83),
*bevisbördan (s. 83—87, särskilt s. 85 f.),
*införande i förvaltningsförfarandet av särskilda representanter för det allmänna (s. 88),
myndigheternas skyldighet att verkställa undersökningar i de enskildas intresse (s. 88—93, särskilt s. 93),
parters rätt att, annorledes än genom ansökningar, av eget initiativ medverka vid utredning (s. 95—97, särskilt s. 97),
myndigheters anvisningar åt parter, oberoende av vad från annat håll förekommit i ärendet, till fullständigande av deras talan (s. 97—99),
kommunikation (s. 99—107, särskilt s. 100, 104),
ökad användning av direkta förhandlingar i förvaltningsförfarandet (s. 107—109, 115),
enskildes skyldighet att medverka vid utredningen (s. 111—116, särskilt s. 114 f.),
sanningsplikt (s. 116—117),
vissa frågor rörande medverkan vid utredningen av andra myndigheter än den beslutande (s. 118—124, särskilt s. 122 ff.),
vissa frågor rörande expeditioner (s. 129—134), härunder bl. a.: besvärshänvisning (s. 134),
delgivning och därmed sammanhängande ämnen (s. 126—129, 135—139, 141 f., särskilt s. 127 f., 138),
laga kraft såsom betingelse för att ett beslut skall lända till efterrättelse (s. 142—145, särskilt s. 145),
verkställigheten av förpliktande förvaltningsakter (s. 146—151, särskilt s. 151),[2]
kvittning (s. 151),
viten (s. 152—156, särskilt s. 153),
rättelse och återkallelse av felaktiga beslut (s. 157),
avgifter och ersättningar (s. 211—214),
statens övertagande av vissa de enskildes kostnader och skyldighet att ersätta sådana (s. 214—216).[3]

Vissa av dessa lagstiftningsuppgifter kunna lösas helt fristående; vissa stå däremot i ett sådant samband med andra, att de endast kunna lösas i sammanhang med dessa. Om en och annan av de uppräknade lagstiftningsuppgifterna gäller att de rimligtvis endast böra upptagas inom ramen för en blivande jämförelsevis fullständig lagstiftning om förvaltningsförfarandet (se s. 28).

[1] Om denna terms innebörd se s. 73 n. 3.

[2] Det framhålles (s. 149) att detta spörsmål står i nära samband dels med frågan om revision av utsökningslagen, dels med frågan om en allmän reglering av polisens befogenheter.

[3] Det framhålles att sistnämnda fråga huvudsakligen bör finna sin lösning i samband med en allmän lagstiftning om statens skadeståndsskyldighet.

Innehållsförteckning.

Sid.

I. **Inledning.**
1. Uppdragets innebörd ... 7
2. Rättskällor och litteratur ... 14
3. Allmänna synpunkter på förvaltningsförfarandet ... 19
4. Allmän och speciell lagstiftning ... 25

II. **Myndigheter och parter.**
1. Myndigheternas organisation och kompetens ... 30
2. Habilitet ... 38
3. Parter, ställföreträdare och ombud ... 42

III. **Förvaltningsförfarandets allmänna struktur** ... 49

IV. **Ärendens anhängiggörande. Förutsättningarna för saklig prövning.**
1. Inledning ... 54
2. Privat anhängiggörande ... 56
3. Fortsättning: ansökningars form och innehåll m. m. Förutsättningarna för saklig prövning ... 62

V. **Utredningen: den beslutande myndighetens undersökning.**
1. Utredningens allmänna innebörd ... 70
2. Undersökningsprincipen ... 73
3. Officialprövningen ... 76
4. Bevisprövningen ... 79
5. Bevisbördan ... 83
6. Undersökningspliktens omfattning ... 87

VI. **Utredningen: enskildes medverkan.**
1. Inledning ... 94
2. Enskildes rättigheter ... 95
3. Fortsättning: kommunikation ... 99
4. Fortsättning: direkta förhandlingar ... 107
5. Enskildes plikter ... 109
6. Sanningsplikt ... 116

VII. **Utredningen: medverkan av andra myndigheter än den beslutande.** 118

VIII. **Beslut. Expedition. Delgivning.**
1. Beslut och delgivning ... 125
2. Expeditioner ... 129
3. Formerna för delgivning av expeditioner ... 135

IX. **Besluts rättsverkningar.**
1. Rättsverkningarnas beroende av delfående och laga kraft ... 140
2. Verkställighet ... 145

Sid.
3. Indirekt tvång 151
4. Rättskraft 156
X. **Besvär.**
1. Inledning 158
2. Besluts överklagbarhet 163
3. Besvärsprövningens innebörd 169
4. Besvärsmyndigheterna 177
5. Besvärsförfarandets allmänna struktur 184
6. Besvärsrätten 186
7. Ordningen för anförande av besvär 190
8. Förutsättningarna för saklig prövning 197
9. Utredning och beslut 201
10. Extraordinära rättsmedel 209
XI. **Kostnadsfrågor** 211
XII. **Sammanfattning** 217

Betänkande angående vissa organisations-, utbildnings- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna. Norstedt. 330 s. Ju.
Betänkande rörande utbyggnad av civila flygplatser m. m. Idun. 153 s. 1 karta. K.
Betänkande med förslag angående hemvärnet. Beckman. 157 s. 1 bil. Fö.
Betänkande med förslag till lag om skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete m. m. Almqvist & Wicksell. 867 s. S.
Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken. Del 3. Bilagor. Idun. 149 s. Jo.
Betänkande med förslag till lag om tryggande av byggnadsarbetares lönefordran m. m. Norstedt. iv, 229 s. Ju.
Betänkande med förslag till lag om virkesmätning m. m. Marcus. iv, 128 s. Jo.
Betänkande med förslag till ny lagstiftning om uppsikt å jordbruk. Beckman 160 s. Jo.

65. Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkanden, bil. 2. Arbetsterapi, ett led i sjukvården. Statens Reproduktionsanstalt. 54 s. S.
66. Betänkande angående reglering av anställningsförhållandena för viss civil personal inom statsförvaltningen. Del. 1. Marcus. 138 s. Fi.
67. Betänkande med utredning och förslag angående löneställningen för viss statsanställd sjukvårds- och ekonomipersonal m. m. V. Petterson. 223 s. Fi.
68. Betänkande och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Del 1. Beckman. 254 s. E.
69. Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Av N. Herlitz. Marcus. 221 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

Statens offentliga utredningar 1946

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Ärvdabalksakkunnigas förslag till föräldrabalk. [49]
Betänkande ang. vissa organisations-, utbildnings- och tjänstgöringsfrågor vid domstolarna. [57]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Betänkande med förslag till omorganisation av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen m. m. [10]
1945 års lönekommitté. 1. Betänkande med förslag till statliga löneplaner m. m. [48]
Betänkande ang. reglering av anställningsförhållandena för viss civil personal inom statsförvaltningen. Del 1. [66]
Betänkande med utredning och förslag ang. lönesättningen för viss statsanställd sjukvårds- och ekonomipersonal m. m. [67]
Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning ang. reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Av N. Herlitz. [69]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

1943 års jordbrukstaxeringssakkunniga. Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser i fråga om taxering av inkomst av jordbruksfastighet samt lag om jordbruksbokföring. [29]
1944 års skattesakkunniga. 2. Betänkande ang. idrottssammanslutningars beskattning för inkomst. [56]

Politi.

Parlamentariska undersökningskommissionen ang. flyktingärenden och säkerhetstjänst. 1. Betänkande ang. flyktingars behandling. [36]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Dödföddheten och tidigdödligheten i Sverige. Dess samband med nativitetsminskningen och dess förhållande vid olika former av förlossningsvård samt dess socialmedicinska och befolkningspolitiska betydelse. [2]
Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag till allmänna barnbidrag m. m. [5] Bilagor. [6]
Investeringsutredningens betänkande med utredning rörande personal- och materielresurser m. m. för genomförande av ett arbetsprogram enligt av utredningen tidigare framlagt förslag. [13]
Den familjevårdande socialpolitiken. [17]
Betänkande med förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation. [19]
Socialvårdskommitténs betänkande. 12. Utredning och förslag ang. moderskapsbidrag. [23] 13. Förslag ang. folkpensioneringens administrativa handhavande m. m. [37] 14. Utredning och förslag ang. ålderdomshem m. m. [52]
Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande. 1. Förslag till effektiviserad kurators- och arbetsförmedlingsverksamhet för partiellt arbetsföra m. m. [24] Bil 2. Arbetsterapi, ett led i sjukvården. [65]
Betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1946/47 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. [27] Bilagor. [28]
Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 6. Tiden juli 1944—juni 1945. [35]
Sakkunniga ang. arbetsförmedlingens organisation. Del 1. Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren. [44] Del 2. Den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation. Motiv och förslag. [51]
Betänkande om befolkningspolitikens organisation m. m. [53]
Betänkande med förslag till lag om skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete m. m. [60]

Hälso- och sjukvård.

Betänkande ang. den centrala organisationen av det civila medicinal- och veterinärväseendet. [20]

Allmänt näringsväsen.

Betänkande med utredning och förslag ang. rätten till arbetstagares uppfinningar. [21]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande ang. forsknings- och försöksverksamheten på jordbrukets område i Norrland. [16]
P M ang. utvecklingsplanering på jordbrukets område. [18]
Den svenska växtodlingens utvecklingstendenser samt dess inriktande efter kriget. [39]
Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken. Del 1. [42] Del 2. [46] Del 3. Bilagor. [61]
Betänkande med förslag till åtgärder för främjande av ridhästaveln m. m. [45]
Rationalitetsvariationerna inom det svenska jordbruket [47]
Betänkande med förslag till ny lagstiftning om uppsikt å jordbruk [64]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Betänkande med förslag till ändrade grunder för flottningslagstiftningen m. m. [3]
Betänkande med förslag till skogsvårdslag m. m. [41]
Betänkande med förslag till lag om virkesmätning m. m. [63]

Industri.

Betänkande med förslag till ordnande av kreditgivnings- och rådgivningsverksamhet för hantverk och småindustri samt bildande av företagarnämnder. [22]
Betänkande ang. hantverkets och småindustriens befrämjande. [40]
Betänkande med förslag till lag om tryggande av byggnadsarbetares lönefordran m. m. [62]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Betänkande ang. rundradion i Sverige. Dess aktuella behov och riktlinjer för dess framtida verksamhet. [1]
Betänkande med förslag till verkstadsorganisation för väg- och vattenbyggnadsväsendet. [43]
Betänkande rörande utbyggnad av civila flygplatser m. m. [58]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Betänkande ang. tjänstepensionsförsäkringens organisation. [26]
Försäkringsutredningen. Förslag till lag om försäkringsrörelse m. m. 1. Lagtext. [33] 2. Motiv. [34]

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till boställsordning för folkskolans lärare m. m. [
1945 års universitetsberedning. 1. Docentinstitutionen [9]
1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar
IV. Skolpliktstidens skolformer.
2. Folkskolan. A. Allmän del. [11] B. Förslag till undervisningsplaner. [15]
4. Realskolan. Praktiska linjer. [14]
VI. Skolans inre arbete. Synpunkter på fostran och undervisning. [31]
Betänkande om tandläkarutbildningens ordnande m. m. Del 1. [12]
Socialutbildningssakkunniga. 2. Utredning och förslag rörande statsvetenskapliga examina m. m. [30]
Betänkande med förslag till förordning ang. allmän kyrkomöte m. m. [32]
Betänkande med förslag till nyorganisation av kyrkomusikerbefattningarna m. m. Del. 2. [50]
Utredning ang. reglering av den territoriella församlingsindelningen i Stockholm. [54]
Utredning rörande sexualundervisningen i högre skolor jämte förslag till handledning i sexualundervisning för lärare i högre skolor. [55]
Betänkande och förslag ang. det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Del 1. [68]

Försvarsväsen.

Betänkande med förslag ang. uniformspliktens omfattning för viss personal vid försvarsväsendet. [4]
Betänkande och förslag rörande åtgärder för att begränsa antalet kontraktsanställt manskap inom krigsmakten. [7]
Betänkande med förslag till lag med särskilda bestämmelser om uppfinningar m. m. av betydelse för rikets försvar. [25]
Betänkande med förslag rörande officersutbildningen inom armén m. m. [38]
Betänkande med förslag ang. hemvärnet. [59]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Stockholm 1946. Isaac Marcus Boktryckeri-Aktiebolag. 468289