



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1953:30
JUSTITIEDEPARTEMENTET



ÅTGÄRDER FÖR
FÖRENHETLIGANDE AV
BESVÄRSTIDEN
I ADMINISTRATIVA MÅL

BETÄNKANDE

AVGIVET AV

Besvärssakkunniga

STOCKHOLM 1953

Statens offentliga utredningar 1953

Kronologisk förteckning

1. Valkretsar vid fullmäktigeval i kommunerna. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 4 Kihlström. 36 s. Ju.
2. Betänkande med förslag till fiskeristadga m. m. Kihlström. 99 s. Jo.
3. Betänkande med förslag till åtgärder för stödjande av hästaveln m. m. Victor Petterson. 77 s. Jo.
4. Nordisk passfrihet. Betänkande nr 4. Victor Petterson. 28 s. U.
5. Lättnader i fråga om tullbehandling m. m. av motorfordon i trafiken mellan de nordiska länderna. Victor Pettersen. 45 s. U.
6. Generell metod och fysiska kontroller inom investeringspolitiken. Idun. 229 s. S.
7. Läkarutbildningen. Victor Petterson. 394 s. E.
8. Utredning om fastighetsbeskattningen. Marcus. 136 s. F.
9. Förslag till lagstiftning om insemination. Katalog och Tidskriftstryck. 143 s. Ju.
10. Förband och bygd. Victor Petterson. 180 s. Fö.
11. Betänkande med förslag till allmänna riktlinjer för den territoriella pastoratsindelningen och församlingsprästerliga organisationen m. m. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 350 s. E.
12. Fakta om olja. Gernandt. 80 s. H.
13. Landsbygdens elkraftförsörjning. Gernandt. 120 s. K.
14. Förslag till brottsbalk. Norstedt. 500 s. Ju.
15. Juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning. 1. Katalog och Tidskriftstryck. 550 s. E.
16. Juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning. 2. Bilagor. Beckman. 271 s. E.
17. Enhetligt frihetsstraff m. m. Marcus. 222 s. Ju.
18. Lika lön för män och kvinnor i det statliga lönesystemet. Beckman. 527 s. C.
19. Sägverksindustrin i södra Sverige. Idun. 164 s. H.
20. Trafiknykterhet. Victor Petterson. 310 s. K.
21. Promemoria med förslag till vissa åtgärder för att nedbringa väntetiderna vid sinnesundersökning i brottmål. Katalog och Tidskriftstryck. 66 s. Ju.
22. Nåd i brottmål. Statistiska uppgifter för 1900-talets första hälft. Av S. Groth. Marcus. 24 s. Ju.
23. Konsumentprisindex. Betänkande angående omläggning av levnadskostnadsindex. Marcus. 75 s. C.
24. Folkhögskolans ställning och uppgifter. Katalog och Tidskriftstryck. 247 s. E.
25. Det proportionella valsättet vid landstingsval. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 5. Kihlström. 123 s. Ju.
26. Betänkande med förslag till vissa ändringar i rättegångsbalken m. m. Gernandt. 159 s. Ju.
27. Psykologiskt försvar. Kihlström. 256 s. I.
28. Befälsordningen vid infanteriet. Kihlström. 480 s. Fö.
29. Abortfrågan. Victor Petterson. 293 s. I.
30. Åtgärder för förenheliggande av besvärstiden i administrativa mål. Marcus. 36 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1953:30
JUSTITIEDEPARTEMENTET



ÅTGÄRDER FÖR
FÖRENHETLIGANDE AV
BESVÄRSTIDEN
I ADMINISTRATIVA MÅL

BETÄNKANDE

AVGIVET AV

Besvärssakkunniga

STOCKHOLM 1953

ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI-AKTIEBOLAG

537620



STATENS ÖVERSTYCKNING ÖFVER HVBETEN
FÖR HVBETEN/STYCKEN



ÅTGÄRDER FÖR
FÖREHÅLLNINGEN AV
BESVÄRSIDEN
I ADMINISTRATIVA MÅL

BETÄNKANDE
AF
BESVÄRSKONTORET

STOCKHOLM 1922
H. & P. ÅBERG & SÖNER
BOKFÖRLAGARE

Innehåll

Innehåll	3
Skrivelse till departementschefen	5
Förslag till lag om ändrad lydelse av förordningen den 14 december 1866 (nr 81 s. 1) angående ändring av gällande stadganden om tid för besväransförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk.....	7
Besvärssakkunnigas uppdrag och planläggningen av deras arbete	9
Gällande bestämmelser om besvärstid	10
Den förberedande utredningen angående förvaltningsförfarandet jämte yttranden däröver	19
Åtgärder i syfte att förenhetliga besvärstiden	20
Besvärssakkunniga.....	26
Allmänna synpunkter på besvärstidens längd	26
Besvärssakkunnigas förslag	28
Förkortningar	35

Innehåll

Innehåll 1

Skrivelse till departementet 2

Förslag till lag om ändring i lagen av år 1907 om 3

§ 1. 1) angående ändring av gällande bestämmelser om till för 4

ändring i lag, som innehåller 5

verk 6

Bestämmelser angående 7

Gällande bestämmelser om 8

Den förberedande utskottets utlåtande 9

anden öfver 10

Äganden i syfte till förbehålls 11

Bestämmelser 12

Allmänna synpunkter på 13

Bestämmelser 14

Förkortningar 15

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Med stöd av nådigt bemyndigande den 4 mars 1949 tillkallade dåvarande statsrådet Gunnar Danielson samma dag såsom sakkunniga att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor ledamoten av riksdagens första kammare professor N. Herlitz, tillika ordförande, regeringsrådet S. H. H. Björkholm och landssekreteraren N. O. Åkesson. Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades numera e. o. hovrättsassessorn docenten G. Petrén. De sakkunniga ha antagit benämningen besvärssakkunniga.

Under fullgörande av sitt utredningsuppdrag ha de sakkunniga funnit sig böra i viss omfattning upptaga frågan om förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål till särskild behandling och få i anledning härav värd- samt överlämna bifogade betänkande.

Stockholm den 28 augusti 1953.

NILS HERLITZ

SVEN BJÖRKHOLM

OLOF ÅKESSON

Gustaf Petrén

Förslag

till

Lag

**om ändrad lydelse av förordningen den 14 december 1866 (nr 81 s. 1) angående
ändring av gällande stadganden om tid för besvärs anförande i mål, som
handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk.**

Härigenom förordnas, att förordningen den 14 december 1866 angående ändring av gällande stadganden om tid för besvärs anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk, skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Nuvarande lydelse)

Vi Carl, med Guds nåde, Sveriges, Norges, Götes och Vendes Konung, göra veterligt: att Vi, i anledning av gjord framställning från Rikets Ständer, funnit gott att, med ändring av gällande stadganden om tid för besvärs anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk samt icke till domstol fullföljas, i nåder förordna, att, evar och i vilken instans klagan än föres, besvären skola, vid talans förlust, *inlämnas, i mål från Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Väster-norrlands län innan klockan 12 å fyratiofemte dagen och i mål från övriga orter i riket innan klockan 12 å trettionde dagen* från delfåendet av det beslut, som överklagas; dock att menighet, som klagar, äger tillgodonjuta *femton dagar* längre besvärstid *än här ovan sägs*; kommande, vad angår besvärstid i mål, som bedömas efter bevillningsförordningen och kommunallagarne, samt i mål, som fullföljas från konsistorierne, att gälla vad särskilt är eller varder stadgat.

(Föreslagen lydelse)

Vi Carl, med Guds nåde, Sveriges, Norges, Götes och Vendes Konung, göra veterligt: att Vi, i anledning av gjord framställning från Rikets Ständer, funnit gott att, med ändring av gällande stadganden om tid för besvärs anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk samt icke till domstol fullföljas, i nåder förordna, att, evar och i vilken instans klagan än föres, besvären skola, vid talans förlust, *hava inkommit inom tre veckor* från delfåendet av det beslut, som överklagas; dock att menighet, som klagar, äger tillgodonjuta *två veckor* längre besvärstid; kommande, vad angår besvärstid i mål, som bedömas efter bevillningsförordningen och kommunallagarne, samt i mål, som fullföljas från konsistorierne, att gälla vad särskilt är eller varder stadgat.

Besvärssakkunnigas uppdrag och planläggningen av deras arbete

I det anförande till statsrådsprotokollet den 4 mars 1949, varigenom dåvarande statsrådet G. Danielson meddelade direktiven för den fortsatta utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor, vilken uppdrogs åt besvärssakkunniga, yttrade han — efter att ha erinrat om den av professorn N. Herlitz utförda förberedande undersökningen angående förvaltningsförfarandet, publicerad i betänkandet SOU 1946: 69 — bl. a. följande.

Till den fortsatta utredningen hör icke blott frågan, hur förvaltningsförfarandet skall bringas att motsvara rättssäkerhetens krav, utan även — på sätt framhållits i betänkandet — spörsmålet, hur det skall göras smidigare och effektivare. Utredningen är därför ett led i strävandena att rationalisera statsförvaltningen.

I likhet med Herlitz anser jag, att den första etappen i lagstiftningsarbetet bör gälla besvärsinstitutet och därmed sammanhängande problem. Då såsom Herlitz framhållit ett stort antal frågor äro gemensamma för besvärsinstitutet och förvaltningsförfarandet i övrigt, intar nämligen detta institut i viss mån en nyckelställning inom förvaltningssystemet. De regler, som fastställas för besvärsförfarandet, kunna därför väntas få betydelse för både lagstiftning och praxis även på andra områden.

Icke minst ur rationaliseringssynpunkt torde besvärsinstitutet vara ett givande arbetsfält. Detta gäller bland annat frågorna om sättet och tiden för anförande av besvär. — — — Vad besvärstiderna beträffar bör eftersträvas att få dem så enhetliga som möjligt. — — —

Även om utredningen begränsas till besvärsinstitutet och vad därmed sammanhänger kommer den uppenbarligen att ta ganska lång tid. Utredningsmännen böra därför — i den mån de anse detta möjligt och lämpligt — framlägga sina förslag efter hand. Icke minst angeläget är att sådana förslag, som ha betydelse ur rationaliseringssynpunkt, framläggas snarast möjligt.

Besvärssakkunniga ämna såsom resultat av ett första avsnitt av sitt arbete framlägga ett såvitt möjligt fullständigt förslag till allmänna regler angående besvär, delvis utformat med RB som förebild och anknytande till detta lagverk. Sedan ståndpunkt tagits till lagförslaget, böra enligt de sakkunnigas mening — under förutsättning att tanken på en enhetlig besvärslagstiftning därvid godtages — förefintliga specialförfattningar genomgå och förslag framläggas, genom vilka däri förekommande regler om besvär, i den mån så befinnes lämpligt, anpassas till den allmänna lagen. Först efter det att även dessa förslag behandlats, torde den tilltänkta lagstiftningen rörande besvär i sin helhet kunna genomföras.

Med nu angiven planläggning av arbetet har det hitintills icke befunnits förenligt att bryta ut enstaka frågor till särbehandling. Emellertid ha — av skäl som komma att framgå av det följande — de sakkunniga funnit tidpunkten nu lämplig att upptaga frågan om *besvärstidens längd* till sådan behandling och att — främst i rationaliseringssyfte — framlägga vissa förslag, avseende tiden till dess att den allmänna reformen av besvärslagsstiftningen kan genomföras.

Gällande bestämmelser om besvärstid

Den som vill överklaga ett avgörande i administrativ ordning har regelmässigt att inkomma med besvärslaga före utgången av viss tid, den s. k. besvärstiden. Endast i några undantagsfall är klagan icke begränsad till viss tid; vanligen kan då den fråga, som avgjorts genom det överklagbara beslutet, sägas vara föremål för kontinuerlig omprövning av den beslutande myndigheten, vadan den kan av densamma upptagas på nytt när som helst.¹ Besvärssakkunniga anse sig icke ha anledning att i förevarande sammanhang närmare ingå på dylika särfall.

Besvärstiden bestämmes i allmänhet så, att en viss tidpunkt och en därifrån löpande, i något tidsmätt — dagar, veckor, månader eller år — fastställd tidrymd anges i vederbörande författningstext. Före utgången av en sålunda bestämd tid skola besvären ha inkommit för att kunna upptagas till prövning. Någon gång har i stället föreskrivits, att besvären skola ha ingivits eller inkommit senast ett fixerat kalenderdatum; det överklagbara beslutet har i sådant fall fattats vid en regelbundet återkommande, till tiden fastlagd förrättning.² Även nu nämnda särfall ha de sakkunniga ansett sig kunna här förbigå.

Vad angår den utgångspunkt, från vilken besvärstiden börjar löpa, saknas enhetliga regler. Det vanligaste är emellertid otvivelaktigt, att tiden räknas från en akt, genom vilken den besvärberättigade erhåller eller förutsättes erhålla kännedom om beslutets innehåll. Olika former komma därvid till

¹ Som exempel på sådana beslut kunna nämnas av länsstyrelse särskilt meddelat beslut om tillfälligt omhändertagande i alkoholistmål (56 § andra st. alkoholistlagen) och beslut om förvarstagande (häktande) i tvångsarbetsmål jämlikt FvL (83 § tredje st. FvL); jfr 52: 1 RB. Motsvarande gäller ifråga om avverkningsförbud m. fl. beslut av skogsvårdsstyrelse (43 § 1 mom. skogsvårdslagen), förbud vid vite att fortsätta byggnadsarbete (15 § andra st. lagen ³³/₆ 1943 om tillståndstvång för byggnadsarbete) samt granskningsmyndighets beslut om fortsatt hemlighållande av uppfinning av betydelse för försvaret (6 § lagen ²⁹/₁₁ 1946 med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för försvaret).

² Besvär över fastighetstaxeringsnämnds beslut skola ingivas i länen senast den 15 maj och i Stockholm senast den 10 augusti (117 § andra st. TaxF), besvär över taxeringsnämnds beslut skola ingivas senast den 31 juli under taxeringsåret; för vissa menigheter är dock tiden utsträckt till den 15 augusti samma år (119 § tredje st. TaxF). Besvär över fastighetsprövningsnämnds beslut skola ingivas senast den 31 december under taxeringsåret (122 § 1 mom. första st. TaxF). Besvär i anledning av vissa mantalsskrivningsåtgärder skola ha inkommit före den 15 maj under mantalsåret (65 § första st. FolkbF).

användning. Vanligast är att beslutet på ett eller annat sätt kommer den besvärberättigade till handa. Stundom räknas som utgångspunkt för besvärstiden den dag, då anslag om meddelat beslut uppsatts i vederbörande ämbetslokal eller underrättelse om beslutet eljest kungjorts på visst sätt, t. ex. enligt lagen 13/3 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka. Mera sällan tillämpas det för domar i rättegång föreskrivna förfaringssättet att fullföljdsfristen räknas från dagen för avgörandet. Av skäl, som de sakkunniga komma att närmare utveckla i det följande (se s. 33), torde det icke vara erforderligt att här närmare ingå på de regler, som gälla beträffande utgångspunkten för besvärstidens beräkning.

I fråga om längden av besvärstiden — från vilken utgångspunkt denna än skall räknas — företer gällande rätt en provkarta på skiftande tidsmått. Svåröverskådligheten ökas därav att de positiva bestämmelserna äro att söka i författningar av växlande slag.

Besvärstidens längd varierar enligt gällande rätt för olika fall mellan en vecka och tre år, såsom närmare framgår av nedanstående sammanställning. På varje förekommande besvärstid lämnas där ett eller flera exempel.

åtta dagar: polismyndighets beslut om avvisning (23 § första st. utlänningslagen) och utvisningsbeslut (35 § första st. samma lag);

tio dagar: val till riksdagsman i andra kammaren (22 § riksdagsordningen), besiktningsveterinärs beslut eller åtgärd vid köttbesiktning (7 § 1 mom. lagen 11/5 1934 angående köttbesiktning och slakthus), auktoriserad virkesmätning (7 § första st. lagen 20/6 1947 om virkesmätning);

fjorton dagar: pensionsnämnds beslut så vitt angår pensionsansökning (35 § första st. lagen 29/6 1946 om folkpensionering), handels- och sjöfartsnämnds beslut (22 § Kungl. Maj:ts förnyade mäklareordning 9/6 1893);

femton dagar: jägmästares beslut vid utsyningsförrättning (59 § andra st. KF 26/1 1894 ang. hushållningen med de allmänna skogarna i riket), jägmästares föreskrifter i vissa fall (62 § andra st. samma förordning), vägsynenämnds beslut (67 § lagen 30/6 1943 om allmänna vägar), utmätning m. fl. åtgärder av utmättningsman (201 och 202 §§ UL);

tjugu dagar: beslut om tjänstetillsättning eller förslag därtill (instruktioner för myndigheter, t. ex. 56 § första st. Instr 21/6 1946 för fångvårdsstyrelsen och fångvårdsanstalterna och 56 § första st. LänsstInstr), hyresnämnds beslut (20 § andra st. lagen 19/6 1942 om hyresreglering m. m.), generaltullstyrelsens beslut i mål ang. oriktig ursprungsbezeichnung (13 § första st. lagen 4/6 1913 ang. förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbezeichnung);

trettio dagar: beslut i vissa fall i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk samt icke till domstol fullföljas (BesvF), beslut av flertalet centrala verk, där ej annorlunda är stadgat (instruktioner för myndigheter, t. ex. 56 § första st. Instr 21/6 1946 för fångvårdsstyrelsen och fångvårdsanstalterna), pastors beslut i kyrkobokföringsärende (65 § första st. FolkbF);

fyrtiofem dagar: beslut i vissa fall i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk samt icke till domstol fullföljas (BesvF), bergmästares beslut i vissa fall (48 § lagen 28/5 1886 ang. stenkolsfyndigheter m. m.), beslut om tjänstetillsättning eller förslag därtill, då fråga är om befattning vid fyrstaten (58 § Instr 24/11 1923 för lotsverket);

sextio dagar: länsprövningsnämnds beslut i flertalet fall (122 § 1 mom. andra st. TaxF), kammarrättens utslag i taxeringsmål (127 § första st. TaxF), registreringsmyndighets beslut i anledning av anmälan till handelsregister (3 § tredje st. lagen 13/7 1887 ang. handelsregister, firma och prokura);

nittio dagar: länsprövningsnämnds beslut i vissa fall (122 § 1 mom. andra st. TaxF), vissa åtgärder och beslut under utmålsförrättning (41 § 1 mom. första st. GruvL);

ettundraåttio dagar: flottningförenings beslut i visst fall (21 § stadgan ang. flottningen i Torne och Muonio gränsälvars flottled, fogad vid lagen 28/4 1949 om flottningen i Torne och Muonio gränsälvar);

en vecka: beslut angående jaktutövning eller upplåtelse av jakträtt inom jaktvårdsområde (13 § 4 mom. första st. JaktL);

två veckor: länsstyrelses utslag i tvångsarbetsmål (6 § första st. lagen 12/6 1885 ang. lösdrivares behandling och 83 § första st. FvL), yrkesinspektörs föreläggande eller förbud (61 § första st. ArbskL), skogsyrkesinspektörs föreläggande eller förbud (25 § första st. skogsföreläggningslagen);

tre veckor: civilförsvarschefs beslut (95 § civilförsvarslagen), personalprövningsnämnds beslut (6 § första st. KK 14/9 1944 om personalprövningsnämnder);

fyra veckor: handelskammarens beslut ang. auktorisation av fastighetsmäklare (9 § första st. KK 30/6 1947 om auktorisation av fastighetsmäklare);

en månad: val till riksdagsman i första kammaren (11 § riksdagsordningen), hälsovårdsnämnds och länsstyrelses beslut enligt livsmedelsstadgan (114 § första och andra st. nämnda stadga), länsstyrelses beslut rörande fastställelse av vissa planer m. m. (150 § första st. byggnadslagen), skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen (43 § 2 mom. nämnda lag), länsstyrelses beslut i alkoholismål (56 § första st. alkoholislagen), vissa centrala verks och länsstyrelses beslut, där ej annorlunda är stadgat (nyare instruktioner för myndigheter, t. ex. 48 § första st. Instr 3/10 1952 för skolöverstyrelsen och 56 § första st. LänsstInstr), lantbruksnämnds beslut ang. förköpsrätt (14 § tredje st. lagen 30/6 1947 om kronans förköpsrätt);

två månader: länsstyrelses beslut att vägra registrering av ekonomisk förening (100 § tredje st. lagen 1/6 1951 om ekonomiska föreningar), patentmyndighetens beslut (8 § första och fjärde st. KF 16/5 1884 ang. patent);

tre månader: länsstyrelses påförande av skatt å vissa brännoljor (9 § 1 mom. andra st. KF 3/5 1935 ang. skatt å vissa för drivande av automobil använda brännoljor);

sex månader: beslut av taxeringsmyndighet i vissa fall (124 a § 1 mom. tredje st. TaxF);

åtta månader: beslut av taxeringsmyndighet i vissa fall (124 a § 1 mom. tredje st. TaxF);

ett år: lokal skattemyndighets debitering (106 § uppbördsförordning-
en), taxeringsnämnds och prövningsnämnds beslut i särskilda fall (extra-
ordinär besvärsmätt; 124 § 1 mom. första st. TaxF), tillsynsmyndighets be-
slut i vissa fall enligt lagen 16/10 1914 om tillsyn å fartyg (26 § första st.
nämnda lag);

två år: tullverkets påföring av avgift (4 § KF 24/5 1928 ang. förfarandet i
vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket);

tre år: länsstyrelses beslut ang. gåvoskatt (60 § andra st. KF 6/6 1941 om
arvsskatt och gåvoskatt).¹

Om sålunda exempel kunna anföras på över tjugutalet besvärstider av
olika längd, är det dock självklart, att alla dessa besvärstider icke äro lika
vanligt förekommande. Normalt ligga besvärstiderna i svensk förvaltning
mellan lägst tjugu dagar och högst två månader. Kortare och längre tider äro
att beteckna som undantag. I det stora flertalet fall är tiden trettio dagar
eller en månad.

Enär utgångspunkten för de nu angivna fristerna kan befinna sig på väx-
lande avstånd från beslutsdagen, kan den tid, som står klaganden till buds
att efter ett besluts fattande anföra besvär, förete ytterligare avsevärda varia-
tioner.

I några fall är besvärstiden olika för olika klagoberättigade. TaxF:s ovan
åberopade bestämmelser erbjuda exempel härpå. Särskilt är i detta sam-
manhang att observera den förlängning av besvärstiden, som menighet åtnju-
ter enligt vissa författningsrum. I första hand bör därvid erinras om stad-
gandet i BesvF. I fall, då denna författning är att tillämpa, äger menighet,
som klagat, tillgodonjuta femton dagar längre besvärstid än i BesvF eljest
är stadgat. Likartade regler finnas för klagan över länsstyrelses utslag i
kommunalmål enligt 83 § LKL och 78 § LKS. I specialförfattningar äro
däremot bestämmelser om förlängd besvärstid för menighet sällsynta; se
dock t. ex. 65 § lagen 30/6 1943 om allmänna vägar, 72 § första st. KF 26/1
1894 ang. hushållningen med de allmänna skogarna i riket och 30 § andra st.
KF 21/12 1945 om nöjesskatt.

Av betydelse för besvärstidens beräkning är vidare lagen 30/5 1930 om
beräkning av lagstadgad tid. I dess 1 § stadgas att, då enligt lag eller sär-
skild författning tid skall räknas efter vecka, månad eller år, den dag skall
anses för slutdag, som genom sitt namn i veckan eller sitt tal i månaden
motsvarar den, från vilken tidräkningen börjas, samt att, om motsvarande
dag icke finnes i slutmånaden, den månadens sista dag skall anses för slut-
dag. I 2 § föreskrives att, om tid, då enligt lag eller särskild författning

¹ Det torde böra anmärkas, att författningarna ej sällan hänvisa den med ett beslut miss-
nöjde att annorledes än genom besvär föra talan i anledning av detsamma; i andra fall kan
det vara tvivelsamt, huruvida den talan, som en författning avser, skall uppfattas såsom
en besvärstalan eller ej. De tider som i sådana författningar bestämmas variera liksom be-
svärstiderna.

åtgärd sist skall företagas, infaller å söndag eller annan allmän helgdag eller å påskafton, midsommarafton eller julafton, åtgärden må företagas å nästa söckendag. Vidare äro att observera föreskrifterna i 2 § lagen 21/6 1946 om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m. Enligt dessa föreskrifter skall handling, som insändes med posten, anses ingiven den dag, då handlingen eller avi om försändelse, i vilken handlingen finnes innesluten, inkom till mottagaren. Vad i lag eller författning är stadgat därom, att handling skall ha inkommit till stats- eller kommunalmyndighet före visst klockslag å dagen, har enligt samma lagrum upphört att gälla.

Såsom redan antytts kan det på grund av författningssystemets svåröverskådlighet stundom vara vanskligt att i de enskilda fallen angiva vilka regler om besvärstid som skola tillämpas. För att underlätta överblicken skola dessa i det följande sammanföras i grupper.

Bestämmelser om besvärstid återfinnas för närvarande i huvudsak i författningar av tre olika typer:

a) Ofta har man i den specialförfattning, som reglerar den materiella rätten på ett visst område och angiver de beslut som kunna fattas, även inlagt regler rörande besvärstiden vid överklagande av dessa beslut; se t. ex. 13 § 6 mom. lagen 13/11 1936 om domkapitel, 43 § 2 mom. skogsvårdslagen, 60 § hälsovårdsstadgan och 80 § GruvL (*specialbestämmelser*). Sådana bestämmelser förekomma dels i lag — även grundlag — och andra under riksdagens medverkan tillkomna författningar, dels ock i författningar av annan natur. De tider, som angivas i specialbestämmelserna, äro av växlande längd, såsom framgår av sammanställningen ovan. Emellertid innehålla specialbestämmelserna icke alltid omedelbart tillämpliga stadganden om besvärstid o. d. utan i stället ofta allenast hänvisningar till dylika regler på annat håll. Hänvisningarna avse någon gång stadgande av instruktionsmässig art (se härom nedan under b)) — t. ex. hänvisningen i 22 § 1. första st. Kungl. Maj:ts förnyade stadga 26/9 1921 ang. folkundervisningen i riket (om besvär — — — gäller vad som är stadgat angående besvär över domkapitels och skolöverstyrelsens beslut i allmänhet) eller i 10 § andra st. allmänt fredsförvaltningsreglemente — eller bestämmelse i kommunallag — t. ex. hänvisningen i 84 § FvL eller i 32 § 2. lagen 26/11 1920 om val till riksdagen. Men i de allra flesta fall gälla hänvisningarna de allmänna besvärsförfattningarna, bland vilka BesvF är den viktigaste (se nedan under c)). Endast undantagsvis utpekas BesvF direkt; se dock t. ex. 12 § första st. fiskeristadgan. Regelmässigt har hänvisningen den avfattningen att besvär må anföras inom tid, som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut — se t. ex. 76 § vägtrafikförordningen — eller vanligare: i den ordning, som för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut är bestämd — se t. ex. 27 § ordningsstadgan 24/3 1868 för rikets städer¹ och 73 § andra st. ArbskL — eller någon gång:

¹ Lokutionen brukades sålunda redan föga mer än ett år efter BesvF:s tillkomst.

i den ordning som för ekonomimål i allmänhet är stadgad eller liknande¹ — se t. ex. 93 § lagen 3/9 1939 om enskilda vägar, 9 § KK 11/6 1920 ang. indrivningen och användningen av vissa enligt vattenlagen utgående avgifter, 17 § lagen 12/6 1942 om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader och 9 § lagen 25/5 1905 rörande avgäld från avsöndrad lägenhet. Att specialbestämmelserna på detta sätt innehålla hänvisningar torde vara ungefär lika vanligt som att de inrymma omedelbart tillämpliga stadganden om besvärstid.

b) Genomgående finnas besvärregler i de för olika myndigheter utfärdade instruktionerna. Vanligen innehålla dessa, att den, som icke åtnöjes med myndighetens beslut, äger, där ej annorlunda är stadgat, att hos angiven högre myndighet söka ändring genom besvär, vilka skola ha inkommit senast å trettionde dagen efter den, då klaganden erhöll del av beslutet, dock att besvär över beslut om tjänstetillsättning eller förslag därtill skola ha inkommit senast å tjugonde dagen efter den, då beslutet tillkännagivits genom anslag i myndighetens lokal; se t. ex. 56 § första st. Instr 21/6 1946 för fångvårdsstyrelsen och fångvårdsanstalterna, varmed kan jämföras 56 § första st. LänsstInstr. Dessa besvärregler (*instruktionsbestämmelser*) avse, som framgår av ordalydelsen, regelmässigt myndighetens beslut över huvud. Endast undantagsvis är besvärstadgande i instruktion begränsat till att gälla beslut, som materiellt regleras av och angivas i instruktionen, och sålunda att hänföra till specialbestämmelserna; se emellertid 30 § Instr 4/1 1937 för domkapitlen.

Av principiellt samma slag som de nu angivna stadgandena äro *kommunallagarnas besvärbestämmelser*. Dessa gälla nämligen, där ej i särskilda författningar annat finnes stadgat, vederbörande kommunala organs beslut i allmänhet; se 81 och 84 §§ LKL, 76 och 79 §§ LKS, 68 och 71 §§ LFS och 58 § LLt.

c) Härutöver finnas vissa *allmänna besvärbestämmelser*. Till dessa höra bl. a. KBr 5/1 1808 och 3/2 1818 m. fl. å s. 1248 f. i Sveriges rikets lag, 74:e uppl., intagna författningar. I förevarande sammanhang är emellertid allenast BesvF av intresse. I denna författning har Kungl. Maj:t — med ändring av gällande stadganden om tid för besvärns anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk samt icke till domstol fullföljas — förordnat att, evar och i vilken instans klagan än föres, besvären skola, vid talans förlust, inlämnas i mål från Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län senast å fyrtiofemte dagen och i mål från övriga orter i riket senast å trettionde dagen från delfåendet av det beslut, som överklagas, dock att menighet, som klagar, äger tillgodonjuta femton dagar längre besvärstid än ovan sagts. I förordningen göres undantag alle-

¹ Denna lokution åsyftade ursprungligen KF ¹⁰/₁ 1759 ang. fatalier i politi- och ekonomimål samt andra före 1866 gällande besvärstadganden och torde numera undvikas. Så t. ex. blev, då bestämmelserna i lagen ¹⁴/₆ 1917 om barn utom äktenskap år 1949 överfördes till föräldrabalken, den ifrågavarande lokutionen ersatt med den numera brukliga; se 32 § nämnda lag och 20: 13 fjärde st. föräldrabalken.

nast vad angår besvärstiden i mål, som bedömas efter bevillningsförordningen och kommunallagarna, samt i mål, som fullföljas från konsistorierna. Beträffande besvärstiden i dessa skall gälla vad särskilt är eller varder stadgat. Enligt slutstadgandet i förordningen har denna länt till efterrättelse i avseende å överklagande av beslut, som meddelats från och med maj 1867.

Ej sällan inträffar, att i ett och samma fall regler av två eller tre av ovan angivna slag, till äventyrs innehållande olika föreskrifter om besvärstiden, förefalla att konkurrera. För att mera generellt kunna besvara frågan, vilken bestämmelse som i dylika lägen skall äga företräde framför annan, torde det vara nödvändigt att först något beröra BesvF:s tillkomst.

Av motiven¹ till denna författning, utfärdad den 14 december 1866, framgår att man genom densamma ville införa enhetliga regler för besvärstidens beräkning i administrativa mål, vilka regler skulle ersätta tidigare gällande, till sitt innehåll synnerligen skiftande bestämmelser. Författningen tillkom i administrativ väg, vilket synes naturligt med hänsyn till att de bestämmelser, i vilka den gjorde ändring, tillkommit i denna ordning.

BesvF har sålunda givit ändrat innehåll åt alla före dess utfärdande tillkomna specialbestämmelser — utom på de tre undantagna förvaltningsområdena — i överensstämmelse med vad förordningen föreskriver. Uppenbarligen var den även avsedd att för framtiden onödiggöra besvärbestämmelser, i det BesvF:s stadganden skulle gälla generellt, så snart ett beslut kunde överklagas. Avfattningen av undantagsstadgandet giver vid handen, att lagstiftaren tänkt sig att avvikande stadganden framdeles blott skulle förekomma på angivna tre specialområden.² Så blev emellertid icke fallet. Redan kort tid efter 1866 började nya särregler tillkomma i form av såväl specialbestämmelser som instruktionsbestämmelser. Numera föreligga sådana regler i mycket stort antal, såsom den förut meddelade översikten utvisar.

Med beaktande av att bestämmelse i lag gäller framför bestämmelse, intagen i författning, som beslutats av Kungl. Maj:t ensam, och med tillämpande av de allmänna rättsgrundsatserna, att särregler gå före allmänna regler och nyare författning före äldre, kunna schematiskt följande riktlinjer uppdragas för bedömande av de fall, då olika bestämmelser om besvärstid synas konkurrera. I särskilda fall kunna dock motiven till vissa regler föranleda andra lösningar än de nedan angivna.

Att specialbestämmelse skall tillämpas framför instruktionsbestämmelse framgår redan av det i stadganden av det senare slaget intagna förbehållet

¹ Se vid 1865—66 års riksdag motionerna hos ridderskapet och adeln nr 128 och i bondeståndet nr 62 samt sammansatta lag- samt allmänna besvär- och ekonomiutskottets utlåtanden nr 13 och 28.

² De särskilda författningsbestämmelserna skulle sålunda allenast behöva angiva i vad mån beslut vore överklagbara, utpeka instansordningen o. s. v.; som exempel på en dylik bestämmelse kan nämnas 8 § KF $\frac{1}{10}$ 1875 ang. sparbanker (avfattad av lagutskottet): över KB:s beslut — — — kan klagan föras hos Kungl. Maj:t i dess finansdepartement. Samma avfattning återfinnes alltjämt i 68 § SparL, som motsvarar nyssnämnda stadgande.

»där ej annorlunda stadgats». Som exempel på denna grundsats kan anföras, att i rättsfallet FT 1953 s. 121 besvärstadgandet i 44 § första st. KF 25/10 1940 ang. yrkesmässig automobiltrafik m. m. ansågs skola tillämpas framför besvärstadgandet i Instr för biltrafiknämnden. Specialbestämmelse går likaledes före besvärstadgande i kommunallag, om den har grundlags eller lags karaktär; i kraft av uttryckligt förbehåll kan även annan specialbestämmelse ha företräde.

Specialbestämmelse, som tillkommit efter BesvF, gäller före stadgande i nämnda förordning. Därvid är dock att observera, att specialbestämmelsen ofta innehåller allenast en hänvisning till BesvF. Specialbestämmelse, som är äldre än nämnda förordning, har, såvitt nu är i fråga, ersatts av denna utom på de tre uttryckligen undantagna områdena.

Saknas specialbestämmelse men finnes tillämplig instruktionsbestämmelse, skall den senare regelmässigt lända till efterrättelse. Förbehållet i instruktionsbestämmelserna (»där ej annorlunda stadgats») läser syfta på specialbestämmelserna men däremot i regel ej på den allmänna besvärbestämmelsen i BesvF. Det bör dock beaktas, att under tiden efter 1866 föreskrift om besvärstid stundom utelämnats i besvärstadgande i medvetande om att BesvF därmed blev automatiskt tillämplig.¹ Senare tillkomna instruktionsbestämmelser kunna i dylika fall icke anses ersätta BesvF utan det nämnda förbehållet i instruktionsbestämmelserna får då antagas omfatta även BesvF:s bestämmelser. Av särskild betydelse är detta förhållande med avseende på länsstyrelses beslut. En generell besvärsregel infördes nämligen i LänsstInstr:s föregångare, landshövdinginstruktionen (48 §), först fr. o. m. 1948. Att stadgandena i 83 § LKL och 78 § LKS skola tillämpas framför LänsstInstr:s besvärbestämmelse är uppenbart.

Först därest varken specialbestämmelse eller bestämmelse i instruktion eller kommunallag står till buds beträffande ett överklagbart beslut, blir tillfälle att omedelbart tillämpa BesvF:s stadgande. Brist på tillämplig special- eller instruktionsbestämmelse får sålunda icke — som stundom gjorts gällande — tolkas så att besvärstiden är obegränsad (se RÅ 1923 ref. 43), utom försåvitt så uppenbarligen varit avsett. Vidare är att observera, att kommunallagarnas besvärsregler vunnit analog tillämpning ifråga om vissa beslut, beträffande vilka positiva föreskrifter om överklagande saknas; i dylika fall gälla kommunallagarnas regler om besvärstid och icke BesvF:s föreskrifter (se RÅ 1945 ref. 8; tidigare annan utgång i RÅ 1935 S 172). Vad angår det särskilda läge, som föreligger med avseende å 70 § LFS, kan hänvisas till RÅ 1938 ref. 18 samt FT 1939 s. 187—190 (artikel av dåvarande amanuensen Sven Sjöberg); vad där säges torde alltjämt äga giltighet trots tillkomsten år 1948 av den instruktionsmässiga besvärbestämmelsen beträffande länsstyrelses beslut.

Det är ur olika synpunkter av vikt att fastställa, i vilken omfattning BesvF:s föreskrifter äro att tillämpa. Ehuru detta torde kunna utläsas av

¹ Se det å s. 16 not 2 anförda exemplet, nu i 68 § SparbL.

vad redan anförts, vilja de sakkunniga här i stora drag sammanfatta rättsläget i ifrågavarande avseende.

1. BesvF:s regler gälla i stället för motsvarande besvärstadganden i författningar, som utfärdats före 14/12 1866; se t. ex. besvärstadgandet i KK 8/6 1866 ang. särskilda föreskrifter i avseende på rättigheten till tångtäkt å havsstränderna i riket.¹ Äldre bestämmelser om talan mot domkapitels beslut berördes ej av BesvF och kunna därför alltjämt äga giltighet; i sådant hänseende gäller exempelvis ännu KCirkBr 2/11 1791 ang. alternativa ansökningar om förslag, anslag av konsistoriernas utslag och anvisning till underdåniga besvär anförande.

2. BesvF är tillämplig på grund av i specialbestämmelser intagna hänvisningar till dess föreskrifter.

3. BesvF gäller, då regler om besvärstid icke finnas annorstädes, beträffande beslut, som kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Förhållandet kan vara det, att överhuvud varje besvärregel saknas och överklagbarheten av det ifrågavarande beslutet är grundad på allmänna rättsgrundsatser. Som exempel härpå kan nämnas pastors beslut rörande upplåtelse av kyrka; se härom första lagutskottets utlåtande 1950: 16. Utskottet uttalade att vid överklagande av dylika beslut, rörande vilka positiva bestämmelser saknas, de regler, som gälla för administrativa besvär i allmänhet (d. v. s. bl. a. BesvF), måste bli tillämpliga. Läget kan även vara det, att positiva bestämmelser om besluts överklagbarhet visserligen finnas men regler om besvärstid icke givits; se t. ex. 24 § stadgan 17/6 1938 ang. nomadundervisningen rörande lappfogdes avgörande vilka barn äro att anse som barn av nomadlappar och 20 § KF 11/6 1926 ang. tillverkning och beskattning av brännvin rörande kontrolltjänstemans anvisning eller åtgärd, vari ändring kan sökas hos kontrollstyrelsen. — Såsom förut nämnts är i allmänhet situationen vid vederbörande författnings tillkomst avgörande. Saknades då regler om besvärstid, fick BesvF tillämpning, och senare tillkomna regler av exempelvis instruktionsmässig natur ha ej rubbat detta förhållande; se vad nyss sagts rörande länsstyrelses beslut samt beträffande 68 § SparbL och 70 § LFS (s. 17). Ytterligare exempel kan hämtas från stadgandet i 7 § tredje st. KF 18/6 1937 ang. upphörande av det från viss jord i Skåne, Halland och Blekinge utgående landgille beträffande länsstyrelses utslag i ärende angående inlösen av landgille.

Stundom kan inträffa, att klagan enligt positiv regel får föras över beslut av annan än stats- och kommunalmyndighet, utan att föreskrifter om besvärstid meddelats; se t. ex. 3: 17 och 4: 17 KF 18/6 1937 ang. försäljning av rusdrycker (klagan över systembolags beslut) och 10 § KF 11/6 1937 om moderskapspenning (missnöje med sjukkassas beslut). På grund av sin avfattning är BesvF icke tillämplig i dylika fall.

I *rättegång* gälla enligt RB följande fullföljdstider. I fråga om vad i tviste-

¹ Då i denna författning föreskrevs, att klagan över KB:s utslag enligt kungörelsen må föras i den ordning, som för hushållningsmål är i allmänhet föreskriven, åsyftades i främsta rummet reglerna i KF 10/1 1759 ang. fatalier i politi- och ekonomimål.

mål är i 50: 1 RB stadgat, att part som vill vädja mot underrätts dom skall inom en vecka från den dag, då domen gavs, hos underrätten anmäla vad, samt inom tre veckor från den dag, då domen gavs, fullfölja vadet genom att inkomma med vadeinlaga. Beträffande vad mot underrätts dom i brottmål gäller enligt 51: 1 RB samma vadetid som i tvistemål; någon vadeanmälan förekommer dock icke. I 52: 1 RB är vidare föreskrivet, att om någon vill anföra besvär mot underrätts beslut han inom två veckor från den dag, då beslutet meddelades, skall inkomma med besvärinlaga; i vissa fall skall dock besvärstiden räknas från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Missnöjesanmälan — gjord genast, då beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling, och eljest inom en vecka — är dock en förutsättning för bibehållen rätt till besvärstalan i vissa fall, som angivas i 49: 3 och 4 RB. Part som vill söka revision av hovrätts dom skall enligt 55: 1 RB inom fyra veckor från den dag, då domen gavs, inkomma med sin revisionsinlaga. Samma tid gäller för den, som enligt 56: 1 RB vill anföra besvär mot hovrätts beslut, vilken tid skall räknas antingen från beslutets dag eller från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. För att vara bibehållen vid rätt att föra talan mot hovrätts beslut erfordras enligt 54: 3 RB i vissa fall missnöjesanmälan, som skall göras inom viss tid såsom nyss anförts.

Den förberedande utredningen angående förvaltningsförfarandet jämfte yttranden däröver

I den tidigare omnämnda, av Herlitz utförda förberedande utredningen angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor (SOU 1946: 69) uttalas följande (s. 194):

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 — 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 — — — likaledes torde förtjäna granskning. Det förtjäna likaledes undersökas, i vad mån de för vissa norrländska län gällande särreglerna behöva bibehållas.

I de yttranden, som avgivits över utredningen, har vad utredningsmannen anfört om behovet av en översyn av reglerna om besvärstidens längd icke föranlett några erinringar. Såsom exempel på den olikformighet, som härutinnan råder, hänvisar *länsstyrelsen i Gotlands län* bl. a. till de olika besvärstiderna i kommunallagarna. Det kunde ifrågasättas, om skäl fortfarande förelåge till dessa olikheter, vilka möjligen ursprungligen haft sina orsaker i olika kommunikationsförhållanden. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser någon olägenhet icke behöva uppkomma, om de för vissa norrländska län gällande särreglerna i avseende å besvärstiden slopades.

Åtgärder i syfte att förenhetliga besvärstiden

Fatalietiderna voro i äldre tid av växlande längd och skiftade såväl beträffande olika slag av ärenden och i olika instanser som med hänsyn till den landsdel, där beslutet träffades eller den klagande befann sig. Tid efter annan ha åtgärder vidtagits för att åstadkomma likformighet eller i vart fall minska olikheterna. I den brokiga mångfald av bestämmelser om fatalietider, som gällde vid 1700-talets mitt, lyckades man skapa en viss ordning genom KF 10/1 1759 ang. fatalier i politi- och ekonomimål, vilken föreskrev olika besvärstid bl. a. med hänsyn till vederbörande ords längre eller kortare avstånd från huvudstaden. Förordningen kom visserligen snart att kompletteras med ett icke ringa antal nya stadganden men ägde i väsentliga delar giltighet i mer än ett århundrade.

Redan på 1820-talet igångsattes emellertid en utredning för att åstadkomma mera överskådliga regler rörande besvärstider, vilken dock icke ledde till något resultat. År 1843 uppdrogs åt en kommitté, bestående av representanter för verken, att utarbeta förslag till bestämmelser till avhjälpande av olägenheter, som vore förenade med de då gällande bestämmelserna rörande tiden och sättet för kommunikation av och ändringssökande i utslag i politi- och ekonomimål. I ett den 17/1 1846 avgivet betänkande (otryckt¹), innehållande bl. a. förslag till förändrade stadganden i avseende å tiden och sättet för ändringssökande i utslag i ekonomi- och politimål, föreslogos enhetliga bestämmelser om besvärstid, växlande mellan 15 dagar och 45 dagar. Betänkandet synes icke ha lett till några positiva resultat.

Då frågan vid 1865—66 års riksdag aktualiserades motionsvägen (se s. 16 not 1), framhöll sammansatta lag- samt besvärs- och ekonomiutskottet, dit motionerna hänvisats, i sitt utlåtande i ärendet (nr 13), att den i flera fall alltför långa tid, som i äldre författningar vore medgiven för anförande av besvär, behöfve inskränkas. Ehuru trettio dagars besvärstid i allmänhet torde vara tillräcklig, ansåg utskottet dock något längre tid för talans fullföljande böra medgivas dels för vissa landsorter dels ock för vissa mål och ärenden. På hemställan av utskottet anhöllo ständerna i skrivelse 20/6 1866 hos Kungl. Maj:t om utfärdande av en förordning, varigenom besvärstiden skulle på angivet sätt förkortas.

Efter en mycket omfattande remiss till verk och myndigheter utfärdades så 14/12 1866 BesvF, som innebar en radikal förenkling i förhållande till vad tidigare gällt. Den har ovivelaktigt varit av stor betydelse för åstadkommande av större enhetlighet beträffande besvärstiden. Såsom i det föregående påvisats ha emellertid efter hand nya särregler i stort antal tillkommit.

¹ Betänkandet finnes tillgängligt i riksarkivet i konseljaktens beträffande BesvF (civildepartementet 14/12 1866 nr 28).

I samband med antagande av lagen 30/5 1930 om beräkning av lagstadgad tid, vars innehåll ovan delvis återgivits (s. 13—14), togs ett initiativ i syfte att förbättra förhållandena i ett visst hänseende. Före lagens ikraftträdande 1/7 1930 gällde jämlikt punkt 42 i Kungl. förklaringen 23/3 1807 över allmänna lagens stadganden i åtskilliga rum beträffande beräkning av fatalietid, som angivits i månader, att varje månad beräknades till trettio dagar, såvitt ej annat vore bestämt. I den proposition (KPr 1930:216), vari förslag till nämnda lag förelades riksdagen, utvecklade departementschefen, statsrådet Bismarck (s. 18), de olägenheter, som vore förenade med dåvarande beräkningssätt, och uttalade, att det för honom stode klart, att den gamla regeln borde ersättas med en regel om kalenderberäkning. Vinsten av en övergång till månadsberäkning efter kalendern förringades emellertid i viss mån, därest denna beräkning ej kunde genomföras på en gång och över hela linjen. Han hade därför haft under övervägande att utsträcka kalenderberäkningen till att omfatta även de frister, som vore angivna i trettiodagarsperioder. En närmare undersökning hade dock givit vid handen, att en sådan utsträckning svårligen kunde komma till stånd. För att påskynda det nya systemets genomförande syntes emellertid i nya lagar månadsberäkning konsekvent böra användas och vid revision av äldre lagar syntes däri intagna frister, som angivits i trettiodagarsperioder, böra utbytas mot tidsbestämningar, angivna i månader, i all den utsträckning det lämpligen kunde ske.

Dessa rekommendationer ha emellertid icke blivit följda i den omfattning som varit avsedd. Då i ett till lagrådet 1950 remitterat förslag till lag om utövande av tandläkarkonsten angivits en besvärstid av trettio dagar, anförde lagrådet följande (KPr 1951:10 s. 39):

Vid remiss till lagrådet av förslag till den sedermera den 30 maj 1930 utfärdade lagen om beräkning av lagstadgad tid anförde föredragande departementschefen bl. a., att vid bestämmandet av klagotid i nyare lagar månadsberäkning konsekvent borde komma i tillämpning. Mot detta uttalande synes icke någon gensaga ha framställts. I den nya rättegångsbalken och i ett antal andra författningar från senare tid har fatalieberäkning efter kalendertid använts. Lagrådet hemställer, att förevarande paragraf måtte jämkas därefter, att besvär må anföras inom en månad från den dag, då klaganden erhållit del av medicinalstyrelsens beslut.

Lagrådets erinran beaktades.

I anledning av vad sålunda förevarit utfärdade dåvarande statsråden N. Quensel och G. Danielson den 7 februari 1951 i statsrådsberedningen en promemoria ang. vissa besvärstider, vari det uttalades, att det vore önskvärt att vid angivande av besvärstider i nya författningar begagna kalendermånad i stället för trettiodagarsperiod. Denna anmaning synes ha efterkommits, där ej särskilda skäl föranlett annat.

Under år 1951 framlade statssekreteraren Kurt Holmgren såsom utredningsman inom justitiedepartementet en promemoria med förslag till allmän verksstadga (SOU 1951:12). Denna stadga är avsedd att innehålla för ämbetsverken gemensamma förvaltningsbestämmelser. I ett särskilt av-

snitt behandlas besvär över verks beslut. Efter att ha redogjort för innehållet i de nuvarande instruktionsbestämmelserna, som regelmässigt stadga en besvärstid av trettio dagar eller beträffande tjänstetillsättningar av tjugu dagar, anför utredningsmannen i promemorian (s. 49):

Det kan ifrågasättas om ej denna ordning borde jämkas till överensstämmelse med nya rättegångsbalkens motsvarande regler. Enligt rättegångsbalken är klagotiden i allmänhet tre veckor och skall klagoskriften inlämnas till den instans, vars avgörande överklagas, i stället för till klagoinstansen. Särskilt vill det synas som om en förkortning av trettiodagarsfristen, vilken tillkommit under en äldre tid med sämre kommunikationer, skulle kunna ske. I detta sammanhang och då det administrativa besvärsinstitutet är föremål för särskild utredning, torde jämkningen av hittills gällande regler böra inskränkas till att besvärstiden — utan åtskillnad mellan vanliga besvärsmål och besvär över tjänstetillsättning och förslag — bestämmas till tre veckor.

I stadgeförslaget har i enlighet härmed upptagits en bestämmelse av följande lydelse (25 §):

Den som icke åtnöjes med verkets beslut äger, där ej annorlunda är stadgat, hos Kungl. Maj:t söka ändring genom besvär, vilka skola hava inkommit till det statsdepartement, varunder verket lyder, inom tre veckor efter det klaganden erhöi del av beslutet eller, såvitt angår beslut om tjänstetillsättning eller förslag härtill, inom tre veckor efter den dag, då beslutet tillkännagavs genom anslag i verkets lokal.

Remissyttranden över promemorian inkommo från följande ämbetsverk och myndigheter: fångvårdsstyrelsen, arméförvaltningen, marinförvaltningen, flygförvaltningen, försvarets civilförvaltning, krigsmaterialverket, försvarets fabriksstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets socialbyrå, försvarets forskningsanstalt, sjökarteverket, riksförsäkringsanstalten, socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, statens institut för folkhälsan, civilförsvarsstyrelsen, generalpoststyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, kontrollstyrelsen, riksräkenskapsverket, statens organisationsnämnd, statens sakrevision, statens pensionsanstalt, statens lönenämnd, riksarkivet, Kungl. biblioteket, riksantikvarieämbetet, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, lantmäteristyrelsen, rikets allmänna kartverk, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, veterinärstyrelsen, fiskeristyrelsen, patent- och registreringsverket, kommerskollegium, lotsstyrelsen, utlänningskommissionen, justitiekanslersämbetet, riksåklagarämbetet, försvarets sjukvårdsstyrelse, försäkringsrådet, statens hyresråd, statens kriminaltekniska anstalt, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, luftfartsstyrelsen, statens väginstitut, statens geotekniska institut, statens biltrafiknämnd, mynt- och justeringsverket, bank- och fondinspektionen, sparbanksinspektionen, nationalmuseum, livrustkammaren, Sveriges geologiska undersökning, försäkringsinspektionen, statens provningsanstalt, flygtekniska försöksanstalten, statens skeppsprovingsanstalt, statens sjöhisto-

riska museum, statens jordbruksnämnd och statens trafiksäkerhetsråd även-
som från 1948 års förhandlingsrättskommitté, 1949 års tjänsteförtecknings-
sakkunniga och besvärssakkunniga. Remissyttranden avgåvos härjämte av
Tjänstemännens Centralorganisation, Statstjänstemännens Riksförbund och
Sveriges Akademikers Centralorganisation. Riksarkivet bifogade yttranden
från landsarkiven i Uppsala, Lund och Härnösand och Tjänstemännens
Centralorganisation från Civila statsförvaltningens tjänstemannaförbund
och Försvarets civila tjänstemannaförbund.

Allmänna uttalanden om de i förslaget till verksstadga intagna besvär-
bestämmelserna gjordes av några myndigheter. *Kontrollstyrelsen*, *riksför-
säkringsanstalten* och *besvärssakkunniga* lämnade sålunda bestämmelserna
utan erinran.

Frågan om omfattningen av en reform rörande besvärstidens längd berör-
des i några yttranden. *Besvärssakkunniga* framhöll, att man icke borde
stanna vid vad utredningsmannen föreslagit. Enligt deras mening talade
starka skäl för att genomföra en ändring över hela linjen. I alla fall, där nu
en besvärstid av tjugu dagar, fyra veckor, trettio dagar eller en månad fun-
nes stadgad, borde i stället en besvärstid av tre veckor genomföras.

Under erinran om den åt de sakkunniga uppdragna, pågående utredning-
en om besvärsinstitutet anförde *justitiekanslersämbetet*:

Mot förslaget möter den betänkligheten, att endast å ett, visserligen betydelse-
fullt område besvärstiderna skulle ändras, medan de i övrigt skulle kvarstå orub-
bade. Mera rationellt torde vara att låta en reform i berörda hänseende avse de
administrativa besvären överhuvud.

Statskontoret hyste liknande betänkligheter.

Besvärstiden synes böra överensstämma med den som allmänt gäller beträffan-
de administrativa besvär. Genomförandet av här föreslagen minskning av besvär-
tiden, mot vilken i och för sig icke torde finnas anledning till erinran, bör må-
hända ske först i samband med ändring av åtskilliga administrativa författningar,
där särskilda bestämmelser om besvärstid finnas.

Vad särskilt angår förkortningen av besvärstiden godtogs förslaget i fler-
talet av de yttranden, vari frågan behandlades. Diskussionen gällde främst,
huruvida besvärstiden borde vara tjugu dagar eller tre veckor, den förra ti-
den efter mönster av den tid, som föreslagits skola gälla för tjänsteansök-
ningar. *Generalpoststyrelsen* lämnade öppet, vilken av de båda tiderna som
borde väljas. *Pensionsstyrelsen* hade i och för sig icke något att erinra mot
att besvärstiden ändrades på förslaget sätt men ville ifrågasätta, huruvida
icke av praktiska skäl besvärstiden borde överensstämma med den nyss-
nämnda ansökningstiden. *Statistiska centralbyrån* ansåg båda tiderna böra
bestämmas till tre veckor. Tjugudagarstiden förordades av *vattenfallsstyrel-
sen*, *kommerskollegium* och *järnvägsstyrelsen*. Sistnämnda myndighet ansåg
det vara mindre risk för misstag vid beräkning av sista besvärsdagen, om be-
svärstiden bestämdes till tjugu dagar än om den bestämdes till tre veckor.

Försvarets civilförvaltning hade icke något att erinra mot förkortningen
men framhöll, att det torde komma att vålla olägenhet, om besvärstiden

komme att bliva av olika längd, då besvären skulle anföras hos Kungl. Maj:t resp. i vissa besvär- och anmärkningsmål hos kammarrätten jämlikt KK 12/12 1924 med föreskrifter ang. fullföljd av talan i vissa besvär- och anmärkningsmål m. m.

Civila statsförvaltningens tjänstemannaförbund gav uttryck åt tveksamhet i anledning av den föreslagna förkortningen och anförde därom:

Förkortningen synes i varje fall böra anstå till dess pågående utredning om det administrativa besvärsinstitutet avslutats. En närmare överensstämmelse med rättegångsbalkens besvärfrister må visserligen anses önskvärd, men det torde i detta sammanhang böra beaktas, att den administrativa processen är väsentligt anorlunda ordnad. Sålunda är den alljämt i huvudsak skriftlig. Processmaterialet införes och hör måhända i regel införes i rättegången på en gång, nämligen genom besvärsskrivelsen, som regelmässigt remitteras till vederbörande verk. Någon skriftväxlingsprocedur — såsom i den gamla hovrättsprocessen — är vanligen icke anordnad, bortsett från rätten att avgiva påminnelser över utlåtanden över besvären. En förkortning av besvärstiden i andra ärenden än de, som röra tjänstetillsättning, synes därför från tjänstemännens synpunkt för det närvarande icke önskvärd.

Tveksamhet kom till synes även i *justitiekanslers- och riksåklagarämbe-tenas* yttranden. *Justitiekanslersämbetet* anförde sålunda:

Visserligen är det riktigt, att förbättrade kommunikationer kunna motivera en förkortning av 30-dagarsfristen. Å andra sidan tager det sin tid för alla dem som ej äro bosatta i huvudstaden, där ju så gott som alla ämbetsverk äro belägna, att efter erhållen kännedom om ett beslut överväga skäl för och mot anförande av besvär samt avfatta besvärsskrift. Här gäller det även ett överklagande till sista instans, låt vara ofta från den första, och där är i nya rättegångsbalken klagotiden fyra veckor.

Riksåklagarämbetet motiverade sin tveksamhet med att för övervägande av huruvida besvär skulle anföras i administrativa ärenden kortare tid icke torde böra stå till förfogande än som tillkomme den som ville söka ändring i domstols dom.

Såvitt *generaltullstyrelsen* kunde finna, föreläge det icke något egentligt praktiskt behov av att göra ändring i hävdvunna tidsfrister för besvär anförande över verkets beslut.

Kammarrätten yttrade:

Enligt 56 § kammarrättens instruktion utgör besvärstiden beträffande beslut, för vilka särskilda bestämmelser om klagan icke äro anordnade givna, sextio dagar. Denna tid är överensstämmande med den, som i allmänhet är föreskriven genom de åsyftade särskilda bestämmelserna. Såvitt angår kammarrättens beslut i dess dömande verksamhet, avser oförmälda stadgande i kammarrättens instruktion vissa anmärkningsmål.

Någon anledning att beträffande kammarrättens nu avsedda beslut föreskriva en klagotid av tre veckor synes med hänsyn till den enhetlighet, som är rådande mellan olika grupper av besvärstadganden, enligt kammarrättens mening icke föreligga.

Såsom redan nämnts gäller enligt 58 § instruktionen för lotsverket för besvär över lotsstyrelsens beslut om tjänstetillsättning eller förslag därtill,

då fråga är om befattning vid fyrstaden, en besvärstid av fyrtiofem dagar. Denna ordning ansåg *lotsstyrelsen* böra bibehållas.

Besvärssakkunniga hemställde att, därest treveckorsregeln intoges i verksstadgan, ett stadgande tillfogades däri om ytterligare två veckors besvärstid för menighet.

Frågan om verksstadgans utfärdande är för närvarande beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

För 1953 års riksdag har framlagts proposition med förslag till kommunallag (KPr 1953: 210). Propositionen har ännu icke slutbehandlats av riksdagen. Den föreslagna lagen är avsedd att ersätta LKL och LKS. I förslaget ha reglerna om besvärstid, såvitt avser kommunalbesvär, förenhetligats. I 76 § föreslås sålunda, att besvär över beslut av fullmäktige, av kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd samt av särskild besvärsnämnd skola anföras inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å kommunens anslagstavla. Fullföljes talan, gäller enligt 78 § i förslaget, att ändring må sökas i länsstyrelsens utslag, där icke för vissa frågor annorlunda är särskilt stadgat, senast inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet, dock att menighet, som klagar, åtnjuter två veckor längre besvärstid än nu sagts. Till grund för propositionen har legat kommunallagskommitténs betänkande III (SOU 1952: 14). Kommittén, som samrått med besvärssakkunniga i förevarande fråga, motiverade valet av tre veckor som den nya för land och stad enhetliga besvärstiden med att härigenom överensstämmelse vunnos med den i RB stadgade tiden för vad mot underrätts dom (s. 339). Enligt propositionen skall den nya kommunallagen träda i kraft den 1 januari 1955.

Förslag till landstingslag, likaledes avsedd att träda i kraft den 1 januari 1955, framlades den 11 december 1952 av kommunallagskommittén i dess betänkande IV (SOU 1952: 48). Enligt 78 § 1 mom. andra st. i lagförslaget skall besvärstiden beträffande beslut av landsting bliva tre veckor.

Med stöd av bemyndigande 30/4 1953 ha tillkallats sakkunniga för att verkställa översyn av gällande församlingsstyrelselagstiftning. Enligt direktiven är en av kommitténs uppgifter att verka för en anpassning av den kyrkliga kommunallagstiftningen till den föreslagna allmänna kommunallagen — bl. a. beträffande besvärstiden. Det angives tillika, att de ändrade bestämmelserna om möjligt böra vinna tillämpning från och med den 1 januari 1955. Även lagen om kommunalstyrelse i Stockholm är i enahanda syfte föremål för översyn av särskilda sakkunniga.

Besvärssakkunniga

De sakkunniga ha under sitt hittillsvarande arbete haft tillfälle att preliminärt taga ställning till huru enligt deras mening allmänna bestämmelser om besvärstidens längd böra utformas i en blivande lagstiftning om besvär. I det följande ämna de sakkunniga redovisa resultatet av dessa överväganden samt därefter ange de åtgärder, som de sakkunniga funnit böra vidtagas i nuvarande läge.

Allmänna synpunkter på besvärstidens längd

Den ovan lämnade redogörelsen för gällande bestämmelser om besvärstidens längd utvisar med all tydlighet, att dessa inbördes förete avsevärda variationer, vilka till betydande del icke äro sakligt motiverade — i vart fall icke numera. Olägenheterna av en sådan ordning äro uppenbara. Besvärssakkunniga ha också i sina direktiv fått sig anvisade uppgiften att medverka till större enhetlighet på detta område.

Då det vid fullgörandet av detta uppdrag gällt att finna ett tidsmått, som kunde lämpa sig såsom enhetlig besvärstid för normalfallen, ha de sakkunniga tillika ställts inför frågan, om icke en förkortning av nu gängse besvärstider vore möjlig. Såsom förut nämnts, gäller för närvarande beträffande administrativa beslut i flertalet fall en besvärstid av trettio dagar. Denna tid lagfästes 1866 i ett skede, då kommunikationsförhållandena voro helt andra än nutidens. Såväl ur allmän synpunkt som med hänsyn till enskilda intressen framstår nu en förkortning som ett viktigt önskemål. Betänkligheter mot förverkligandet av önskemålet möta knappast. Såsom framgår av remissvaren över förslaget till verksstadga, har själva tanken på en förkortning av besvärstiden, såvitt angår verkens beslut, föranlett erinringar endast i några få yttranden. Det synes de sakkunniga uppenbart, att besvärstiden i allmänhet kan utan olägenhet väsentligt förkortas.

Då en förändring av besvärstiden överväges, torde det vid flera tidigare tillfällen uttalade önskemålet om fristers beräkning efter kalendern böra tillgodoses. Det framfördes redan vid tillkomsten av lagen 30/5 1930 om beräkning av lagstadgad tid. I nyare lagstiftning kan också iakttagas, att man i icke ringa omfattning övergått till att bestämma frister i veckor och månader i stället för i dagar.

Då enligt vad nyss sagts den normala besvärstiden bör förkortas och sålunda understiga en månad, återstår endast att ange den i veckor. Den tid, som under dessa omständigheter närmast kan komma i fråga, är tre veckor. Om detta tidsmått väljes, kommer den allmänna administrativa besvärssfristen att överensstämma med den för vadetalan bestämda fristen, som genom RB förkortades från trettio dagar till tre veckor. Det skulle enligt de sakkunnigas mening i och för sig vara en betydande vinning, om

en och samma klagofrist i regel kunde gälla, vare sig talan föres hos besvärsmyndighet eller hos hovrätt. Vägande skäl kunna icke heller anföras för att tiden för talans fullföljande i administrativa mål i allmänhet göres vare sig kortare eller längre än motsvarande frist i rättegång. På grundval av liknande överväganden har också tre-veckorstiden godtagits av kommunallagskommittén vad angår kommunalbesvär och av utredningsmannen beträffande verksstadgan i fråga om klagan över verkens beslut. Besvärssakkunniga ha icke heller kunnat finna annat än att tre veckor skulle i normalfallen vara den mest lämpliga besvärstiden vid överklagande av administrativa beslut.

Någon motsvarighet till den förlängda fullföljdstid, som i rättegång gäller vid revision — fyra veckor — har icke synts erforderlig beträffande besvär. I förvaltningsförfarandet torde framför allt vara av vikt att besvärstiden är densamma oavsett besvärinstans. Kungl. Maj:t kan som besvärsmyndighet knappast anses intaga en från övriga besvärsprovande myndigheter så avvikande ställning, att en längre besvärstid är sakligt motiverad, då talan fullföljes hos Kungl. Maj:t än då det sker t. ex. hos annan besvärsmyndighet i huvudstaden. Medan i rättegång revisionstiden sedan gammalt varit längre än vadetiden, känner man i förvaltningen, i vart fall icke efter 1866, någon motsvarande skillnad beträffande besvärstiden vid klagan hos Kungl. Maj:t och hos annan myndighet. Kravet på likformighet inom förvaltningen måste här givas företräde framför strävan att nå överensstämmelse med RB. Remissvaren över förslaget till verksstadga utvisa också, att man inom förvaltningen i allmänhet icke ansett behov föreligga av längre besvärstid vid talan hos Kungl. Maj:t.

Från den nuvarande huvudregeln om trettio dagars besvärstid gör BesvF ett undantag för mål från de fyra nordliga länen: i mål från Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län är besvärstiden fyrtiofem dagar. Denna regel är emellertid nu — utom i några få fall — icke tillämplig inom andra områden än på det där BesvF gäller. Att man utanför denna författnings tillämpningsområde måst nöja sig med vanlig besvärstid även beträffande mål från de nordligaste länen synes icke ha givit anledning till vanskligheter. Med nutida kommunikationer torde det icke kunna möta några allvarigare betänkligheter att låta särregeln beträffande dessa län försvinna, oaktat besvärstiden härigenom skulle för deras vidkommande skäras ned till mindre än hälften, från 45 till 21 dagar. Länsstyrelsen i Jämtlands län har också i sitt remissvar över utredningsmannens betänkande uttalat sig mot en särslagstiftning för norrlandslänen. Det kan tilläggas, att de längre klagotider, som gällde för de nordligaste länen enligt GRB, bortfallit i RB.

Annorlunda förhåller det sig med den i BesvF upptagna regeln, att menighet åtnjuter femton dagars längre besvärstid än enligt huvudregeln. Motivet för detta särstadgande är uppenbarligen att söka i de svårigheter som ofta måste möta för menighet att inom stadgad besvärstid förbereda och därpå vid vederbörligen utlyst sammankomst fatta beslut om överklagande. För den skull har man även i några specialbestämmelser samt i kom-

munallagarna tillerkänt menighet längre besvärstid. Om den ordinära besvärstiden förkortas till tre veckor, blir den påtagligen otillräcklig för menigheter. Visserligen stadgas icke i RB någon förlängning av fullföljdstiderna för menighet. Vikten av att domen vinner laga kraft gentemot envar vid en viss, av alla förutsebar tidpunkt är i rättegång så stor, att varje avvikelse beträffande fullföljdsfristen, som skulle medföra rubbning härutinnan, är omöjlig. Dessa hänsyn göra sig emellertid ej gällande med samma styrka i förvaltningsförfarandet, där lagakraftens inträde i allmänhet blir beroende av när delgivning kan komma till stånd och sålunda normalt inträffar vid olika tidpunkter i förhållande till olika klagoberättigade. Under sådana omständigheter synas hinder icke möta att i förvaltningsförfarandet giva menighet något längre besvärstid än annan klagande. I nära anslutning till nu rådande ordning synes det de sakkunniga därför lämpligt att — i överensstämmelse med vad som stadgas i 78 § förslaget till kommunallag — menighet tillerkännes en besvärstid, som med två veckor överstiger vad eljest skolat gälla.

Det torde icke vara erforderligt att här närmare ingå på innebörden av begreppet menighet, vilket för övrigt brukas även i RB (se t. ex. 10: 1, 11: 2 och 33: 18). Den rättspraxis, som i detta hänseende utbildat sig, torde även framgent kunna tjäna till vägledning.

På grundval av överväganden, som nu redovisats, ha besvärssakkunniga för avsikt att i den lagstiftning rörande besvär, med vars förberedande de äro sysselsatta, föreslå intagande av generella regler om en besvärstid av tre veckor, förlängd med två veckor för klagande menighet. Därvid förutsättes, att avvikande regler skola kunna gälla på särskilda områden.

Besvärssakkunnigas förslag

Att de sakkunniga — mot vad som tidigare anförts om planläggningen av deras arbete — ansett sig böra nu upptaga frågan om besvärstidens längd till särbehandling förtjänar att något motiveras.

Såsom redan framhållits, kan man förvänta att tre-veckorstiden kommer att gälla i fråga om alla kommunalbesvär från och med ingången av år 1955. Skäl finnas också att antaga, att den föreslagna verksstadgan — innehållande enahanda regler om besvärstid — kommer att sättas i kraft från samma tidpunkt, såvitt angår huvuddelen av de centrala verken. Om så sker, kommer den grupp av besvärshandlingar, som i det föregående benämnts instruktionsbestämmelser, att till största delen ersättas av enhetliga regler med avseende å besvärstidens längd, regler som avvika från den nu gällande allmänna besvärshandlingens bestämmelse och från den stora massan av specialbestämmelser. De sakkunniga ha i detta läge ansett det ofrånkomligt att omedelbart upptaga frågan om besvärstidens längd till närmare övervägande.

Genomfördes allenast de nu omnämnda författningsändringarna, skulle resultatet bliva, att oenhetligheten i fråga om besvärstidens längd ökades

i betänklig grad. Vidare skulle rättsläget bliva oklart och betydande rättsosäkerhet uppstå, framför allt därigenom att det för den enskilde mången gång kunde bliva svårt att i ett givet fall avgöra vilken besvärstid som gällde. Åtgärder för uppnående av större enhetlighet i fråga om besvärstiden torde därför vara behövliga. Då tre-veckorstiden är den som enligt de sakkunnigas mening småningom bör bliva allmänt gällande, kan den eftersträvide enhetligheten uppnås endast på det sätt, att denna tid stadgas även i specialbestämmelserna och i BesvF:s allmänna bestämmelser.

Önskar man ändra specialbestämmelsernas innehåll, äro olika möjligheter tänkbara.

Närmast till hands ligger det alternativet att i samtliga ifrågakommande specialbestämmelser införa stadgande om tre veckors besvärstid. Ett synnerligen omfattande lagstiftningsarbete bleve i sådant fall nödvändigt. Då vissa från huvudregeln avvikande specialbestämmelser av praktiska skäl måste finnas kvar, ställdes lagstiftaren inför tvånget att genomgå samtliga existerande specialbestämmelser för att sålla ut dem, som icke skulle beröras av en ändring. För att kunna träffa avgörande om dessa undantag skulle erfordras specialundersökningar i stort antal rörande huruvida skäl föreläge för att i vederbörande författning bibehålla en besvärstid, avvikande från den normala tre-veckorstiden. Besvärssakkunniga ha icke ansett ett sådant arbete, som skulle förrycka deras övriga verksamhet, på nuvarande stadium kunna komma i fråga. Enligt den plan för utredningsarbetet, efter vilken de sakkunniga enligt vad ovan sagts arbeta, bör en allmän genomgång av speciallagstiftningen i dess helhet företagas först i ett senare skede. Att nu företaga en översyn av specialregler rörande blott en detalj i besvärslagstiftningen synes de sakkunniga icke ändamålsenligt ur arbets-synpunkt.

Ett annat alternativ vore att genom en ny lag av BesvF:s typ generellt införa en besvärstid av tre veckor och upphäva vad i specialförfattningar funnes stadgat stridande däremot. En sådan lag skulle även göra föreskrifter om besvärstid i instruktionsbestämmelser överflödiga. Då behovet av avvikande särregler kvarstode, bleve emellertid, på samma sätt som nyss angivits, en tidsödande genomgång av nu gällande specialbestämmelser ofrånkomlig för att de nödvändiga undantagen från lagens föreskrifter skulle kunna utpekas. Därtill kommer att denna metod att — utan ändring av vederbörande specialbestämmelsers text — sätta dessa ur kraft är betänklig och ur rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande. En i vederbörande författningstext kvarstående regel om en vanligtvis längre besvärstid än den i själva verket gällande skulle säkerligen i många fall förorsaka att klagomöjligheten försuttes.

Av grunder, som nu angivits, ha de sakkunniga icke sett sig i tillfälle att framlägga förslag, som innebära genomgående ändring av specialbestämmelserna; dock torde, såsom längre fram kommer att utvecklas, en ändring av innehållet i specialbestämmelserna i stor utsträckning kunna åstadkommas på annan väg.

Under sådana förhållanden återstår för de sakkunniga endast att överväga en ändring av den allmänna besvärbestämmelsen i BesvF. Några hinder av det slag, som förelegat beträffande specialbestämmelserna, möta icke därvidlag. Det skulle visserligen kunna invändas, att mycket icke vore att vinna med en lagstiftningsåtgärd, som införde tre veckors besvärstid allenast på de områden, där BesvF gäller. En sådan författningsändring torde likväl icke vara av så begränsat värde som i förstnämnda kan synas.

I det föregående har lämnats en redogörelse för BesvF:s tillämpningsområde (se s. 18). Av vad där anföres framgår, att förordningens största praktiska betydelse för närvarande torde ligga däri, att dess regler — på grund av de hänvisningar till dem som förekomma i specialbestämmelserna — i mycket stor omfattning giva det reella innehållet åt dessa bestämmelser. Genom en ändring av BesvF ändras sålunda tillika i verkligheten innehållet i en avsevärd del av specialbestämmelserna. Genomfördes en dylik ändring samtidigt med att kommunallagsreformen och verksstadgan trädde i kraft, skulle otvivelaktigt tre-veckorsregeln komma att gälla inom större delen av stats- och kommunalförvaltningen.

Om BesvF:s allmänna regler om en besvärstid av trettio dagar resp. fyrtiofem dagar ersättas av generella stadganden om en besvärstid av tre veckor, ha statsmakterna vidare så tydligt som möjligt givit uttryck åt uppfattningen att sistnämnda tid framdeles skall vara den normala besvärstiden. Redan att få detta auktoritativt fastslaget är en betydande vinning, som underlättar uppnåendet av en mera fullständig enhetlighet inom en överskådlig framtid.

Med hänsyn till att, såsom redan nämnts, vadetiden vid fullföljd av talan från underrätt till hovrätt tillika är tre veckor, skulle det finnas goda förutsättningar för att hos allmänheten skapa insikt om att den som vill föra talan hos högre myndighet vanligen har tre veckor på sig för ändamålet.

Otvivelaktigt är den nackdelen förenad med den ifrågasatta lösningen, att en lång rad specialbestämmelser — bl. a. flertalet av de ovan (s. 11—13) återgivna — även framgent komma att innehålla regler om besvärstid av annan längd än tre veckor. Resultatet skulle sålunda bliva att på vissa områden tre-veckorstiden komme att gälla, på andra besvärstider om oftast trettio dagar.

Den omedelbara olägenheten av en sådan bristande enhetlighet torde emellertid icke vara alltför betydande. Risken för rättsförluster bör sålunda icke överdrivas. Om nämligen någon i fall, då en specialbestämmelse, stadgande längre besvärstid än tre veckor, rätteligen gällde, skulle, i tro att tre-veckorsregeln vore tillämplig, ingiva sina besvär redan inom tre-veckorsfristen, vore någon skada icke skedd. Rättsförlust skulle möjligen kunna uppkomma i detta fall på så vis, att någon, som önskade klaga men försummat att göra detta inom tre veckor, underlåte att sända in besvärslaga i den tro att besvärstiden redan vore utgången, ehuru så i själva verket ännu icke vore fallet. Denna situation kan dock icke tillmätas större betydelse.

Risken för rättsförlust bleve större i de fall, då specialbestämmelsen stadgade en besvärstid av tjugu dagar eller en än kortare tid. Den klagande kunde då förledas att tro, att han enligt den vanliga regeln hade tre veckor på sig. Motsvarande risk förefinnes emellertid även med det innehåll BesvF nu har. Bestämmelser av ifrågavarande slag äro för övrigt relativt sällsynta och risken därför begränsad.

Under alla omständigheter måste de olägenheter, som således kunna uppkomma, bedömas vara avsevärt mindre än om, sedan instruktionsbestämmelserna till största delen ersatts av verksstadgans regler, dessa senare å ena samt den allmänna besvärshöjningsbestämmelsen och de specialbestämmelser, som hänvisa till denna, å andra sidan komme att ha olika innehåll såvitt rör besvärstidens längd.

De svårigheter, som här angivits, måste för övrigt betraktas såsom övergående. Väljes en lösning av det slag, som nu diskuteras, kan man nämligen utgå från att de specialbestämmelser, i vilka andra besvärstider än tre veckor komme att kvarstå, successivt ändras, i den mån icke i något fall särskilda skäl finnas för bibehållande av en avvikande besvärstid. Då ändring av andra skäl skall företagas i en författning, torde sålunda tillfället komma att begagnas att i mån av behov även revidera däri förekommande bestämmelser om besvärstid. Att tre-veckorstiden kommer att införas i all ny lagstiftning, om icke särskilda skäl tala för annat, får tagas för givet.

Under angivna förhållanden ha de sakkunniga, då de vägt fördelar och nackdelar mot varandra, funnit vad som kan ernås genom en ändring av den allmänna besvärshöjningsbestämmelsen i BesvF, oaktat någon allmän översyn av specialbestämmelserna icke nu kommer till stånd, vara av så stor praktisk betydelse, att de vilja förordna en sådan begränsad reform.

Lagtekniskt skulle det ligga närmast till hands att genomföra vad nu förordats på det sätt, att BesvF ersattes av en ny författning av det innehåll, som i det föregående angivits. BesvF tillkom för snart 90 år sedan och bygger på helt andra förhållanden än de som nu råda. Det skulle därför förefalla naturligt att, då det materiella innehållet i författningen i allt väsentligt skall ändras, denna i sin gamla form finge försvinna. Då de sakkunniga i allt fall stannat för att förordna den utvägen att — med bibehållande av BesvF — i denna allenast föreslå de ändringar, vilka äro erforderliga för det omedelbara syftet att förenhetliga och förkorta besvärstiden, ha skälen härför varit två.

Därest en helt ny författning antoges, skulle lätt tvivelsmål uppkomma om dennas tillämpningsområde. För de sakkunniga har det framstått som väsentligt att icke i nuvarande läge rubba det inbördes förhållandet mellan de olika grupperna av besvärshöjningsbestämmelser. Om så skedde, skulle nämligen ytterligare rättsosäkerhet uppkomma i åtskilliga fall. Bibehålles BesvF, kan det däremot göras fullt klart, att denna författning även efter lagändringen har samma tillämpningsområde som förut, ehuru dess materiella

innehåll är ett annat än tidigare. Vidare markeras på ett tydligt sätt att här är fråga om ett provisorium. Det synes olämpligt att — i avvaktan på den lagstiftningsreform, som de sakkunniga förbereda och som är avsedd att leda till BesvF:s upphävande — under en mellanperiod antaga en helt ny lag.

Då de sakkunniga valt den lösning, som nu förordas, ha de, såsom redan påpekats, förutsatt att de specialbestämmelser, som komma att innehålla regler om annan besvärstid än tre veckor, i mån av behov bliva föremål för en successiv revision.

Enligt de sakkunnigas mening torde blott undantagsvis bärande skäl föreligga att framdeles bibehålla tider om trettio dagar och en månad och knappast heller tider om sextio dagar och två månader. I dessa fall synes vanligen en reduktion till normaltiden av tre veckor kunna ske. För de fall, då längre besvärstid är nödvändig, torde icke vara praktiskt lämpligt att använda standardiserade tider. Besvärstiden får i dessa lägen bestämmas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.

Vad angår sådana i specialbestämmelserna förekommande besvärstider, vilka äro kortare än tre veckor, torde till en början vara tydligt, att regler om tjugo dagar äro obehövlige. I dylika fall kan tre-veckorstiden utan olägenhet tillämpas. Någon gång torde dock skäl kunna påvisas för en besvärstid avsevärt kortare än tre veckor. Däröfver vittnar det förhållandet, att åtskilliga författningar redan meddela regler av sådant innehåll. Uppenbarligen kan det i vissa situationer vara nödvändigt att det slutliga avgörandet träffas särskilt snabbt; det ter sig då ej sällan naturligt, att den klagoberättigade får nöja sig med en kort besvärstid. Med utgångspunkt från att besvärstiderna ej böra bestämmas i dagar utan i veckor eller månader står valet vad angår den kortare besvärstiden mellan en vecka och två veckor. I sitt slutliga förslag ämna de sakkunniga förordas, att de kortare besvärstiderna standardiseras till en vecka. På tillskyndan av de sakkunniga har så redan skett i ett fall (se 13 § 4 mom. första st. JaktL).

Vad beträffar vissa specialbestämmelser torde det sannolikt vara påkallat att omedelbart upptaga frågan om eventuell ändring i dessa. De sakkunniga föreställa sig att myndigheterna — i samband med remiss av detta betänkande — kunde åläggas att angiva, huruvida inom vederbörande myndighets verksamhetsområde specialbestämmelser förefinnas, vilka icke utan olägenhet kunna stadga annan besvärstid än den normala å tre veckor och därför böra omedelbart ändras eller upphävas. Sådant behov kan t. ex. föreligga beträffande beslut av kommunala nämnder, mot vilka talan föres genom förvaltningsbesvär. Det kan nämligen väntas föranleda viss osäkerhet bland allmänheten, om för beslut av kommunal nämnd besvärstid av olika längd gällde, beroende på om beslutet skall överklagas genom kommunalbesvär eller i annan ordning. Även KK 12/12 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m. torde böra beaktas i detta sammanhang. I den mån ändringar i specialbestämmelserna anses omedelbart behöfliga, böra de företagas i så god tid, att de kunna träda i

kraft samtidigt med övriga nu ifrågasvarande författningsändringar den 1 januari 1955.¹

Då den nya besvärstiden i BesvF liksom förut skall räknas från beslutets delfående, behöver frågan om utgångspunkten för besvärstidens beräkning ej närmare beaktas i sammanhang med den av de sakkunniga föreslagna ändringen i denna författning. Annorlunda ställer det sig självfallet, då fråga blir om att i en specialbestämmelse t. ex. avkorta en besvärstid, som gjorts särskilt lång, därför att den börjar löpa redan från beslutets dag, till normaltiden tre veckor. Dessa överväganden få emellertid göras från fall till fall, då fråga av sådant slag uppkommer i samband med tilltänkt ändring av specialbestämmelse.

Besvärssakkunniga ha utgått från att den föreslagna ändringen av BesvF måste ske i form av lag, stiftad enligt regeringsformen 87 § 1 mom. Detta är önskvärt redan på grund av den vikt, som numera måste tillmätas ifrågasvarande förordning. Vidare är att beakta, att hänvisningar till BesvF förekomma i ett stort antal lagar av olika beskaffenhet. Det skulle under sådana omständigheter knappast vara riktigt att innehållet i BesvF ändrades i administrativ väg. Såsom framgår av vad tidigare anförts ha de sakkunniga — då de föreslagit, att ändringen i BesvF skall ske genom lag — icke avsett annat än att skänka förändrat innehåll åt BesvF. Den föreslagna lagen har allenast till uppgift att ersätta vissa föreskrifter i BesvF med andra sådana och syftar icke till en rubbning av gränserna för förordningens nuvarande tillämpningsområde, sådant detta i det föregående beskrivits. Efter BesvF:s tillkomst utfärdade särskilda besvärbestämmelser beröras sålunda icke av lagen (annat än indirekt i den mån bestämmelse innehåller hänvisning till BesvF). Till klagörande av detta förhållande har i slutstadgandet intagits en föreskrift av innehåll att vad i lagen stadgas ej gör ändring i särskilda bestämmelser om besvärstid.

Den nu föreslagna lagen kommer, om den antages, att i viss utsträckning begränsa Kungl. Maj:ts möjligheter att framdeles i administrativ väg föreskriva annan besvärstid än den i lagen angivna. De sakkunniga förutsätta visserligen, att på områden, där Kungl. Maj:t i författningar av administrativ natur redan givit specialbestämmelser om besvärstid, Kungl. Maj:t skall vara oförhindrad att även framgent själv meddela sådana; av vikt är därvid emellertid självfallet att avvikelser från normaltiden icke tillåtas i andra fall än då dylika äro ofrånkomliga. Däremot kommer Kungl. Maj:t att på områden, där BesvF är omedelbart tillämplig, sakna befogenhet att i administrativ ordning stadga annan besvärstid än den i BesvF föreskrivna. Ett praktiskt betydelsefullt exempel är det fall att fråga är om ett område, som hittills varit oreglerat, såvitt avser besvärstiden, och där för den skull BesvF måste anses gälla. I dylika situationer måste bestämmelser, som innebära avvikelse från BesvF, iklädas lags form. När fråga uppkommer om nya avvikelser från den normala besvärstiden, måste mot varandra vägas intresset av

¹ Jämväl vid bestämmande av andra frister än besvärfrister — se ovan s. 13 not 1 — synes tre-veckorsberäkningen i stor utsträckning kunna komma till användning.

att beslutet så snart som möjligt vinner laga kraft och anspråken — särskilt den enskildes — på skäligt rådrom. Denna avvägning är av sådan natur, att riksdagens medverkan därvid synes rimlig. Med hänsyn härtill och då något verkligt behov av att i situationer, om vilka nu är fråga, i administrativ väg föreskriva annan besvärstid än tre veckor kan antagas uppkomma så sällan, att det icke behöver beaktas i samband med denna provisoriska lagstiftning, ha de sakkunniga avstått från att föreslå intagande i lagen av ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att i administrativ ordning frångå lagens regler.

De sakkunniga övergå slutligen till att kommentera det av dem framlagda lagförslagets avfattning.

Av skäl som redan anförts har särregeln om mål från de fyra nordligaste länen föreslagits skola utgå. På grunder som ovan berörts har vidare förlängningen av besvärstiden för klagande menighet föreslagits skola ändras från femton dagar till två veckor. Med hänsyn till innehållet i 2 § andra st. lagen 21/6 1946 om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m. böra stadgandena om tolvslaget bortfalla. BesvF utgår i sin nuvarande lydelse från den vid tiden för dess tillkomst gällande regeln att besvär skulle *inlämnas* hos vederbörande myndighet inom besvärstiden. Enligt nu gällande rätt är avgörande att besvären inom sagda tid *inkommit* till myndigheten. De sakkunniga ha föreslagit en jämkning i ordalagen med hänsyn härtill. I övrigt ha de sakkunniga icke ansett sig böra företaga en i och för sig behövlig modernisering av förordningen, t. ex. vad beträffar de regler, vilka undantaga vissa områden från förordningens tillämpning. Icke heller har i förslaget upptagits något kompletterande stadgande om till vilken myndighet besvären skola ha inkommit. Skälen till att de sakkunniga begränsat sig till de nyss angivna ändringarna ha redovisats i det föregående (se s. 31—32).

I förslaget till verksstadga saknas bestämmelse om förlängning av klagotiden för menighet. De sakkunniga ha för avsikt att i särskild ordning¹ föreslå, att jämväl vid klagan enligt verksstadgan menighet skall äga tillgodojuta två veckor längre besvärstid än vad eljest är stadgat. Härigenom skulle på denna punkt åstadkommas den önskvärda fullständiga överensstämmelsen till innehållet mellan BesvF, verksstadgan och kommunallagarna.

Ändringen av BesvF föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1955. I likhet med vad som föreskrives i 8 § förslag till lag om införande av kommunallagen bör dock gälla att beträffande överklagande av beslut, som meddelats före nämnda dag, förut gällande föreskrifter skola tillämpas. Med beslut åsyftas här just det aktuella avgörande, om vars överklagande är fråga. Om sålunda en sak avgjorts i första instans genom beslut, som med-

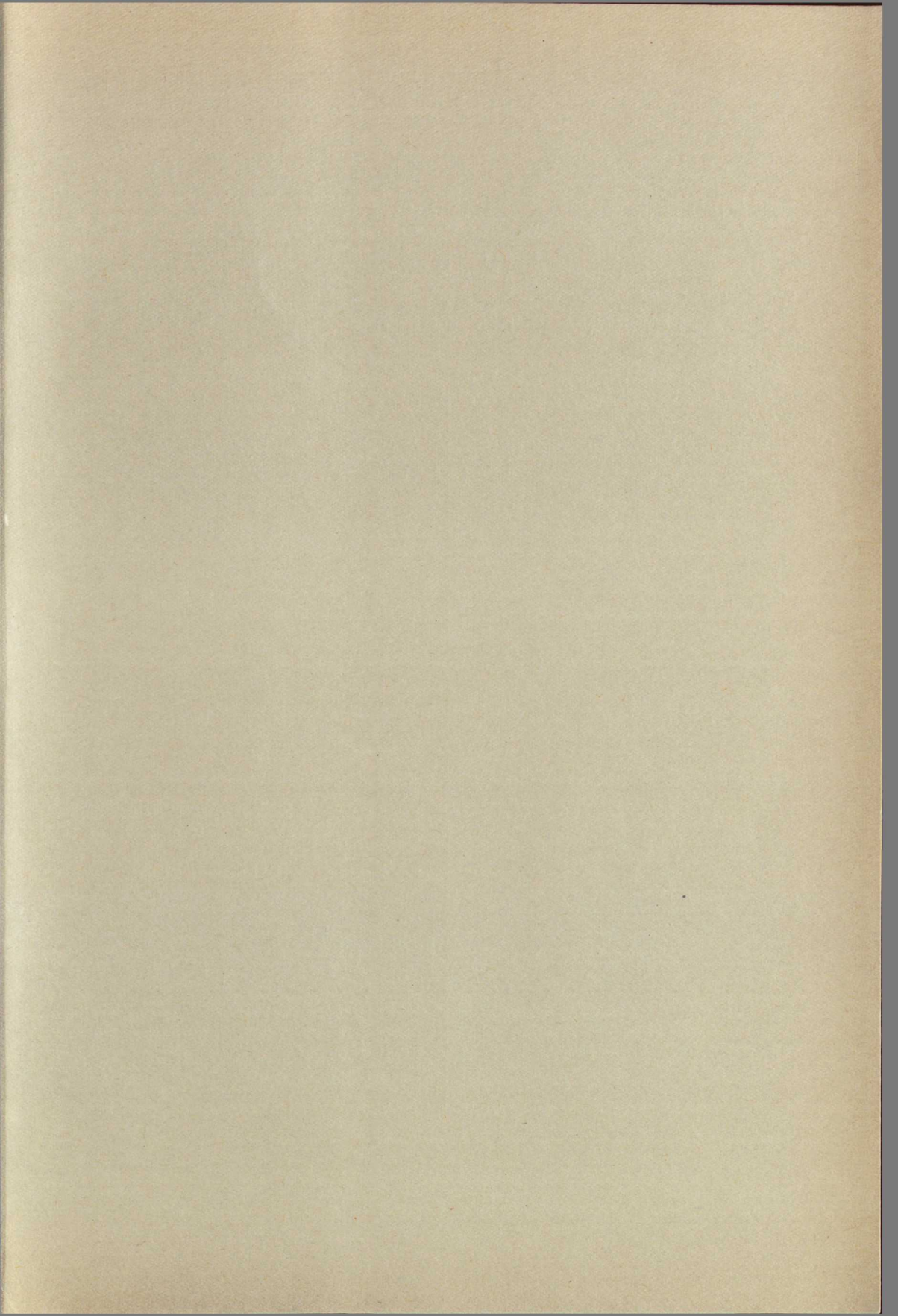
¹ Sedan i anledning av remiss den 4 juni 1951 yttranden inkommit över Promemoria med förslag till allmän verksstadga (SOU 1951: 12), ha besvärssakkunniga den 11 juni 1953 ålagts att avgiva yttrande i ärendet.

delats före den 1 januari 1955, skola å överklagande av beslut, som i anledning av fullföljd talan mot förstnämnda beslut meddelats sagda dag eller senare, nya lagens föreskrifter bliva tillämpliga.

Då det föreslagits att vad i lagen stadgas ej skall göra ändring i särskilda bestämmelser om besvärstid, åsyftas med sistnämnda uttryck själfvallet endast nu gällande bestämmelser, som meddelats efter BesvF:s tillkomst; äldre mot BesvF stridande stadganden upphörde att gälla vid denna förordnings ikraftträdande.

Förkortningar

ArbskL	=	Arbetarskyddslagen 3/1 1949.
BesvF	=	KF 14/12 1866 ang. ändring av gällande stadganden om tid för besvärs anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk.
FolkbF	=	Kungl. Maj:ts folkbokföringsförordning 28/6 1946.
FT	=	Förvaltningsrättslig tidskrift.
FvL	=	Lagen 14/6 1918 om fattigvården.
GRB	=	Gamla rättegångsbalken.
GruvL	=	Gruvlagen 3/6 1938.
Instr	=	Kungl. instruktion.
JaktL	=	Lagen 3/6 1938 om rätt till jakt.
KBr	=	Kungl. brev.
KCirkBr	=	Kungl. cirkulärbrev.
KF	=	Kungl. förordning.
KK	=	Kungl. kungörelse.
KPr	=	Kungl. proposition.
LFS	=	Lagen 6/6 1930 om församlingsstyrelse.
LKL	=	Lagen 6/6 1930 om kommunalstyrelse på landet.
LKS	=	Lagen 6/6 1930 om kommunalstyrelse i stad.
LLt	=	Lagen 20/6 1924 om landsting.
LänsstInstr	=	Länsstyrelseinstruktionen 5/6 1953.
RB	=	Rättegångsbalken.
RÅ	=	Regeringsrättens årsbok.
SparbL	=	Lagen 29/6 1923 om sparbanker.
TaxF	=	Taxeringsförordningen 28/9 1928.
UL	=	Utsökningslagen 10/8 1877.



Statens offentliga utredningar 1953

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Förslag till lagstiftning om insemination. [9]
Förslag till brottsbalk. [14]
Enhetligt frihetsstraff. [17]
Promemoria med förslag till vissa åtgärder för att nedbringa väntetiderna vid sinnesundersökning i brottmål. [21]
Nåd i brottmål. Statistiska uppgifter för 1900-talets första hälft. [22]
Betänkande med förslag till vissa ändringar i rättegångsbalken m. m. [26]
Abortfrågan. [29]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Valkretsar vid fullmäktigeval i kommunerna. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. 4. [1] 5. Det proportionella valsättet vid landstingsval. [25]
Lika lön för män och kvinnor i det statliga lönesystemet. [18]
Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål. [30]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Generella metoder och fysiska kontroller inom investeringspolitiken. [6]
Utredning om fastighetsbeskattningen. [8]
Konsumentprisindex. Betänkande angående omläggning av levnadskostnadsindex. [23]

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fakta om olja. [12]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande med förslag till fiskeristadga m. m. [2]
Betänkande med förslag till åtgärder för stödjan av hästavlen m. m. [3]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Sågverksindustrin i södra Sverige. [19]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Landsbygdens elkräftförsörjning. [13]
Trafiknykterhet. [20]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Läkarutbildningen. [7]
Betänkande med förslag till allmänna riktlinjer för denna territoriella pastoratsindelningen och församlingsprästerliga organisationen m. m. [11]
Juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning. 1. [15]]
2. Bilagor. [16]
Betänkande och förslag angående folkhögskolans ställning och uppgifter. [24]

Försvarsväsen.

Förband och bygg. [10]
Psykologiskt försvar. [27]
Befälsordningen vid infanteriet. [28]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordiska parlamentariska kommittén. 4. Nordisk passfrihet. [4] 5. Lättnader i fråga om tullbehandling m. m. av motorfordon i trafiken mellan de nordiska länderna. [5]