



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

EX. A

S. O. V.
0

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1955:19

Justitiedepartementet



**ADMINISTRATIVT
RÄTTSSKYDD**

PRINCIPBETÄNKANDE AVGIVET AV

BESVÄRSSAKKUNNIGA

Stockholm 1955

Statens offentliga utredningar 1955

Kronologisk förteckning

1. Lag om jordbrukskasserörelsen m. m. Kihlström. 160 s. Jo.
2. Stöd åt den mindre och medelstora skeppsfarten. Idun. 280 s. H.
- 3 o. 4. Nordiska post- och teletaxor. Idun. 37 s. U.
5. Prissättningen på jordbruksprodukter. Bilaga 1. Marcus. 101 s. Jo.
6. Vattenvården. Hæggström. 133 s. Jo.
7. Det mindre jordbrukets möjligheter att uppnå bättre lönsamhet. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 402 s. Jo.
8. Tvätt. Kihlström. 368 s. S.
9. Frågan om statsinlösen av stamaktierna i LKAB. Marcus. 181 s. Fi.
10. Vidyftiga rättegångar. Norstedt. 72 s. Ju.
11. Psykologisk utbildning och forskning. Idun. 324 s. E.
12. Rationalisering av sjukhusdriften. Kihlström. 233 s. I.
13. Utlandstransaktionerna och den svenska ekonomin. Av B. Metelius. Idun. 245 s. Fi.
14. Yrkesskolornas handelsundervisning m. m. Marcus. 489 s. E.
15. Detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Kopparbergs och Gävleborgs län. Kihlström. 47 s. K.
16. Pris och prestation i handeln. Idun. 478 s. H.
17. Sekretessen vid förundersökning i brottmål. Kihlström. 92 s. I.
18. Undersökningar rörande små avloppsreningsanläggningar. Victor Petterson. 105 s. I.
19. Administrativt rättsskydd. Kihlström. 104 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 1955:19

Justitiedepartementet



ADMINISTRATIVT
RÄTTSSKYDD

*Principbetänkande angående besvärsinstitutet
och därmed sammanhängande ämnen
avgivet av*

Besvärssakkunniga

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERI AB
STOCKHOLM 1955





ADMINISTRATIVE
RECORDS

For information of the members of the Board of Regents
and the State Board of Education
and the State Board of Civil Service
and the State Board of Mental Hygiene
and the State Board of Prison Commissioners
and the State Board of University and College Trustees
and the State Board of Technical Education
and the State Board of Vocational Education
and the State Board of Technical Education
and the State Board of Vocational Education

INNEHÅLL

Innehåll	3
Skrivelse till departementschefen	5
<i>I. Inledning</i>	<i>7</i>
<i>II. Det administrativa rättsskyddets former. Allmän översikt</i>	<i>12</i>
<i>III. Rättsskyddets anordning i främmande länders rätt</i>	
1. Preventivt rättsskydd	16
2. Korrektivt rättsskydd; allmän översikt över rättelsemöjligheter	21
3. Extern rättelse i olika länder	28
England	28
Amerikas Förenta Stater	29
Danmark och Norge	30
Frankrike	31
Tyskland	33
Finland	35
4. Sammanfattning	36
<i>IV. Rättsskyddets anordning i svensk rätt</i>	
1. Preventivt rättsskydd	37
2. Självrättelse	41
3. Besvärsinstitutet	
a. Allmänna anmärkningar	42
b. Besvär hos överordnade organ	42
c. Besvär hos förvaltningsdomstolar m. fl.	44
4. Rättelse genom överordnat organ oberoende av besvär	46
5. Talan vid allmän domstol	47
6. Särskilda rättsmedel	50
7. Normkontroll	50
<i>V. Gällande rätts förtjänster och brister</i>	
1. Reformförslag	52
2. De sakkunniga	58
<i>VI. Riktlinjer för lagstiftning</i>	
1. Inledning	68
2. Generella regler om domstolsprövning?	69
3. Besvärsinstitutet	
a. Allmänna och speciella regler	73
b. Lagstiftningens allmänna karaktär	76

c. Besluts överklagbarhet. Besvärsrätt	79
d. De besvärsprövande myndigheterna i allmänhet; instansordningen	81
e. Regeringsrättens kompetens	82
f. Förvaltningsdomstolar	86
g. Besvär förfarandet	87
h. Tillvaratagandet av allmänna intressen i besvärsmål	90
i. Nya former av besvär?	91
4. Med besvär sinstitutet sammanhängande ämnen	94
a. Allmänna regler om beslut och deras delgivning	94
b. Särskilda rättsmedel	95
c. Administrativa rättelsemöjligheter utom ramen för besvär sinstitutet	97
d. Talan vid allmän domstol	99
e. Preventivt rättsskydd	100
Särskilt yttrande av ledamoten Åkesson	103

*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 ämnen ledamoten av riksdagens första kammare professorn N. Herlitz, tillika ordförande, regeringsrådet S. H. H. Björkholm och landssekreteraren N. O. Åkesson. De sakkunniga ha antagit benämningen besvärssakkunniga. Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades numera hovrättsassessorn docenten G. Petrén. Som biträdande sekreterare åt de sakkunniga ha varit förordnade för tiden den 1 januari 1950—den 31 juli 1951 numera kammarrättsfiskalen E. Eklund och sedan den 1 juni 1954 e. o. amanuensen i kammarrätten B. Wennergren.

Under sitt arbete med förberedande av en lagstiftning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor ha besvärssakkunniga funnit sig böra redovisa vissa därvid företagna allmänna undersökningar och principiella överväganden i ett särskilt betänkande, vari — mot bakgrunden av en allmän översikt över det administrativa rättsskyddet — allmänna riktlinjer i korthet angivas för de förslag, som de sakkunniga ämna avgiva. Skälen för betänkandets avgivande angivas s. 10 f. Med åberopande av det anförda få de sakkunniga härmed vördsamt överlämna bifogade principbetänkande om Administrativt rättsskydd.

Betänkandet har i huvudsak utformats av undertecknad Herlitz.

Särskilt yttrande har avgivits av undertecknad Åkesson.

Stockholm den 26 mars 1955.

Nils Herlitz

Sven Björkholm

Olof Åkesson

|Gustaf Petrén

The History of the City of

London

The history of London is a long and varied one, stretching back to the Roman occupation of Britain. The city was founded by the Romans in AD 43, and was known as Londinium. It was one of the most important cities in the Roman Empire, and was the center of the province of Maxima Caesariensis. The city was destroyed by fire in AD 60, but was rebuilt and flourished again. It was the capital of the Anglo-Saxon kingdom of Kent, and was the seat of the Anglo-Saxon kings. The city was captured by the Vikings in 878, but was eventually reclaimed by the Anglo-Saxons. The city was the center of the Anglo-Norman empire, and was the seat of the Anglo-Norman kings. The city was the center of the English monarchy, and was the seat of the English kings. The city was the center of the English Renaissance, and was the seat of the English Renaissance. The city was the center of the English Industrial Revolution, and was the seat of the English Industrial Revolution. The city was the center of the English Empire, and was the seat of the English Empire. The city was the center of the English Commonwealth, and was the seat of the English Commonwealth. The city was the center of the English Republic, and was the seat of the English Republic. The city was the center of the English Empire, and was the seat of the English Empire. The city was the center of the English Commonwealth, and was the seat of the English Commonwealth. The city was the center of the English Republic, and was the seat of the English Republic.

17th Century

The 17th century was a period of great change for London. The city was the center of the English Revolution, and was the seat of the English Revolution. The city was the center of the English Commonwealth, and was the seat of the English Commonwealth. The city was the center of the English Republic, and was the seat of the English Republic. The city was the center of the English Empire, and was the seat of the English Empire. The city was the center of the English Commonwealth, and was the seat of the English Commonwealth. The city was the center of the English Republic, and was the seat of the English Republic.

I. Inledning

I en vid 1942 års riksdag av herr Herlitz m. fl. väckt motion (nr I:141) yrkades, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t 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. Första lagutskottet biträdde i sitt i anledning av motionen avgivna utlåtande (nr 34) motionärernas yrkande. Sedan kamrarna bifallit utskottets hemställan, anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 16 maj 1942 (nr 236), att Kungl. Maj:t ville låta verkställa den ifrågavarande utredningen.

Den 15 juli 1944 förordnade Kungl. Maj:t Herlitz 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 för utredningen meddelades ej.

Utredningsmannen avlämnade den 8 oktober 1946 sin utredning »Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor» (SOU 1946:69).

Sedan ett stort antal myndigheter och vissa sammanslutningar beretts tillfälle att inkomma med yttrande över utredningen och därvid framställde de förslag och önskemål, vartill densamma kunde giva anledning, inkommo yttranden från följande myndigheter och sammanslutningar: arméförvaltningen, marinförvaltningen, flygförvaltningen, försvarets civilförvaltning, krigsmaterielverket, försvarets fabriksstyrelse, socialstyrelsen, försäkringsrådet, medicinalstyrelsen, statens hyresråd, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, bank- och fondinspektionen, riksräkenskapsverket, statens pensionsanstalt, skolöverstyrelsen, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, egnahemsstyrelsen, statens bränslekommission, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län, domkapitlen i Uppsala, Skara, Strängnäs, Växjö och Göteborg, kanslern för rikets universitet, svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund, svenska

landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, föreningen Sveriges kommunalborgmästare, Sveriges juristförbund och Sveriges hradsskrivareförening.

I det anförande till statsrådsprotokollet den 4 mars 1949, vari dåvarande statsrådet Gunnar Danielson hemställde om bemyndigande att tillkalla de sakkunniga, erinrade statsrådet om 1942 års riksdags ovannämnda skrivelse samt nyss omförmälda av Herlitz 1946 avlämnade utredning. Anknytande till denna uttalade statsrådet:

Betänkandet har närmast karaktären av en sådan planläggning av lagstiftningsarbetet som utskottet ifrågasatt. I betänkandet framläggas sålunda inga författningsförslag utan det utmynnar i uttalanden om önskvärdheten av lagstiftning rörande olika till förvaltningsförfarandet hörande ämnen. Det framhålles, att sådan lagstiftning måste betraktas som angelägen, när allvarliga brister vidlåda den nu gällande ordningen ur olika synpunkter. Vidare påpekas, att förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna i betydande utsträckning byggt på en analogisk tillämpning av bestämmelserna i gamla rättegångsbalken samt att denna balks upphävande därför gjort särskild lagstiftning än mer behövlig.

Herlitz utgår i betänkandet från att en fullständig lagstiftning icke omedelbart bör eftersträvas. Emellertid framhålles önskvärdheten av en fast organisatorisk ram för lagstiftningsarbetet för att trygga planmässighet och sammanhang. Besvärsinstitutet betecknas såsom i särskilt hög grad förtjänt av uppmärksamhet. Bland alla de spörsmål betänkandet berör har frågan om dess reglering ställts i främsta rummet. Det framhålles, att ett stort antal frågor äro gemensamma för besvärsinstitutet och förvaltningsförfarandet i övrigt samt att många av dem lättare torde kunna lösas, om man till en början begränsar sig till att behandla dem sådana de framträda inom besvärsinstitutet. Den lösning som sålunda vinnes kan väntas även utan ytterligare lagstiftning påverka förvaltningsförfarandet i övrigt men också giva vägledning för kommande lagstiftning.

Enligt min mening bör den förberedande utredningen nu följas av en ny, till konkreta förslag syftande undersökning. Då jag helt delar den i betänkandet hävdade uppfattningen om angelägenheten av lagstiftning på förevarande område, kan jag inskränka mig till att härutinnan åberopa vad som anföres i betänkandet.

Till den fortsatta utredningen hör icke blott frågan, hur förvaltningsförfarandet skall bringas att bättre 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. Såsom i betänkandet framhålles torde böra övervägas, om icke den ordning, som i nya rättegångsbalken är stadgad för anförande av besvär, bör införas även inom förvaltningen. Besvären skulle alltså inlämnas till den myndighet, vars beslut överklagas, och icke till besvärsinstansen. Den mottagande myndig-

heten skulle därefter till besvärinstansen överlämna besvärshandlingarna jämte det utlåtande som myndigheten kunde finna erforderligt, varigenom en snabbare behandling skulle kunna vinnas. Vad besvärstiderna beträffar bör eftersträvas att få dem så enhetliga som möjligt. De nu nämnda frågorna äro givetvis endast exempel på områden, där förenklingar äro tänkbara.

Utredningsarbetet torde böra anförtros åt särskilda utredningsmän. Till deras förfogande bör ställas sekreterare och i mån av behov särskilda experter.

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.

Vid uppdragets fullgörande böra utredningsmännen uppmärksamma riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t den 6 mars 1948 (nr 67) med begäran om utredning angående fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden, som avgöras av förvaltningsmyndighet.

Med avseende å innebörden av det åt de sakkunniga lämnade uppdraget kan även hänvisas till vad chefen för justitiedepartementet statsrådet Herman Zetterberg uttalade i riksdagens andra kammare den 8 december 1953 vid besvarande av en av herr Svensson i Ljungskile därstädes framställd interpellation med avseende å frågan om domstolsmässig prövning av administrativa beslut, vilken berörts av interpellanten.

De problem, som det här gäller, är mycket invecklade och har samband med hela förvaltningsförfarandets struktur. Man kan tänka sig flera möjligheter att bygga ut våra institutioner och rättsmedel på olika sätt eller att efterlikna andra länders förhållanden. Hela frågekomplexet ingår emellertid redan i det reformarbete på längre sikt, som har upptagits av besvärssakkunniga på grundval av den förberedande utredning, som jag förut har talat om.¹

Jämte det att, såsom av det ovan återgivna statsrådsanförandet den 4 mars 1949 framgår, de sakkunniga vid uppdragets fullgörande ålagts att uppmärksamma riksdagens skrivelse den 6 mars 1948 angående fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden, som avgöras av förvaltningsmyndighet, vilken skrivelse överlämnats till de sakkunniga, ha också till dem överlämnats för att tagas under övervägande vid fullgörandet av det dem lämnade uppdraget dels en skrivelse den 20 april 1949 från domkapitlet i Lund rörande ändrade bestämmelser beträffande hänvisning till besvär över domkapitels beslut i de mål, som avses i nådiga cirkulärbrevet den 2 november 1791 angående anslag av konsistoriernas utslag och anvisning till underdåniga besvärns anförande, jämte remissutlåtanden över skrivelsen, dels en skrivelse den 11 november 1950 från statstjänstemännens riksförbund angående viss tid för inkommande av s. k. påminnelse i tjänstetillsättningsärenden. Vidare har en skrivelse den 7 december 1951 från Sveriges advokatsamfunds styrelse angående utredning rörande ändring av 1 § lösöreköpsförordningen överlämnats till de sakkunniga att beaktas ur de syn-

¹ Statsrådet åsyftade SOU 1946:69.

punkter, som föränledas av innehålllet i lagen den 13 mars 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka med därtill hörande tillämpningskungörelse den 29 maj 1942.

De sakkunniga ha verkställt ingående undersökningar av gällande rätt och praxis på det område deras uppdrag avser samt utarbetat preliminära utkast till större delen av den lagstiftning de ämna föreslå och därtill hörande motiv. De ha tidigare avgivit ett förslag till lagstiftning rörande ett speciellt ämne inom detta område: »Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål» (SOU 1953:30). Förslaget har lett till antagande och utfärdande av lagen den 4 juni 1954 (nr 355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut jämte vissa följdförfattningar.

Härjämte ha de sakkunniga haft att fullgöra särskilda dem meddelade uppdrag. Sålunda ha de företagit förberedande undersökningar och uppgjort lagutkast i anledning av ett dem den 1 juni 1951 meddelat uppdrag att verkställa den av riksdagen genom skrivelse den 23 maj s. å. (nr 287) begärda utredningen rörande regler om ett opartiskt förfarande för avgörande av tvister i varuskattemål m. m. Vidare ha de besvarat ett flertal remisser, bl. a. beträffande socialvårdskommitténs betänkande XVII »Utredning och förslag angående lag om socialhjälp m. m. (socialhjälpslag)» (SOU 1950:11), 1948 års förhandlingsrättskommittés betänkande »Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt» (SOU 1951:54), kommunallagskommitténs betänkande III »Förslag till kommunallag m. m.» (SOU 1952:14) och 1950 års skattelagssakkunnigas förslag »Effektivare taxering» (SOU 1954:24). Vidare ha de sakkunniga, sedan en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria med förslag till verksstadga (SOU 1951:12) jämte över promemorian avgivna yttranden överlämnats till dem för förnyat yttrande, den 27 mars 1954 framlagt ett överarbetat förslag till sådan stadga.

Såvitt de sakkunniga nu kunna bedöma, kommer det ännu att dröja avsevärd tid innan de kunna framlägga hela det förslag till lagstiftning om besvär och därmed sammanhängande ämnen som de förbereda. De ha, på grund av det inre sambandet mellan frågekomplexets olika delar, hittills icke heller funnit den i direktiven angivna utvägen att efter hand avgiva förslag rörande särskilda ämnen lämpligen kunna användas i vidare mån än hittills skett.

Redan i sakens nuvarande läge vilja emellertid de sakkunniga — på sätt jämväl statsrådet och chefen för justitiedepartementet under hand förklarat sig finna önskvärt — framlägga ett principbetänkande, vari, mot bakgrunden av en allmän översikt över det administrativa rättsskyddet, allmänna riktlinjer i korthet angivas för de förslag som de sakkunniga, sedan utredningen slutförts, ämna avgiva.

Att detta principbetänkande framlägges är enligt de sakkunnigas mening

naturligt med hänsyn till den aktualitet, som frågan om det administrativa rättsskyddet under senare tid fått. Då under statsmakternas handläggning av hithörande spörsmål ofta varit fråga om till vilka resultat de sakkunnigas arbete kan väntas leda, har det synts dem angeläget att i möjligaste mån skapa klarhet härutinnan.

I första hand ha de sakkunniga ansett sig böra angiva, huru de fattat sitt uppdrag i avseende å besvärsinstitutet och huru de, i stora drag, tänkt sig den lagstiftning härom som de vilja förorda. Jämte besvärsinstitutet ha i direktiven i andra hand »därmed sammanhängande problem» angivits såsom ingående i deras uppdrag. Då uppdraget härutinnan lämnat utrymme för skilda tolkningar och då det i följd härav framstått som oklart, i vilken utsträckning de sakkunniga komma att framlägga förslag rörande andra ämnen än besvärsinstitutet, ha de funnit särskilt angeläget att redovisa, huru de i denna del fattat sitt uppdrag, och angiva vad de härutinnan tänkt sig att föreslå.

Det är självklart, att de sakkunniga sett de ämnen, i vilka de avse att framlägga förslag, mot en vid bakgrund. De ha sökt att i ett sammanhang överblicka hela komplexet av anordningar för administrativt rättsskydd för att kunna belysa besvärsinstitutets innebörd och betydelse och bedöma behovet av lagstiftningsåtgärder. De ha därvid haft anledning att för sig klargöra i vad mån reformer äro önskvärda även på sådana områden, som de betraktat såsom fallande utanför sitt uppdrag. Det är naturligt, att de sakkunniga i föreliggande betänkande ävenledes redovisa sina rön och sina omdömen i dessa hänseenden, så mycket hellre som diskussionen om ökade rättssäkerhetsgarantier till viss del rört sig även på sådana områden.

Det bör tilläggas att den redovisning, som lämnas i detta betänkande, alldeles oberoende av den betydelse den kan ha för handläggningen av frågor om det administrativa rättsskyddet i allmänhet, törhända kan tjäna till vägledning för lagstiftningsarbetet inom särskilda förvaltningsgrenar.

II. Det administrativa rättsskyddets former

Allmän översikt

Det är ett viktigt, allestädes åtminstone i princip erkänt samhällsintresse, att förvaltningen — de sakkunniga åsyfta härmed såväl regeringsmaktens verksamhet som den verksamhet, vilken utövas av underlydande organ — fungerar i överensstämmelse med gällande lagar och författningar och även i övrigt på ett riktigt sätt, att felaktigheter förebyggas och att, då sådana förekommit, rättelse vidtages. Uppenbarligen gör sig detta intresse särskilt starkt gällande på de områden, där det ankommer på regering eller förvaltningsmyndigheter att träffa avgöranden, som beröra enskilds rättsläge. Det är angeläget, att det härutinnan icke sker honom orätt. Av vikt är emellertid även, att sådana felaktigheter förebyggas eller rättas, som innebära, att det allmännas rätt blir åsidosatt. Vad som tjänar sådana syften betecknas i fortsättningen såsom (administrativt) rättsskydd.

Uppgiften att förebygga eller rätta felaktiga avgöranden av regering eller förvaltningsmyndigheter blir desto betydelsefullare, ju vidsträcktare förvaltningens befogenheter och ju mer ingripande dess avgöranden äro. Hela den moderna samhällsutvecklingen går i närvarande tid allestädes i den riktningen, att maktbefogenheter av en helt annan räckvidd än tidigare läggas i förvaltningens händer. Det förtjänar härvid anmärkas, att förvaltningens befogenheter ökats icke endast genom att nya, hittills oreglerade områden efter hand blivit föremål för det allmännas ingripanden eller genom att befogenheter, som regering och förvaltningsmyndigheter förut haft, vidgats, utan även genom att till dessa överflyttats funktioner, som förut tillkommit domstolarna. Denna företeelse möter man exempelvis i de anglosaxiska länderna.

Det är sålunda ingen tillfällighet, att just i nuvarande tidsläge frågan om det administrativa rättsskyddet runt om i världen fått stor aktualitet.

I England och Förenta Staterna pågår sedan några årtionden en livlig diskussion om förhållandet mellan förvaltningen och de domstolar som av ålder ha att kontrollera denna. Nya former för kontrollen dryftas också, och man sysselsätter sig likaledes med rättssäkerhetsgarantier inom förvaltningen; beaktansvärd är särskilt den lagstiftning om förvaltningsförfarandet, som kommit till stånd i Förenta Staterna (se s. 20). I Frankrike har nyligen en betydelsefull reform av det administrativa rättsskyddet genomförts (se s. 32). Än mer genomgripande är den reorganisation av förvaltningsrättsskipningen, som ägt rum i Västtyskland efter 1945 (se s. 33).

Icke minst i våra nordiska grannländer ha hithörande frågor fått stor aktualitet. Genom den danska grundloven av år 1953 har, efter förebild av den svenska justitieombudsmannainstitutionen, ett ombudsmannaämbete med liknande funktioner inrättats och möjlighet skapats för inrättande av förvaltningsdomstolar. Från många håll i Danmark har det tagits till orda för ökad offentlighet i förvaltningen. I Norge har en livlig diskussion om rättssäkerhetsproblemen ägt rum i samband med tillkomsten av lagen den 26 juni 1953 om kontroll och reglering av priser, handel och konkurrensförhållanden; år 1951 tillsattes en kommitté med uppdrag att utreda frågan om mera betryggande former för den offentliga förvaltningen (förvaltningskomiteen). Vad Finland angår kan särskilt erinras om tillkomsten av lagen den 24 mars 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden, lagen den 9 februari 1951 om allmänna handlingars offentlighet och lagen den 29 januari 1955 om länsrätt. Om det intresse de administrativa rättsskyddsproblemen tilldragit sig i Norden vittnar i sin mån, att de upprepade gånger varit föremål för nordiska meningsutbyten, om administrativa frihetsberövanden vid adertonde nordiska juristmötet 1948 och svenska kriminalistföreningens möte 1954, vari representanter för andra nordiska länder deltog, om betryggande regler för administrativa avgöranden vid nionde nordiska administrativa mötet 1949 och vid nordiska handelsmötet 1950 samt om garantier för rättssäkerheten vid administrativa avgöranden vid nittonde nordiska juristmötet 1951.

Det kan tilläggas, att inom den nutida förvaltningsrättsliga vetenskapen i olika länder det administrativa rättsskyddet allmänt tillägges en central, stundom helt dominerande plats.

Rättsskyddsintresset kan tillgodoses på två olika vägar.

Man kan för det första lägga sig vinn om anordningar, som skola åstadkomma att, såvitt möjligt, de avgöranden, som regeringen och förvaltningsmyndigheterna träffa, och det handlingsätt de i övrigt iakttaga från början bliva riktiga. Sådana anordningar ha betecknats såsom *preventivt rättsskydd*.¹

Till faktorer som äro av betydelse för det preventiva rättsskyddet höra förvaltningspersonalens utbildning, rekrytering och rättsliga ställning, de olika förvaltningsorganens uppbyggnad och det inbördes förhållandet mellan högre, lägre och sidoordnade organ, det förfarande organen tillämpa, den övervakning de äro underkastade o. s. v.

För det andra kan man sörja för att, när regeringen eller en förvaltningsmyndighet förfarit felaktigt, rättelse kan åstadkommas. Man skulle här kunna tala om *korrektivt rättsskydd*. Enligt den av de sakkunniga här och i fortsättningen brukade terminologien sker »rättelse» icke endast genom att

¹ *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943) s. 59 ff.; jfr även t. ex. *Bonnard*, Le contrôle juridictionnel de l'administration (Paris 1934) s. 5, varest talas om »des moyens préventifs qui consistent dans des formes et procédures, auxquelles l'activité administrative est tenue de se conformer».

ett felaktigt avgörande ersättes av ett riktigt utan även genom att det felaktiga avgörandet undanröjes eller upphäves eller eljest blir rättsligen overksam. Till rättelsemöjligheterna vilja de sakkunniga också hänföra vissa andra förfaranden, som, utan att rikta sig mot ett avgörande, kunna leda till ingripanden i anledning av förelupna felaktigheter (jfr nedan s. 25 f). I samband härmed böra också uppmärksammas regler om ersättning för skada vållad av en felaktig förvaltningsåtgärd.

Möjligheterna att åstadkomma rättelse i redan träffade felaktiga avgöranden äro av olika slag. Till en början bör uppmärksammas, att den, som fattat ett felaktigt beslut, kan äga att själv — antingen på eget initiativ eller på föranledande av annan — åstadkomma rättelse (*självrättelse*). Vidare har man att uppmärksamma möjligheterna för överordnade organ — därmed åsyfta de sakkunniga genomgående organ som stå över andra enligt det för förvaltningsorganisationen karakteristiska subordinationsförhållandet — att självmant eller på framställning rätta de underordnades åtgöranden; sådana ingripanden — som kunna betecknas såsom *intern rättelse* — kunna taga sig mångahanda former. Slutligen böra de möjligheter beaktas, som erbjuda sig att föra talan mot regerings eller förvaltningsmyndighets avgöranden — eller eventuellt annan talan om rättelse — antingen inför allmänna domstolar eller inför andra fristående myndigheter (ofta kallade förvaltningsdomstolar), som särskilt inrättats för upptagande av sådan talan. Man kan här tala om *extern rättelse*.

Uppenbarligen råder ett nära samband mellan sådana anordningar, som kunna säkerställa, att förvaltningens verksamhet från början gestaltar sig riktigt, och rättelsemöjligheterna. I den mån de förstnämnda äro väl utvecklade, är nämligen behovet av rättelsemöjligheter mindre. Om å andra sidan förvaltningen är så gestaltad, att risken för missgrepp är stor, framträder med större styrka än eljest behovet av effektiva och betryggande rättelsemöjligheter. En liknande växelverkan föreligger givetvis mellan olika rättelsevägar. Ju mindre t. ex. utsikterna äro att genom talan hos överordnat organ ernå tillfredsställande resultat, desto angelägnare blir det att man i detta syfte kan hänvända sig till andra, från förvaltningen i övrigt mer eller mindre fristående organ.

Det förtjänar understrykas, huru växlande förhållandena i skilda länder äro, såvitt angår rättssäkerhetsgarantierna. Om exempelvis förvaltningens skiftande beskaffenhet i olika länder förbises, kommer man lätt till oriktiga slutsatser, när man i främmande rätt vill söka ledning beträffande rättskyddet i administrativa angelägenheter. Man har också att hålla i minnet, i hur hög grad förhållandena växla från tid till annan och hur de i ett och samma land gestalta sig olika på olika förvaltningsområden och hos olika myndigheter.

Det svenska besvärsinstitutet innebär, att den som är missnöjd med ett beslut av en förvaltningsmyndighet i regel kan söka rättelse genom att an-

föra besvär, än hos överordnad förvaltningsmyndighet och i sista hand hos Konungen i statsrådet, än hos särskilda, för prövning av besvärsmål inrättade myndigheter, såsom kammarrätten och regeringsrätten. Besvärsinstitutet erbjuder i svensk rätt de utan jämförelse viktigaste möjligheterna till rättelse. Det är, i den mån det innebär att talan föres hos överordnat organ, att jämföra med andra former för intern kontroll i såväl svensk som främmande rätt. Med de i främmande länder förekommande möjligheterna att föra talan mot regeringens och förvaltningsmyndigheternas avgöranden vid domstol eller därmed jämförligt organ skola däremot sammanställas dels den besvärstalan, som i Sverige föres inför sådana besvärmyndigheter som kammarrätten och regeringsrätten, dels den talan, som enligt svensk rätt i vissa fall kan föras vid allmän domstol i syfte att ernå rättelse i förvaltningsavgörande; här föreligga olika former av extern kontroll.

De sakkunniga komma i det följande att lämna en överblick över rättskyddets anordning dels i vissa främmande länder, dels i Sverige. Sistnämnda överblick utmynnar i ett bedömande av förtjänster och brister i den svenska rättens anordningar. Mot denna bakgrund, som är nödvändig för en klar uppfattning om vårt besvärsinstitut och om behovet av reformer, uppdragas därefter de allmänna riktlinjerna för den lagstiftning de sakkunniga ha för avsikt att föreslå.

III. Rättsskyddets anordning i främmande länders rätt

1. Preventivt rättsskydd

Intresset av en riktigt verkande förvaltning tillgodoses i skilda länder på olika sätt och i skiftande grad.¹ Då det får träda tillbaka, är det av olika anledningar. Det kan vara på grund av bristande omsorg och intresse från statsmakternas sida eller därför att obehöriga intressen av olika slag — enskilda eller allmänna — tagit överhanden över rättsskyddsintresset. Men det kan också — och måste i själva verket — i viss omfattning vara en följd av den ofta ofrånkomliga motsättningen mellan rättsskyddskravet och kravet på snabbhet och effektivitet i förvaltningsverksamheten.

Att klargöra vad som i olika länder gjorts i syfte att förvaltningsåtgärderna skola bli riktiga är en vansklig uppgift. Det vore nämligen för detta ändamål nödvändigt att överblicka en mångfald olika drag i förvaltningsapparaternas struktur, ställning och sätt att fungera: sådana anordningar, som tjäna till rättssäkerhetens upprätthållande, och sådana, som äro ägnade att bringa den i fara. Noga besett bleve man nödsakad att söka vinna en allsidig överblick över varje särskilt lands förvaltning, ty det finnes knappast något element däri, som icke — positivt eller negativt — är av betydelse ur rättsskyddssynpunkt. Svårigheten vid en sådan överblick består icke blott i mångfalden av de fakta som finge sammanhållas utan också däri att det icke utan intim kännedom om främmande länders förhållanden kan bedömas, huru olika anordningar faktiskt verka. Självfallet är det en särskilt ömtålig uppgift att på grundval av en jämförande överblick nå fram till omdömen om hur starkt utvecklade det preventiva rättsskyddet, sett såsom en helhet, kan sägas vara i olika länder.

Det är därför naturligt, att de sakkunniga inskränka sig till att summariskt angiva sådana omständigheter, som synas vara av särskild betydelse vid ett bedömande av det preventiva rättsskyddet, och antyda de skiljaktigheter som framträda, när man i detta hänseende jämför förhållandena i olika länder.

I första hand träder *förvaltningspersonalen* i blickpunkten. Vad angår dess utbildning och kvalifikationer är det en avsevärd skillnad mellan en på yrkestjänstemän med fackutbildning byggd förvaltning och sådan mera lekmanmässig förvaltning, som särskilt de anglosaxiska länderna giva

¹ *Andenæs*, Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet 1951, Bil. VI Garantier för rettsikkerheten ved administrative avgjorelser.

exempel på. Av stor betydelse ur rättsskyddssynpunkt har det varit, då man i olika länder övergått till att uppställa regler om kvalifikationer för olika slags tjänster och fastslagit, att vid tjänstetillsättningar vederbörandes förtjänst och skicklighet skola vara bestämmande. Skilda rekryteringsmetoders inverkan kan belysas med exempel från Frankrike och Förenta Staterna. I det förra landet kan det starka politiska och personliga inflytandet på förvaltningspersonalens rekrytering sägas ha utgjort den viktigaste bakgrunden för strävandena efter ett förbättrat preventivt rättsskydd och vidgade rättelsemöjligheter. Folkvalens inverkan på förvaltningsapparatusens beskaffenhet har i Förenta Staternas delstater mångenstädes varit ödesdiger, liksom även systemet att det vid ett presidentval segrande partiet tillsätter ett stort antal befattningar inom unionens förvaltning (the spoils system) haft mindre gynnsamma verkningar ur rättssäkerhetssynpunkt; i stor utsträckning har detta system emellertid fått vika för ett på förtjänst och skicklighet grundat tillsättningsförfarande (the merit system).

Av stor betydelse är särskilt att iakttaga hur starkt utpräglat det juridiska inslaget är. Påfallande är skillnaden mellan den juridiskt skolade ämbetsmannakår, som av ålder kännetecknat exempelvis den tyska, danska och norska förvaltningen, och å andra sidan den engelska förvaltningen, som alltid uppvisat ett ringa inslag av jurister. Där förvaltningen av ålder haft ett starkt juridiskt element, torde det vara en ganska allmän företeelse, att detta på senare tid försvagats — en konsekvens bl. a. av förvaltningens expansion till nya områden och av de krav på speciell fackkunskap på skilda fält, som dess nutida inriktning ansetts påkalla.

Det är uppenbart, att de juridiska inslagen i förvaltningen på det hela taget måste anses värdefulla ur rättsskyddets synpunkt, men det får icke förbises att man ofta nog — och ej sällan på goda grunder — tillagt lekmanndömet värde ur samma synpunkt.

Det förtjänar också anmärkas, att förvaltningspersonalens ekonomiska ställning är av påtaglig betydelse ur rättsskyddets synpunkt, icke blott så att, om de ekonomiska villkoren äro alltför knappa, utsikterna att erhålla en väl kvalificerad personal minskas, utan också så att i dylikt fall tjänstemännen av ekonomiska skäl kunna vara mottagliga för påverkningar från olika håll. Faran för korruption kan vid en allsidig bedömning av rättsskyddsgarantierna ej lämnas ur räkningen; i t. ex. Frankrike och Förenta Staterna betraktas den som en allvarlig realitet.

Av stor betydelse är att iakttaga det mått av *självständighet i förhållande till överordnade organ* som förvaltningsmyndigheterna åtnjuta. Otvivelsaktigt kan det under vissa förutsättningar vara av värde, att underordnade organs verksamhet är underkastad en kraftig ledning. Men det är å andra sidan uppenbart, att i den mån väl kvalificerade förvaltningsmyndigheter intaga en jämförelsevis självständig ställning — mer eller mindre besläktad med domstolarnas — förutsättningar föreligga för ett mera objektivt be-

dömande av konflikter mellan enskilda och allmänna anspråk än om myndigheterna äro starkt beroende av överordnade organ och i sista hand en politiskt inriktad regeringsmakt.

På förvaltningsmyndigheternas självständighet inverka olika faktorer..

Självständigheten kan för det första vara begränsad genom att underordnade myndigheter äro rättsligen underkastade överordnade organs tjänsteföreskrifter. Så är i regel fallet i nutida förvaltningsorganisation. Det betraktas allmänt såsom ett för statsförvaltningen väsentligt drag, att de överordnade (och i sista hand regeringen) äga att på detta sätt — gemensamt eller genom konkreta anvisningar — dirigera de underordnades verksamhet, så att förvaltningsapparaten blir ett smidigt redskap för ledningens vilja. Som en följd härav åvilas ofta ett allmänt ansvar vederbörande minister för honom underställda förvaltningsgrenars verksamhet. Men subordinationen kan vara mer eller mindre utpräglad, och ofta nog har man på särskilda förvaltningsområden givit underordnade myndigheter en mera självständig ställning (se s. 20). Den amerikanska delstatsförvaltningen är en särpräglad företeelse. Om de folkvalda ämbetsmän, som utgöra dess kärna, gäller i allmänhet att de ej äro underkastade andra statsorgans befallningar.

För det andra kan förvaltningspersonalens personliga rättsställning vara så osäker, att tjänstemännen — oberoende av vad som gäller om de överordnades rättsliga befogenhet att leda verksamheten genom tjänsteföreskrifter — se sig föranlåtna att rätta sig efter de överordnades vilja. Varjehanda olika omständigheter äro härvidlag av betydelse. Den disciplinära myndighet, som i allmänhet ligger i överordnades händer, föranleder lätteligen tjänstemannen att handla efter dessas uttalade eller förmodade intentioner. Huruvida och under vilka förutsättningar tjänstemän kunna — med eller utan pensionsrätt — skiljas från tjänsten, är också ett spörsmål av stor betydelse. Vanligen äro tjänstemännen i princip ej oavsättliga, men på många håll torde möjligheten att skilja dem från tjänsten icke spela stor praktisk roll. I Tyskland gör man sträng skillnad mellan tjänstemän (Beamte), som äro oavsättliga och pensionsberättigade, och anställda (Angestellte), som sakna dylika förmåner. Att tjänstemäns möjligheter till befordran och löneförbättringar bero av överordnades uppskattning av deras arbete och att de ofta nog kunna mot sin vilja förflyttas till andra tjänster, är också faktorer av en viss betydelse. Det bör tilläggas att det moderna organisationsväsendet flerstädes (t. ex. i Frankrike) givit förvaltningspersonalen ett beaktansvärt ryggstöd gentemot ledningen.

I samband med det inflytande, som från överordnades sida kan utövas gentemot underordnade myndigheter, får man givetvis se påverkningar från andra håll, som allt efter omständigheterna kunna verka till rättsskyddets förstärkande eller försvagande.

Tanken går i detta hänseende i första hand till den roll *de allmänna dom-*

stolarna spela. Av betydelse är härvidlag särskilt omfattningen av det straff- och skadeståndsrättsliga ansvar, som åvilar tjänstemännen. Vittgående ansvarsregler verka i den riktningen, att myndigheternas befattningshavare måste i eget intresse ägna stor omsorg åt handläggningen av dem anförd trodda ärenden. Ett strängt ansvar kan dock stundom befrämja icke önskvärd formalism. Den nu angivna faktorns betydelse ur rättsskyddssynpunkt belyses t. ex. i engelsk rätt, där såsom grundläggande princip gäller att tjänstemännen själva ha att svara inför allmän domstol för sin verksamhet i tjänsten (enligt Crown Proceedings Act 1947 kan skadeståndstalan dock under vissa förutsättningar riktas även mot kronan).

Åtskilliga länders statsrätt ger i olika former utrymme för ett *parlamentariskt inflytande* över förvaltningen. Det förekommer sålunda att folkrepresentationer ha att tillsätta förvaltningsorgan eller på ett eller annat sätt dirigera deras verksamhet. Det kan exempelvis erinras om den amerikanska senatens inflytande över tjänstetillsättningar. I Danmark har folkettinget befogenhet att i vissa fall utse medlemmar i förvaltningsorgan. Starkt kan förvaltningen också påverkas genom skilda former av parlamentarisk kontroll. Som ett viktigt inslag i engelsk rätt brukar man räkna parlamentsledamöternas flitigt brukade rätt att till ministrarna framställa frågor rörande förvaltningens enskildheter. I åtskilliga länder kunna folkrepresentationerna genom undersökningskommissioner eller dylika organ ingripa i förvaltningen; i Förenta Staterna har denna rätt i stor utsträckning kommit till användning.

Allmänhetens inverkan på förvaltningen är en betydelsefull, ehuru svårdefinierbar faktor. Effektiv insyn utifrån i förvaltningens åtgöranden — särskilt förmedlad genom tidningspressen — räknas i allmänhet som en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti. Trycket av en stark opinion kan dock också verka i motsatt riktning. Dylika krafters möjlighet att göra sig gällande är givetvis i hög grad beroende av det mått av offentlighet, som härskar inom förvaltningen. På sina håll åstadkommes i vissa fall en sådan offentlighet därigenom att förvaltningsorgans förhandlingar äro offentliga (t. ex. s. k. public hearings i England). Grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet är däremot utomlands i stort sett känd endast i Finland.

Där förvaltningsorganen äro folkvalda, föreligger alltid möjligheten, att väljarna utöva ett visst tryck på dem. Starkt framträder ett sådant tryck — som givetvis lätteligen kan komma att verka till förfång för rättsskyddet — i Förenta Staternas delstater.

Det är av stor betydelse, hur *förfarandet* hos förvaltningsorganen är anordnat.¹ Det är en avsevärd skillnad, om besluten kunna fattas i godtyckliga former utan tillbörlig utredning eller om bestämda grundsatser i avseende

¹ Se *Andenæs*, Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet 1951, Bil. VI Garantier for rettsikkerheten ved administrative avgjørelser, ävensom om Danmark *Meyer*, Nordisk administrativt tidsskrift 1949 s. 257 ff., *Andersen*, Beretning om det 10. nordiske handelsmøte 1950 s. 72 ff. och *Inger Margrete Pedersen*, Förvaltningsrättslig tidsskrift

på noggrann utredning, muntlighet, kontradiktoriskt förfarande m. m. iakttagas. Allmänt pläga tre faktorer framhållas såsom grundväsentliga i ett gott förfarande: att de beslutande icke äro jäviga, att en part får del av och tillfälle att yttra sig över vad som anföres mot honom och att myndigheternas beslut äro motiverade. Mer eller mindre fasta grundsatser härom ha på sina håll utvecklats i praxis, ofta under inflytande av domstolar, som i särskilda fall haft att inlåta sig på ett bedömande av förfarandet; så t. ex. märkas i engelsk rätt principerna om »naturlig rättvisa» (natural justice). Av särskild betydelse är givetvis, om lagstiftningen reglerat förfarandet. Generella regler angående förvaltningsförfarandet ha meddelats bl. a. i Österrike (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, ursprungligen utfärdad 1925 och i reviderat skick 1950) och efter mönster av 1925 års österrikiska lag i andra till den forna österrikisk-ungerska monarkien helt eller delvis hörande länder såsom Polen, Tjeckoslovakien och Jugoslavien, i en tidigare tysk delstat (Landesverwaltungsordnung für Thüringen 1926) samt för Förenta Staternas federala förvaltning (The Federal Administrative Procedure Act 1946) och i anslutning härtill i åtskilliga nordamerikanska delstater.

Det säger sig självt, att förvaltningen ofta nog i ett och samma land uppvisar stora skiljaktigheter. I allmänhet drages sålunda — på olika sätt — en skiljelinje mellan statlig och kommunal förvaltning. Icke minst anmärkningsvärt är att mångentades, av olika skäl men icke minst med hänsyn till rättsskyddets intresse, bestämda grupper av ärenden undandragits den ordinära förvaltningsapparaten och lagts till *speciella organ med jämförelsevis självständig ställning*, vilkas sammansättning, organisation och förfaringssätt erbjudit vissa särskilda, mer eller mindre starka garantier för tillfredsställande avgöranden (kollegial sammansättning — som eljest i mycket ringa utsträckning kommer till användning i utländsk förvaltningsorganisation — inslag av jurister eller lekmän, muntliga förhandlingar, kontradiktoriskt förfarande o. s. v.). Stor uppmärksamhet ha de sinsemellan mycket olikartade organ av denna typ tilldragit sig, vilka efter hand vuxit fram i England och sammanfattningsvis bruka betecknas som »administrative tribunals»; termen är så till vida vilseledande, som hos åtskilliga av dessa organ — som närmast likna svenska ämbetsverk, kommissioner och nämnder — domstolskaraktären är mycket litet utpräglad eller helt obefintlig. I Förenta Staterna möter man likartade företeelser. Man brukar där tala om »administrative agencies» till skillnad från den förvaltningsapparat som står under regeringens ledning (the executive). De äga i stor utsträckning fullgöra sådana funktioner (man talar gärna generellt om adjudication), som enligt traditionell uppfattning egentligen

1953 s. 292 ff., om Finland *Merikoski*, Lärobok i Finlands offentliga rätt II (Lovisa 1952) s. 77 ff., om England *Herlitz*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1948 s. 265 ff. och *Torgersen*, Tidskrift för rettsvitenskap 1948 s. 121 ff. samt om Förenta Staterna *Rognlien*, Tidskrift för rettsvitenskap 1949 s. 263 ff. och *Eek*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1950 s. 152 ff.

höra domstolarna till. Deras förfarande har i sammanhang härmed utvecklats (»judicialisation»); sålunda ha i viss utsträckning uppgifterna att företräda allmänna intressen och att avgöra ärenden lagts på olika befattningshavare hos en myndighet (»internal separation of functions»). Liknande företeelser kunna iakttagas i många andra länder.¹

Till sist förtjänar det *korrektiva rättsskyddets betydelse* framhållas. De möjligheter till rättelse av felaktiga förvaltningsåtgärder, om vilka i fortsättningen skall talas, äro tillika att betrakta såsom led i det preventiva rättsskyddet, i den mån deras förhandenvaro är ägnad att skärpa omsorgen vid de ursprungliga beslutens fattande.

2. Korrektivt rättsskydd; allmän översikt över rättelsemöjligheter

Frågar man sig, på vad sätt felaktigheter som begåtts inom förvaltningen kunna bli rättade, möter till en början frågan, huruvida det förvaltningsorgan, som vidtagit en felaktig åtgärd, självt kan vidtaga rättelse (*självrättelse*).² Denna fråga har i allmänhet icke funnit klara och otvetydiga svar vare sig i lagstiftning, praxis eller doktrin; dock har i nyare tysk rätt möjligheten till självrättelse generellt reglerats, i det den som är missnöjd med myndighets beslut i vissa fall äger göra framställning hos denna om ändring däri (Einspruch). Allmänt torde emellertid gälla, att beslut, som efteråt befinnes ha varit felaktigt, åtminstone i viss utsträckning kan — *ex officio* eller på framställning — rättas av den beslutande själv, genom återkallelse, upphävande, ändring o. s. v. (Om sådan ändring, som föranledes av omständigheter, som inträffa efter beslutets fattande, är här ej fråga.) Denna möjlighet är i olika länder mer eller mindre vidsträckt. Man gör sålunda ofta en skillnad allt efter skälen för självrättelse. Den accepteras i allmänhet lättare, då den betingas av hänsyn till den allmänna säkerheten eller dylika samhällsintressen än då sådana skäl ej föreligga. Man hävdar ofta, att självrättelse ej får äga rum, då enskild person genom beslutet tillerkänts en rätt, o. s. v. I stor utsträckning synes man i utländsk rätt erkänna en myndigheternas befogenhet att ändra ett olagligt beslut, medan man annorlunda bedömer beslut, som endast så till vida är felaktigt, att myndigheten efteråt finner, att dess fria prövning inom lagens ram bort utfalla annorlunda. Självklart är under alla förhållanden, att möjligheterna till självrättelse, hur de än anordnats, äro av jämförelsevis ringa betydelse ur rättsskyddssynpunkt.

Väsentligt viktigare än självrättelsen är givetvis *möjligheten för överordnade organ att rätta felaktiga beslut av underordnade (intern rättelse)*.

¹ Se t. ex. om dansk rätt *Christensens* innehållsrika redogörelser i *Nordisk administrativt tidsskrift* 1951 s. 65 ff. och 1952 s. 336 ff.

² Se översikterna över utländsk rätt i *Westerberg*, Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951).

Med den hierarkiska uppbyggnad, som regelmässigt utmärker den moderna förvaltningsorganisationen, har det allmänt ansetts helt naturligt, att sådana möjligheter skola finnas; de framstå på sätt och vis som konsekvenser av det subordinationsförhållande, som råder mellan under- och överordnade organ. När de saknas inom nordamerikanska delstaters förvaltningsapparater, är det just en följd av att dessa äro uppbyggda efter andra principer. Och att statliga organs möjligheter att rätta kommunala organs beslut i allmänhet äro begränsade¹ finner sin naturliga förklaring i att kommunerna falla utanför den hierarkiskt uppbyggda förvaltningsorganisationen.

Bortsett från fall av det slag som nyss berörts synes det på de flesta håll hävdas såsom en allmän grundsats, om än med undantag, att överordnad kan ingripa rättande i alla de fall då den beslutande myndigheten själv har möjlighet därtill. I tysk rätt anses t. ex. att, liksom en »uppsiktsmyndighet» har en generell rätt att meddela anvisningar åt underordnade (se ovan s. 18), den tillika äger sätta dessas beslut ur kraft.² Stundom ser man denna de överordnade organens rätt att ingripa betecknad såsom hörande till själva förvaltningens väsen.

När en överordnad sålunda är utrustad med rättelsebefogenheter, ligger det nära till hands, att den som saken rör och som är missnöjd med ett avgörande, påkallar överprövning av detta. Det blir då fråga om administrativ rekurs: Beschwerde, recours hiérarchique, administrative appeal o. s. v. Att en sådan möjlighet att hänvända sig till högre organ är förhanden utan att behöva stödjas på positiva regler blir ofta understruket i litteraturen.

Denna klagomöjlighet kan emellertid vara utformad på skiftande sätt. Stundom förefinnes blott en möjlighet att klaga utan en häremot svarande skyldighet för förvaltningsorganet att ingå i prövning av vad klaganden anfört. I tysk rätt framhäves sålunda det överordnade organets rätt att efter gottfinnande upptaga s. k. »formlösa besvär» eller lämna dem obeaktade. I Norge anses det på liknande sätt att ingen allmän regel om rätt att få besvär prövade kan göras gällande.³

Emellertid gäller på åtskilliga håll att den klagande har ett rättsligen grundat anspråk på att få sin sak prövad. En sådan allmän administrativ klagorätt synes vara erkänd exempelvis i Danmark.⁴

I stor utsträckning har den administrativa rekursen fått en fastare form genom att bliva reglerad i lagar och författningar och därmed också större betydelse. Denna företeelse möter man allmänt — i större eller mindre

¹ *Sjöberg*, Det kommunala besvärsinstitutet (1948) s. 21 ff.

² Jämför om dansk rätt *Andersen*, Dansk forvaltningsret (2. uppl. Köpenhamn 1946) s. 45 ff., samt om norsk rätt *Grette*, Nordisk administrativt tidsskrift 1929 s. 239 ff., och *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten (Oslo 1938) s. 201 ff.

³ *Andenæs*, Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet 1951, Bil, VI Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgjørelser s. 40.

⁴ *Andersen*, a. a. s. 509 ff. och *Meyer*, Nordisk administrativt tidsskrift 1949 s. 257 ff.

omfattning — i främmande länders rätt. I sådana fall talar man i Tyskland om »formliga» besvär — till skillnad från de nyssnämnda »formlösa». Den rättsliga regleringen innebär härvid i första hand, att vissa personer — i huvudsak de som saken rör — utrustas med en rätt att i bestämd ordning anföra besvär och att en däremot svarande skyldighet för det överordnade organet att ompröva saken föreskrives. De ändringsmöjligheter, som öppnas genom en dylik författningsreglering av besvärsrätten, torde i allmänhet vara vidsträcktare än om man — t. ex. i Tyskland genom formlösa besvär — tager de i själva den hierarkiska ordningen grundade rättelsemöjligheterna i anspråk, särskilt så till vida att rättelse kan äga rum även då själv rättelse är omöjlig. Å andra sidan torde regleringen av besvärsrätten ofta anses medföra, att den överordnade myndigheten betages rätten att ingripa annorledes än på grund av besvär.¹ Man står här inför anordningar, som på de områden där de gälla äga ett påtagligt släktttycke med det svenska besvärsinstitutet.

I den mån, med stöd av författningar eller eljest, administrativ rekurs är möjlig, synes det vara en genomgående regel, att den direkt anknyter till de administrativa subordinationförhållandena. Om icke besvärsvägen avbrytes hos lägre instans, har man regelmässigt — bortsett från de jämförelsevis sällsynta fall i vilka ministerstyrelsens principer icke tillämpas — i sista hand att hänvända sig till vederbörande minister.

Den administrativa rekursens anknytning till förvaltningsorganisationens struktur gör det naturligt, att den möjliggör en prövning, icke blott huruvida förvaltningsmyndigheternas beslut äro behäftade med rättsliga fel utan också huruvida de i andra hänseenden äro felaktiga; den prövande är sålunda i regel befogad att sätta sitt skönsrättsliga omdöme i stället för den först beslutande myndighetens. Av samma anledning lämnar den administrativa rekursen regelmässigt möjlighet att icke blott annullera ett överklagat beslut utan också ersätta detta med ett annat beslut. Båda dessa drag belysa klart den administrativa rekursens egenskap att icke utgöra en utifrån pålagd kontrollanordning utan en ingrediens i själva förvaltnings-systemet, en form för intern rättelse.

Det är svårt att fälla några generella omdömen om den administrativa rekursens värde. Det har, med utgångspunkt i det inom förvaltningen rådande subordinationförhållandet, anmärkts att, då ett underordnat organ principiellt har att handla enligt ett överordnat organs instruktioner, sistnämnda organ — som därför måste uppfattas som på visst sätt ansvarigt för allt vad den underordnade företager sig — måste antagas i allmänhet bliva obenäget att upphäva dess beslut. Givetvis försvagas i varje fall det rättsskydd, som beredes av regering och förvaltningsmyndigheter, då de företaga en omprövning av ett redan fattat beslut, av bristfälligheter i sådana avseenden, som anmärkts i redogörelsen för det preventiva rättsskyddet.

¹ Se t. ex. beträffande dansk rätt *Andersen*, a. a. s. 520.

Den administrativa rekursen synes också i olika länder ha mycket olika praktisk betydelse. Allmänt har den emellertid, särskilt ur synpunkten av den enskildes rättssäkerhet, uppfattats såsom otillräcklig.

Behovet av ytterligare rättelsemöjligheter har man tillgodosett genom att på olika sätt sörja för att den enskilde, som är missnöjd med förvaltningens verksamhet, äger möjlighet att få sin sak *prövad av myndigheter, som stå självständiga i förhållande till den administrativa apparaten, särskilt regeringen*, och äro organiserade med tanke på uppgiften att objektivt väga de enskildas anspråk mot det allmännas.¹ Det blir då fråga om *extern rättelse*. Syftet har i någon mån kunnat förverkligas av administrativa organ, som inrättats med särskilt syfte att tillgodose rättssäkerhetens krav; organ av sådant slag ha alltså icke allenast anförtrotts att upptaga frågor i första instans (se s. 20) utan också fått betydelse såsom klagoinstanser. Stundom har man inrättat särskilda domstolar, oftast betecknade som förvaltningsdomstolar, utmärkta av en organisation och ett förfarande, som mer eller mindre nära ansluter sig till de allmänna domstolarnas. Gränsen mellan förvaltningsdomstolarna och förvaltningsorgan av den först nämnda typen är emellertid ofta nog icke skarp. Talrika mellanformer föreligga, och termen förvaltningsdomstol fattas i olika länder på olika sätt. I många fall har också inom ett visst land termen ännu ej fått någon fullt fixerad innebörd. Det förekommer tillika, att uppgiften att bereda rättsskydd är anförtrodd åt de allmänna domstolarna.

Sådan talan varom nu är fråga riktas regelmässigt mot ett beslut och innebär att detta beslut angripes. Det är väsentligen förvaltningsakter — d. v. s. beslut genom vilka för enskilda fall avgöranden träffas som röra någons rätt — vilka kunna angripas och bli va föremål för extern rättelse. I viss utsträckning förekommer också möjlighet att få generella normer underkastade prövning; för sådant ändamål har i tysk rätt utvecklats ett särskilt institut, den »abstrakta normkontrollen».

När den, som är missnöjd med en förvaltningsakt eller, där det är möjligt, vill angripa en norm, hos domstol eller annat fristående organ påkallar ändring, kan den hänvändelse, genom vilken beslutet angripes, taga sig olika former. Den kan vara av ungefärligen samma typ som den administrativa rekursen och är i och med detsamma besläktad med processrättens rättsmedel. Understundom kan den dock mera erinra om den svenska rättens stämningansökan; det kan ävenledes förekomma en talan, som formellt vänder sig mot den person, som handlat i det allmännas namn. Resultatet av en framgångsrik talan är också växlande: det kan bestå i undan-

¹ Jämför *J. Ussing*, Om afgørelsen af tvistigheder med forvaltningen (Köpenhamn 1893), *Hammar skjöld*, Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, und. betänkande (1907) s. 32 ff., *Bonnard*, Le contrôle juridictionnel de l'administration (Paris 1934), *Finska lagberedningen*, Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans (Helsingfors 1936) s. 15 ff., *Castrén*, Nordisk administrativ tidsskrift 1938 s. 165 ff., *Andersen*, Dansk forvaltningsret (2. uppl. Köpenhamn 1946) s. 559 ff., *Merikoski*, Statsvetenskaplig tidskrift 1954 s. 202 ff.

röjande av ett påtalat beslut, i att ett annat beslut sättes i stället för det påtalade, i att i anledning av beslutet en föreskrift riktas till den beslutande myndigheten o. s. v. På dessa enskildheter i rättsmedlens anordning, som till stor del betingas av grundväsentliga skillnader mellan olika rättssystem, är det emellertid här ej tillfälle att närmare ingå.

Det bör tilläggas, att rättsskydd också kan påkallas annorledes än därigenom att på sätt nu sagts någon angriper ett beslut.

I åtskilliga lägen förekommer, att förvaltningsorganens beslut, då de angiva, vad den enskilde skall göra, tåla eller underlåta, tilläggas en begränsad räckvidd; de tillerkännas ej i egentlig mening bindande verkan gentemot den enskilde. Önskar ett förvaltningsorgan mot den enskildes motstånd genomdriva sin vilja, är det i följd härav hänvisat att föra talan vid domstol. I denna mening befinner sig den enskilde ofta enligt anglosaxisk rätt under domstols skydd; i amerikansk rätt talar man i detta sammanhang om »passiva rättsmedel».

Denna anordning kan sammanställas med en företeelse som ur rättsvårdens synpunkt är av stor betydelse. När, i ett mål som hör under domstols eller förvaltningsdomstols behörighet, fråga är om tillämpningen av en lag eller en annan norm, kan eventuellt dennas giltighet komma under omprövning: är t. ex. lagen grundlagsstridig, normen lagstridig o. s. v.? Man har i sådana fall talat om en »konkret normkontroll». En sådan kan i olika länder förekomma under olika förutsättningar och i växlande omfattning.

I detta sammanhang kunna nämnas vissa möjligheter till sådan talan, som över huvud (eller i varje fall i första hand) ej riktar sig mot ett avgörande, vars riktighet eller oriktighet skall fastslås.

Sådan karaktär har t. ex. i allmänhet den fullgörelsetalan inför allmän domstol, som grundar sig på kontrakt eller liknande rättstitel. I Frankrike kan sådan talan föras inför förvaltningsdomstol (s. k. recours de pleine juridiction). I tysk rätt förekommer en liknande talan inför förvaltningsdomstol, som leder till mål kallade partstvister (Parteistreitigkeiten, se s. 34).

På vissa håll, såsom i Frankrike, Tyskland och Österrike samt de anglosaxiska länderna, finnes ock möjlighet till talan riktad mot förvaltningsorgans inaktivitet (i fransk rätt kallad »le silence de l'administration»).

Enligt fransk rätt gäller under vissa förutsättningar att, om i anledning av talan inför förvaltningsmyndighet beslut icke meddelats inom viss tid, detta anses som ett avslag, över vilket klagan får föras i vanlig ordning.¹ I Tyskland får talan vid förvaltningsdomstol föras även mot obehörigt underlåtande av ämbetsåtgärd, varom ansökan gjorts (Untätigkeitsklage).² Förslag har varit å bane att införa en liknande ordning i Finland.³ I Öster-

¹ *Waline*, *Traité élémentaire de droit administratif* (6. uppl. Paris 1951) s. 102.

² *Bachof*, *Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung* (Tübingen 1951).

³ *Finska lagberedningen*, *Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans* (Helsingfors 1936) s. 9 och 109.

rikes Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz föreskrives en plikt för förvaltningsmyndigheterna att meddela beslut i anledning av talan, i allmänhet senast sex månader efter det talan anhängiggjorts. Har beslut icke inom föreskriven frist tillställts part, överflyttas på partens skriftliga begäran avgörandet å närmast högre myndighet. Skulle en högsta förvaltningsmyndighet överskrida den tid, inom vilken myndigheten är skyldig att meddela beslut, har part möjlighet att anföra dröjsmålsbesvär (Säumnisbeschwerde) hos förvaltningsdomstolen.¹ I anglosaxisk rätt kan i vissa fall, då underlåtenhet att fullgöra en skyldighet påvisats, den felande myndigheten med tillhjälp av det särskilda rättsmedlet »mandamus» förpliktas att fullgöra sina åligganden.

I vissa länder, t. ex. Tyskland och England, har man organiserat en fastställelsetalan rörande förvaltningsrättsliga förhållanden.²

Det återstår att erinra om, att den som lidit skada genom en förvaltningsåtgärd är berättigad, i en omfattning som växlar från det ena landet till det andra, att föra talan inför förvaltningsdomstol eller allmän domstol om skadestånd, riktad antingen mot staten eller mot den för beslutet ansvarige.

Karakteristiskt för de olika formerna av extern rättelse är i stort sett, att talan, till skillnad från den administrativa rekursen, är begränsad till att avse rättsliga felaktigheter. En reservation får dock göras för gränsfall, då ett fristående förvaltningsorgan utan domstols karaktär fungerar som rättsmedelsinstans; ju närmare ett sådant organ står den ordinära förvaltningsapparaten, dess naturligare ter det sig, att det fyller samma funktioner som en vanlig administrativ rekursinstans. Men i huvudsak är det intet annat än en rättsprövning som avses. I fråga om talan mot förvaltningsakter kan sålunda grundtanken sägas vara den, att förvaltningens organ skola handla fritt inom de gränser, som rättsordningen uppdragit för dem; endast då de överskrida dessa, t. ex. genom att tillämpa ett felaktigt förfarande, genom att överskrida sin kompetens eller genom att giva sina beslut ett lagstridigt innehåll, skall rättelse kunna ske. Härvid bör emellertid uppmärksammas, att skillnaden mellan »rättsfrågor» och andra frågor långtifrån är klar och otvetydig.³ Man kan ingalunda utgå från att gränsen överallt löper efter samma linjer. Själva de teoretiska utgångspunkterna växla. Då man i anglosaxisk rätt talar om rättsfrågor (questions of law), såsom föremål för domstolsprövning, till skillnad från sakfrågor (questions of fact), får området för prövningen en annan — väl i regel snävare — begränsning än genom den skiljelinje som uppdrages i tysk rätt mellan rättsfrågor (Rechtsfragen) och skönsfrågor (Ermessensfragen) eller dem, som på ungefär lik-

¹ Adamovich, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts I (5. uppl. Wien 1954) s. 247 f. och s. 297.

² Menger, System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes (Tübingen 1954) s. 230 ff. och Griffith-Street, Principles of administrative law (London 1952) s. 231 ff.

³ Se diskussionen vid det tionde allmänna nordiska administrativa mötet i Helsingfors 1952, Nordisk administrativt tidsskrift 1952 s. 247 ff.

nande sätt dragas i Frankrike, Danmark och Norge. Men härtill kommer att, även om den principiella utgångspunkten står fast, den ena eller andra regeln i tillämpningen kan gestalta sig på olika sätt. Några exempel må belysa svårigheten att fixera gränserna. Där domstolar principiellt varit förhindrade att inlåta sig på »skönsfrågor», ha de likväl i växlande omfattning ansetts berättigade att underkänna ett beslut på grund av att därmed ett främmande ändamål tillgodosetts eller makten att besluta eljest missbrukats (*détournement de pouvoir*, Ermessensmissbrauch, magtfordrejning, *abuse of powers*, *improper purposes*); man iakttagert också på skilda håll tendenser att giva rättsprövningen en ännu vidsträcktare innebörd. Av intresse är ock att iakttaga, att domstolarna i Förenta Staterna synas sträcka sin prövning ett gott stycke längre än de engelska. Det kan ävenledes vara värt att framhålla, att den franska rätten har två huvudinstitut för prövning av rättsfrågor vid domstol, som bland annat skilja sig genom prövningens omfattning. Vid »*recours pour excès de pouvoir*» kan endast åsidosättandet av en rättsregel åberopas; vid »*recours de pleine juridiction*» sträcker sig rättsprövningen så till vida väsentligt längre, att det även kan åberopas att en klagandes rätt (t. ex. enligt kontrakt) blivit kränkt. Vad här sagts bör ihågkommas, när det i fortsättningen talas om »rättsprövning»; därmed avses i själva verket ganska olika ting.

Vissa frågor rörande extern kontroll över förvaltningen ha på senaste tid blivit föremål för traktatmässig reglering. Särskilt beaktansvärd är Europarådets konvention 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken godkänts av alla Europarådets medlemmar utom Belgien, Frankrike och Italien.¹ Denna konvention innehåller bl. a. ett stadgande (art. 5:4), enligt vilket envar som berövats friheten skall äga rätt att »inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig». Enligt art. 13 garanteras envar, vars friheter och rättigheter kränkts, »effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet». För konventionens efterlevnad verkar en europeisk kommission för de mänskliga rättigheterna. Denna äger att, på talan av medlemsstat, uttala sig om huruvida den anser påtalade åtgärder innebära att den ifrågavarande staten brutit mot sina förpliktelser enligt konventionen. Konventionen förutser även, att stat kan medgiva enskild rätt att framställa klagomål till kommissionen. Vidare skall en europeisk domstol tillskapas för rättslig prövning av frågor om avvikelser från konventionens regler. I sist nämnda båda avseenden har konventionen dock ännu ej trätt i kraft.

¹ Kungl. proposition nr 165/1951, utrikesutskottets utlåtande nr 11/1951; se även första lagutskottets utlåtande nr 17/1952.

3. Extern rättelse i olika länder

Det torde vara av särskilt intresse att lämna en kort överblick över de olika vägar, på vilka genom extern kontroll gentemot förvaltningen rättelse kan vinnas i dennas åtgärder; de interna kontrollmedlen äro i väsentliga stycken likartade i alla rättsordningar. Uppmärksamheten inriktas i det följande framför allt på anordningar för angripande av förvaltningsakter. Översikten måste av naturliga skäl inskränkas till vissa ledande eller oss närstående länders rättsordningar.¹

*England*² är det klassiska exemplet på ett land där förvaltningen — regeringen däri inberäknad — står under de allmänna domstolarnas kontroll. Att en sådan ordning upprätthålles har i England av ålder betraktats som en konsekvens av principen om »rättens herravälde» (the rule of law); »the law» är nämligen för engelskt betraktelsesätt egentligen den rätt som handhas av domstolarna. Domstolarnas ingripande kan påkallas på olika sätt. Sålunda kan kronan i kontraktsförhållanden stämmas till allmän domstol. I åtskilliga lägen äro, såsom redan nämnts, förvaltningsorganen hänvisade till domstols mellankomst, om den enskilde icke böjer sig för deras beslut. Skadeståndsanspråk kunna sedan gammalt riktas mot tjänstemän; numera kan som ovan nämnts sådan talan i ganska stor omfattning riktas även mot kronan. Viktigast är emellertid, att man i olika, för engelsk rätt säregna former kan vända sig till allmän domstol, när man anser att en myndighet, högre eller lägre, överskridit sina befogenheter, åsidosatt viktiga principer för förfarandet, åsidosatt sina skyldigheter enligt lag o. s. v. Denna rätt är grundad på »common law» och finnes sålunda så snart icke något annat stadgats. Därjämte har den dock i viss utsträckning blivit reglerad genom särskilda lagar.

Detta är den engelska rättens grundprinciper. Under det senaste halvsekle har emellertid en märklig utveckling ägt rum. En stark expansion har skett inom den förut rätt svagt utvecklade administrationen. Beaktansvärda äro särskilt de organ som bruka sammanfattas under namn av »administrative tribunals» (se s. 20). Jämte det att vissa av dessa myndigheter upptaga ärenden i första instans, fungera andra som appellinstanser. Av särskilt intresse är att beslut av dessa tribunals genom mer eller mindre klara lagbestämmelser i avsevärd omfattning förklarats icke underkastade allmän domstols prövning. På samma sätt ha också andra myndigheters, t. ex. ministeriernas, beslut i viss omfattning gjorts oåtkomliga för dom-

¹ Beträffande schweizisk rätt, som här måst utelämnas, kan hänvisas till *Graffman*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1954 s. 210 ff.

² *Carr*, Concerning English administrative law (London 1941), *Wade-Phillips*, Constitutional law (4. uppl. London 1951), *Schwartz*, Law and the executive in Britain (New York 1949), *Robson*, Justice and administrative law (3. uppl. London 1951), *Griffith-Street*, Principles of administrative law (London 1952), *Herlitz*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1948 s. 257 ff., *Torvæsen*, Tidskrift for rettsvitenskap 1948 s. 121 ff., *Os*, Nordisk administrativt tidsskrift 1951 s. 207 ff.

stolskontrollen. Det bör tilläggas, att i den mån vidsträckta befogenheter till skönsmässig prövning lagts i förvaltningsmyndigheternas händer, redan detta förhållande väsentligt kringskurit möjligheterna för domstolarnas kontroll, när denna är begränsad till rättsfrågor.

Den omdaning, som sålunda ägt rum i engelsk förvaltningsrätt, har både de lege lata och de lege ferenda väckt starka meningsbrytningar till liv. Det är vad angår gällande rätt i hög grad oklart, under vilka förutsättningar och på vilka grunder en domstol kan underkänna en förvaltningsmyndighets beslut. Praxis framstår också såsom starkt skiftande. Omdömena om det rådande rättsläget växla även. De finnas som starkt hävda administrationens rörelsefrihet. Andra se med oro, att de allmänna domstolarnas kontroll kringskäres och »rättens herravälde» i traditionell mening därigenom rubbas. Det finnes emellertid också strömningar, som i tribunalens utveckling se löftesrika ansatser till en tillämpning av den franska förvaltningsrättens grundtankar; framträdande auktoriteter ha tagit till orda för ett system av verkliga förvaltningsdomstolar, som kunde övertaga de allmänna domstolarnas funktioner på förvaltningskontrollens område.

De grundsatser i avseende på domstolskontrollen över förvaltningen, som av ålder gällt i England, ha helt naturligt vunnit insteg i andra länder, vilkas rättsordningar liksom den engelska bygga på »common law». Särskilt gäller detta om *Amerikas Förenta Stater*.¹ Såväl delstaternas som unionens förvaltningsorgan ävensom presidenten och ministrarna äro sedan gammalt underkastade en domstolskontroll av ungefär samma art som den engelska. Undantagna anses dock vissa beslut av utpräglad politisk karaktär (political questions). Mer än i England har rätten att söka rättelse hos domstolarna reglerats i särskilda författningar (statutory review).² Men i allmänhet torde en dylik rätt anses gälla även utan sådant stöd. Det har t. o. m. ansetts, att rätten att hänvända sig till domstol icke kan helt avskäras genom lagstiftning: vad det suveräna engelska parlamentet kan göra, skulle icke den amerikanska kongressen och än mindre delstaternas legislaturer förmå, ty domstolskontrollen har — här ligger en viktig skillnad mellan England och Förenta Staterna — en förankring i konstitutionen. Domstolskontrollens räckvidd beror i varje fall i hög grad av lagstiftningens gestaltning på olika områden, och liksom i England finnes det i praxis ett stort spelrum för olika uppfattningar om huru långt domstolarna kunna gå. Det är dock ett faktum, att domstolskontrollen spelar

¹ Landis, *The administrative process* (5. uppl. New Haven 1947), Pound, *Administrative law* (Pittsburgh 1942), Schwartz, *American administrative law* (London 1950), *densamme*, *La procédure administrative aux États-Unis* (Revue internationale de droit comparé 1951 s. 251 ff.; jämförelse med Frankrike), *densamme*, *The United States Supreme Court and administrative law* (Current legal problems 1951 s. 395 ff., jämförelse med England), Rognlén, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1949 s. 263 ff., *Eek*, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1950 s. 152 ff. och 233 ff., *Os*, *Nordisk administrativt tidsskrift* 1951 s. 211 ff.

² Av särskilt intresse äro reglerna härom i lagen om förvaltningsförfarandet 1946 (se s. 20); de refereras av *Eek*, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1950 s. 233 ff.

en större roll i Förenta Staterna än i England. Icke minst betydelsefulla äro den federala högsta domstolens möjligheter till ingripande i olika former mot förvaltningsakter och normer på grund av deras oförenlighet med författningen.

Den utveckling, som administrationen under senare tid genomgått såväl i unionen som i delstaterna, har liksom i England — måhända i ännu högre grad än där — påverkat rättsläget. Det har även i Förenta Staterna vuxit fram en mångfald av jämförelsevis självständiga organ (administrative agencies), som i större eller mindre grad te sig som jämförliga med domstolarna (se s. 20). På vissa punkter har inom detta system skapats en appellordning, som leder tanken till andra länders förvaltningsdomstolar; så t. ex. är ett särskilt organ (Appeals Council) verksamt på sociallagstiftningens område. Karakteristiskt är att själva namnet domstol har givits bland annat åt den högsta appellinstansen i skattefrågor, The Tax Court of the United States. Det är sålunda påtagligt, att en betydelsefull utveckling av rättssäkerhetsgarantierna enligt denna linje ägt rum. Denna utveckling har tvivelsutan minskat det praktiska behovet av de allmänna domstolarnas ingripande. I viss utsträckning har den inneburit, att de rättsliga möjligheterna att hänvända sig till dessa beskurits. Det är sålunda av stor betydelse, att talan inför allmän domstol icke anses tillåten, med mindre möjligheterna till administrativ fullföljd först utan framgång prövats. — I Förenta Staterna liksom i England ha röster höjts för inrättande av centrala förvaltningsdomstolar men med bibehållande av den grundlagsskyddade rätten att i sista hand hänvända sig till allmän domstol.

Den anglosaxiska synen på de allmänna domstolarnas funktioner har vunnit insteg också i *Danmark*.¹ Sedan 1849 gäller grundlagsregeln att »domstolene er berettigede til at paakende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser». Den medför, att den, som är missnöjd med ett beslut av ett förvaltningsorgan, hos allmän domstol kan föra talan om dess annullerande. Man kan på detta sätt — liksom i England och Förenta Staterna — vända sig mot beslut av vilken myndighet som helst, statlig eller kommunal, högre eller lägre; intet hinder finnes heller för att man angriper beslut av Konungen eller vederbörande minister. I den utsträckning en statens skadeståndsskyldighet är erkänd, kan den göras gällande i samma ordning.

På samma sätt som i Danmark förhåller det sig även i *Norge*.² domstolskontrollen har dock här utvecklats utan stöd av någon författningsföreskrift.

¹ *Andersen*, Dansk forvaltningsret (2. uppl. Köpenhamn 1946) s. 559 ff., *densamme*, Beretning om det 10. nordiske handelsmøde 1950 s. 72 ff., och *densamme*, Ugeskrift for retsvæsen 1952 s. 225 ff., *Meyer*, Nordisk administrativt tidsskrift 1949 s. 243 ff., *Sørensen*, Ugeskrift for retsvæsen 1950 s. 273 ff., *Christensen*, Nordisk administrativt tidsskrift 1951 s. 65 ff. och 1952 s. 302 ff.

² *Castberg*, Innledning til forvaltningsretten (Oslo 1938) s. 114 ff., *Lorentzen*, Nordisk administrativt tidsskrift 1949 s. 280 ff., *Andenæs*, Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet 1951, Bil. VI Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgjørelser s. 54 ff.

Liksom i England har emellertid domstolskontrollen i Danmark och Norge i viss utsträckning kringskurits, dels helt enkelt genom att lagstiftningen utformats så att domstolarna saknat underlag för rättsprövning, dels också genom uttryckliga förbud mot domstolsprövning; sådana ha i Danmark ansetts tillåtliga trots det nyss citerade grundlagsbudet. Å andra sidan kan man iakttaga en utveckling av rättssäkerhetsgarantierna inom förvaltningen. Sådana fristående organ, som just anordnats i syfte att åstadkomma en ur rättssäkerhetssynpunkt mera tillfredsställande prövning (se s. 20), fungera i många fall såsom klagoinstanser. Så är t. ex. i Danmark fallet med landsskatteretten, landsnævnet for børneforsorg och toldrådets appeludvalg; åtskilliga nämnder m. fl. ha att avgiva yttranden innan klagomål avgöras av vederbörande minister. I Norge fungera likaledes vissa administrativa klagoinstanser, såsom riksskattestyret och de på kommunal grund uppbyggda överligningsnemnderna i skattefrågor samt ankenemnder, som upptaga klagomål över beslut av rikstrygdeverket och alltså i viss mån motsvara det svenska försäkringsrådet. Både i Danmark och Norge har man på senare tid dryftat möjligheten att inrätta en eller flera verkliga förvaltningsdomstolar. Den danska grundloven av 1953 förklarar också att prövningen av frågor om »øvrighedsmyndighedens grænser» genom lag kan anförtros åt förvaltningsdomstol, likvisst med det viktiga förbehållet att sådan domstols avgörande skall kunna prövas av rikets högsta domstol.

Den franska rätten¹ ställer sig alltsedan franska revolutionen principiellt avvisande mot de allmänna domstolarnas sysslande med förvaltningsangelägenheter. I motsats till vad som skett i Förenta Staterna har av maktodelningsprincipen i Frankrike ansetts följa att administrationen skall intaga en fullt självständig ställning och icke vara underkastad någon kontroll av domstolarna. Man har sålunda funnit det helt naturligt, att förvaltningsorganen träffat avgöranden om medborgarens rätt, som varit lika slutgiltigt bindande som domstolarnas («l'administrateur-juge»). Denna grundsats tillämpas så strikt att de allmänna domstolarna icke ens kunna, i mål som höra under dem, prejudiciellt pröva en förvaltningsakts riktighet.

Emellertid har kravet på rättssäkerhet även i Frankrike gjort sig gällande med stor styrka. Detta har föranlett, att inom förvaltningens ram speciella organ utvecklats med uppgift att behandla frågor av rättslig natur, särskilt klagomål över förvaltningsorganens beslut. Man har i följd härav gjort en skarp åtskillnad mellan »recours hiérarchique», som föres hos överordnade organ, och »recours contentieux», som föres hos särskilda kol-

¹ *Alibert*, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir* (Paris 1926), *Waline*, *Traité élémentaire de droit administratif* (6. uppl. Paris 1951), *Schwartz*, *French administrative law and the common-law world* (New York 1954), *Rivero*, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1953 s. 926 ff. samt de officiella publikationerna: *La justice administrative en France* (La documentation française 1952 n:o 1.609) och *La réforme du contentieux administratif en France* (La documentation française 1954 n:o 1.853).

legialt sammansatta organ. Och dessa organ, hos vilka förfarandet mer och mer har utvecklats i domstolsmässig riktning, har man övergått till att betrakta såsom ett slags domstolar, förvaltningsdomstolar. Viktigast av dem är statsrådet (conseil d'état), som ursprungligen var ett rådgivande organ åt regeringen men efter hand vann en allt starkare ställning och 1872 också formellt utrustades med beslutanderätt i administrativa mål, och därefter några och tjugio prefekturråd (conseils de préfecture). En förvaltningsdomstol med speciella funktioner är räkenskapsdomstolen (cours des comptes), som har till uppgift bl. a. att döma i anledning av anmärkningar mot statsmyndighets räkenskaper. Det bör nämnas att både statsrådet och räkenskapsdomstolen vid sidan av sina dömande funktioner även ha rent förvaltande, vilka emellertid här lämnas ur räkningen. Det finns också ett antal andra fristående organ, som brukas betecknas som förvaltningsdomstolar.

Framför allt genom praxis i conseil d'état står det i stort sett klart, huru långt förvaltningsdomstolarnas befogenheter sträcka sig; förvaltningskontrollens räckvidd har därigenom blivit långt mera preciserad än i de anglosaxiska länderna. Det kan dock givetvis i särskilda fall uppkomma tvivelsmål, huruvida en sak hör till förvaltningsdomstol eller allmän domstol; för lösande av sådana konflikter finnes en särskild domstol (tribunal des conflits).

Förvaltningsdomstolarnas kompetens grundar sig ingalunda enbart på särbestämmelser angående särskilda grupper av mål. Det utan jämförelse viktigaste bland de rättsmedel, som syfta till undanröjande av en förvaltningsakt, »recours pour excès de pouvoir», står nämligen — det anses sedan 1889 fastslaget — alltid till förfogande, när icke ett annat rättsmedel skall användas, för den som menar, att ett beslut av ett förvaltningsorgan vilket som helst (inkl. ministrarna) är behäftat med rättsligt fel: tillkommit i olaga ordning, innebär kompetensöverskridande, strider mot lag eller innebär sådant maktmissbruk som betecknas som »détournement de pouvoir». Undantagna äro endast vissa regeringsåtgärder, »actes de gouvernement» — en kategori av akter vars räckvidd är omtvistad men numera allmänt synes uppfattas såsom ganska begränsad (diplomatiska akter m. m.). Lagstiftningen anses icke heller kunna begränsa denna kontroll. Förvaltningsdomstolarna äga emellertid icke pröva författningsenligheten av tillämpade normer. Talan kan i regel resultera endast däri att det överklagade beslutet upphäves. Detta rättsmedel kommer till användning långt oftare än talan i England föres inför allmän domstol.

Före 1953 utgjorde conseil d'état i stor utsträckning första och enda instans. Den stora ansvällningen av de där anhängiggjorda målens antal och därav vållade dröjsmål med deras behandling föranledde emellertid nämnda år en reform, som innebär, att talan regelmässigt i första hand skall föras inför prefekturråd med rätt att överklaga dess beslut hos conseil d'état.

Av annan typ är det rättsmedel som benämnes »recours de pleine juri-

diction». Detta rättsmedel, som särskilt kommer till användning då man önskar göra en rättighet på grund av ett kontrakt gällande mot staten eller vill resa skadeståndsanspråk mot denna, leder icke enbart till upphävande av en påtalad förvaltningsakt utan utmynnar i ett domstolens positiva avgörande över det resta rättsanspråket.

Det bör till sist anmärkas, att ett rättegångsmässigt förfarande tillämpas hos förvaltningsdomstolarna. Sålunda sker behandlingen i vissa delar (föredragningen) inför offentligheten; muntligheten spelar emellertid en begränsad roll. Bestämda regler om kommunikation tillämpas.

Frankrikes administrativa system har påverkat utvecklingen i åtskilliga andra länder. Förvaltningsdomstolar av ungefär samma typ som de franska förekomma sålunda t. ex. i Italien och Belgien.

Utvecklingen i *Tyskland*¹ har förlöpt på liknande sätt som i Frankrike. Man visste från början icke av annat rättsskydd än det som bereddes inom administrationens ram. Då frågan om en förstärkning av rättsskyddet aktualiserades efter mitten av förra århundradet, förekommo till en början vissa ansatser till att efterbilda det anglosaxiska systemet. I Hamburg anförtroddes exempelvis förvaltningskontrollen åt de allmänna domstolarna. Men i huvudsak var det den franska förvaltningsrättsskipningen — vilken ungefär vid samma tid utvecklades till full självständighet — som kom att tjäna som förebild. Det skedde först i Sydtyskland; sedan slog man också i det övriga Tyskland in på samma väg. I de olika staterna inrättades sålunda — tidigast i Baden 1863 — förvaltningsdomstolar. Deras organisation och kompetens växlade — exempelvis funnos i somliga stater flera instanser, i andra blott en — men i stort sett voro de av en och samma typ.

Efter 1945 har förvaltningsrättsskipningen i Västtyskland reorganiserats och i väsentlig grad förenhetligats; syftet har därvid varit att bereda ett mera systematiskt uppbyggt och fullständigt rättsskydd än tidigare. Det nya systemet har så till vida en annan utgångspunkt än det franska, som man principiellt särhåller *all* rättsskipning från förvaltningen; förvaltningsrättsskipningen betraktas sålunda som en del av den dömande makten. Grundlagen fastslår den viktiga regeln, att vägen till domstol — allmän eller annan — står öppen närhelst någon »av den offentliga makten kränkes i sina rättigheter»; genom vanlig lagstiftning kan intet undantag göras från denna regel. När intet annat stadgats, skall sådan talan föras vid allmän domstol. För särskilda slags frågor, bl. a. frågor om författningars och förvaltningsakters grundlagsenlighet, är en författningsdomstol (Bundesver-

¹ *Jellinek*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1948 s. 125 ff., *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I (2. uppl München-Berlin 1951) s. 425 ff., *Bachof*, Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung (Tübingen 1951), *Menger*, System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes (Tübingen 1954), *Petrén*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1951 s. 327 ff. och 1952 s. 94 ff.; se även det officiella tyska Entwurf einer Verwaltungsgerichtsordnung (Bonn 1954); om Österrike se *Adamovich*, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts I (5. uppl. Wien 1954).

fassungsgericht) behörig. Grundlagen förutsätter tillika tillvaron av andra domstolar: förvaltningsdomstolar, finansdomstolar samt arbets- och socialdomstolar. De sistnämnda kategorierna kunna i denna översikt lämnas å sido. Vad förvaltningsdomstolarna angår, har ett treinstanssystem uppbyggt: lokala förvaltningsdomstolar (Verwaltungsgerichte), en överförvaltningsdomstol (Verwaltungsgerichtshof eller Oberverwaltungsgericht) för varje land eller gemensam för två länder samt en förbundsförvaltningsdomstol (Bundesverwaltungsgericht) med säte i Berlin. Dessa domstolars behörighet har bestämts icke genom enumeration av särskilda grupper av mål utan genom generalklausuler som innebära, att offentligrättsliga tvister (Streitigkeiten des öffentlichen Rechts) tillhöra dem, därest de ej äro av författningsrättslig natur och ej anförtrotts åt annan domstol. Förvaltningsdomstolarnas väsentliga uppgift är att upptaga talan som innebär »anfäkande» av en förvaltningsakt (Anfechtungsklage); jfr den franska rättens recours pour excès de pouvoir. För att sådan klagan skall få föras, fordras emellertid att man först förgäves gjort invändning (Einspruch) hos vederbörande myndighet eller (i vissa fall) anfört administrativa besvär hos överordnad myndighet; med en sammanfattande term benämnas dessa administrativa rättsmedel »Widerspruch». Förvaltningsdomstolarnas kompetens innebär i dessa fall huvudsakligen befogenhet att upphäva »rättsvidriga» förvaltningsakter. Då förvaltningsmyndighet felaktigt förvägrat enskild ett tillstånd e. d., kan domstolen på talan av denne ålägga myndigheten att utfärda en förvaltningsakt av angivet slag; den kan också ingripa mot förvaltningsmyndighets passivitet (jfr s. 25).

I mindre omfattning förekommer också, att förvaltningsdomstolarna ha att behandla s. k. offentligrättsliga partstvister (Parteistreitigkeiten), varmed förstås dels tvister mellan två offentligrättsliga subjekt, dels vissa tvister mellan t. ex. staten och en enskild part. Till denna grupp höra exempelvis fattigvårdsmål och vissa vägmål.

Vid en jämförelse med fransk rätt faller det i ögonen, att vissa funktioner, som i Frankrike förbehållits förvaltningsdomstolarna, i Tyskland tillhöra de allmänna domstolarna. Sålunda har en tysk förvaltningsdomstol ej att upptaga tvister, som härröra ur kontrakt mellan staten och enskilda, eller talan om skadestånd. Gränslinjen mellan de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas kompetens har sålunda dragits annorlunda i tysk rätt än i fransk. Vidare kan nämnas, att den franska rättens undantag beträffande »actes de gouvernement» icke har någon motsvarighet i tysk rätt.

Förfarandet, i vilket i regel den myndighet mot vars beslut talan föres uppträder såsom motpart till klaganden (med rätt att i sin tur överklaga), är noggrant reglerat i lag och anknyter direkt till allmän processrättslig ordning. Det är principiellt muntligt, och myndigheten disponerar över sådana bevismedel som känneteckna domstolsprocessen (vittnen m. m.).

I *Finland*¹ har en ordning utvecklats som i vissa hänseenden erinrar om den fransk-tyska. Denna utveckling har emellertid ägt rum på basis av den rätt som Finland haft gemensam med Sverige.

Besvärsinstitutet har sålunda ungefärligen samma innebörd och grundläggande betydelse som i Sverige (se nedan); genom lagen den 24 mars 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden är det fastslaget att besvär alltid kunna föras, när ej annorlunda bestämts. År 1918 inrättades en högsta förvaltningsdomstol efter svenskt mönster. I två väsentliga hänseenden uppvisar denna emellertid drag, som erinra om fransk och tysk rätt. För det första gäller såsom huvudregel, att besvär i högsta instans upptagas av högsta förvaltningsdomstolen, som prövar och avgör i målet förekommande rättsfrågor. Endast om vid besvärens prövning fråga tillika är om bedömning av en åtgärds ändamålsenlighet, överlämnas målet till regeringen till avgörande i denna del. Denna regel har i praxis tillämpats så att mål endast i mycket ringa omfattning överlämnats till regeringen. För det andra äger enligt 1950 års lag högsta förvaltningsdomstolen i regel upptaga rättsbesvär över beslut av statsrådet och ministerierna; däremot kunna ej de jämförelsevis fåtaliga beslut som fattas av presidenten överklagas. Följdiriktigt har sålunda finsk rätt inom det hävdvunna besvärsinstitutets ram genomfört tanken, att rättsfrågor skola i sista instans avgöras av högsta förvaltningsdomstolen, andra frågor av regeringen. Högsta förvaltningsdomstolen har rätt att, då extraordinärt rättsmedel anlitas, återbryta avgöranden av presidenten, statsrådet, ministerierna m. fl.² En viktig specialdomstol är tjänsteöverdomstolen. Beträffande lagskipningen i första instans märkes att enligt lagen den 29 januari 1955 om länsrätt lokala förvaltningsdomstolar skola anordnas vid länsstyrelserna.

I fråga om möjligheterna att inför allmän domstol föra talan i förvaltningsrättsliga saker torde finsk rätt vara ännu restriktivare än den svenska (se s. 47 ff.). I Finland gäller alltjämt 10:26 gamla RB, och den överflyttning av rättsfrågor (bl. a. angående kontrakt) från de förvaltande verken till domstolarna, som ägt rum i Sverige, särskilt 1828, har icke haft någon motsvarighet i Finland.

¹ *Ståhlberg*, Finlands förvaltningsrätt (Åbo 1940) s. 516 ff., *densamme*, Nordisk administrativt tidsskrift 1936 s. 11 ff., *Finska lagberedningen*, Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans (Helsingfors 1936), *Castrén*, Nordisk administrativt tidsskrift 1938 s. 165 ff., *Herlitz*, Juhlajulkaisu K. J. Ståhlberg 1865 28/1 1945 (Vammala 1945) s. 11 ff., *Merikoski*, Lärobok i Finlands offentliga rätt II (Lovisa 1952) s. 103 ff., *densamme*, Nordisk administrativt tidsskrift 1952 s. 260 ff., *Kuuskoski*, Nordisk administrativt tidsskrift 1954 s. 22 ff.

² *Finska lagberedningen*, Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans (Helsingfors 1936) s. 95 ff., *Saarialho*, Nordisk administrativt tidsskrift 1936 s. 212 f.

4. Sammanfattning

Såsom framgår av det föregående är rättsskyddet uppbyggt efter olika system i de olika länderna. Utvecklingen synes dock på de flesta håll gå i den riktningen, att ökad vikt lägges vid möjligheterna till extern kontroll över förvaltningsorganen. Vidare kan man i åtskilliga länder iakttaga en tendens att vid den externa kontrollen i ökad omfattning lita till förvaltningsdomstolar. De allmänna domstolarna spela dock alltjämt i många länder en betydande roll. Vidare bör uppmärksammas, att generalklausuler efter hand fått en helt dominerande ställning, då det gällt att bestämma den externa kontrollens omfattning. Den externa kontrollen är väsentligen inställd på rättsfrågor, d. v. s. på en prövning av lagligheten av träffade avgöranden, varvid kan iakttagas att innebörden av denna distinktion ingalunda allestädes är densamma. På åtskilliga håll kan man i praxis spåra en tendens hos domstolarna, särskilt förvaltningsdomstolarna, att vidga området för sin kontrollerande verksamhet genom att utsträcka gränserna för laglighetsprövningen.

IV. Rättsskyddets anordning i svensk rätt

1. Preventivt rättsskydd

Av ålder har i svensk rätt mycket stor uppmärksamhet ägnats åt det preventiva rättsskyddet inom förvaltningen; i viss mån har man på sådana arter av förvaltningsverksamhet, där fråga är om enskilds rätt, anlagt liknande synpunkter som på rättsskipningen. Det får emellertid icke förbises, att under senare tid betydande förändringar inträtt.

Den svenska statsförvaltningen handhaves huvudsakligen av *yrkestjänstemän*; i allmänhet upprätthållas för olika slag av tjänster bestämda utbildningskrav. Juridiskt utbildade tjänstemän ha sedan långliga tider spelat en ledande roll, och juridiska traditioner ha gjort sig starkt gällande. På senare tid har likväl förvaltningens expansion givit upphov till ökade krav på kunskaper av annan art. På många områden finnes icke tillgång på juridisk sakkunskap och juridiskt omdöme i samma utsträckning som förr.

Förvaltningspersonalens *ekonomiska ställning* var i äldre tid sådan, att väl kvalificerade krafter i regel stodo till buds. Senare tids lönepolitik har emellertid, särskilt i avseende på högre tjänster, medfört vissa svårigheter att få tjänsterna på ett fullt tillfredsställande sätt besatta. Risken för korruptiva inflytelser, som i andra länder spelat stor roll i diskussioner om rättsskyddet inom förvaltningen, utgör däremot, så vitt man kan bedöma, alltjämt intet verkligt problem inom den svenska förvaltningen. Förvaltningspersonalens anseende för obesticklighet är orubbart.

Lekmannaelement framträda såsom ledande inom kommunalförvaltningen. På senare tid ha de också vunnit insteg inom statsförvaltningen. Många olika synpunkter ha betingat deras anlitande. Bl. a. ur rättsskydds-synpunkt har lekmännens medverkan stundom ansetts vara av betydelse såsom uttryck, liksom inom rättsskipningen, för en sund folklig rättsuppfattning.

Den statliga förvaltningspersonalen *tillsättes* i huvudsak av Konungen eller andra överordnade myndigheter. Stor vikt lägges vid att tjänstetillsättningar äga rum efter »förtjänst och skicklighet» (RF § 28). I stort sett sakna vi erfarenhet av att obehöriga politiska och personliga hänsyn därvid göra sig gällande. Folkval förekomma uteslutande inom den kommunala förvaltningen och därmed nära förbundna förvaltningsgrenar.

Sedan gammalt har *kollegial handläggning*¹ ansetts som en viktig garanti för rättsfrågors riktiga avgörande; kollegiala former förhärskade särskilt i

¹ *Sörndal*, Statsvetenskaplig tidskrift 1943 s. 279 ff.

de centrala verken. Alltjämt komma de i icke ringa utsträckning till användning just vid behandlingen av rättsfrågor.¹ Men de utgöra numera endast undantag. Vissa nya kollegiala arbetsformer — som varit en konsekvens av lekmanneelements anlitanande inom förvaltningen — ha väsentligen sin motivering i andra synpunkter än rättsvårdens.

Göromålets växande mängd är en faktor av avgörande betydelse. Den har väsentligt bidragit till att tränga kollegialiteten inom förvaltningen tillbaka. Av samma skäl ha också på senare tid avgörandena i stor utsträckning måst — genom decentraliseringsåtgärder och ändringar i myndigheternas beslutsformer — anförtros åt lägre befattningshavare, ofta mindre kvalificerade än förr. Även där detta ej skett, ha i verkligheten lägre befattningshavare, särskilt såsom föredragande, fått ett avgörande inflytande, när det tett sig ogörligt för den beslutande att personligen taga ståndpunkt till alla de ärenden, i vilka han beslutar. Över huvud ligger det i sakens natur, att omsorgen och noggrannheten vid ärendenas behandling löper fara att efter sättas, då arbetsbördan växer.

Nu berörda företeelser framträda i viss mån även i regeringsmaktens arbete. Medan i äldre tid ej blott departementschefen utan även båda de konsultativa statsråden vanligen deltog i den departementala beredningen av förekommande rättsfrågor, torde de konsultativa statsrådets medverkan i dessa frågors behandling numera ha väsentligt begränsats.

En viktig förutsättning för en ur rättsskyddssynpunkt tillfredsställande behandling av förvaltningsärenden har av ålder förelegat i den — jämfört med främmande länder — utpräglad *självständiga*, nästan domarmässiga *ställning* som den statliga förvaltningspersonalen intagit.

Denna röjer sig i första hand i den ståndpunkt svensk rätt intager till *subordinationen* inom statsförvaltningen, d. v. s. till frågan, i vad mån underordnade förvaltningsmyndigheter äro skyldiga att ställa sig till efterrättelse överordnades i tjänsten meddelade föreskrifter.² Då det i RF § 47 heter, att förvaltningsmyndigheterna ha att »lyda Konungens bud och befallningar», kan det synas som om därmed ett uttryck givits åt den för främmande länders rätt karakteristiska grundsatsen om en principiellt obegränsad befogenhet för överordnade organ att genom generella eller konkreta föreskrifter leda de underordnades verksamhet. I själva verket föreliggande betydelsefulla och för svensk rätt karakteristiska skiljaktigheter. Svensk rätt känner sålunda i stort sett ingen ministerstyrelse³; om rättsligt bindande föreskrifter av ministrar — den annorstädes viktigaste form, vari den administrativa subordinationen yttrar sig — kan det således i Sverige ej bliva fråga. Även i övrigt är subordinationen i svensk rätt väsentligt mindre utpräglad än i andra länder. Det är vanskligt att i allo precisera

¹ Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt II (2. uppl. 1948) s 79 ff.

² Herlitz, a. a. s. 149 ff.

³ Tingsten, Studier rörande ministerstyrelse (1928).

dess räckvidd. I varje fall måste det i regel anses tillkomma förvaltningsmyndigheterna att obundna av överordnades — Kungl. Maj:ts såväl som andra organs — föreskrifter pröva och avgöra föreliggande frågor, som angå enskildas rätt. Man har emellertid på senare tid kunnat iakttaga tendenser till en skärpning av det administrativa subordinationsförhållandet, så till vida att överordnade organ på olika områden tillerkänts befogenhet att meddela bindande generella föreskrifter för underlydande. Nykterhetsnämnd har exempelvis enligt 4 § 1 mom. lagen om nykterhetsvård att ställa sig till efterrättelse de anvisningar angående verksamheten som socialstyrelsen meddelar.

Den genom kompetensregleringen garanterade självständigheten har haft ett betydelsefullt stöd i tjänstemännens *personliga rättsställning*, som gjort dem jämförelsevis mindre mottagliga än i andra länder för faktisk påverkan uppifrån. Det hör till den svenska rättens särprägel, att regeringsmakten saknar inflytande över utövningen av den disciplinära straffmyndigheten, som i stället står under *regeringsrättens kontroll*, och att högre tjänstemän över huvud taget ej kunna disciplinärt bestraffas. I likhet med domare äro ordinarie ämbets- och tjänstemän enligt RF § 36 i regel oavsättliga och kunna ej heller utan egna ansökningar förflyttas. Den säkerhet, som härigenom beretts förvaltningspersonalen, har emellertid under senare tid på olika sätt kringkurits. Trots regeringsformens bud har en allmän förflyttningsskyldighet genomförts. Stora och betydelsefulla grupper av tjänstemän ha tillsatts i former, som undandragit dem det i regeringsformen garanterade skyddet mot avsättning.

Man torde också kunna våga det påståendet, att underordnade myndigheter nutilldags i avsevärd utsträckning finna sig föranlåtna att ställa sig överordnades — statsråds och andras — önskemål till efterrättelse, även där dessa ej kunna meddela rättsligt bindande tjänsteföreskrifter.¹ I vad mån tjänstemannaorganisationernas växande inflytande är ägnat att stärka tjänstemännens motståndskraft mot försök till påverkan uppifrån är det ännu för tidigt att söka bedöma.

Är överordnade organs inflytande över förvaltningspersonalen mindre utpräglat än i andra länder, är det å andra sidan beaktansvärt, att denna i mycket vidsträckt omfattning står i straff- och skadeståndsrättsligt ansvar för sin ämbetsgärning, vilket *ansvar* kan utkrävas *vid allmän domstol*; grunden härför utgöres framför allt av stadgandet i 25:4 SL, som i långt större omfattning än i andra länder är brukligt kriminaliserar tjänstefel. Personalen uppfordras härav till handlingssätt, som överensstämmer med domstolarnas uppfattning om deras tjänsteplikt; uppenbarligen är denna preventiva verkan ur rättsskyddssynpunkt av stor vikt. I direkt samband med domstolskontrollen står justitie- och militieombudsmännens tillsyn.

¹ Jämför beträffande förhållandet mellan regeringen och de centrala verken *Heckscher*, Svensk statsförvaltning i arbete (1952) s. 240 ff.

I samband med tjänstemännens ansvar skall *statsrådets* ses. Svensk rätt känner icke något sådant statsrådets allmänna ansvar för dem underställda förvaltningsgrenars verksamhet, som i regel kännetecknar främmande rätt. Statsrådets ansvar, som enligt regeringsformen i huvudsak hänförs till deras rådslag till Konungen, är konstruerat som ett slags motstycke till tjänstemannaansvaret; faktiskt har det emellertid mycket ringa praktisk betydelse, även om möjligen vetskapen om konstitutionsutskottets granskning i någon mån kan utöva en preventiv verkan.

Jämte det indirekta parlamentariska inflytande på regeringens verksamhet, som således till äventyrs kan göra sig gällande, förekommer det i enstaka fall, att *riksdagen*, särskilt med stöd av sin makt över statsregleringen, tager befattning med konkreta inom förvaltningen uppkommande rättsfrågor. Men i stort sett består dess inflytande över förvaltningen endast däri att den i lagstiftnings- och statsregleringsväg eller annorledes medverkar vid dess uppbyggnad och vid tillskapandet av de allmänna regler, efter vilka den skall verka. Medverkan från riksdagens sida vid tillsättningen av förvaltningspersonal — en i andra länder icke okänd företeelse — förekommer hos oss icke.

I vissa främmande länder har man att räkna med en ganska stark påverkan på valda förvaltningsorgan från *väljarnas* sida. Med sådant inflytande har man i Sverige knappast att räkna; härvid bortses givetvis från fall, där man avsiktligt anordnat en representation för särskilda gruppers intressen (se nedan s. 41).

Desto mer betydelsefull är i vårt land den insyn från *allmänhetens* sida i hela förvaltningens verksamhet, som tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet möjliggöra. Denna insyn ger givetvis utrymme för inflytelser och påverkningar av olika slag. Särskilt kan man emellertid räkna med att de vidsträckta möjligheterna till offentlig kritik utgöra en maning till förvaltningspersonalen att handlägga ärendena på ett objektivt riktigt sätt.

Det hör till svenska förvaltningstraditioner att lägga stor vikt vid ett tillfredsställande *förvaltningsförfarande*. Lagar och författningar ha i ganska stor omfattning sysselsatt sig med detta ämne och därvid bl. a. reglerat rätten för enskilda att få del av föreliggande utredningsmaterial och att yttra sig. I den mån sådana bestämmelser ej funnits, ha i viss utsträckning processrättsliga principer vunnit tillämpning. På senare tid har regeringsrättens bedömande av det förfarande, som förvaltningsmyndigheterna tillämpa, varit av avsevärd, vägledande betydelse.¹ I fråga om nu rådande ordning må hänvisas till den inledningsvis omnämnda utredning om förvaltningsförfarandet, som, i vad den avser besvär förfarandet, ligger till grund för de sakkunnigas arbete (SOU 1946:69).

¹ *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943) s. 21 ff. och *Petrén*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1950 s. 361 ff.

Givetvis gestalta sig i Sverige så väl som i andra länder förhållandena i här berörda avseenden olika inom olika grenar av förvaltningen. Det är sålunda uppenbart, att rättsskyddsproblemen framträda på annat sätt inom kommunalförvaltningen än inom statsförvaltningen. Vidare bör framhållas skillnaden mellan å ena sidan den traditionella förvaltningsapparaten och å andra sidan den mångfald av jämförelsevis fristående organ — råd, kommissioner, direktioner, nämnder o. s. v. — som man på senare tid funnit sig föranlåten att tillskapa.¹ Motiven för deras inrättande ha varit mycket växlande. Till icke ringa del har det emellertid åsyftats att åstadkomma en ur rättssäkerhetssynpunkt mera tillfredsställande handläggning. För sådant ändamål har man exempelvis sörjt för kollegial sammansättning, anlitat kvalificerade jurister, tillgodogjort sig lekmannaomdömet, sörjt för paritetisk representation av motsatta intressen, anordnat domstolsliknande förfaranden o. s. v. Vissa sådana organ betecknas stundom som ett slags domstolar.

2. Självrättelse

Liksom i andra länders rätt är det i viss utsträckning möjligt för myndigheterna att ändra eller upphäva sina egna beslut²; eventuellt sker det på framställning av den som beslutet rör. I vad mån sådan självrättelse är möjlig är ett mycket komplicerat spörsmål, som — hos oss liksom annorstädes — endast till ringa del lösts genom positiva författningsbestämmelser. Mot bakgrunden av främmande länders rätt framstå möjligheterna som jämförelsevis begränsade. Att beslut, som till följd av skrivfel, missräkning eller annat uppenbart förbiseende blivit oriktigt, rättas av beslutsmyndigheten själv, torde oftast icke möta hinder. Bestämmelser, vilka uttryckligen tillåta, att beslut, som eljest blivit felaktigt, rättas av beslutsmyndigheten, finnas på vissa områden, t. ex. inom tullväsendet. Huruvida i övrigt oriktiga beslut må omgöras av beslutsmyndigheten, när vederbörande författning icke uttryckligen så medgiver, kan icke generellt angivas. Vissa riktlinjer kunna dock skönjas i praxis. Beslut i mål mellan mot varandra stående parter anses i allmänhet ej kunna omgöras av beslutsmyndigheten. Beträffande beslut i andra mål måste möjligheten till självrättelse bedömas i varje särskilt fall med hänsyn till de olika allmänna och enskilda intressen, som äro förknippade med beslutet. Så länge besvärsprövning pågår, anses beslutsmyndigheten i allmänhet förhindrad att meddela nytt beslut eller återkalla det överklagade beslutet (jfr processrättens litispens). Den i utländsk rätt allmänt framträdande tanken, att beslut generellt böra kunna återkallas, då de befinnas olagliga, har icke godtagits av svensk rätt.

¹ Se översikten i *Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt II (2. uppl. 1948) s. 91 ff.

² Om självrättelse se *Sjöberg*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1942 s. 273 ff., *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt (1943) s. 106 f. och *Westerberg*, Om rättskraft i förvaltningsrätten (1951).

3. Besvärsinstitutet

a. Allmänna anmärkningar

Av grundläggande betydelse i det svenska rättsskyddssystemet är besvärsinstitutet, hos oss ett instrument för såväl intern som extern rättelse.¹

Mot bakgrunden av främmande länders rätt är det av vikt att framhålla ett grundläggande drag i detta institut. Liksom de processuella rättsmedlen rikta sig besvären enligt svensk rätt mot ett beslut av myndighet, varmed klaganden är missnöjd. De innebära alltid, att han angriper ett sådant beslut. Institutet lämnar icke utrymme för annan talan, som kunde ifrågakomma i samband med förvaltningens verksamhet (jfr s. 25 f.). Det ger sålunda visserligen möjlighet till talan mot ett negativt beslut, d. v. s. ett beslut innebärande att ett anspråk tillbakavisas, men ingen möjlighet för den missnöjde att hävda sin rätt, då en myndighet över huvud underlåtit att fatta beslut. Lika litet bereder det sådan utväg att framtvinga en prestation från det allmännas sida som t. ex. den franska rättens recours de pleine juridiction. Möjlighet att, oberoende av aktuella plikter och rättigheter, få fastställt, vad den enskilde är skyldig eller berättigad till (jfr t. ex. den tyska rättens fastställelseklagan), erbjuder besvärsinstitutet ej heller.

Besvärsinstitutet behandlas här närmast till den del det avser besvär över beslut i konkreta fall; om normkontroll se s. 50 f.

Besvärsinstitutet har reglerats i ett stort antal, till innehållet delvis ganska varierande författningar, som angiva, vilka beslut som må överklagas, vem som äger besvärsrätt o. s. v. Bakom dessa bestämmelser måste emellertid enligt en uppfattning, som omsider stadgat sig, en allmän princip anses ligga, som korteligen kan uttryckas så att, där annat ej stadgats (t. ex. att endast vissa beslut äro överklagbara, att endast vissa subjekt äga besvärsrätt o. s. v.), beslut av statsmyndighet kan överklagas av den som saken rör. Även beslut av kommunala myndigheter äro i avsevärd omfattning överklagbara.

b. Besvär hos överordnade organ

Besvärsinstitutet bestod i sin ursprungliga form endast däri, att den som en underordnad myndighets beslut angick kunde hos överordnade förvaltningsmyndigheter, och i sista hand hos Konungen, söka ändring i detta beslut. I denna sin ursprungliga form består besvärsinstitutet alltjämt, ehuru det därjämte också fått andra former (se nedan s. 44). I detta avsnitt behandlas besvärsinstitutet endast i den mån det sålunda utgör ett institut

¹ Sundberg, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt (1943) s. 157 ff. och Förvaltningsrättslig specialprocess (1944), Westerberg, Om administrativ besvärsrätt (1945), Herlitz, SOU 1946:69 s. 158 ff., Sjöberg, Det kommunala besvärsinstitutet (1948) och Förvaltningsrättslig tidskrift 1942 s. 269 ff., Wernstedt, Förvaltningsrättslig tidskrift 1951 s. 338 ff. och 1952 s. 13 ff.

för intern rättelse samt alltså helt faller inom det ordinära förvaltningsmaskineriets ram och är ett uttryck för det inom detta rådande förhållande mellan över- och underordnade. Denna karakteristik rubbas ej av att besvärspövningen, även då den handhafs av organ inom det ordinära förvaltningsmaskineriet, åtminstone till en del betraktats som ett slags rättskipning.

Till den del besvärsinstitutet sålunda direkt anknyter till den administrativa subordinationen är det uppenbarligen jämförligt med den administrativa rekurs, som mer eller mindre utvecklad förekommer i de flesta länder. Gemensamt för våra besvär och exempelvis den tyska rättens »formliga besvär» är bl. a., att prövningen icke är begränsad — t. ex. till att avse endast rättsfrågor — utan omfattar alla de frågor, till vilka den först beslutande myndigheten haft att taga ståndpunkt, och att besluten i besvärs-mål icke ha endast kassatorisk verkan utan kunna bestå i att ett nytt positivt avgörande sättes i det överklagades ställe. Besvären innebära, har det sagts, endast ett »överförande av den funktionella kompetensen i ett konkret fall från en lägre förvaltningsmyndighet till en högre»¹; saken blir, liksom då rättsmedel användes i process, i sin ursprungliga omfattning föremål för en ny prövning. Det sagda innebär bland annat, att besvärsmyndigheternas rättelsemöjligheter äro väsentligt vidsträcktare än möjligheterna till självrättelse. Vad nu sagts gäller ock om sådana besvär över kommunala organs beslut, som betecknats som förvaltningsbesvär (eller självförvaltningsbesvär).

En säregen typ av besvär utgöra de i kommunallagarna reglerade s. k. kommunalbesvären; de möjliggöra endast en prövning av det överklagade beslutets rättsenlighet och syfta blott till dettas upphävande. Kommunalbesvärsinstitutet företer så till vida påfallande likheter med den i andra länder förefintliga möjligheten att föra talan hos allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

Mot bakgrunden av förhållandena i andra länder förtjäna vissa karakteristiska drag i det svenska besvärsinstitutet att framhållas. Det är icke fråga om allenast en möjlighet för den överordnade myndigheten att ingripa; klaganden har en verklig rätt att få sin sak prövad. Besvärsinstitutet har underkastats en jämförelsevis noggrann reglering i vissa hänseenden, särskilt genom fastställande av bestämda frister; i samband härmed står den grundsatsen — som visserligen ej är obestridd och i varje fall icke upprätthålles utan många undantag — att överklagbara beslut ej lända till efterrättelse, förrän denna frist utgått eller, där besvär anföras, dessa slutligt prövats. Förfarandet i besvärs-mål har utvecklats under jämförelsevis starkt inflytande av processrättsliga förebilder. Slutligen må framhållas, att i enlighet med Sveriges egenartade konstitutionella ordning besvären i sista

¹ Merikoski, Nordisk administrativt tidsskrift 1952 s. 268.

hand ej, såsom i andra länder, prövas av en minister utan av Konungen i statsrådet. Den kollegiala behandlingen i statsrådet var på sin tid betydelsefull; det kunde med fog sägas, att de två konsultativa statsråd, som regelmässigt deltog i besvärsmålen handläggning, utgjorde embryot till en förvaltningsdomstol. Den faktiska utvecklingen på senare tid (jfr ovan s. 38) har emellertid lett till att skillnaden mellan svensk och främmande rätt på denna punkt minskats.

c. Besvär hos förvaltningsdomstolar m. fl.

Den hävdvunna ordningen har, särskilt under det senaste halvsekle, väsentligt modifierats därigenom att besvärspövningen i avsevärd omfattning överflyttats till organ av den fristående typ som förut berörts (s. 41), vilka inrättats särskilt för detta ändamål, även om de delvis även ha andra uppgifter: den i Konungens namn fungerande regeringsrätten, försäkringsrådet, hyresrådet, riksvärderingsnämnden, patentverkets besväravdelning, poliskollegierna och vissa andra. Härtill kommer, att kammarrätten, som tidigare så att säga tillhört den ordinära förvaltningsapparaten, fått sina funktioner begränsade till att avse enbart besvärsmål. Den utveckling, som sålunda ägt rum, har väl delvis betingats av rent praktiska synpunkter men framför allt bestämts av en strävan att skapa ökade garantier för en ur rättslig synpunkt tillfredsställande behandling av besvärsmålen.

I den mån även i Sverige en form av kontroll vuxit fram, som kan betecknas som extern, har det icke varit från någon klart fattad principiell utgångspunkt. Det har icke, såsom i Tyskland, åsyftats att skapa en från förvaltningen avskild ny huvudgren av »domarmakten»; man har så att säga icke principiellt tagit avstånd från den föreställningen, att de ifrågasvarande organen kunna räknas såsom i viss mening hörande till förvaltningen. Å andra sidan har utvecklingen ej heller bestämts av den för fransk rätt karakteristiska teoretiska uppfattningen, att förvaltning och förvaltningsrättsskipning enligt sakens natur tillhopa utgöra en från den allmänna rättsskipningen avskild funktionsform.

I följd härav är uppfattningen om de nu berörda besvärmyndigheternas karaktär svävande. Vissa av dem uppfattas allmänt såsom ett slags domstolar och deras verksamhet som rättsskipning; i fråga om andra är uppfattningen mera odeciderad. I anslutning till fransk och tysk rätt har det blivit vanligt att använda termen förvaltningsdomstol. Men i själva verket är den företeelse, som här vuxit fram, växlande och lika svårbestämbar som t. ex. Englands »administrative tribunals». Den har icke samma enhetliga särprägel som, i varje fall nutilldags, de tyska och i huvudsak de franska förvaltningsdomstolarna. Den innebär icke i samma utsträckning som dessa en verklig utbrytning ur den administrativa apparaten. Vissa väsentliga skiljaktigheter förtjäna understrykas.

Ett utmärkande drag är för det första, att besvärspörvningens omfattning principiellt är densamma som då besvär föras hos överordnade organ. Liksom andra besvärmyndigheter ha de nu ifrågavarande samma befogenheter som de myndigheter, vilkas beslut överklagas. Kontrollen är således allsidigare än den som utövas av franska och tyska förvaltningsdomstolar eller av de allmänna domstolarna i de anglosaxiska länderna, Danmark och Norge. I den mån det enligt gällande författningar över huvud finnes utrymme för prövning ur andra synpunkter än de rättsliga, har förvaltningsdomstolen att företaga en sådan. Ett annat utmärkande drag är att den icke har att inskränka sig till en kassatorisk verksamhet utan äger, likaväl som en överordnad förvaltningsmyndighet, sätta ett positivt beslut i det överklagade beslutets ställe. Kommunalbesvärerna intaga dock, såsom redan anmärkts, beträffande den på förvaltningsmyndighet ankommande besvärspörvningen (s. 43), en särställning.

Förfarandet är, om än i något större utsträckning influerat av processrättsliga förebilder, i stort sett av samma karaktär som hos andra besvärmyndigheter. Det skiljer sig sålunda högst avsevärt från förfarandet vid anglosaxiska domstolar eller tyska förvaltningsdomstolar och torde ävenledes få anses mindre utvecklat än t. ex. förfarandet inför Frankrikes conseil d'état. Ur denna synpunkt torde i själva verket domstolskaraktären hos våra förvaltningsdomstolar för en främmande betraktare te sig tvivelaktig. Även vid en jämförelse med de svenska allmänna domstolarna framträda mycket stora skillnader, särskilt påfallande sedan också hos oss muntligt förfarande vunnit insteg i överrättsprocederet.

Särskilt beaktansvärt är omfånget av förvaltningsdomstolarnas kompetens: vilka mål ha de att handlägga?

Om anglosaxiska, danska och norska domstolar samt om franska och tyska förvaltningsdomstolar gäller, såsom av den tidigare redogörelsen framgår, att de grunda sin befogenhet att pröva förvaltningsorgans beslut på generalklausuler, avseende rättsfrågor över huvud taget, eller på oskrivna regler av motsvarande innehåll; begränsad blir deras kompetens endast då, t. ex. i England, Danmark eller Norge, lagstiftningen direkt undantager vissa frågor från domstolsprövning. I Tyskland är begränsning över huvud ej möjlig annorledes än på det sätt, att mål tilläggas annan domstol. Dessa allmänna regler gälla också i huvudsak beträffande regeringsmaktens — det vill i allmänhet säga ministrarnas — beslut; som en av domstolskontrollens viktigaste funktioner räknar man att just regeringen på detta sätt ställes under lagen.

Vad åter angår de svenska »förvaltningsdomstolarna» är möjligheten att åtnjuta det bättre rättskydd, som de kunna erbjuda, helt beroende av särskilda bestämmelser rörande klagan över förvaltningsmyndigheters beslut dels, vad regeringsrätten angår, i regeringsrättslagen, dels i andra författningar. Rätt att få talan prövad av förvaltningsdomstol har sålunda med-

givits endast på sådana områden, där särskild anledning ansetts föreligga till en av de administrativa organen oberoende prövning. Någon allmän rätt att i rättsliga frågor hänvända sig till förvaltningsdomstol har svensk rätt icke medgivit. Den mot bakgrunden av utländsk rätt säregna ståndpunkt, som den svenska rätten sålunda intager, sammanhänger därmed att rätten att föra talan hos förvaltningsdomstol icke, såsom likartade rättsmedel i utlandet, står vid sidan av en i allmänhet generell och obeskuren rätt — eller åtminstone möjlighet — att i samma saker hänvända sig till överordnade organ. Rätten till talan inför förvaltningsdomstol träder hos oss *i stället för* den rätt att föra talan inför överordnat organ, som eljest skulle gälla. I fall, där talan inför förvaltningsdomstol är medgiven, saknas möjlighet att föra rent administrativa besvär och vice versa. I följd härav är det ofrånkomligt att rätten att föra talan inför förvaltningsdomstol blir begränsad; en generell sådan rätt skulle på ett onaturligt sätt inskränka överordnade organs — och i sista hand regeringens — möjligheter att leda förvaltningen. Regeringen är, på de områden där förvaltningsdomstolar verka, betagen varje sådan möjlighet, även när fråga är om helt andra bedömanden än de rättsliga. Regeringsrätten, vilken — såsom nyss nämnts — allsidigt prövar överklagade beslut, kan sägas på sätt och vis inom sitt område i regeringens ställe fungera även som ett högsta förvaltningsorgan.

Då vårt besvärsinstitut alltjämt är konstruerat som en rätt att i sista hand påkalla prövning i en eller annan form hos Konungen såsom rättsvårdens högsta representant, följer därav — såsom ett viktigt drag i den svenska ordningen — att varje möjlighet saknas till talan hos förvaltningsdomstol mot beslut, som Konungen i statsrådet fattat. Då Konungen i statsrådet, vare sig i besvärsmål eller annorledes, fattar beslut, som angår enskilds rätt, är beslutet sålunda i princip slutgiltigt. Motsvarighet saknas exempelvis till den befogenhet högsta förvaltningsdomstolen i Finland har att upptaga besvär över statsrådets och ministeriernas beslut.

4. Rättelse genom överordnat organ oberoende av besvär

I vad mån förefinnes en av besvärsreglerna oberoende befogenhet för överordnade organ att rätta förelupna felaktigheter? Åtskilliga författningar ha reglerat sådana rättelsemöjligheter beträffande särskilda slags ärenden och därvid bl. a. stadgat rätt för den enskilde att i annan form än besvärens påkalla förnyad prövning. I en del av dessa fall har rättelsemöjligheten ordnats på sådant sätt, att den i realiteten knappast skiljer sig från besvärsformen; i andra fall är det fråga om institut som även i sak avvika från besvärsinstitutet. Sålunda kan erinras att beslut i vissa fall — ibland då part det påkallar — skall underställas högre organs prövning, t. ex. i mål om barns omhändertagande för skyddsuppfostran. Det förekommer också

eljest, att en part tillförsäkrats rätt att formlöst hänvända sig till sådant organ. Stundom har stadgats en allmän befogenhet för överordnad att underkasta frågor, som förevarit hos lägre myndighet, en förnyad prövning t. ex. länsstyrelse beträffande fattigvård och prövningsnämnd beträffande taxering.¹

Men finnes det, när författningsbestämmelser saknas, en ur själva subordinationsförhållandet härflytande befogenhet för överordnade att ingripa rättande? Olika uppfattningar skulle härutinnan kunna hävdas. Man kan föreställa sig, att den allmänna befogenhet att leda underordnade organs verksamhet, ur vilken besvärsinstitutet framsprungit, kvarstår oberoende av att detta institut efter hand fått närmare reglering. Å andra sidan kunde man göra gällande — i viss anslutning till tankegångar i tysk och dansk rätt — att när besvärsrätt reglerats, möjligheterna att ingripa därmed blivit uttömmade reglerade. I stort sett synes företräde ha givits den senare uppfattningen; den stämmer också bäst överens med den svenska rättens grundsatser beträffande funktionsfördelningen mellan överordnade och underordnade samt beträffande de överordnades jämförelsevis begränsade befogenhet att dirigera de underordnades verksamhet. Ett visst, svårdefinierbart utrymme för överordnade organs ingripanden torde dock få erkännas vara för handen oberoende av positiva föreskrifter. Detta visar sig särskilt, då Konungen i statsrådet stundom till prövning upptager framställningar om ändring i underordnade myndigheters beslut, ehuru talan ej förts så, som är bestämt angående besvär (efter stadgad besvärstid, av den som ej äger besvärsrätt o. s. v.).

5. Talan vid allmän domstol

I vilken utsträckning de allmänna domstolarna kunna ingripa, är ett betydelsefullt men i många hänseenden svårbedömt spörsmål.² De sakkunniga vilja här i korthet karakterisera rättsläget.

I vissa enstaka fall skola enligt författningsföreskrifter besvär föras hos allmän domstol i stället för hos förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol. Som exempel kan anföras klagan över överexekutors beslut. I andra fall ha författningarna anvisat den, som är missnöjd med en förvaltningsåtgärd, att i andra former föra talan vid allmän domstol. Eljest får icke vid allmän domstol föras en talan, som i likhet med de administrativa

¹ I vissa fall kunna frågor oberoende av besvär upptagas av förvaltningsdomstol, t. ex. frågor om yrkesskadeförsäkring av försäkringsrådet.

² *Sundberg*, Strödda uppsatser (1943) s. 9 ff. och *Medborgarrätt* (1947) s. 53 ff., *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga grunddrag (1943) s. 93 ff., *SOU* 1946:69 s. 158 f., *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1947 s. 305 ff. och *Föreläsningar i förvaltningsrätt III* (1949) s. 446 ff., *Jägerskiöld*, Tre utlåtanden (1946) s. 33 ff. och *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1948 s. 204 ff., *Ljungman*, Om skattefordran och skatterestitution (1947) s. 119 ff., *Petrén*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1951, s. 41 ff., *Sundström*, *Svensk Juristtidning* 1952 s. 349 ff.

besvären riktar sig mot en förvaltningsakt och åsyftar dess ändring eller upphävande; härom råda icke delade meningar.

En vanskligare och mera omstridd fråga är, i vad mån allmän domstol i andra former äger upptaga en talan riktad mot det allmänna eller eljest pröva riktigheten och giltigheten av förvaltningsorgans avgöranden. Utgångspunkten för denna frågas besvarande torde kunna sökas i en huvudregel, att de allmänna domstolarna principiellt äro behöriga att till prövning upptaga vilket rättsanspråk som helst, såvida ej annat blivit stadgat. Så till vida är läget i princip detsamma som i t. ex. England och Danmark. Vad svensk rätt bestämmer angående förvaltningsmyndigheters och förvaltningsdomstolars befogenhet att slutligt avgöra frågor, som angå enskilda medborgares rätt, utgör allenast undantag från denna huvudregel.

Men dessa undantag äro enligt svensk rätt — till skillnad från engelsk och dansk — så vittgående, att området för huvudregelns tillämpning under alla förhållanden blir föga omfattande — även om meningarna äro delade om i vilken utsträckning administrativa kompetensregler skola uppfattas såsom begränsande domstolarnas befogenheter.

Det finnes i varje fall angelägenheter, med vilka förvaltningsmyndigheterna väl ha att på ett eller annat sätt taga befattning men i vilka varken de eller förvaltningsdomstolarna genom författningarna tillagts befogenhet att träffa slutgiltiga avgöranden om den enskildes rätt och plikt. I sådana lägen måste huvudregeln vinna tillämpning och vägen till allmän domstol alltså stå öppen. Vad förvaltningsorgan i dylika lägen kunna ha »beslutat» blir endast att fatta som uttalanden å det allmännas vägnar om vad som skall fordras av eller unnas den enskilde; det tillkommer i händelse av tvist i sista hand allmän domstol att träffa det slutliga avgörandet. I ett sådant avgörande måste ingå ett bedömande, huruvida förvaltningsmyndighetens beslut, där ett sådant träffats, är riktigt eller ej.

Att närmare utreda, i vilka lägen allmän domstol sålunda kan sätta sitt bedömande över en förvaltningsmyndighets, är synnerligen vanskligt; meningarna gå också isär. Det bör här nämnas, att de finnas som hävda, att de allmänna domstolarna härvidlag äga vidsträcktare befogenheter än rådande praxis synes utvisa.¹ Säkert är å ena sidan, att svensk rätt är vitt skild från den franska rätten, som principiellt förbjuder allmän domstol att taga ståndpunkt till administrativa frågor. Svensk domstol har att vid behov tillämpa offentlig rätt och kan i vissa lägen gå därefter, att den i ett mål som den prövar underkänner giltigheten av en myndighets beslut. Å andra sidan låter vår rätt icke i tillnärmelsevis samma utsträckning som den anglosaxiska rätten den rättsliga verkningskraften av förvaltningsmyndighets beslut bero av allmän domstols godkännande.

Klart är under alla omständigheter, att den enskilde i åtskilliga lägen

¹ Se t. ex. *Sundberg*, Statsvetenskaplig tidskrift 1947 s. 199 ff. samt s. 47 i not 2 anmärkta skrifter.

kan vid allmän domstol hävda sin rätt gentemot förvaltningsorgan genom att antingen själv väcka talan eller också nyttja det »passiva rättsmedel» (jfr s. 25), som består i att avvakta att talan väckes mot honom och i ett sådant mål göra invändningar mot den ståndpunkt förvaltningen intagit.

Några praktiskt betydelsefulla områden för allmän domstols prövning må särskilt framhållas.

I stort sett står det fast, att tvister, som uppfattas som privaträttsliga, och över huvud taget sådana, som avse kontraktsförhållanden (jfr Kungl. förordningen den 17 april 1828 angående upphörande av styrelseverkens domsrätt i vissa mål), i sista hand kunna dragas under allmän domstols prövning. Befogenheter, som tillkomma Frankrikes conseil d'état — och i viss utsträckning den finska högsta förvaltningsdomstolen — på dessa områden, äro hos oss förbehållna de allmänna domstolarna. Svensk rätt torde härutinnan icke alltför mycket skilja sig från vare sig anglosaxisk, dansk och norsk eller tysk rätt.

Det bör framhållas, att i den mån svensk rätt erkänner skyldighet för det allmänna att gälda ersättning för skador, som vållats av ämbets- och tjänstemän¹, talan därom åtminstone i sista hand skall föras vid allmän domstol. Svensk rätt överensstämmer härutinnan med vad i allmänhet gäller i andra länder; Frankrike utgör dock, såsom redan framhållits, även i denna del ett undantag. Mycket omstritt är emellertid, i vilken utsträckning det allmänna är underkastat sådan skadeståndsskyldighet. Med hänsyn till det ämne, som utredningen avser, är det särskilt av vikt att framhålla, att dylik skadeståndsskyldighet knappast utan särskilt författningsstöd erkänts för sådan skada som vållats av att ett beslut rörande enskilds rätt eller plikt varit felaktigt.

Mål om straff höra med få undantag under allmän domstols prövning. Består den kriminaliserade gärningen i ohörsamhet mot myndighets beslut, äger domstol viss möjlighet att bedöma beslutets giltighet. Detsamma gäller beträffande viten: inför ett vitesföreläggande kan vederbörande som regel ernå domstolsprövning genom att icke åtlyda det och avvakta stämning till domstol.

Det är särskild anledning att beröra en art av brottmål. Här åsyftas en för svensk — och finsk — rätt egenartad, redan förut (s. 39) berörd anordning: den vidsträckta möjligheten att hos allmän domstol föra straffrättslig talan mot ämbets- och tjänstemän, vilken givetvis bl. a. kan begagnas vid missnöje med beslut, som angå enskilds rätt eller plikt. Av särskild betydelse för den enskilde är i detta sammanhang att jämte straff även skadestånd kan utdömas. Härtill kommer, att en fällande dom, jämte det att den ofta påver-

¹ Se därom Förhandlingarna å det femtonde nordiska juristmötet 1931 s. 226 ff., och bil. II, *Sundberg*, Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder (1933), *Strahl*, SOU 1950:16, *Karlgrén*, Skadeståndsrätt (1952) s. 187 ff., *Conradi*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1954 s. 247 ff.

kar framtida praxis, kan bliva ett incitament till självrättelse, där sådan är möjlig. Att ett felaktigt beslut rättas eller uppkommen skada ersättes av den ansvarige blir för övrigt ej sällan, utan att åtal anställes, resultatet av justitie- eller militieombudsmannens ingripande.

Utänför de nu angivna områdena röjer sig påtagligt den förut anmärkta osäkerheten i rättsuppfattning och praxis, i vad angår de allmänna domstolarnas befogenheter. Dessa ha i viss utsträckning inlåtit sig på en prövning av rättsenligheten av förvaltningsorgans beslut. Bland mera uppmärksammade rättsfall kunna nämnas NJA 1949:330 och 537 samt 1953: 305. Men det står under alla omständigheter fast, att den externa kontrollen över förvaltningen genom de allmänna domstolarna i svensk rätt är av ganska ringa räckvidd.

6. Särskilda rättsmedel

S. k. särskilda rättsmedel kunna komma till användning utom i rättsegångsmål även på förvaltningens område (RF § 19).¹ Härvid komma främst resning och återställande av försutten tid i betraktande. Ansökningar härom prövas av regeringsrätten i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, eljest av högsta domstolen. I vad mån därvid de i rättsegångsbalken meddelade reglerna skola tillämpas, är ett spörsmål, som ej besvarats av lagstiftningen. Detta gäller såväl i fråga om betingelserna för användningen av särskilda rättsmedel som beträffande förfarandet vid beslut i sådana mål. Vad särskilt angår frågan om resning av Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut synas några huvudsakligen äldre rättsfall² giva vid handen att dessa beslut i och för sig ej äro undandragna nämnda rättsmedel. Det torde emellertid vara ytterst sällan som sådan resning förekommit, och det är svårt att bedöma, i vilka lägen den kan vara möjlig. Härutöver är att nämna, att trots regeringsformens stadganden vissa i statsrådet vidtagna rättelseåtgärder stundom betraktas som tillämpning av något slag av särskilda rättsmedel.³

7. Normkontroll

I det föregående har det närmast varit fråga om sådan talan, som riktas mot avgöranden träffade av myndigheterna i särskilda fall (förvaltningsakter). Ett annat spörsmål är, i vad mån möjlighet förefinnes att föra ta-

¹ Sandström, Om taxering (1940) s. 311 ff., Thulin, Nordisk administrativt tidskrift 1941 s. 118 ff., Sundberg, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt (1943) s. 179 ff., Peirén, Förvaltningsrättslig tidskrift 1950 s. 374 ff.

² Schmidt, Juridiskt Arkiv XXVIII s. 527, K. M:ts i Högsta domstolen utslag den 17 maj 1870 på ansökan av Anders Nilsson och RÅ 1951 not Jo 8.

³ Linden, Förvaltningsrättslig tidskrift 1941 s. 230 f.

lan, som icke grundas på sådana avgörandens felaktighet i och för sig utan därpå att lagar, författningar och andra normer äro behäftade med fel.

Med stöd av särskilda författningsföreskrifter är det i vissa fall möjligt att anföra besvär över normmässiga beslut fattade av statliga eller kommunala organ; även eljest upptagas i praxis besvär i vilka sådana besluts upphävande yrkats. Bland de sakkunniga råda emellertid delade meningar om huruvida någon allmän rätt att på sådant sätt föra talan emot normmässiga beslut förefinnes i svensk rätt. Beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet om normer kunna givetvis lika litet överklagas som andra Kungl. Maj:ts beslut.

Ett annat spörsmål är huruvida, då ett mål eller ärende är under behandling, domstol eller annan myndighet äger pröva, om en lag, författning eller annan norm, som åberopas i målet eller ärendet, i rättsligt avseende är behäftad med fel och därför bör fränkännas giltighet. En dylik kontroll kan, i den mån den förekommer, sägas ingå i kontrollen över förvaltningen, när fråga är om en förvaltningsåtgärd vidtagen med stöd av den omstridda normen. Tillika kan den innebära en kontroll över förvaltningens normbildande verksamhet. Men i den mån det är fråga om prövning av normer, som meddelats av Kungl. Maj:t med stöd av RF § 89 eller särskilt bemyndigande, och i synnerhet om prövningen skall gälla författningar, som tillkommit under riksdagens medverkan, framstår den tillika och framför allt som en anordning till skydd mot en oriktig tillämpning av grundlagarnas regler från statsmakternas sida. Frågan i vad mån en normkontroll av nu angiven art kan och skall äga rum har ej blivit föremål för författningsmässig reglering. Det finnes emellertid åtskilliga exempel på att allmän domstol eller förvaltningsdomstol ingår på en sådan prövning; huru långt deras befogenheter härutinnan sträcka sig har dock icke fullt klarlagts.¹

¹ *Myrberg*, Om statstjänstemäns oavsättlighet (1930) s. 137 ff., *Sundberg*, Statsvetenskaplig tidskrift 1930 s. 363 ff. och *Medborgarrätt* (1947) s. 32 ff., *Herlitz*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1938 s. 327 ff., *Westerståhl*, SOU 1941:20 s. 114 ff., *Eek*, Om tryckfriheten (1942) s. 267 ff.

V. Gällande rätts förtjänster och brister

1. Reformförslag

Åtskilliga reformfrågor, som beröra det administrativa rättsskyddet, ha under senare tid varit å bane dels hos Kungl. Maj:t och inom riksdagen, dels i den politiska och vetenskapliga diskussionen. Vissa hithörande frågor ha väl huvudsakligen aktualiserats av andra intressen än rättsskyddets. Men i stort sett är det just intresset av förstärkt rättsskydd, som givit upphov till reformtankarna. Man kan inom dessa strävanden, lika väl som i liknande diskussioner i andra länder, urskilja olika riktlinjer. Än hävdas med styrka vikten av garantier för att förvaltningsorganens åtgöranden från början bliva tillfredsställande ur rättsskyddets synpunkt; det är det preventiva rättsskyddets linje. Än framhäves betydelsen av de rättelsemöjligheter, som kunna beredas inom administrationens ram, den interna kontrollen. Än lägger man huvudvikten vid en effektiv extern kontroll; därvid sätter den ene huvudsakligen sin lit till förvaltningsdomstolar, medan den andre hävdar, att de allmänna domstolarna böra spela en vida större roll än nu.

Vad till en början angår det preventiva rättsskyddet och den interna kontrollen är det först anledning att erinra om riksdagens förut (s. 7) omnämnda år 1942 avlåtna skrivelse och den i anledning därav verkställda, tidigare omförmälda förberedande utredningen om *förvaltningsförfarandet* (SOU 1946:69). Däri berörda frågor om det preventiva rättsskyddet ha hittills ej upptagits till allmän behandling. Däremot ingår den interna kontrollen — såväl som i viss omfattning den externa — i det uppdrag, som år 1949 meddelades besvärssakkunniga (se s. 8).

Vissa till detta område hörande allmänna frågor ha sedermera varit under handläggning hos Kungl. Maj:t eller i riksdagen.

I motioner vid 1954 års riksdag av herr Herlitz (I:132) och herr Håstad m. fl. (II:314) hemställdes om utredning angående allmänna *jävsregler* för statsförvaltningen m. m. Sammansatta konstitutions- och första lagutskottet (utlåtande nr 5/1954) förklarade sig anse allmänna regler beträffande jäv, avseende förvaltningen i dess helhet, önskvärda men antog, att dessa frågor skulle komma under behandling, sedan lagstiftningsarbetet angående besvär fullbordats, och hemställde därför, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Vid samma riksdag hemställdes i motioner av herr Ohlon m. fl. (I:231) och herr Ohlin m. fl. (II:309) om utredning angående en vidgad tillämpning av det kontradiktoriska förfarandet inom förvaltningen samt om andra lag-

stiftningsåtgärder till *stärkande av förvaltningsmyndigheternas opartiska ställning*. I nyssnämnda utskottsutlåtande uttalades i anledning av vad som anförts i dessa motioner, att det väl i åtskilliga lägen skulle vara värdefullt — ur både allmän och enskild synpunkt — om det allmänna intresset vore företrätt av en egen representant, men att en allmän utredning rörande frågan icke vore lämplig. I anledning av att motionärerna föreslagit, att möjlighet genomgående skulle öppnas för det allmänna att överklaga sådana beslut i förvaltningen, som anginge både det allmänna och enskilda, förklarade sig utskottet ej vilja bestrida, att en förbättring av det allmännas klagomöjligheter skulle kunna medföra fördelar; utskottet framhöll emellertid, att detta spörsmål vore föremål för utredning genom besvärssakkunniga. På utskottets hemställan beslöt riksdagen därför, att motionerna icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

Vid 1948 års riksdag väckte herr Wiberg en motion (II:355) angående bestämmelser om ersättning för *parts kostnader* i mål och i ansökningsärenden, som handläggas av förvaltningsdomstol eller annan offentlig myndighet. På hemställan av första lagutskottet (utlåtande nr 12/1948) beslöt riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående nämnda spörsmål samt om framläggande av de förslag, vilka kunde föranledas av utredningen. Som ovan (s. 9) nämnts ha besvärssakkunniga att vid sitt uppdrags fullgörande uppmärksamma denna riksdagens begäran. Vidare kan nämnas, att i anledning av en av 1952 års riksdag gjord framställning en sakkunnig tillkallats enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 5 juni 1953 för att verkställa utredning angående en översyn av lösen- och stämpelförordningarna.

Frågan om *justitieombudsmannens tillsyn* över förvaltningen har vid ett flertal tillfällen under senare år uppmärksammats av riksdagen. Vid 1947 års riksdag aktualiserades frågan genom väckta motioner dels av herr Schlyter m. fl. (I:17) och herr Rylander m. fl. (II:28) om inrättande av en riksdagens ombudsmannabefattning för övervakning av frihetsberövanden, dels av herr Herlitz (I:15) om utredning angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt över regering, förvaltning och rättsskipning. Motionerna föranledde icke någon riksdagens åtgärd. Vissa uttalanden gjordes vidare vid 1948 och 1949 års riksdagar av första lagutskottet i samband med dess granskning av justitieombudsmannens ämbetsförvaltning (utlåtanden nr 1/1948 och 3/1949). Vid 1952 års riksdag väcktes motion av herr Lindberg m. fl. (II:14) om utseende av en riksdagens socialförsäkringsombudsman, vilken motion emellertid icke föranledde någon riksdagens åtgärd.

Frågan om justitieombudsmannainstitutionen togs ånyo upp vid 1954 års riksdag i motioner dels av herr Herlitz (I:134) och herr Håstad m. fl. (II:316), vilka hemställde om utredning angående åtgärder för effektivisering av justitieombudsmannens kontroll över förvaltningen, dels av herr Ohlon

m. fl. (I:229) och herr Ohlin m. fl. (II:307), vilka hemställde om skyndsamt utredning av åtgärder för effektivisering av justitieombudsmannaämbetet över huvud taget. På hemställan av sammansatta konstitutions- och första lagutskottet (utlåtande nr 1/1954) beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående justitieombudsmannainstitutionen i vissa angivna hänseenden och därmed sammanhängande spörsmål. Sakkunniga ha sedermera den 30 april 1954 tillkallats för verkställande av den begärda utredningen.

Moderniserade regler om *statsrådets ansvarighet* ha länge ansetts påkallade. Frågan aktualiserades, då riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet (betänkande nr 24/1952) hemställde om en förutsättningslös utredning av frågan om revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet. I anslutning härtill bör återgivas vad chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, i direktiven för de sakkunniga, som den 16 augusti 1954 tillkallats för att företaga en modernisering av vår författning (författningsutredningen), anfört beträffande frågan om införande av ett dagordningsinstitut för utkrävande av politiskt ansvar av statsråden. Statsrådet Zetterberg anförde härom bl. a. följande:

Om ett dagordningsinstitut eller någon liknande anordning skulle införas, är det tydligt att det nuvarande dechargeförfarandet kommer att förlora mycket av sin politiska betydelse. Det är emellertid icke givet, att dechargeinstitutet för den skull bör avskaffas. Tvärtom kan man sätta ifråga, om icke institutet skulle kunna få ökat värde och bli mera effektivt i vad det avser kontroll av regeringens administrativa praxis, därest det frikopplas från sitt nuvarande politiska inslag. Förfarandet måste emellertid överses och moderniseras.

Skulle åter utredningen stanna för att vilja behålla dechargeinstitutet även såsom ett instrument för utkrävande av politiskt ansvar, bör utredningen söka klyva dechargeförfarandet så att det politiska momentet klart särhålls från momentet av administrativ kontroll. Institutets nuvarande brister synes till icke ringa del bero på att dessa två moment icke hålles tillräckligt isär.

På åtskilliga *speciella områden* har det under senare tid varit ifrågasatt att stärka rättssäkerhetsgarantierna i förvaltningen. Besvärssakkunniga vilja här erinra om några av de viktigaste initiativen.

I anledning av motioner vid 1950 års riksdag av herr Nordenson (I:236), herr Edström (II:290), herr Spetz (I:320), herrar Svensson i Ljungskile och Utbult (II:375) samt herrar Åqvist och Gunnarsson (II:286) anförde bevillningsutskottet (betänkande nr 46/1950) bl. a., att den frågan kunde ställas, huruvida vår nuvarande *taxeringsorganisation* vore så anordnad och reglerna för dess verksamhet så avfattade, att kraven på rättssäkerhet och effektivitet bleve tillgodosedda på bästa möjliga sätt. Riksdagen anhöll på utskottets hemställan hos Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t ville, med beaktande av vad utskottet i betänkandet anfört, låta verkställa en allsidig och förutsättningslös utredning rörande taxeringsförfarandet och taxeringsprocessen. I anledning härav har genom 1950 års skattelagssakkunniga utredning kom-

mit till stånd, som emellertid endast avser effektivare taxering (SOU 1954:24). Vissa på denna utredning grundade förslag ha framlagts i proposition nr 160/1955. Chefen för finansdepartementet har den 11 mars 1955 erhållit Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla utredningsmän med uppdrag att verkställa en översyn av taxeringsorganisationen och därmed sammanhängande spörsmål.

Vid 1951 års riksdag hemställdes i motioner av herr Werner m. fl. (I:215) och herr Häckner m. fl. (II:279), att riksdagen måtte anhålla om skyndsamt utredning om sådan ändring av gällande bestämmelser, att regler om ett opartiskt förfarande för avgörande av tvister i *varuskattemål* och för tillgodoseende av rättsskyddsbehovet i dylika mål infördes. På bevillningsutskottets hemställan (betänkande nr 54/1951) anhöll riksdagen, att Kungl. Maj:t ville i samband med den pågående utredningen rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor låta verkställa utredning jämväl i vissa i betänkandet angivna hänseenden. Som ovan nämnts (s. 10) ha besvärssakkunniga erhållit uppdrag att verkställa ifrågavarande utredning.

Frågan om ökad rättssäkerhet vid *frihetsberövanden* har varit föremål för en livlig diskussion under senare tid och berörts i ett flertal utredningar. Närmast med föranledande av Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se s. 27) togs frågan upp på bred basis vid 1952 års riksdag. I motioner av herr Lindblom m. fl. (I:306) och herr Swedberg m. fl. (II:410) begärdes en allmän översyn av i vårt land förefintliga regler om frihetsberövanden. På hemställan av första lagutskottet (utlåtande nr 17/1952) anhöll riksdagen om utredning angående ett förbättrat förfarande vid administrativa frihetsberövanden. Sak-kunniga för verkställande av en sådan utredning tillkallades den 5 december 1953.

Vad angår den externa kontrollen bör först framhållas, att åtskilliga i det föregående berörda frågor jämväl innefatta spörsmål rörande extern kontroll. Så är fallet med utredningarna om taxeringsförfarandet och om förfarandet vid administrativa frihetsberövanden samt med den till besvärssakkunniga överlämnade frågan om förfarandet vid uttagande av indirekt skatt. Vidare kan framhållas den vid 1954 års riksdag väckta nyss berörda frågan om vidgad besvärsrätt för det allmännas organ. Slutligen må erinras om att besvärssakkunnigas uppdrag angående besvärsinstitutet jämväl avser de fall, då besvär föras hos förvaltningsdomstol.

Spörsmålet om vidgade möjligheter till *domstolsmässig prövning* av frågor rörande enskild rätt i förvaltningen berördes 1949 i en motion av herr Herlitz (I:160) om utredning angående bättre tillgodoseende av de enskildas rättsskyddsbehov och 1952 i motioner av herr Nordenson m. fl. (I:328) och herr Hjalmarson m. fl. (II:432) om åtgärder i syfte att stärka

rättssäkerheten och den medborgerliga friheten. Motionerna föranledde ingen riksdagens åtgärd.

Samma fråga upptogs vid 1953 års riksdag i en den 19 oktober framställd och den 8 december besvarad interpellation av herr Svensson i Ljungskile. Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, anförde i sitt svar å interpellationen — med hänvisning bl. a. till besvärssakkunnigas arbete — att för närvarande något ytterligare initiativ på detta område icke syntes vara erforderligt (jfr vidare s. 9).

Vid 1954 års riksdag hemställde herr Herlitz (I:133) och herr Håstad m. fl. (II:315) om utredning angående möjlighet att i viss omfattning vid förvaltningsdomstol eller allmän domstol föra talan mot regeringsbeslut. Vidare syftning hade vid samma riksdag väckta motioner av herr Ohlon m. fl. (I:135) och herr Ohlin m. fl. (II:175) om utredning om intagande i regeringsformen och i andra författningar av stadganden, som garantera medborgarna rätt att få rättsenligheten av varje förvaltningsavgörande underkastad domstolsmässig prövning. Sammansatta konstitutions- och första lagutskottet avvisade (utlåtande nr 3/1954) tanken på generella regler om domstolsmässig kontroll i fråga om förvaltningsavgörandenas laglighet och uttalade särskilt om regeringsavgörandena, att dessa icke syntes böra vara underkastade annan kontroll än den parlamentariska. Huruvida någon jämkning i den nuvarande ordningen kunde anses önskvärd, kunde bedömas först när besvärssakkunniga och kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar avgivit sina betänkan. Utskottet hemställde därför att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottets hemställan bifölls.

Frågan om vidgade möjligheter till *skadeståndstalan* mot det allmänna på grund av felaktigheter begångna av dess organ har sedan länge varit föremål för diskussion och vid några tillfällen också berörts i riksdagen. Särskilda sakkunniga, tillsatta den 26 maj 1952, ha i uppdrag att utreda frågan om stats och kommuns skadeståndsansvar.

Vid 1954 års riksdag hemställdes i motioner av herr Herlitz (I:133) och herr Håstad m. fl. (II:315) om utredning i syfte att besvärsmål, som nu handläggas av Kungl. Maj:t i statsrådet, skulle i lämplig omfattning hänskjutas till *regeringsrätten* antingen för avgörande eller för sådant utlåtande, som avses i 3 § lagen om regeringsrätten. Samtidigt hemställdes i motioner av herr Ohlon m. fl. (I:230) och herr Ohlin m. fl. (II:308) om en allmän översyn av regeringsrättslagen med särskilt beaktande av bl. a. frågan om besvärsmålen fördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Sedermera meddelade chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, i proposition nr 205/1954, att inom justitiedepartementet en undersökning påbörjats rörande de ifrågavarande kompetensreglerna. Sammansatta konstitutions- och första lagutskottet yttrade (utlåtande nr 4/1954), att resultatet av denna undersökning borde avvaktas,

innan något initiativ från riksdagen kunde ifrågakomma. Utskottet avvisade tanken på föreskrifter om ökad tillämpning av den i 3 § regeringsrättslagen föreskrivna ordningen. På utskottets hemställan avslogos nu ifrågavarande motioner av riksdagen.

Sedermera har den 25 oktober 1954 en sakkunnig tillkallats för att verkställa en systematisk översyn av 2 § regeringsrättslagen.

Speciella frågor angående regeringsrättens kompetens ha vid flera tillfällen dryftats.

Detta var fallet beträffande mål angående folkpensioner 1947 (andra lagutskottets utlåtande nr 48/1947) och vissa ärenden rörande utlämnande av allmän handling 1948 och 1949. Vid sistnämnda tillfällen gällde frågan, huruvida beslut av chefen för justitiedepartementet skulle få överklagas (konstitutionsutskottets utlåtande nr 30/1948).

Enligt utlänningslagen den 30 april 1954 skall talan mot länsstyrelses beslut i utvisningsärenden icke såsom enligt tidigare gällande lag föras hos högsta domstolen utan hos den centrala utlänningsmyndigheten med rätt för utlänningen att under vissa förutsättningar fullfölja talan hos Kungl. Maj:t i statsrådet. I motioner vid 1954 års riksdag av herr Herlitz (I:393) samt herrar Svensson i Ljungskile och Dahlén (II:504) framställda förslag, att talan i nämnda ärenden skulle föras hos allmän domstol — hovrätt eller högsta domstolen — eller hos regeringsrätten, avslogos på första lagutskottets hemställan (utlåtande nr 14/1954) av riksdagen.

Vidare kan nämnas, att inom kommunikationsdepartementet utarbetats en den 17 januari 1951 dagtecknad promemoria med förslag angående överflyttning av byggnadsmålen m. m. från regeringsrätten till Kungl. Maj:t i statsrådet.¹ Förslaget har icke föranlett någon lagstiftningsåtgärd.

I förutnämnda motioner 1954 av herr Ohlon m. fl. (I:230) och herr Ohlin m. fl. (II:308) hade jämväl andra frågor berörande regeringsrätten än ovan nämnts tagits upp till behandling, t. ex. regeringsrättsföredragandenas ställning, i det dessas sammanförande till en gemensam kår ifrågasattes. Utskottet ansåg emellertid ett riksdagens initiativ i denna fråga icke påkallat. Med avseende på den av motionärerna berörda frågan om sättet för fördelning i varje särskilt fall av besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten konstaterade utskottet, att förslag i ämnet vore att förvänta från besvärssakkunniga.

Även i övrigt ha frågor rörande den externa kontrollen i olika sammanhang varit å bane. I anledning av framställning av statsrevisorerna begärde riksdagen sålunda 1943 på hemställan av statsutskottet (utlåtande nr 141/1943) utredning angående lämpligheten av att inrätta en särskild löne-domstol; förslag om inrättande av en särskild domstol för löne- och disciplinmål, *tjänstedomstolen*, har upptagits i det betänkande som 1951 avgavs av 1948 års förhandlingsrättskommitté (SOU 1951:54).

¹ *Härdén*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1951 s. 286 ff.

På hemställan av andra lagutskottet (utlåtande nr 48/1947) beslöt riksdagen 1947 att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning om inrättandet av en för olika socialförsäkringsgrenar gemensam högsta prövningsinstans. Socialvårdskommittén föreslog i utredning och förslag angående lag om socialhjälp (SOU 1950:11), att i mål om socialvård överklagande icke såsom nu skulle ske till kammarrätten utan till en inom socialstyrelsen inrättad domstolsavdelning, benämnd *socialöverdomstolen*.

Vid 1954 års riksdag behandlades även frågan om högsta besvärinstans i *sjukförsäkringsärenden*. I proposition nr 208/1954 föreslogs, att besvär över tillsynsmyndighetens beslut i sjukförsäkringsfrågor skulle föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet. I motion av herrar Gustafson i Göteborg och Dahlén (II:711) hemställdes, att riksdagen vid behandlingen av propositionen måtte begära dels förslag till följande års riksdag av sådan art, att försäkringsrådet bleve högsta besvärinstans för såväl yrkesskadeförsäkringen som sjukförsäkringen dels ock förslag om därmed följande eventuella personalförändringar. Riksdagen beslöt på statsutskottets hemställan (utlåtande nr 194/1954) att bifalla Kungl. Maj:ts förslag och avslå motionen.

2. De sakkunniga

Då de sakkunniga nu gå att bedöma det svenska rättsskyddssystemet, dess förtjänster och brister, är det naturligt, att de — med beaktande av att rättsskyddets mål alltid måste vara det objektivt riktiga — vid sitt bedömande framför allt ha för ögonen felaktigheter, som lända enskilda till men och mot vilka dessa därför ha behov av skydd. Begreppet rättsskydd ha de sakkunniga i anslutning till vad som redan sagts (s. 12) fattat i vidsträckt bemärkelse. Dit hör i första rummet vad som åtgjorts i syfte att förebygga och rätta felaktigheter, som på ett eller annat sätt kunna sägas innebära ett åsidosättande av gällande rätt. Till rättsskyddet hör det emellertid också — såsom de sakkunniga fattat begreppet — att förebygga och rätta vad som eljest är felaktigt eller olämpligt. Då rättsskyddssynpunkten anlägges, innebär det givetvis icke ett förbiseende av att även andra krav måste ställas på förvaltningen, krav för vilka, då de kollidera med rättsskyddets, dessa senare stundom måste vika.

Först må erinras om de anordningar, som skola säkerställa, att förvaltningens ursprungliga beslut och dess åtgärder i övrigt bliva riktiga, det *preventiva rättsskyddet*. Dessa anordningar äro, såsom av översikten s. 37 ff. framgår, av mångskiftande art, och de sakkunniga ha icke anledning att uttala omdömen om alla de där berörda förhållanden, som äro av betydelse — positivt eller negativt — ur rättsskyddssynpunkt. Några sammanfattande omdömen därom torde dock vara på sin plats. Man lär icke göra sig skyl-

dig till någon överdrift, om man hävdar, att svensk förvaltning ur rätts-säkerhetens synpunkt alltjämt på det hela taget icke står något annat lands efter. Med styrka verkar ännu den tradition, som kräver, att beslut skola fattas efter omsorgsfull utredning, att förvaltningsverksamheten skall hållas inom den ram, som uppdrages av gällande lagar och författningar, och att inom området för den frihet, som dessa lämna, myndigheterna skola förfara objektivt och rättvist. Otivelaktigt ha dock många omständigheter samverkat till ett försvagande av det preventiva rättsskyddet. De sakkunniga vilja särskilt — under hänvisning till den förut lämnade redogörelsen (s. 37 ff.) — erinra, att tjänstemännens kvalifikationer, sedda i relation till mängden och betydelsen av de ärenden de handlägga, i stort sett sjunkit, att garantierna för ett omdömesgillt och sakkunnigt bedömande, i vart fall på många håll, försvagats och att tjänstemännens självständighet kring-skurits. De sakkunniga vilja ävenledes erinra om att garantierna för en ur rättsvårdssynpunkt riktig handläggning av regeringsärenden försvagats. Förvaltningsförfarandet är, på sätt utredningsmannen framhållit, i åtskil-liga hänseenden ofullkomligt. Att på vissa begränsade områden reformer förberedas, som skola skapa ökade rättssäkerhetsgarantier (se s. 52 ff), innebär under dessa förhållanden givetvis en vinning.

Vad som i följd av ofullkomligheter i det preventiva rättsskyddet brister vid ärendenas avgörande uppväges uppenbarligen i viss utsträckning av de rättelsemöjligheter det korrekativa rättsskyddet erbjuder.

Tydligt är emellertid att den möjlighet en myndighet kan äga till *själv-rättelse* av felaktigheter, som den begått, blott i mycket ringa grad är av betydelse i förevarande avseende.

De befogenheter som tillkomma *överordnade myndigheter* att *annorledes än efter besvär företaga rättelse* i underordnades beslut (se s. 46 f.) äro svår-bestämbara och under alla förhållanden av ganska ringa betydelse. Det kan tilläggas, att deras användande just ur rättssäkerhetssynpunkt ingiver be-tänkligheter, i det att giltigheten av fattade beslut på ett svårberäkneligt sätt kan rubbas.

Än mindre kan *statsrådets konstitutionella ansvar* tillmätas någon egentlig vikt ur rättsskyddssynpunkt. Det är otänkbart, att konstitutionsutskot-tet skulle kunna genomföra en systematisk granskning av regeringens verk-samhet. När ansvar utkräves, sker det merendels långt efter det avgörandena träffats. Statsrådets ansvar omfattar enligt svensk rätt ej andra myndig-heters handlande. Ingen säkerhet gives för att rättsvårdens synpunkter skola bli va utslagsgivande vid granskningsarbetet; detta bestämmes i icke ringa mån av politiska synpunkter. Särskilt viktigt är att understryka att, om åtgärder vidtagas enligt RF § 106 eller 107, detta ingalunda innebär, att begångna fel rättas och att den enskilde som kan ha lidit men därigenom kommer till sin rätt. — Det förefaller de sakkunniga föga sannolikt, att de reformer, som kunna företagas beträffande den konstitutionella kontrollen

(se ovan s. 54), skola kunna giva denna en väsentligt ökad betydelse ur rättsskyddssynpunkt.

I anslutning till vad som förut sagts (s. 40) om *riksdagens ingripanden i särskilda fall* i administrativa frågor må erinras om att man på sina håll i andra länder ansett en dylik parlamentarisk kontroll över riktigheten i administrativa avgöranden vara av värde ur rättsskyddssynpunkt. De sakkunniga dela icke denna uppfattning.

Vad angår de *allmänna domstolarnas* betydelse inom det administrativa rättsskyddet, torde först böra erinras om deras i och för sig mycket betydelsefulla handläggning av mål om *straff för ämbetsbrott*; om skadeståndsansvar se nedan. I samband därmed skall man se den tillsyn, som utövas av *riksdagens ombudsmän*. Det är emellertid anledning att starkt understryka dessa anordningars begränsade värde ur rättsskyddssynpunkt. De utöva helt visst en betydande preventiv verkan. Men sedan ett fel begåtts, innebär utdömandet av straff för ämbetsbrott intet tillgodoseende av rättsskyddsbehovet; den felaktiga förvaltningsakten blir ej rättad av domstolen. Endast indirekt kan dylika måls upptagande — särskilt av riksdagens ombudsmän — och behandling hos domstolarna ha den verkan att den enskilde kommer till sin rätt hos förvaltningsmyndigheten.

Större betydelse för den enskilde äger de allmänna domstolarnas handläggning av mål om skyldighet för stat eller kommun eller för tjänstemän att *ersätta skada*, som vållats genom allmän verksamhet; om den enskilde icke behandlats så som han i första hand haft anspråk på, kan han sålunda i viss utsträckning åtminstone få ersättning för skada, som han därigenom lidit. Det bör hälsas med tillfredsställelse, att man förbereder lagstiftning om de grunder, enligt vilka det allmänna skall ersätta sådan skada. Nu rådande osäkerhet är att beklaga; det vill också synas, som om gällande rätt vägrar skadestånd i åtskilliga lägen, där sådant vore befogat. De sakkunniga vilja särskilt understryka det ur rättsskyddets synpunkt betänkliga däri, att skadestånd från det allmännas sida knappast torde kunna påräknas på grund av den skada, som en oriktig förvaltningsakt vållat. Detta förhållande är desto mera beaktansvärt, som icke heller vårt besvärsinstitut erbjuder möjlighet att få skada ersatt.

Sin största betydelse ur rättsskyddssynpunkt ha de allmänna domstolarna genom de möjligheter den enskilde kan äga att genom talan *vid sådan domstol få riktigheten av en förvaltningsakt prövad eller eljest med bindande verkan avgjort, vad han har att pretera till eller fordra av det allmänna*. Såvitt angår sådana mellanhavanden, som förekomma även enskilda emellan, äro dessa möjligheter fullt ut tillfredsställande. Även på enstaka andra områden står den enskilde under effektivt domstolsskydd; så t. ex. må erinras om den prövning av förvaltningsakter, som äger rum i mål om utdömande av vite. Men i övrigt är det synnerligen ovisst, i vad mån rättsskydd kan påräknas vid allmän domstol.

Under dessa förhållanden finnes uppenbarligen i Sverige intet utrymme för sådan kritik, som ofta i de anglosaxiska länderna riktats mot de allmänna domstolarnas kontroll: att den alltför mycket kringskär förvaltningens handlingsfrihet. Snarare kunde det hävdas, att kontrollen från deras sida är otillräcklig. Denna fråga bör emellertid ses i sammanhang med besvärsinstitutet.

Besvärsinstitutet intager i den svenska rättens rättsskyddssystem en central ställning; det erbjuder den utan jämförelse viktigaste utvägen för den enskilde att få riktigheten av ett förvaltningsorgans avgörande prövad. Detta institut har, såsom framgår av vad förut anförts, i många hänseenden fått en egenartad utformning, som starkt framträder, när det jämföres med den gestaltning, som institut med likartade syften erhållit i andra länder. Egenarten betingas i stort sett av att besvärsinstitutet i svensk rätt tjänar syften, som i andra länder tillgodoses genom anordningar av olika slag. I allmänhet öppna sig där två skilda vägar för den missnöjde, av vilka den ena leder till regeringsmakten, den andra — öppen endast för rättsfrågor — till självständiga organ, allmänna domstolar eller förvaltningsdomstolar. Hos oss står däremot den, som är missnöjd med en förvaltningsakt, regelmässigt icke inför något val, som beror av de grunder han vill åberopa; lagstiftningen anvisar honom i varje särskild situation, oberoende av om målet gäller rättsfrågor eller andra frågor, blott *en* väg, antingen den som leder till ett annat förvaltningsorgan och i sista hand till Konungen i statsrådet eller den som leder till förvaltningsdomstol.

Det på detta sätt uppbyggda svenska besvärsinstitutet har stor betydelse. Vilken myndighet som än prövar besvär, är det av synnerligt värde, att den enskilde har rätt att få sin sak underkastad en förnyad prövning hos ett annat, i regel mera kvalificerat organ. En stor styrka har besvärsinstitutet däri, att det ger utomordentligt vidsträckta rättelsemöjligheter; de sakkunniga bortse härvid från det kommunala besvärsinstitutet. Det är av värde, att det, om icke annat stadgats, kan tillgripas gentemot varje beslut av statlig myndighet, som lyder under Konungen, och i avsevärd omfattning även mot kommunala beslut. Även mycket underordnade myndigheters beslut kunna härigenom prövas i besvärsväg. Det möjliggör — vare sig prövningen ankommer på en förvaltningsdomstol eller annat organ — en rättsprövning såväl som en prövning ur andra synpunkter. Fördelen härav belyses bäst av erfarenheterna från länder, där domstolskontrollen på ett eller annat sätt är begränsad till »rättsfrågor» eller dylikt. En sådan gränsdragning — efter vilka principer den än göres — lämnar, enligt vad erfarenheten utvisar, alltid utrymme för tvivelsmål och meningsskiljaktigheter vid tillämpningen i praxis. Det har också visat sig, att sådana begränsningar ofta betagit kontrollorgan möjlighet att ingripa i lägen, där ett ingripande tett sig naturligt. Besvärsprövningen har vidare icke enbart kassatorisk verkan; ett nytt positivt beslut kan sättas i stället för det överklagade. Även detta

måste betraktas som en fördel. I båda de sist nämnda hänseendena skulle visserligen ur teoretisk synpunkt invändningar kunna resas i avseende å förvaltningsdomstolarnas besvärspörvning: det kan te sig främmande, att en domstol har att inlåta sig på sådana bedömanden och avgöranden som det här gäller. Men dessa invändningar våga lätt inför den ur rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla verksamhet, som på de omtvistliga gränsområdena mellan »rätts-» och »ändamålsenlighetsfrågor» utövats särskilt av regeringsrätten. Denna kontroll kan icke anses på ett otillbörligt sätt inkräkta på förvaltningens frihet.

En stor förtjänst hos besvärsinstitutet är tillika, att det ställer jämförelsevis små anspråk på den, som vill begagna sig av det. Man kan väcka och fullfölja sin talan i enkla former, och anlåtande av sakkunnigt biträde är oftast icke erforderligt. De kostnader klaganden ikläder sig äro över huvud taget i allmänhet ringa. Envar kan alltså utan svårighet begagna sig av institutet; detta kommer också till mycket flitig användning. Detta förhållande faller i ögonen vid en jämförelse med t. ex. England, där kostnaderna för prövning av en förvaltningsakt genom process vid allmän domstol äro mycket dryga. Formerna för besvärsmåls handläggning äro jämförelsevis enkla och smidiga; handläggningen medför i stort sett icke för myndigheterna en arbetsbelastning eller för staten en kostnad, som skulle kunna anses stå i missförhållande till målens betydelse. I allmänhet — ett uppmärksammat undantag utgöra dock taxeringsmålen — har det visat sig möjligt att utan alltför stor tidsutdräkt avgöra besvärsmålen; denna omständighet förtjänar också framhållas bland besvärsinstitutets förtjänster. Sådana balanser, som förekommit hos Frankrikes conseil d'état, ha i Sverige varit okända.

Det finns emellertid också utrymme för kritiska reflexioner.

Till en början förtjänar erinras om vad ovan (s. 42) anförts om att möjligheter saknas att föra besvärstalan, då icke något av myndighet fattat beslut föreligger. Man kan sålunda icke besvärsvägen såsom i vissa andra länder ernå en fastställelse av ett ovisst rättsförhållande. Ej heller kan man i besvärsväg erhålla gottgörelse för skada, som vållats genom tillämpning av en förvaltningsakt, eller komma till rätta med en förvaltningsmyndighets inaktivitet; underlåtenhet att träffa ett avgörande kan icke överklagas. Endast i mycket begränsad omfattning torde här påpekade luckor i rättsskyddet fyllas genom möjligheten till talan vid allmän domstol.

Vad angår besvärsinstitutets tillämplighetsområde har erinrats om att i regel varje beslut av annat organ än Kungl. Maj:t kan överklagas av den, som beslutet rör. Regeln är emellertid icke undantagslös. I särskilda författningar förekomma förbud mot överklagande av vissa beslut av såväl förvaltningsdomstolar som andra organ. Om dessa förbud är intet att säga i de ganska sällsynta fall, då i stället talan kan föras vid allmän domstol.

Eljest kan naturligtvis på åtskilliga punkter ifrågasättas, huruvida förbuden förtjäna att upprätthållas — liksom å andra sidan huruvida överklagbarheten på vissa punkter bör begränsas mer än nu. Vad däremot angår kretsen av besvärberättigade framstår den såsom i huvudsak tillfredsställande avgränsad.

Som anmärkningsvärt och särskilt iögonenfallande vid jämförelse med andra länder kan man beteckna det förhållandet att besvärsinstitutet — helt naturligt med hänsyn till dess konstruktion — icke inrymmer någon möjlighet för omprövning av regeringsmaktens beslut, på samma gång som det endast i sällsynta undantagsfall är möjligt att få sådana beslut underkastade allmän domstols prövning. De sakkunniga ha härvid i främsta rummet i tankarna de beslut, som fattas i andra mål än besvärsmål; på Kungl. Maj:ts verksamhet såsom besvärsmyndighet kunna emellertid likartade synpunkter läggas (se nedan).

Det är visserligen självklart, att regeringsmaktens beslut i stort sett måste stå fast. Särskilt bör understrykas, att en förnyad prövning av regeringsbeslut ur ändamålsenlighetens synpunkt under inga förhållanden kan ifrågakomma. Men det måste fasthållas, att Kungl. Maj:t i icke ringa omfattning har att fatta beslut grundade på rättsliga bedömanden: beträffande gränserna för Kungl. Maj:ts befogenheter, beträffande tolkningen av gällande lagar och författningar o. s. v. Det är i sådana fall frågan om möjlighet till domstolsprövning inställer sig.

Huruvida regeringsbeslutens oåtkomlighet för domstolsprövning skall betecknas som en brist i rättsskyddshänseende, är ett spörsmål, som ej bör besvaras från teoretiska utgångspunkter. Ej heller kunna erfarenheterna från främmande länder fälla utslaget. Svaret på spörsmålet får byggas på överväganden om vad som ur svensk synpunkt kan finnas önskvärt och lämpligt. De sakkunniga ha för sin del sett saken på följande sätt. Regeringsmakten har nu för tiden att i stor omfattning träffa avgöranden, som för den enskilde äro av den mest genomgripande betydelse, och därvid kommer det utan tvivel att för nu överskådlig framtid förbliva; vid dessa avgöranden förekomma ej sällan svårbedömda rättsfrågor. Med hänsyn tagen till göromålens mängd och till tillgången inom regeringen och departementen på juridiskt skolade krafter kan det icke alltid påräknas, att avgörandena träffa det rätta; man kan icke heller bortse från faran för att de politiska strävanden en nutida regering har att fullfölja någon gång i alltför hög grad göra sig gällande. Det framstår under sådana omständigheter som en brist, att endast i sällsynta fall möjlighet finnes för den, som förmenar sin rätt ha kränkts genom ett Kungl. Maj:ts beslut, att få detta prövat av domstol.

Med avseende på besvärsinstitutets gestaltning i övrigt förtjänar det särskilt uppmärksammas att, när beslut över huvud är överklagbart, klagan endast på begränsade, av lagstiftningen utpekade områden föres hos myn-

digheter, som — under namn av domstolar eller ej — intaga en fullt fristående ställning och sålunda kunna utöva en sådan kontroll över förvaltningen, som de sakkunniga betecknat som extern. Så vitt fråga är om en prövning på andra grunder än rättsliga, skall detta förhållande här icke kritiseras, ehuru de sakkunniga än en gång vilja erinra om den betydelse förvaltningsdomstolars kontroll kan äga även i andra frågor än rättsfrågor (s. 61 f.). Det framför allt anmärkningsvärda är, att icke heller i rättsfrågor en domstolsmässig prövning blivit allmänt genomförd. De sakkunniga vilja visserligen ingalunda underskatta betydelsen av den interna, i sista hand av Kungl. Maj:t i statsrådet utövade kontrollen. Även vid prövningen av rena rättsfrågor är denna av obestriddligt värde; mycken omsorg har inom administrationen nedlagts på sådan prövning. Men från i stort sett samma synpunkter, som nyss anfördes beträffande domstolskontroll över regeringens beslut i andra mål än besvärsmål, ha de sakkunniga letts till den uppfattningen, att rättsskyddet i den del det tillgodoses genom intern kontroll ter sig alltmera ofullkomligt.

Det är sant, att mycket gjorts för att säkerställa en extern kontroll på de områden, där ett rättsligt bedömande kan erfordras; i stort sett torde väl på de områden, där Kungl. Maj:t i statsrådet eller förvaltningsmyndighet i sista instans avgör besvärsmål, gälla vad nyss sades om Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut i andra ärenden; i de allra flesta fall gäller det avgöranden, vilka skola träffas på grunder, som det helt bör ankomma på administrativa organ att bedöma. Men den gränsdragning, som skett mellan olika besvärsmyndigheter, har icke genomförts på ett sådant sätt, att extern kontroll säkerställts i hela den omfattning, som varit rationell. Den externa kontrollen har principiellt ej varit regel utan ett av lagstiftning beroende undantag. Det har med andra ord ej, liksom t. ex. i England och Danmark, varit lagstiftningens sak att vid behov undandraga särskilda grupper av avgöranden från eljest tillämplig extern kontroll. Tvärtom har lagstiftningen haft att ingripa, när sådan kontroll funnits erforderlig. Och sådana ingripanden ha icke kunnat ske med önskvärd planmässighet och konsekvens. Särskilt är det anmärkningsvärt, att besvärsmålen fördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten efter 1909 icke förrän nu gjorts till föremål för någon samlad översyn (se s. 57). Hur än gränsdragningen genomförts har den för övrigt måst få karaktären av en kompromiss mellan kraven på en ur rättslig synpunkt tillfredsställande kontroll och på sådan handlingsfrihet, som måste tillkomma regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Även på de områden, där besvärspövningen förbehålles dessa, måste man därför under alla omständigheter räkna med att frågor stundom kunna uppkomma, i vilka en extern kontroll vore påkallad.

Det är — för att sammanfatta det sagda — enligt de sakkunnigas mening en brist hos besvärsinstitutet, att den enskilde i många lägen avskurits från varje möjlighet att bringa lagligheten av ett administrativt avgörande under

ett självständigt organs prövning. I detta hänseende är besvärsinstitutet bristfälligt i följd av de begränsningar i överklagbarheten, som flerstädes stadgats, i följd av omöjligheten att anföra besvär över Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut och i följd av den fördelning av besvärsmålen, som lagstiftningen genomfört. De brister, som nu anmärkts, kunna enligt de sakkunnigas omdöme ej uppvägas av de begränsade möjligheter, som finnas att vinna rättsskydd hos allmän domstol. Vår rätt står sålunda fjärran från de grundsatser, som känneteckna den tyska och den franska rätten. Den avviker också på ett markant sätt från vad som gäller i Förenta Staterna och England, Danmark och Norge samt Finland; detta kan i varje fall hävdas så till vida, att i dessa länder domstolarna äro behöriga att ingripa, såvida ej lagstiftningen gör undantag, medan den svenska rätten, såvitt angår förvaltningsdomstolarnas kompetens, står på en motsatt ståndpunkt. Man torde också kunna våga det omdömet, att i stort sett möjligheterna att vinna rättsskydd hos externt verksamma organ äro mera begränsade i Sverige än i andra länder.

I den mån besvärspövning i vårt land lagts på förvaltningsorgan, har man i åtskilliga fall anledning att fråga sig, huruvida dessas organisation erbjuder garantier för en ur rättsskyddssynpunkt tillfredsställande prövning. Det är uppenbart, att sådana brister, som framträda i det preventiva rättsskyddet, mer eller mindre göra sig gällande också då det ankommer på överordnade förvaltningsorgan att pröva besvär. Det kan ifrågasättas, huruvida besvärsmålen prövning, genomsnittligt sett, sker med samma sakkunskap och omsorg som i äldre tid.

Jämväl de organ, som utöva en extern kontroll, förtjäna givetvis uppmärksamhet. Såvitt de sakkunniga kunna bedöma, finnes det emellertid ej några principiella erinringar att göra i fråga om dessas organisation.

Det är en iögonenfallande olägenhet, att reglerna om besvärsinstitutet i olika författningar äro mera växlande än förhållandena påkalla (jfr s. 73 ff.) och ofta nog alltför ofullständiga (jfr s. 77 ff). Nu anmärkta brister medföra sakligt icke motiverad olikformighet vid målen behandling och risk för härav vållade rättsförluster.

Det förfarande, som skall tillämpas vid handläggning av besvärsmål, är — delvis just till följd av författningsregleringens ofullständighet — ingalunda alltid ägnat att motsvara de krav, som kunna resas ur rättssäkerhets-synpunkt. Detta förfarande har icke i tillräcklig mån uppmärksammats av lagstiftningen. Trots det inflytande från processrätten, som påtagligt gjort sig gällande, är förfarandet mycket långt ifrån att erbjuda sådana rättssäkerhetsgarantier som rättegången, fastän den prövning, som kräves i besvärsmål, ur olika synpunkter ofta kan vara lika maktpåliggande som de allmänna domstolarnas. Parternas möjligheter att förebringa utredning äro ingalunda alltid säkerställda. Den — utom i undantagsfall — helt skriftliga proceduren lägger ej sällan hinder i vägen för en fullständig och

allsidig utredning. Besvärsmyndigheter kunna ej så som t. ex. domstolarna enligt reglerna om vittnesbevisning m. m. påfordra utomståendes medverkan för målens utredning. En i många lägen kännbar brist är att möjlighet att tillerkänna den vinnande parten ersättning för kostnader icke finnes eller i praxis icke utnyttjas.

Det är slutligen i detta sammanhang anledning att betona, att vid en jämförelse mellan det administrativa besvärsinstitutet och de processuella rättsmedlen vissa principiellt och praktiskt betydelsefulla åtskillnader framträda.

Överrättsförfarandet innebär — liksom även rättegången i första instans — att domstolen har att taga ståndpunkt till två motsatta, inför domstolen agerande parter anspråk; med hänsyn till de uppgifter, som tillkomma parterna, möta ej svårigheter för domstolen att utöva en objektivt prövande funktion. På ett liknande sätt förhåller det sig i de jämförelsevis fåtaliga fall, då enskilda intressen hävdas mot varandra i administrativa besvärsmål. Men karakteristiskt för dessa mål är, att i flertalet av dem tillika ett mer eller mindre utpräglat allmänt intresse föreligger, ofta motsatt det eller de enskilda intressen, som göra sig gällande. Endast på vissa områden kommer emellertid detta motsatsförhållande till uttryck vid handläggningen av besvärsmål däri, att det ifrågavarande allmänna intresset företrädes av en särskild representant, så att motsatsförhållandet mellan skilda parter, liksom i rättegång, präglar målets behandling. Konsekvensen härav är, att det måste åvila besvärsmyndigheten ett särskilt ansvar för att det allmänna intresset ej obehörigen åsidosättes; det föreligger en viss fara — större ju mer utpräglad motsättningen mellan allmänt och enskilt intresse är — för att besvärsmyndigheten kan komma att beakta allmänintresset på ett sätt, som ej väl rimmar med dess principiellt neutrala ställning. I varje fall kan den i allmänhetens ögon snarare framstå såsom en företrädare för det allmännas intressen än som organ för en allsidig rättsprövning. Det bör tillfogas, att nu anmärkta bristfällighet i någon mån kan sägas vara uppvägd av att den myndighet, vars beslut överklagas, uppträder i besvärsmålet, regelmässigt för att hävda en annan ståndpunkt än klagandens. Men att just det allmänna intresse, som är motsatt klagandens, skall hävdas på detta sätt, kan vara ägnat att leda till en mindre objektiv hållning av den först beslutande myndigheten eller i varje fall till misstankar därom; särskilt är detta en olägenhet, när besvär anföras hos en tredje instans, och det alltså är objektiviteten hos en besvärsmyndighet (den som prövar i andra instans) eller dess anseende för objektivitet, som bringas i fara.

Med vad nu sagts sammanhänger på visst sätt ensidigheten i det rättsskydd, som besvärsinstitutet nu bereder. Detta instituts syfte måste ju djupast sett vara, att så vitt möjligt riktiga beslut skola åstadkommas. Ett konsekvent fullföljande av detta syfte skulle innebära, att rättelse kunde åvägabringas, vare sig ett i första instans fattat beslut med orätt gått en enskild emot eller den enskilde obehörigen gynnats — liksom i rättegång den talerätt,

som tillkommer båda parterna, möjliggör rättelse i såväl den ena som den andra riktningen. Men faktiskt tjänar besvärsinstitutet på de flesta områden endast den enskildes rättsskyddsbehov. Endast i undantagsfall — av vilka visserligen några äro av stor betydelse — äger en representant för det allmänna anföra besvär.¹ Denna brist är givetvis mindre kännbar, i den mån den beslutande myndigheten, på sätt nyss berördes, lägger sig vinn om att särskilt tillvarataga allmänna intressen. I den mån den ej gör detta framträder däremot i klar belysning, hur ensidigt besvärsinstitutet verkar. Insikten härom kan emellertid stundom framstå som ett ytterligare argument för att myndigheten bör särskilt behjärta de allmänna intressena; går den för långt i detta hänseende, kan rättelse vinnas genom besvär; begår den ett misstag till den enskildes förmån, är beslutet däremot slutgiltigt. En viss risk ligger däri, att myndigheten på grund av sin uppgift att tillvarataga det allmännas särintressen kan få en allmän inställning till frågorna, som menligt inverkar på dess ställningstagande i de särskilda fallen.

¹ Se *Westerberg*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1946 s. 1 ff. och 79 ff.

VI. Riktlinjer för lagstiftning

1. Inledning

De sakkunnigas uppdrag avser i första hand lagstiftning om besvär. Då riktlinjer för en sådan lagstiftning skola uppdragas, är det emellertid självklart, att man bör se olika rättsskyddsanordningar i deras sammanhang. De sakkunniga ha därför haft att för sig klargöra, huruvida till äventyrs det, som bör eftersträvas, i ett eller annat hänseende bättre kan ernås genom en utveckling av andra rättssäkerhetsgarantier än besvärsinstitutet; finnes detta vara fallet, kan det rimligtvis återverka på besvärslagstiftningens utformning.

I detta hänseende går tanken först till det *preventiva rättsskyddet*.

Närhelst det administrativa rättsskyddets problem äro å bane, inställer sig frågan, vilken betydelse som bör tilläggas å ena sidan det preventiva rättsskyddet, å andra sidan rättelsemöjligheterna. Jämför man olika rättssystem, finner man, att tyngdpunkten lägges än på det ena, än på det andra hållet; så t. ex. är det — såsom redan framhållits (s. 37) — påtagligt, att den svenska rätten av ålder lagt stor vikt vid det preventiva rättsskyddet. När reformer dryftas, bryta sig likaledes, icke blott allestädes i främmande länder utan även i Sverige, olika meningar mot varandra. Enligt de sakkunnigas mening är det obestridligt, att det är av största vikt att söka så långt sig göra låter säkerställa, att förvaltningen från början handlar riktigt, varigenom behovet av rättelsemöjligheter i fall, då felaktigheter förelupit, minskas. Detta betraktelsesätt har även i andra länder, icke minst de anglosaxiska, gjort sig starkt gällande under senare tid. Det är därför angeläget, att det preventiva rättsskyddet i olika hänseenden stärkes och utvecklas; de sakkunniga återkomma till detta ämne (s. 100).

Men det preventiva rättsskyddet kan icke göras fullkomligt. Därför får omsorgen om tillfredsställande rättelsemöjligheter icke eftersättas. Vad som än åstadkommes av förbättringar i förvaltningsförfarandet, i myndigheternas organisation m. m., kvarstår en risk för missgrepp, som, särskilt med hänsyn tagen till förvaltningens ständigt ökade betydelse, nödvändiggör, att erforderliga möjligheter till rättelse säkerställas.

De sakkunniga finna det under dessa förhållanden naturligt, att besvärsinstitutet gjorts till föremål för lagstiftarens uppmärksamhet; frågan om en allmän reglering av förvaltningsförfarandet har tills vidare skjutits å sido med hänsyn till dess omfattning och komplicerade beskaffenhet. För sin del vilja de sakkunniga uttala, att enligt deras mening reformer på det

preventiva rättsskyddets område svårligen kunna tänkas få en sådan betydelse, att därigenom de reformer med avseende å besvärsinstitutet, som de ha för avsikt att föreslå, göras överflödiga.

Frågan om en blivande besvärslagstiftnings innehåll torde ej i nämnvärd mån påverkas vare sig av att till äventyrs vidsträcktare möjligheter till *självrättelse* beredas eller av att andra förvaltningsmyndigheter än den beslutande i större utsträckning än nu är fallet få möjlighet att *annorledes än i besvärsväg* åstadkomma rättelse (jfr s. 97 ff.).

Däremot måste frågan om reformer på besvärsinstitutets område ses i samband med frågan om möjligheten att vinna rättelse genom talan vid allmän domstol.

2. Generella regler om domstolsprövning?

När man mot bakgrunden av den överblick över främmande rätt, som förut lämnats (s. 16 ff.), beaktar de ovan (s. 62 ff.) anmärkta bristerna i det svenska besvärsinstitutet, undgår man icke att ställas inför frågan, om icke en genomgripande omdaning och differentiering av besvärsinstitutet bör eftersträvas. Det skulle innebära att — i överensstämmelse med grundsatser, som i andra länder ansetts följa av själva rättsstatens väsen — en generell, om än ej nödvändigtvis undantagslös, möjlighet skulle öppnas till talan inför domstol (allmän domstol eller förvaltningsdomstol efter kontinentalt mönster) mot regeringens och förvaltningsmyndigheters beslut. Inom en sådan anordnings ram kunde det givetvis ej ifrågakomma att fasthålla den för gällande rätt karakteristiska grundsatsen, att rättsmedelsinstansens prövning principiellt har samma innebörd som den först beslutande myndighetens. Det bleve ej fråga om förnyad, i princip administrativ prövning utan om en på särskilt sätt gestaltad prövning av en så att säga utifrån ingripande domarmakt. Denna prövning finge, i varje fall i huvudsak, begränsas till sådana fel i det påtalade beslutet, som kunde betecknas som rättsliga. Det vore också naturligt, att prövningen icke finge resultera i annat än godkännande eller upphävande av ett påtalat beslut, d. v. s. bleve av enbart kassatorisk karaktär. Uppenbarligen kunde en så beskaffad talarätt icke helt ersätta besvärsinstitutet i dess nuvarande form. Det är nämligen uppenbart att, i varje fall när det gäller andra fel än rättsliga, möjlighet måste finnas att få beslut prövat av överordnad förvaltningsmyndighet eller av regeringen. Man finge sålunda räkna med två från varandra principiellt åtskilda talemöjligheter, det vill med andra ord säga — om man för den åsyftade domstolstalan ville bibehålla termen besvär — två olika besvärsinstitut i stället för det enda, som nu finnes.

Det finnes utan tvivel starka skäl, som tala för en sådan reform. De sakkunniga åberopa härutinnan vad de redan anfört om luckor i det svenska

rättsskyddet (s. 62 ff.). De ha ingalunda förbisett, hur ömtålig den uppgift är, som man ställes inför, då man har att förlika en i domstolars hand lagd rättskontroll med den handlingsfrihet, som måste tillkomma regering och förvaltningsmyndigheter. De vilja ej heller uttala sig om räckvidden av den domstolskontroll, som de här dryfta, om arten av de spörsmål, som skulle ankomma på domstols prövning, om eventuellt erforderliga förbehåll och undantag o. s. v. De inskränka sig till att uttala, att en rationellt avvägd, generellt verksam anordning för rättslig prövning av regeringens och förvaltningsmyndigheternas beslut, utövad av självständiga domstolar, är ett naturligt inslag i en modern rättsstat och att en sådan anordning icke — i Sverige lika litet som i andra länder — behöver inkräkta på den styrande makt, som obeskuren måste ligga i regeringens hand.

Skall en principiellt ny talemöjlighet öppnas, står uppenbarligen valet mellan de allmänna domstolarna och domstolar med speciella förutsättningar att behandla förvaltningsrättsliga frågor, förvaltningsdomstolar.

I den allmänna diskussionen har, såsom redan nämnts (s. 48 ff.), från flera håll hävdats, att de allmänna domstolarna redan nu äga vidsträcktare möjligheter till ingripanden gentemot förvaltningen än dem, som hittills tagits i anspråk. Med denna uppfattning har också förbundits en hög uppskattning av de allmänna domstolarnas värde som organ för extern kontroll.¹

Att lägga hela kontrollen över förvaltningens rättsenlighet i de allmänna domstolarnas händer skulle emellertid innebära en djupgående omvandling av vårt rättsskyddssystem.

Enligt de sakkunnigas mening saknas anledning att förorda en sådan förändring. Sedan de inom den egentliga förvaltningen verksamma rättssäkerhetsgarantierna visat sig icke vara tillfyllest, har det befunnits naturligast att förstärka rättsskyddet medelst särskilda, på visst sätt till förvaltningen knutna mer eller mindre domstolsmässiga organ. Denna ordning är visserligen, såsom redan anmärkts, ofullkomlig, men på de områden, där nämnda organ verkat, kunna erfarenheterna av deras verksamhet, även om de väl motivera en strävan att utbygga och fullkomna den, ingalunda föranleda ett frångående av hela systemet. Det är en fördel, att denna rättsskipningsform kunnat göras snabbare, smidigare och billigare än processen vid de allmänna domstolarna. Det saknas visserligen anledning att tro annat än att de allmänna domstolarna i och för sig skulle vara i stånd att på ett tillfredsställande sätt bedöma administrativa rättsfrågor. Men det är en stor fördel, att dessa frågor handläggas av organ, vilkas uppmärksamhet koncentreras på dem och som därför lättare än de allmänna domstolarna kunna bemästra dem. Erfarenheterna från andra länder peka i samma riktning (jfr s. 36). Man har där i ökad omfattning övergått till att anlita särskilda förvaltningsdomstolar eller likartade organ.

¹ Se särskilt s. 47 not 2 anförda arbeten av Sundberg och Jägerskiöld.

Härtill kommer en rent praktisk synpunkt. En överflyttning av den externa kontrollen till de allmänna domstolarna skulle — förutsatt att den ej förbindes med en ur rättssäkerhetssynpunkt betänklig beskäring av tale-möjligheterna — innebära, att ett mycket stort antal mål, avseende omprövning av förvaltningsmyndighets beslut, komme att tillföras de allmänna domstolarna. Dessa domstolars nuvarande organisation och verksamhetsformer äro emellertid knappast väl avpassade för en sådan uppgift. Den åsyftade reformen skulle därför, såvitt de sakkunniga kunna förstå, nödvändig-göra en översyn av hela domstolväsendet och en omarbetning av rättegångsbalken.

Vill man genom generella regler säkerställa möjligheten för domstolsmä-sig prövning av rättsfrågor inom förvaltningen, framstår det alltså som den naturliga vägen att anförtro den åt förvaltningsdomstol.

Det vore sålunda tänkbart att, på sätt skett i Tyskland efter andra världs-kriget's slut (s. 33) och i Frankrike genom 1953 års reform (s. 32), bygga upp ett fullständigt system av förvaltningsdomstolar, högre och lägre, som skulle stå vid de allmänna domstolarnas sida. En sådan tanke skulle emel-lertid, även den, medföra en vittgående omgestaltning av svensk rätt, som droge med sig betydande kostnader och organisatoriska svårigheter.

Då det enligt de sakkunnigas mening är angeläget att såvitt möjligt bygga vidare på den bestående rättens grund, ligger det närmare till hands att koncentrera den åsyftade utbyggnaden av rättsskyddet till en enda dom-stol och för detta ändamål utnyttja någon av de redan existerande för-valtningsdomstolarna. Någon annan domstol än regeringsrätten — som redan kan sägas på vissa områden, särskilt då den prövar kommunal-besvär, fungera just på det sätt som avses — skulle därvid icke kunna ifrå-gakomma. I syfte bl. a. att begränsa tillströmningen av mål och förhindra, att regeringsrättens ingripande påkallades i fall, då rättelse kunde ernås utan dess mellankomst, kunde föreskrivas, att den ordinära besvärsvägen skulle försökas så långt den räcker, innan frågan om lagligheten av en åt-gärd finge bringas under regeringsrättens bedömande. Den ordning, som här skisserats, kan väl förenas med att regeringsrätten på de områden, där den redan nu verkar, även framgent utövade en prövning, som ej vore be-gränsad till rättsfrågor.

Regeringsrätten skulle enligt vad sålunda sagts — utöver vad nu gäller — äga att på rättsliga grunder upphäva dels beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet, fattade i besvärsmål eller eljest, dels beslut av förvaltningsmyndigheter, som, enligt vad nu är stadgat, ej kunna överklagas. En sådan utbyggnad av besvärsinstitutet skulle ganska nära motsvara den allmänna rätt till besvär över lagstridiga beslut, som varit ifrågasatt i Finland¹, och låge även, såvitt angår besvär över regeringsbeslut, i linje med den ordning, som där genom-

¹ *Finska lagberedningen*, Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans (Helsingfors 1936) s. 106 ff.

förts genom lagen den 24 mars 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden (se s. 35).¹

De sakkunniga finna det i och för sig vara en fördel, om rättsskyddet kunde på nu angivet sätt förstärkas. Om betänkligheter resas på den grund att den ifrågasatta anordningen komme att innebära att regeringsrätten finge pröva regeringsmaktens beslut, kan det genmälas, att det framstår som ett betydelsefullt rättsstatligt önskemål, att just regeringsmaktens åtgärder kunde, hos oss såväl som i andra länder, bliva med avseende å lagligheten underkastade en domstolsmässig prövning.

Enligt de sakkunnigas uppfattning resa sig emellertid också betänkligheter mot ett sådant, från svenska utgångspunkter sett, ganska vittgående steg.

Detta steg vore lättare att taga, om regeringsmakten icke blott i realiteten i stor utsträckning låge i statsrådets händer utan också, såsom i andra länder, i regel formellt utövades av dem. Skulle det befinnas ändamålsenligt att i detta hänseende närma den svenska rätten till vad som gäller annorstädes, skapades onekligen väsentliga förutsättningar för genomförande av en reform sådan som den ifrågasatta; de sakkunniga vilja i detta sammanhang erinra, att frågan om vidgad s. k. ministerstyrelse ingår i det problemkomplex som skall övervägas av den år 1954 tillsatta författningsutredningen. Det ter sig däremot egendomligt att göra Konungen i regeringsrätten till en ordinär överinstans över Konungen i statsrådet. Vål förekommer det, att såväl Högsta domstolen — som ävenledes utövar sin domsmakt i Konungens namn — som regeringsrätten ingå på prövning av lagligheten av t. ex. en av Konungen i statsrådet meddelad författning eller annat av Konungen fattat beslut. Men från denna prövning, som endast lägges till grund för domstolens bedömande i mål, som den har att avgöra, är det principiellt ett icke oväsentligt steg till att låta en i Konungens namn dömande domstol upphäva vad Konungen i statsrådet beslutat. Det kan förtjäna erinras, att den i Finland stadgade allmänna besvärsrätten endast avser statsrådets och ministeriernas beslut, icke presidentens.

Härtill kommer att i svenskt rättsliv den ordningen är djupt rotad, att Konungens beslut regelmässigt äro slutgiltiga. Man måste hysa betänksamhet mot att utan mycket starka skäl giva den säkerhet i rättslivet, som denna ordning medför, till spillo. Såsom synnerligen betänklig framstår ock den omgång och det dröjsmål med de slutliga avgörandena, som måste vållas av att, sedan ett mål i nu gällande ordning efter besvär avgjorts i statsrådet, ytterligare en instans tillkommer utöver de förut förhandenvarande.

Enligt de sakkunnigas mening utgöra sålunda de brister, som vidlåda den rådande ordningen, icke tillräckliga skäl att nu föreslå en så djupgående förändring.

¹ Jfr *Merikoski*, Nordisk administrativt tidsskrift 1952 s. 273 ff. *Kuuskoski*, Nordisk administrativt tidsskrift 1954 s. 24 ff.

Då de sakkunniga funnit sig böra avstå från tanken att vid sidan av det nu existerande besvärsinstitutet tillskapa en särskild rätt till talan inför domstol, har uppgiften i stället blivit att inom de historiskt framvuxna rättsinstitutens ram åstadkomma önskvärda förbättringar. Av skäl, som ovan angivits, har det därvid stått klart för de sakkunniga, att man framför allt har att, i enlighet med direktiven, utbygga besvärsinstitutet.

Vid besvärsinstitutets utbyggande ha de sakkunniga sökt att på andra vägar än de ovan åsyftade minska olägenheterna av att möjligheterna till domstolsprövning av rättsfrågor, som uppkomma inom förvaltningen, äro begränsade. De ha tänkt sig, att detta kunde ske genom en vidgning av regeringsrättens befogenhet att pröva besvär över förvaltningsmyndigheters beslut (se s. 82 ff.) och genom regler om särskilda rättsmedel gentemot regeringens beslut (se s. 96).

3. Besvärsinstitutet

a. Allmänna och speciella regler

Vid sina överväganden om besvärsinstitutets gestaltning ha de sakkunniga i första hand stått inför den principiella frågan, i vad mån speciella regler böra gälla för särskilda områden eller allmänna regler utformas. Svaret på denna fråga är till väsentlig del lämnat redan genom de direktiv, som meddelats för utredningen. Enligt dessa ha de sakkunniga nämligen i uppdrag att söka utforma mera enhetliga bestämmelser om besvär.

Beträffande de skäl, som tala för ökad enhetlighet, få de sakkunniga hänvisa till vad utredningsmannen därom anfört beträffande förvaltningsförfarandet i allmänhet (SOU 1946:69 s. 23—24):

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 medborgarnas 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. — — — Inom förvaltningsrätten 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. 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.

Härtill fogar utredningsmannen den anmärkningen, att likformigheten till en viss grad även oberoende av rättssäkerhetsintresset kan motiveras av en önskan att förenhetliga och därmed rationalisera myndigheternas arbets-sätt. Särskilt understrykes, att besvärsinstitutet är i behov av ökad likformighet (SOU 1946:69 s. 162).

Under hänvisning till vad utredningsmannen anfört ansluta sig de sakkunniga utan förbehåll till uppfattningen, att ökad enhetlighet måste eftersträvas.

Frågan är då, i vilken utsträckning det är möjligt att på besvärslagstiftningens område låta generella regler ersätta de speciella. Denna fråga hänför sig i första hand till reglernas *inhåll*. Tills vidare bortses alltså från frågan om *formen* för deras lagfästade: huruvida de böra intagas i *en* författning eller i specialförfattningar.

För att kunna taga ståndpunkt till detta spörsmål ha de sakkunniga haft att beträffande varje särskilt ämne, som faller inom ramen för deras uppdrag, i så stor omfattning, som det låtit sig göra, undersöka beskaffenheten av nu gällande regler och överväga, i vad mån det är nödvändigt eller önskvärt, att dessa regler eller annorledes utformade särregler, avpassade med hänsyn till särskilda slags mål, bibehållas.

Vid denna undersökning har det visat sig, att åtskilliga nu gällande särregler — om överklagbarhet, om instansordningen, om besvärsmått, om ordningen för besvärns anförande, om utredningen o. s. v. — måste anses innefatta opåkallade eller i vart fall icke nödvändiga avvikelser, ofta föranledda blott av tillfälligheter, från vad eljest gäller eller bör gälla. I avsevärd omfattning kunna i följd härav särreglerna utan någon som helst olägenhet ersättas av allmänna regler. På andra punkter visar det sig däremot, att särreglerna tillkommit på goda grunder med hänsyn till särskilda behov, som alltjämt måste beaktas. Behovet av särreglering har med andra ord i åtskilliga fall syntes de sakkunniga starkare än önskemålet om likformighet.

Om man sålunda kommer till det resultatet, att ett avsevärt antal särregler måste vidmakthållas, inställer sig spörsmålet, huruvida det under sådana förhållanden är av någon betydelse att utforma ett system av allmänna regler. Svaret blir naturligtvis beroende av i vilken utsträckning särregler komma att erfordras. De sakkunnigas undersökningar ha lett dem

till den bestämda uppfattningen, att det låter sig göra att uppställa allmänna regler, som, om de än beträffande åtskilliga arter av besvär måste frångås, modifieras eller kompletteras, verkligen kunna göras gällande såsom i stor omfattning tillämpliga huvudregler för administrativa besvär.

De sakkunniga ämna i motiven till det förslag de i sinom tid komma att framlägga på varje särskild punkt giva skäl för denna sin uppfattning.

Med vad nu sagts ha de sakkunniga ännu ej besvarat frågan, i vilken lagteknisk form den uppgift, som åvilar dem, bör lösas.

Det vore i och för sig tänkbart att i *en* författning, vars huvuduppgift det vore att meddela generella regler om besvär, tillika infoga alla erforderliga särbestämmelser. En så beskaffad författning bleve emellertid i hög grad otymplig och svåröverskådlig. Därigenom skulle också sambandet mellan de materiella och de processuella reglerna på specialområdena rubbas. Denna utväg är därför enligt de sakkunnigas mening praktiskt taget icke framkomlig.

Det är å andra sidan tydligt, att strävandet efter enhetlighet till en viss grad kan tillgodoses genom att man inom specialförfattningarna åstadkommer en större grad av likformighet (jfr utredningsmannens uttalande SOU 1946:69 s. 26). Men det är uppenbart, att detta innebure en otillfredsställande lösning av den föreliggande uppgiften. I den mån huvudregler angående besvär böra utformas, böra de till myndigheters och enskildas ledning upptagas i *en* författning, icke återgivas i ett otal specialförfattningar.

På grund av vad nu anförts ha de sakkunniga funnit sig böra föreslå, att de allmänna regler angående besvär, som de anse kunna uppställas, sammanföras i *en* författning, som huvudsakligen skulle reglera besvärsinstitutet men jämväl innefatta vissa bestämmelser om andra ämnen (se nedan s. 94 f. och 95 f.). Denna bör få karaktären av en lag stiftad i den ordning RF § 87 mom. 1 föreskriver. De specialregler, vilka, såsom redan angivits, måste bestå vid sidan av denna lag, böra meddelas i specialförfattningar. I viss utsträckning bör det vara möjligt att i likformighetens intresse utjämna de inbördes skiljaktigheterna mellan de särregler, som böra bibehållas.

Förhållandet mellan den allmänna lagen och specialförfattningarna ha de sakkunniga tänkt sig gestaltat så, att lagen skulle gälla allenast i den mån ej annat följer av bestämmelse i författning, som utfärdats före lagens ikraftträdande eller därefter utfärdas med riksdagen eller i överensstämmelse med dess beslut. Lagen skulle sålunda principiellt lämna bestående särregler orubbade men ej bereda utrymme för nya avvikelser, med mindre de på nu nämnt sätt stadgats under riksdagens medverkan.

I det betänkande med förslag till allmänna regler om besvär, som de sakkunniga ämna framlägga, vilja de beträffande lagförslagets olika stadganden översiktligt angiva, i vilken utsträckning de anse de allmänna reglerna kunna upprätthållas eller specialregler vara erforderliga. Däremot komma de icke att ingå på ett bedömande i enskildheter av frågan om särreglers fortbestånd

eller tillskapande; ett sådant arbete, som måste bliva mycket omfattande, blir nämligen onyttigt, om de riktlinjer för lagstiftningsarbetet, som de sakkunniga följa, icke godtagas. För att lagen skall få åsyftad verkan, är det emellertid ofrånkomligt, att i sinom tid en genomgående revision av specialförfattningarna äger rum med syfte att utrensa opåkallade avvikelser. De sakkunniga ha antagit det vara mest ändamålsenligt, att denna genomgång företages först sedan Kungl. Maj:t efter vederbörlig remissbehandling tagit ståndpunkt till det blivande lagförslaget, kanske icke förrän riksdagen fattat beslut om lagen och man sålunda i en godkänd lagtext vunnit en säker utgångspunkt för bedömande av behovet av specialregler. Godtages detta förfaringsätt, torde lagen ej böra träda i kraft förrän i samband med den lagstiftning, som översynen av specialförfattningarna föranleder.

Med denna behandlingsgång står ock en positiv fördel att ernå. I en blivande remiss av det förslag, de sakkunniga framlägga, skulle nämligen myndigheterna kunna åläggas att, till ledning för ståndpunktstagandet rörande gällande specialförfattningar, uttala sig om i vad mån specialregler i författningar fallande inom vars och ens verksamhetsområde böra bibehållas, upphävas eller ändras.

Bland de specialregler, som måste bibehållas vid sidan av den föreslagna lagens allmänna regler, är det anledning att särskilt erinra om dem, som avse kommunalbesvär, vilka i mycket väsentliga hänseenden skilja sig från besvär i övrigt. I fråga om dessa erfordras sålunda särregler med avseende å framför allt besvärsrätten, besvärsprövningens omfattning och besvärsmyndigheternas enbart kassatoriska befogenheter. I själva verket stå kommunalbesvär, såsom redan antytts, mycket nära en typ av talan, som de sakkunniga ovan diskuterat men icke funnit sig kunna generellt förorda (se s. 71). Ehuru skäl kunde anföras för att i lagen fullständigt reglera denna särpräglade typ av besvär, ha de sakkunniga funnit de särskilda reglerna härom ha sin naturliga plats i kommunallag; i övrigt äro emellertid de allmänna reglerna avsedda att vinna tillämpning jämväl på kommunalbesvär.

b. Lagstiftningens allmänna karaktär

Lagstiftningens uppgift är att reglera det förvaltningsrättsliga besvärsinstitutet. När det gäller att avgränsa dess *tillämpningsområde* gentemot domstolsförfarandets, uppkomma givetvis vissa problem. Vad angår besvär enligt blandade instansordningar, som tillämpas i t. ex. exekutiva mål och i lösdrivarmål — d. v. s. då beslut av förvaltningsmyndighet överklagas hos allmän domstol — avse de sakkunniga, att lagstiftningen skall vara tillämplig å de led i förfarandet, som förekomma annorstädes än vid allmän domstol. Beträffande exekutiva mål skall sålunda i princip klagan över utmätningensmans förfarande hos överexekutor regleras av lagen — liksom även lagens regler om beslut i första instans (se s. 94 f.) skola äga tillämpning

å utmättningsman samt å överexekutor, då denne handlägger utsköknings- ärende i första instans — medan besvärerna över överexekutors beslut icke regleras i denna ordning.

De allmänna domstolarna handha vid sidan av den egentliga rättsskipningen vissa ärenden tillhörande den s. k. frivilliga rättsvården. För talan mot beslut i dylika ärenden gälla enligt 11 § lagen den 20 december 1946 om handläggning av domstolsärenden rättegångsbalkens regler. Emellertid förekomma vid domstolarna även frågor av förvaltningskaraktär, vilka ej äro hänförliga till den frivilliga rättsvården (se SOU 1944:10 s. 92 och 97), t. ex. ärenden rörande tjänstetillsättningar, disciplinära bestraffningar, stämpelbeläggning, avlöningsförmåner m. m., och som falla utanför den nämnda lagen. Vid talan mot beslut av denna typ gälla icke rättegångsbalkens regler. I stället böra den föreslagna lagens bestämmelser vinna tillämpning.

Vad beträffar lagstiftningens gestaltning ha de sakkunniga i första hand haft att beakta det önskemål om ökad *fullständighet*, som kommit till uttryck i direktiven. Skälen varför ökad fullständighet i lagstiftningen bör eftersträvas har utredningsmannen, i vad angår förvaltningsförfarandet i allmänhet, utvecklat sålunda (SOU 1946:69 s. 25):

I förvaltningsrätten är det 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 [se ovan s. 73] 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.

Angelägenheten att åstadkomma en fullständigare reglering har särskilt betonats beträffande besvärsförfarandet (SOU 1946:69 s. 161—162).

De sakkunniga ansluta sig, i vad angår besvärsinstitutets reglering, till dessa av utredningsmannen anförda synpunkter. Såsom de redan anmärkt, är gällande lagstiftning i hög grad ofullständig. Dess knapphändighet faller starkt i ögonen, då man jämför innehållet däri med rättegångsbalkens noggranna reglering av rättegången vid allmän domstol. Med tanke på den stora betydelse, som besvärsmålen äga, och det naturliga sambandet mellan besvärsförfarandet och rättegång ha de sakkunniga i sitt arbete oavlåtligt haft rättegångsbalkens reglering för ögonen. Vid ett närmare inträngande i de problem, som hänföra sig till besvärsmålen, möter man en mångfald frågor, som, ehuru hittills ofta obeaktade inom förvaltningen, måste inställa sig vid lagstiftning i detta ämne likaväl som förut i processlagstiftningen.

När sådana frågor blivit lösta av rättegångsbalken, har detta för de sakkunniga varit en anledning att överväga, huruvida ej en reglering av dem vore erforderlig även beträffande besvärsmålen. Resultatet har blivit, att många frågor, som hittills endast besvarats i en mer eller mindre fast och enhetlig praxis, ha befunnits böra regleras i lag. Men de sakkunniga ha tilllika ständigt haft för ögonen angelägenheten att icke belasta lagen med regler, som, utan att vara av väsentlig betydelse, vore ägnade att tynga förfarandet, klavbinda myndigheter eller parter och göra lagen mindre tillgänglig för gemene man. Tanken har emellertid varit, att regleringen skall göras så fullständig, att framdeles intet utrymme behöver lämnas för en analogisk tillämpning av rättegångsbalkens regler.

Beträffande *lagstiftningens innehåll* vilja de sakkunniga till en början erinra, att direktiven för utredningen — jämte det att de framhålla önskvärdheten av ökad enhetlighet och fullständighet — också och framför allt giva vid handen, att det bör tillses, att lagstiftningen i övrigt blir »ur rätts säkerhetens synpunkt tillfredsställande». På samma gång har betonats, att de sakkunniga böra beakta spørsmålet, huru förfarandet skall göras smidigare och effektivare. I fråga om säkerhetskravet inom förvaltningen och dess sammanhang med kraven på snabbhet och billighet må hänvisas till vad utredningsmannen anfört SOU 1946:69 s. 20—23. Han framhåller där bl. a. följande:

Av de krav på säkerhet, snabbhet och billighet, som kunde ställas på ett gott förfarande, måste kravet på *säkerhet* sättas främst, d. v. s. förfarandet skulle i möjligaste mån leda till riktiga resultat. Säkerhetskravet hade två sidor: å ena sidan skulle den enskilde komma till sin rätt och undgå, vad han ej vore skyldig att göra, tåla eller underlåta, å andra sidan finge icke det allmännas rätt eftergivvas. — Säkerheten bestode i första hand däri, att de avgöranden som träffades till sitt innehåll överensstämde med gällande lagar och författningar, d. v. s. avgörandena skulle grunda sig på en riktig uppfattning av sakförhållandena och en riktig tillämpning av rättsreglerna. Laglighetskravet måste i varje ärende först fullt ut tillgodoses. Andra synpunkter komme i betraktande endast i den mån det efter en noggrann prövning av vad lagen krävde visade sig, att det funnes utrymme för dem. Då så vore fallet och avgörandet träffades efter ett »fritt skön», gällde alltjämt kravet på en riktig uppfattning av sakförhållanden, men kravet på en riktig tillämpning av rättsregler ersattes av kravet på ett sakligt och objektivt avgörande. I sistnämnda avseende framträdde särskilt angelägenheten av att medborgarna behandlades lika — utan att godtyckliga och osakliga synpunkter finge spela in — ävensom att beslutet skulle vara sådant, att det på bästa sätt tillgodosåge just det ändamål, som skulle vara vägledande på området. — Med särskild styrka framträdde säkerhetskravet, där det gällde avgöranden av stor ekonomisk betydelse eller kännbara ingrepp i den personliga friheten (exempelvis frihetens berövande) eller då det vore av stor vikt att förutsättningarna för ett ingripande bleve mycket noggrant utredda.

Kravet på *snabbhet* måste i fall, då förvaltningsorganen träffa avgöranden, som angå enskild rätt, principiellt ställas efter kravet på säkerhet. Men denna synpunkt finge icke överdrivas. Det vore i många situationer bättre att utan dröjsmål få en fråga ur världen än att efter långvarigt uppskov komma till sin rätt.

Man hade ofta anledning att av sådana skäl, även då enskild rätt vore i frågasätta snabbhetskravet före kravet på säkerhet. Dröjsmål kunde vålla oersättlig skada för den enskilde såväl som för det allmänna. Alla sådana anordningar, vilka fördröjde ärendenas behandling utan att ur säkerhetens synpunkt vara av väsentlig betydelse, borde kritiskt nagelfaras. — Kravet på *billighet* innebure, att den enskilde icke borde i otillbörlig mån betungas för att komma till sin rätt, men det vore även angeläget, att det allmännas kostnader i möjligaste mån begränsades. Den, som finge bära dryga kostnader för att komma till sin rätt, kunde med skäl säga, att det icke vore väl beställt med hans säkerhet. Kravet på sparsamhet med det allmännas medel kunde uppenbarligen mången gång svårigen förenas med rimliga säkerhetskrav. Det förra borde då få stå tillbaka för de senare. Men det kunde utan tvekan hävdas, där ett förenklat behandlingssätt icke äventyrade säkerheten.

De sakkunniga ansiuta sig i huvudsak till de nu återgivna synpunkterna.

Rättssäkerhetsintresset torde i icke ringa mån tillgodoses redan i det att lagstiftningen, på sätt förut angivits, göres mera enhetlig och fullständig och faran för rättsförluster därigenom minskas. Huru de sakkunniga utom på detta sätt också i övrigt sökt att, med beaktande av vad i direktiven anförts, tillgodose rättssäkerhetskravet inom besvärsinstitutet, skall belysas i den följande framställningen. Särskilt vilja de sakkunniga därvid uppehålla sig vid vissa spörsmål av grundläggande betydelse, på vilka redan i det föregående uppmärksamheten blivit fäst.

c. Besluts överklagbarhet. Besvärsrätt

De sakkunniga ha utgått från nu rådande ordning, som innebär, att besvär rikta sig mot myndigheters *beslut*; i vad mån rättelsemedel av annan beskaffenhet böra tillskapas se nedan s. 91 f.

Det har synts de sakkunniga angeläget, att möjligheten att i besvärsväg söka rättelse i förvaltningsmyndigheters beslut står till buds i alla de lägen, där ett behov därav föreligger. Detta intresse skulle ej behörigen tillgodoses, om besluts överklagbarhet principiellt grundade sig på särskilda bestämmelser. De sakkunniga vilja därför, i vad angår under Kungl. Maj:t lydande statsmyndigheter, föreslå en generalklausul om överklagbarhet. Därvid inställer sig bland annat frågan, huruvida denna regel bör avse såväl normmässiga beslut som beslut rörande särskilda fall (förvaltningsakter). Härutinnan ha bland de sakkunniga — i anknytning till deras uppfattning om rådande rättsläge (s. 51) — olika betraktelsesätt gjort sig gällande. Å ena sidan har hävdats, att överklagbarheten icke bör göras beroende av om ett beslut är normmässigt eller ej; även normer skulle sålunda, där ej annat stadgats, kunna överklagas. Därvid har emellertid förutsatts, att lagen i vissa hänseenden skall upptaga särregler för de fall, då ett normmässigt beslut överklagas. Å andra sidan har hävdats, att lagens huvudregel om överklagbarhet bör avse endast individuella beslut; i den mån prövning i besvärsväg jämväl av normmässiga beslut erfordrades — något som otvivel-

aktigt ofta vore fallet — borde detta behov tillgodoses dels genom bestämmelser i specialförfattningar, dels eventuellt även genom särskilda bestämmelser i lagen, utformade med tanke just på sådana beslut (jfr nedan s. 92).

Huru än den åsyftade allmänna regeln om överklagbarhet utformas, torde vissa förbehåll få göras beträffande särskilda grupper av beslut. Däremot synes intet undantag i lagen böra ifrågakomma med hänsyn till de beslutande myndigheternas beskaffenhet. Regeln bör principiellt gälla med avseende å de organ, för vilka de sakkunniga (se nedan s. 86) vilja reservera termen förvaltningsdomstol (utom regeringsrätten), såväl som å förvaltningsmyndigheter. Begreppet förvaltningsmyndighet har därvid fattats så vidsträckt, att det innefattar jämväl organ, över vilkas beslut besvär nu knappast förekomma.

Den lag, som de sakkunniga ämna föreslå, är, såsom redan angivits, avsedd att lämna utrymme för specialregler om att vissa slags beslut, eventuellt viss myndighets beslut över huvud, ej äro överklagbara. Sådana fullföljdsförbud förekomma i stor omfattning beträffande både förvaltningsdomstolar (såsom kammarrätten och försäkringsrådet m. fl.) och andra myndigheter; i vissa fall får en hänvisning till annan talemöjlighet (särskilt vid allmän domstol) anses ha samma betydelse. I överensstämmelse med sitt allmänna arbetsprogram, som icke lämnat utrymme för systematiska specialundersökningar, ha de sakkunniga icke ingått på granskning av alla de fall, där fullföljdsförbud nu råda. De hålla emellertid före, att förbud mot överklagande av förvaltningsmyndighets beslut icke böra uppställas eller upprätthållas i andra fall än då det av praktiska skäl är påkallat och betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt icke kunna anses möta. Stark tvekan måste särskilt inställa sig, då ett fullföljdsförbud innebär ett avskärande av möjligheten att få rättsfrågor prövade av förvaltningsdomstol.

Vad angår kommunala myndigheters beslut ha besvärslagreglerna nyligen i väsentliga delar varit föremål för översyn genom kommunallagskommitténs försorg, och de sakkunniga ha ansett sig icke böra frångå de resultat, som på grundval härav uppnåts. De ha sålunda med avseende på dessa beslut fasthållit vid den principen, att besluten äro överklagbara endast i den mån det följer av andra författningar än den tilltänkta lagen. Den skillnad, som sålunda upprätthålles mellan statliga och kommunala myndigheters beslut, torde emellertid icke vara av större reell betydelse.

Att besvär över beslut av annan än stats- eller kommunalmyndighet — liksom enligt gällande rätt — böra få föras endast på grund av särskild föreskrift i lag eller författning, ha de sakkunniga ansett klart.

Enligt vad nu sagts bliva Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet ej överklagbara; om särskilda rättsmedel se emellertid s. 96.

I samband med regleringen av överklagbarheten torde lagen böra taga ståndpunkt till frågan, huruvida beslut skola lända till efterrättelse, innan de vunnit laga kraft. De sakkunniga ha antagit lagen böra såsom huvudregel

upptaga ett negativt svar på denna fråga; utom de undantag från denna regel, som specialförfattningar stadga, torde emellertid vissa ganska vittgående undantag böra upptagas i lagen.

En allmän regel om besvärsrätt bör lagen uppställa; den bör ansluta sig till den nu allmänt iakttagna grundsatsen, att den som beröres av ett beslut eller den vars rätt sålunda beröres äger föra talan mot detta. I vad mån det låter sig göra att i lagtext närmare precisera denna regels innebörd kan ådagaläggas först genom fortsatta undersökningar. Lagen är, såsom redan anförts, avsedd att lämna utrymme för avvikande regler, inskränkande eller utvidgande besvärsrätten. De sakkunniga överväga dessutom intagande i lagen av särregler om besvärsrätt för vissa organisationer. Om besvärsrätt för det allmännas organ se s. 90.

De sakkunniga ha tänkt sig stadganden dels om avstående från besvärsrätt, motsvarande processrättens nöjdförklaring, dels om återkallande av besvär. Särskilda regler synas erforderliga beträffande beskaffenheten av den talan, som får föras i besvärs mål; grundtanken bör därvid vara, att den talan, som förts i en lägre instans, ej får vidgas i en högre.

d. De besvärsprovande myndigheterna i allmänhet; instansordningen

Besvärsinstitutets betydelse beror uppenbarligen i första hand av beskaffenheten av de organ, som äga upptaga och pröva besvär. De sakkunniga ha emellertid icke över hela linjen ingått på en bedömning, huruvida organisationen av dessa organ motsvarar de uppgifter, som tillagts dem — detta redan av den anledningen, att instansordningen hädanefter såsom hittills torde till avsevärd del få regleras av specialförfattningar. Det bör således förbli en viktig uppgift för dessa att säkerställa, att besvärsprovningen anförtros åt organ med en sådan organisation, en sådan sakkunskap och en så självständig ställning, att en tillfredsställande behandling av besvärs målen tryggas. Med vissa hithörande spörsmål ha dock de sakkunniga sysselsatt sig.

Sålunda torde lagen böra upptaga en *instansordning*, avsedd att tillämpas i den mån särregler icke gälla och så beskaffad, att den enligt de sakkunnigas bedömande bereder garantier för en tillfredsställande behandling. Regeln torde, i vad avser klagan över statsmyndighets beslut, böra gå ut på att talan allt efter sakens beskaffenhet föres direkt hos den omedelbart under Konungen lydande myndighet, som är beslutsmyndigheten överordnad, eller, om beslutsmyndighet själv lyder direkt under Konungen, hos honom. Denna instansordning — som innebär att högst tre instanser skola finnas — torde i åtskilliga fall erbjuda den fördelen, att den förenklar besvärs målens gång. En instansordning med tre instanser lämpar sig även väl för de kommunala målen.

De sakkunniga ha vidare funnit vissa *allmänna regler om de besvärsprovande myndigheterna* vara på sin plats. Sålunda vilja de föreslå bestäm-

melser om jäv ävensom om omröstning; på båda dessa områden synes man kunna mycket nära ansluta sig till rättegångsbalkens regler.

e. Regeringsrättens kompetens

I anslutning härtill inställer sig spørsmålet huruvida ökade garantier kunna beredas för en betryggande *extern kontroll*.

Vad som ur denna synpunkt i första hand tilldrager sig uppmärksamheten är det i det föregående ofta berörda förhållandet, att många i statsdepartementen fullföljda besvär prövas i statsrådet, ej i regeringsrätten. Frånvaron av domstolskontroll kan visserligen framstå som anmärkningsvärd även om den består däri att förvaltningsmyndigheters beslut över huvud taget ej äro överklagbara. Om det emellertid, på sätt de sakkunniga förordat (s. 80), sörjes för att förbud mot överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut upprätthålles endast då det av praktiska skäl är påkallat och inga betänkligheter kunna anses möta ur rättssäkerhetssynpunkt, kan man i stort sett utgå från att vägen till Kungl. Maj:t står öppen i alla de mål, där fråga om en vidgad domstolskontroll kan uppkomma.

Det är sålunda endast frågan om utvidgning av regeringsrättens befogenheter, som här inställer sig.

Såsom redan anförts (s. 72), anse sig de sakkunniga icke kunna föreslå befogenhet för denna domstol att ur rättsliga synpunkter pröva administrativa beslut över huvud taget, regeringens såväl som förvaltningsmyndigheternas. Däremot har det för dem framstått som angeläget, att vid behandlingen av de besvärsmål, som fullföljas i statsdepartementen, regeringsrätten medverkar i den omfattning, som ur rättssäkerhetssynpunkt är erforderlig.

Ur denna synpunkt ha de sakkunniga redan uttalat sin tillfredsställelse med att utredning igångsatts för översyn av den i 2 § regeringsrättslagen gjorda gränsdragningen mellan Kungl. Maj:ts i statsrådet och regeringsrättens befogenheter.

Enligt de sakkunnigas uppfattning kan emellertid problemet om vidgad domstolskontroll endast i begränsad omfattning lösas på denna väg. Besvärsinstitutets nuvarande konstruktion medför — hur än katalogen i 2 § regeringsrättslagen utformas — att varje kategori av besvärsmål skall hänföras till antingen Kungl. Maj:t i statsrådet eller regeringsrätten. Detta innebär, att ingen prövning i statsrådet kan förekomma av mål, däri regeringsrätten är behörig. I många lägen bör emellertid möjlighet finnas att hos regeringsmakten påkalla ändring i myndigheternas beslut. Därest mål av viss beskaffenhet hänföras till regeringsrätten, bortfaller denna möjlighet. Regeringsrättslagens gränsdragning kan visserligen gestaltas så, att olägenheterna nedbringas. Men med nu tillämpade principer kunna de ej bringas ur världen, om man ej vill antingen äventyra regeringsmaktens ledning, vari

dess avgörande av besvärsmål utgör en väsentlig ingrediens, eller alltför starkt begränsa domstolskontrollen. Hur gränsen — med beaktande av de mot varandra stående behoven — än drages, måste det stundom i de mål, som förbehållas regeringsrätten, bliva fråga om avgöranden, om vilka det låter säga sig att de snarare borde ankomma på regeringsmakten. Och å andra sidan kunna i mål, som anförtros åt regeringen, ofta förekomma frågor av sådan beskaffenhet, att det framstår som betänkligt att de ej kunna prövas av en domstol.

Inför detta dilemma måste man draga sig till minnes, att den nu rådande principen för gränsdragningen — den s. k. enumerationsprincipen — på sin tid godtogs som en praktiskt betingad nödfallsutväg. I det av dåvarande envoyén Hj. L. Hammarskjöld avgivna betänkanudet om regeringsrätt (1907) föreslogs — jämte vissa regler för särskilda grupper av mål — en generellt formad regel, en generalklausul (som sedermera tjänat till förebild för finländsk rätt, se s. 35). Regeringsrätten skulle i alla hos Konungen fullföljda besvärsmål äga pröva, huruvida besvär rätteligen anförts samt huruvida det överklagade beslutet kränkte klagandens enskilda rätt eller eljest vilade på orättvis grund eller tillkommit utan iakttagande av laga ordning eller stode i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskred dens befogenhet, som beslutet fattat. Däremot skulle regeringsrätten ej få ingå i prövning av fråga, som berodde på bedömande av besluts eller åtgärds lämplighet och ändamålsenlighet. I frågor, som tillhörde regeringsrättens prövning, skulle vid dess avgörande förbliva. Funne regeringsrätten, att i besvärsmål förekomme till prövning fråga, som berodde på bedömande av besluts eller åtgärds lämplighet och ändamålsenlighet, och att målet förty icke kunde av regeringsrätten avgöras, skulle sådan fråga, där ej målet borde återförvisas, överlämnas till föredragning i statsrådet. Om mål sålunda blivit i sin helhet eller delvis överlämnat till föredragning i statsrådet, skulle, sedan överlämnad fråga därstädes prövats, nådigt beslut i målet utfärdas med iakttagande av vad nyss sagts om att det i vissa frågor skulle förbliva vid regeringsrättens avgörande.

Hammarskjölds förslag vilade enligt de sakkunnigas mening på en riktig tanke. Skall en effektiv domstolskontroll etableras, bör den utgå från en principiell gränsdragning mellan rättsfrågor och andra frågor och bestå i att regeringsrätten medverkar i förstnämnda frågor.

Detta behöver ej innebära, att den enumerativa gränsdragningen uppgives. Det är av värde, att i stora grupper av mål fördelningen mellan statsrådet och regeringsrätten icke behöver bero av ett ofta nog vanskligt bedömande, huruvida däri uppkommande frågor kunna anses som rättsfrågor eller ej. Och härtill kommer att det på stora områden visat sig vara av värde, att målen kunnat allsidigt prövas av regeringsrätten (se s. 62). Med hänsyn härtill tillägga de sakkunniga alltjämt katalogen i 2 § regeringsrättslagen stor betydelse och finna det angeläget att, i den mån nya grupper av mål utan olä-

genhet kunna upptagas däri, detta sker. Vad de vilja förorda är endast en generell formad regel, som säkerställer domstolskontroll i de fall, där den erfordras utanför området för regeringsrättens prövning enligt nyss nämnda 2 §.

De sakkunniga anse sålunda, att i andra i statsdepartement fullföljda besvärsmål än de i 2 § regeringsrättslagen uppräknade regeringsrättens medverkan bör föreskrivas i avseende på vissa däri förekommande frågor, som kunna betecknas som rättsfrågor.

Denna medverkan skulle kunna gestaltas så, att regeringsrätten, när sådana frågor förekomme, endast hade att avgiva utlåtande antingen angående dessa frågor eller, liksom enligt 3 § regeringsrättslagen, angående målen i deras helhet. Det har emellertid syntts de sakkunniga riktigare att, i anslutning till Hammarskjölds förslag, föreskriva, att regeringsrätten skall med bindande verkan avgöra sådana frågor; i den mån i samma mål andra frågor återstå att avgöra, bör målet överlämnas till vidare behandling i statsrådet.

Det är, såsom de sakkunniga i flera sammanhang erinrat (s. 26 f., 61), synnerligen vanskligt att bestämma, vilka rättsfrågor som böra underkastas domstolsprövning. Svårigheten är först och främst av saklig beskaffenhet. Rättsprövningens gränser kunna dragas på många olika sätt: man kan icke falla tillbaka på en i sakens natur liggande gräns mellan rättsfrågor och annat. Det är därför inom varje rättsordning i första hand lagstiftningens sak att fastslå, vilka frågor som skola såsom »rättsliga» bero av domstolsprövning; i den mån lagstiftningen icke löser denna uppgift, får rätts-tillämpningen klarlägga gränserna. Lagstiftningen har i denna uppgift valet mellan många olika vägar, mellan mer eller mindre omfattande definitioner av »rättsfrågorna». Vid varje försök i denna riktning har man tillika att övervinna den tekniska svårigheten att på ett invändningsfritt sätt uttrycka vad som åsyftas. Hur definitionen än utformas, måste man förutse tvivelsmål och meningsskiljaktigheter vid tillämpningen.

Spörsmålet huru de »rättsfrågor», som böra ankomma på regeringsrätten, skola bestämmas tarvar därför ytterligare överväganden. Beaktansvärda försök till dess lösning ha gjorts i Finland. Förutsättningen för besvär över statsråds och ministeriers beslut är där, att sakägare anser, att ett beslut »kränker hans rätt». Innebörden härav har i förarbetena beskrivits så att som rättskränkning skall anses »om besväranden förvägrats vad honom enligt lag tillkommer; om honom ålagts sådant, vartill han enligt lag ej är förpliktad; om offentlig myndighet till förfång för honom utövats med över-skridande av dess gränser eller i strid med ändamålet därmed; eller om i saken förfarits på lagstridigt sätt».¹ Närmare till hands ligger emellertid må-

¹ *Finska lagberedningen*, Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans (Helsingfors 1936) s. 106 ff., *Kuuskoski*, Nordisk administrativt tidskrift 1954 s. 26 ff.

hända att i likhet med Hammarskjöld anknyta till de i kommunallagen angivna besvärgrunderna.¹ Tvivelaktigt ter sig dock — om denna väg väljes — i vad mån det bör ankomma på regeringsrätten att, oavsett om målet i övrigt hör under dess prövning, avgöra, »huruvida besvär rätteligen anförts». Det förtjänar också övervägas, huruvida man efter finländskt mönster bör begränsa domstolsprövningen till fall, där lag eller därmed likvärdig författning åsidosatts. Under alla omständigheter står man inför en fundamental fråga: i vad mån skola, när en regel tillerkänt förvaltningsmyndighet en större eller mindre frihet vid avgörandet, frågor som uppkomma vid denna regels tillämpning betraktas som rättsfrågor?² Under vilka förutsättningar skall med andra ord ett avgörande i sådant fall vara underkastat domstolsmässig prövning? Det har med rätta framhållits, att det vore till fördel om, när skillnad skall göras mellan rättsfråga och annan fråga, lagstiftningen på varje särskilt område kunde ge besked härutinnan.³

Det kan ifrågasättas, huruvida rättsfrågor böra komma under regeringsrättens prövning, oavsett om part det önskar eller ej. En ordning, enligt vilken målen hänfördes till regeringsrätten oberoende av parts önskemål, måste emellertid befaras medföra en betänklig ökning av regeringsrättens arbetsbörda och en alltför stor omgång med målens behandling. Regeringsrättens medverkan synes därför böra föreskrivas endast för det fall att klaganden eller annan part (om partsbegreppet se nedan s. 87) påkallar dess prövning av viss i målet förekommande rättsfråga; på denna väg kan den i och för sig ofrånkomliga ökningen av regeringsrättens arbetsbörda begränsas. Det val av forum, som därmed anförtros parterna, kan måhända förefalla främmande för svensk rätt. Men i själva verket synes det icke ligga något onaturligt däri, att part liksom i andra länder får bestämma, om han skall påkalla domstols avgörande eller nöja sig med att få ett avgörande av regeringen.

De sakkunniga ha tänkt sig, att regeringsrätten vid tillämpning av den ifrågasatta ordningen skulle fungera allenast som ett slags kassationsinstans. Den skulle sålunda endast kunna åstadkomma, att felaktiga beslut bleve undanröjda; i den mån på grund av besvären ändring omedelbart kan företagas, blir det däremot Kungl. Maj:t i statsrådet som har att därom besluta.

Jämte det att de sakkunniga äro benägna att förorda vissa icke oväsentliga modifikationer i den av Hammarskjöld föreslagna ordningen, så ha de därutöver måst beakta att på vissa — måhända kvantitativt betydelsefulla — områden regeringsrättens medverkan över huvud icke är erforderlig eller skulle medföra alltför stor omgång. Därför torde med avseende på sär-

¹ Om dessa grundars förhållande till den finländska regeln om rättsbesvär se *Kuusko-ski* a. a. s. 29 f.

² Jfr *Herlitz*, *Föreläsningar i förvaltningsrätt* III (1949) s. 358 ff., 390 ff.

³ Jfr *Merikoski* och *Castberg*, *Nordisk administrativt tidsskrift* 1952 s. 262 f., 288.

skilda grupper av mål undantag böra göras, som antingen helt undandraga målen från regeringsrättens prövning eller på annat sätt begränsa dess kompetens.

På vad sätt den ifrågasatta formen för regeringsrättens medverkan bör påverka reglerna i 3 § regeringsrättslagen (om mål som avgöras i statsrådet sedan regeringsrätten avgivit utlåtande) får bliva föremål för närmare övervägande.

I samband med de nu åsyftade nya reglerna för besvärsmåls handläggning vilja de sakkunniga föreslå regler, som klarlägga, i vilken ordning det i varje särskilt fall skall bestämmas, huruvida ett mål skall prövas av regeringsrätten — på sätt nu i 2 § regeringsrättslagen är stadgat eller enligt den nya ordningen — eller omedelbart överlämnas till föredragning i statsrådet.

De sakkunniga hysa den uppfattningen, att man på den väg de här angivit kunde på ett praktiskt sätt tillgodose ett viktigt rättsskyddsbehov utan att vålla alltför stor omgång vid besvärsmålen handläggning och utan att äventyra den ledning av förvaltningen, som måste ligga i regeringens hand. Skulle det på vissa områden, där prövningen av rättsfrågorna anförtroddes åt regeringsrätten, synas betänkligt att beröva regeringen allt inflytande över rättstillämpningen, står den möjligheten till buds att på dessa områden tillägga Kungl. Maj:t befogenhet att — efter ansökan av part, på hemställan av regeringsrätten eller ex officio — meddela dispens eller annat undantag från gällande författningar.

f. Förvaltningsdomstolar

Domstolsmässig kontroll över förvaltningen torde yttermera kunna förstärkas genom vad de sakkunniga ämna föreslå beträffande förvaltningsdomstolar. Begreppet förvaltningsdomstol har i svensk rätt ännu ej fått någon bestämd innebörd; det användes i olika betydelser, och osäkerhet råder därför om vilka myndigheter som skola betraktas som förvaltningsdomstolar. I anslutning till uppslag av utredningsmannen (SOU 1946:69 s. 162, 178) ha de sakkunniga ansett, att inom det i huvudsak enhetliga besvärsinstitutets ram en differentiering bör göras, allteftersom besvären handläggas eller ej handläggas av organ, vilka genom sin organisation erbjuda särskilda garantier för en tillfredsställande prövning av besvärsmål och vilka i följd härav, i viss anslutning till gängse språkbruk, böra i lag betecknas som förvaltningsdomstolar. Man skulle på detta sätt göra en bestämd åtskillnad mellan extern och intern kontroll. Vad de sakkunniga härutinnan ämna föreslå innebär intet förslag om organisatoriska förändringar; de vilja ej föreslå någon nyskapelse eller någon sådan omdaning, att ett organ, som nu ej motsvarar de krav de sakkunniga anse böra ställas på en förvaltningsdomstol, kommer att göra det. Men den gjorda distinktionen har avsetts få den betydelsen, att förvaltningsdomstol erhåller möjligheter till utredning i besvärsmålen.

mål, som ej föreligga för andra besvärsprövande myndigheter. Dessa utredningsmöjligheter ha ansetts böra avvägas så, att de icke bliva väsentligt mindre än de, som stå de allmänna domstolarna till buds (se nedan s. 89). Såsom ett villkor för att en myndighet skall kunna betecknas som förvaltningsdomstol torde böra uppställas, att den regelmässigt verkar kollegialt och under alla förhållanden rymmer något juridiskt inslag. De sakkunniga förutsätta, att en myndighet, där så finnes erforderligt, skall kunna tilläggas egenskapen av förvaltningsdomstol även då den handlägger andra mål än besvärsmål. Såsom förvaltningsdomstolar torde enligt vad nu sagts och med beaktande av nu gällande regler regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet, riksvärderingsnämnden, sinnessjuknämnden, poliskollegierna och hyresrådet böra förklaras. Förutsättningar finnas ock för att förklara vissa centrala verk, i den mån de verka kollegialt, för förvaltningsdomstolar. Genom organisatoriska förändringar kan det bliva möjligt att tillägga jämväl andra myndigheter denna egenskap. För sin del hysa de sakkunniga den förhoppningen, att systemet med förvaltningsdomstolar framdeles skall kunna utvecklas till rättssäkerhetens fromma.

g. Besvärsförfarandet

De sakkunniga ha sett som sin väsentligaste uppgift att söka gestalta besvärsförfarandet på ett ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande sätt men med beaktande tillika av kraven på smidighet och effektivitet. Det är också åt denna uppgift som den ojämförligt största delen av de sakkunnigas hittillsvarande arbete ägnats.

Trots den nyss berörda åtskillnaden mellan förvaltningsdomstolar och andra besvärsprövande organ hysa de sakkunniga ingen tvekan om att i stort sett gemensamma regler böra gälla vare sig fråga är om besvär hos den ena eller andra sortens organ. Det sagda gäller även besvär, som anföras hos Konungen. Utrymme bör däremot, i enlighet med de allmänna riktlinjerna för lagstiftningsarbetet, lämnas för avvikande regler i specialförfattningar; utan tvivel erfordras vissa sådana t. ex. beträffande taxeringsförfarandet. Det organ, som prövar besvär, beteckna de sakkunniga som besvärsmyndighet.

Till grund för reglerna ha de sakkunniga funnit sig böra lägga ett utformat *parts*begrepp som emellertid måste få en annan innebörd än i processrätten. Såsom part bör givetvis klaganden betraktas men också annan sakägare, som för talan hos besvärsmyndighet eller av denna kallas att inträda som part i målet. Till ställningen som part avse de sakkunniga att varje handa rättigheter och skyldigheter skola anknytas. Efter mönster från rättegångsbalken bör lagen upptaga regler om partshabilitet, processhabilitet och ställföreträderskap. Likaledes bör, med rättegångsbalken som förebild, parts rätt att anlita ombud lagfästas och i övrigt regler meddelas i sådana

härmed sammanhängande ämnen, som behandlas i 12 kap. rättegångsbalken. Om allmänna parter se nedan s. 90 ff.

I avseende på *besvärstiden* utgå de sakkunniga från att de allmänna regler, som på deras förslag meddelats i lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut, skola, i sak oförändrade, upptagas i en blivande lag. Särskilda regler torde därutöver vara erforderliga bland annat beträffande talan mot beslut under förfarandet. De sakkunniga ha också funnit sig böra föreslå, att i lagen regler upptagas motsvarande rättegångsbalkens bestämmelser om anslutningsvad.

Vad angår ordningen för *besvärstalan*s väckande i övrigt ha de sakkunniga funnit det lämpligast att, med avvikelse från vad nu gäller men i anslutning till rättegångsbalkens ordning, som huvudregel stadga, att besvärslaga skall ingivas till beslutsmyndigheten. Vissa allmänna regler om besvärslagas innehåll torde böra ingå i lagen.

De sakkunniga ha ävenledes tänkt sig regler om de förutsättningar, under vilka besvärstalan skall *avvisas*.

Att besvär regelmässigt ingivas hos beslutsmyndigheten gör det möjligt att generellt genomföra en *förberedande behandling* av besvärsmålen hos denna myndighet, huvudsakligen bestående däri, att förklaring infordras från sakägare, där sådan finnes, och att myndigheten avger utlåtande över vad klagande och förklarande andraga. De sakkunniga föreställa sig, att i flertalet besvärsmål det på sådant sätt åvägabragta materialet bör bliva tillfyllest som grundval för avgörandet.

Vad angår *förfarandet hos besvärsmyndigheten* bör det enligt de sakkunnigas mening icke ifrågakomma att binda det — liksom processen vid allmän domstol — i bestämda former, som i flertalet fall skulle te sig onödigt tyngande. Uppgiften har sålunda huvudsakligen varit att precisera besvärsmyndighetens och parternas uppgifter vid utredningen och lagfästa vissa generellt tillämpliga, ur rättssäkerhetssynpunkt viktiga regler. Särskilt ha de sakkunniga sökt att bättre än nu säkerställa en ingående och tillförlitlig utredning.

Sin utgångspunkt ha de sakkunniga tagit i principen om myndighetens undersökningsplikt. Parternas skyldighet att, i den mån besvärsmyndigheten det påfordrar, medverka vid utredningen torde böra lagfästas. Under vissa förutsättningar bör part kunna förpliktas att på heder och samvete bekräfta sanningsenligheten av viss uppgift. Efter processrättsligt mönster böra undantag från skyldigheten att yttra sig stadgas. För att göra sig hör-sammad bör myndigheten kunna förelägga vite. Å andra sidan torde vissa rättigheter för parterna böra lagfästas, särskilt rätten att få del av handlingar och skäligen rådrom att yttra sig över vad som förekommit; härigenom förverkligas den s. k. kommunikationsprincipen.

Ehuru de sakkunniga ha utgått från att förfarandet liksom hittills i regel skall vara skriftligt, ämna de emellertid med beaktande av vad första lag-

utskottet i utlåtande nr 34/1942 (se s. 7) uttalat i sitt förslag också lämna utrymme för ett *muntligt förfarande*. Härvid ha icke rättegångsbalkens regler om huvudförhandling kunnat tjäna som omedelbar förebild, utan snarare vad i 52:10 RB stadgas om förhör i besvärsmål. De sakkunniga ha nämligen ej tänkt sig föreskrifter, som ginge ut på att ett måls behandling i dess helhet skulle under vissa förutsättningar koncentreras till *en* förhandling; det muntliga förfarandet bör begränsas till att avse vad som i varje särskilt fall finnes påkalla ett sådant förfarande. Förhör — som i princip bör vara offentligt — bör anordnas, när det finnes erforderligt, att part eller annan höres muntligen rörande besvärsmål eller däri förekommande fråga; under vissa förutsättningar bör förhör anordnas på parts begäran. Part bör regelmässigt äga rätt att närvara vid förhör. Vanligen torde förhör böra hållas inför besvärsmyndigheten, men under vissa förutsättningar, bland annat då parter eller andra eljest skulle, framför allt på grund av avståndet, oskäligt betungas, inför annan myndighet.

Vissa utredningsbefogenheter ha, såsom förut nämnts, ansetts ej böra tillkomma annan besvärsmyndighet än *förvaltningsdomstol*. Det gäller här bevismedel, som nu endast undantagsvis stå till buds i besvärsmål men som enligt de sakkunnigas mening i vissa fall vore av stort värde. Förvaltningsdomstol bör sålunda kunna ålägga editionsplikt. Framför allt torde det kunna anförtros förvaltningsdomstol att höra annan än part under ed (jfr processrättens vittnesinstitut). Förekommer behov av ifrågavarande bevismedel hos annan besvärsmyndighet, bör denna för ändamålet kunna påkalla medverkan av allmän domstol eller förvaltningsdomstol.

Rörande förhörs anordnande och vad därvid förekommer, särskilt vittnesbevisningen, torde jämförelsevis utförliga regler vara erforderliga; vid deras utformande bör ledning givetvis hämtas ur rättegångsbalken.

Liksom i rättegångsbalken torde särskilda regler om *frister*, om *förfall* och om *delgivning under förfarandet* erfordras.

Om *besluten* i besvärsmål och *deras delgivning* måste vissa regler meddelas. Dels måste räckvidden av besvärsmyndighets prövningsrätt preciseras och därvid särskilt klargöras, på vad sätt prövningens omfattning skall bero av vad klaganden påyrkat. Dels torde, utöver de allmänna regler om beslut och deras delgivning, som de sakkunniga ämna föreslå (se s. 94 f.), särskilda mera preciserade bestämmelser vara erforderliga beträffande beslut i besvärsmål.

Slutligen ha de sakkunniga givetvis att föreslå vissa regler rörande *kostnaderna* i besvärsmål, framför allt innefattande bestämmelser, som öppna möjlighet för parter att under vissa förutsättningar erhålla ersättning för havda kostnader.

h. Tillvaratagandet av allmänna intressen i besvärsmål

De sakkunniga ha i det föregående icke ingått på den tidigare (s. 66) anmärkta åtskillnad mellan processen inför allmän domstol och besvärsförfarandet, som består däri, att i besvärsförfarandet allmänna intressen i de flesta fall icke kunna göras gällande medelst besvär eller annorledes hävdas av särskilda representanter.

I första rummet ger detta förhållande anledning till frågan, huruvida beslut, som fattas i första instans, i större utsträckning än nu böra kunna överklagas av representanter för det allmänna. De sakkunniga anse det angeläget att överväga införande av regler härom i speciallagstiftningen. I åtskilliga fall torde detta vara möjligt (jfr s. 53). Däremot låter det sig knappast göra att genomföra generella regler av sådan innebörd. Förvaltningsorganisationen kan icke så differentieras, att jämte de organ, som i olika slags ärenden ha att besluta, regelmässigt andra finnas, som äro beredda att i besvärsväg reagera mot deras beslut. Veterligen har icke heller i något annat land en sådan ordning kunnat generellt genomföras. Om man sålunda i detta hänseende ej kan genomföra någon principiell förändring, nödgas man utgå ifrån att de allmänna intressen, som ej kunna i efterhand göras gällande i besvärsväg, i erforderlig utsträckning beaktas av det beslutande organet. I den mån frånvaron av besvärsrätt för allmänt organ skulle medföra, att en beslutsmyndighet i alltför hög grad tillgodosåge de allmänna intressena, kan ett missgrepp rättas genom att den enskilde anför besvär.

Därnäst inställer sig spörsmålet, huruvida, när ett besvärsmål anhängiggjorts genom enskild parts talan, det kan sörfas för att klaganden i detta mål får möta en representant för det allmänna. De invändningar, som kunna göras mot att generellt utrusta allmänna organ med rätt till besvär över beslut av förvaltningsorgan, utgöra icke i samma mån hinder för en sådan anordning. Det må också erinras om att, när t. ex. i Tyskland talan föres inför förvaltningsdomstol, den myndighet vars beslut överklagas får intaga partsställning i processen. Därigenom föranlåtes förvaltningsdomstolen att i förhållande till två motsatta parter intaga samma objektiva ställning som en allmän domstol i tviste- eller brottmål. De sakkunniga finna det önskvärt, att besvärsförfarandet, så långt det låter sig göra, kunde utvecklas genom införande av representanter för det allmänna, som uppträda som klagandes motparter. Att den myndighet, mot vars beslut talan föres, tillerkännes en sådan ställning, finna de dock av förut antydda skäl (se s. 66) betänkligt.

Generella regler om allmänna intressens bevakande genom särskilda representanter kunna de sakkunniga emellertid icke tillråda.

Såvitt gäller besvär, som föras hos andra myndigheter än förvaltningsdomstolar, torde det i många fall — kanske de flesta — vara mycket vanskligt att finna eller skapa särskilda organ, som vore ägnade att inför sådana myn-

digheter gentemot klaganden föra det allmännas talan; just dessa myndigheter äro i allmänhet de, som äro satta att bevaka de ifrågavarande allmänna intressena och bäst veta att bedöma dem.

Närmare till hands ligger det onekligen att i åtminstone ett mycket stort antal av de besvärsmål, som handläggas av förvaltningsdomstol, genomföra den åsyftade anordningen; i själva verket är den redan förverkligad i många av de mål, som handläggas av regeringsrätten och kammarrätten. Icke heller med avseende på mål hos förvaltningsdomstol ha dock de sakkunniga funnit sig kunna föreslå regler, som generellt säkerställa, att klaganden såsom motpart möter en representant för det allmänna. I åtskilliga slag av sådana mål skulle en dylik komplicering av förfarandet framstå som onödigt tyngande; härtill kommer att det också i dessa mål ofta bleve vanskligt att finna organ lämpade att fullgöra de ifrågavarande funktionerna.

De sakkunniga inskränka sig därför till att starkt framhålla önskvärdheten av att specialförfattningarna, där det låter sig göra, åt särskilda organ uppdraga att föra talan å det allmännas vägnar såsom klagandes motparter i besvärsmål; de sakkunniga ha tänkt sig, att sådana organ skulle i lagen behandlas som parter.

I den mån specialagstiftningen sålunda tillägger allmänna organ partsställning i besvärsmål, är det naturligt, att den tillika ger dem befogenhet att genom besvär föra talan i högre besvärinstans. Då så sker, etableras här allsidiga rättelsemöjligheter, även om någon talan från det allmännas sida icke kunnat föras mot beslutsmyndighetens beslut. Detta förhållande är, såsom förut utvecklats, ägnat att markera besvärsmyndighetens objektivt prövande funktion.

Om genom specialförfattningarna allmänna organ på det ena eller andra sättet tilläggas partsställning i besvärsmål, kunna i dessa författningar nämnda organs uppgifter närmare preciseras; det kan angivas, vilka allmänna intressen de ha att bevaka, i vad mån de — såsom åklagare i rättegång och taxeringsintendent i taxeringsmål — jämväl skola vara verksamma i motpartens intresse o. s. v. På olika områden kan det vara anledning att i dessa hänseenden giva ifrågavarande organ ganska olika ställning; detta utgör ytterligare ett skäl mot att genomföra en generell reglering.

Ett särskilt problem innefattar det fall, då kommunal myndighets beslut antingen icke fastställts eller ock i anledning av besvär ändrats. Myndigheten bör då intaga samma särställning som enligt gällande rätt och sålunda tillerkännas talerätt.

i. Nya former av besvär?

Vad hittills anförts avser alltigenom möjligheten att få förvaltningsmyndigheters beslut upphäva eller ändrade. Man kunde emellertid, i anslutning

till vad som sagts i det föregående (se s. 62 f.), tänka sig att låta besvärsinstitutet i vissa hänseenden bereda ett vidsträcktare rättsskydd.

Om en myndighet underlåter att vidtaga åtgärder i enskilds intresse, om den t. ex. lämnar en hans ansökan obesvarad eller dröjer alltför länge med sitt beslut, finnes för sakägaren ingen reglerad utväg att påkalla annan myndighets ingripande. I andra länder finnas däremot sådana möjligheter (se s. 25). Enligt de sakkunnigas mening vore det av värde, om även i vårt land den enskilde ägde möjlighet att komma till rätta med dröjsmål och inaktivitet från myndigheternas sida. Det har syntts dem naturligt att för sådant ändamål anordna en särskild besvärform. Till dess närmare gestaltning ha de sakkunniga emellertid ännu icke tagit ståndpunkt.

Den enskilde har i många lägen ett beaktansvärt intresse att på förhand få auktoritativt fastslaget, vad som enligt lagar och författningar är hans plikt, för att kunna med säkerhet inrätta sig därefter. För sådant ändamål stå i vissa främmande länders rätt, t. ex. i tysk och engelsk, särskilda möjligheter till *fastställesetalan* antingen vid förvaltningsdomstol eller allmän domstol honom till buds (se s. 26). Det intresse, som ligger bakom dessa institut, är enligt de sakkunnigas mening beaktansvärt. Det har i svensk rätt på särskilda områden tillgodosetts genom bestämmelser om rätt att erhålla mer eller mindre bindande förklaringar av förvaltningsmyndigheter.¹ Möjligen kan också i vissa situationer vid allmän domstol föras fastställesetalan rörande förvaltningsrättsliga rättsförhållanden.² Åtskilligt vore helt visst att vinna redan genom nya steg på den förstnämnda linjen. Starka skäl tala ock för att för samma ändamål en generellt verkande nyskapelse inom besvärsinstitutets ram eller i anknytning till detta genomföres. De sakkunniga ha emellertid ännu ej tagit slutlig ståndpunkt till detta spörsmål.

Vidare förtjänar det övervägas, huruvida, i viss anslutning till den tyska rättens regler om »abstrakt» *normkontroll*, särskilda bestämmelser borde meddelas om rätt att under vissa förutsättningar föra en direkt mot en norm riktad talan; detta institut kunde i olika hänseenden gestaltas annorlunda än det ordinära besvärsinstitutet. Det bör emellertid i detta sammanhang beaktas, att den enskilde jämväl genom sådan fastställesetalan som nyss nämnts kunde vinna möjlighet att få en norms riktighet prövad.

Om den »konkreta normkontroll», som består däri att en norms rättsenlighet prövas när dess tillämpning i visst fall kommer i fråga (s. 51), ha de sakkunniga ej anledning att nu uttala sig; den konstituerar intet självständigt rättsmedel utan ingår i den rättsprövning, som ankommer på myndigheterna. Den bör för övrigt bedömas icke enbart med hänsyn till förvaltningsorgans och förvaltningsdomstolarnas befogenheter utan även med hänsyn till de allmänna domstolarnas.

¹ *Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt III (1949) s. 326 ff.

² Se t. ex. NJA 1930:630 (fråga om gatuhållningsavgifter).

Det kan inträffa, att ett beslut av ett förvaltningsorgan eller en förvaltningsdomstol är felaktigt och därigenom, när det vinner tillämpning, vållar den enskilde skada eller förlust. I sådant fall uppkommer frågan, huruvida den enskilde, sedan felaktigheten blivit fastslagen, på ett eller annat sätt kan få de för honom skade- eller förlustbringande följderna av det felaktiga beslutet bragta ur världen.¹

Sådan gottgörelse åstadkommes, när fråga är om penningprestationer till det allmänna, i icke ringa omfattning genom restitution. Tänkbart är också, att ett i enlighet med den felaktiga akten rubbat tillstånd återställs. En form för gottgörelse är ävenledes skadeståndet; beträffande frågan om vidgad rätt till skadestånd, särskilt i anledning av skada vållad genom förvaltningsakt, se ovan s. 49. Otvivelaktigt är det ur rättsskyddssynpunkt av väsentlig betydelse, om den enskilde på någon av dessa vägar eller annorledes kan uppnå icke blott formell rättelse av en för honom ogynnsam förvaltningsakt utan också — i den mån det är möjligt — det materiella resultat han ytterst måste åsyfta.

Frågan är emellertid, i vilken ordning beslut om sådan gottgörelse — sammanfattningsvis må här denna term användas — skulle kunna komma till stånd. Nära till hands ligger vägen till allmän domstol; skadeståndstalan föres enligt svensk rätt i princip vid sådan domstol. Då bedömandet av gottgörelsefrågor skall bero av huruvida en förvaltningsakt är riktig eller icke, kan emellertid beträffande denna ordning erinras, att allmän domstol sålunda kommer att inlåta sig på ett bedömande, som eljest tillhör förvaltningsorgan eller förvaltningsdomstolar; därmed skapas en risk för motstridiga avgöranden, som visserligen redan nu förefinnes, t. ex. såvitt fråga är om tjänstemäns skadeståndsansvar, men som i enlighet med vad här ifrågasatts skulle få större räckvidd. Frågan inställer sig med avseende å skada eller förlust genom 1) förvaltningsdomstols beslut; de sakkunniga utgå dock från att det ej gärna bör anförtros åt allmän domstol att i ett gottgörelsemål pröva riktigheten av förvaltningsdomstols beslut. Den inställer sig vidare med avseende å 2) regeringens beslut (jfr nedan s. 96 om regeringsbesluts överklagbarhet) och 3) när förvaltningsmyndighets beslut ej är överklagbart. Ytterligare har man att uppmärksamma det fall att 4) förvaltningsmyndighets beslut ej överklagas och sålunda vinner laga kraft; rätt till gottgörelsetalan skulle då kunna begagnas för att vid allmän domstol ernå ett gynnsammare resultat än det som kunde vinnas genom besvär. Detta dilemma kan dock undgås, om man gör rätten att föra gottgörelsetalan beroende av att administrativa rättsmedel till fullo utnyttjats. Slutligen — och framför allt — är det anledning att uppmärksamma de ofta förekommande fall 5) då en förvaltningsakt länder till efterrättelse obe-

¹ Jfr *Bachof*, Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung (Tübingen 1951) och *Hertz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt III (1949) s. 616 ff.

roende av laga kraft. Så är givetvis fallet med alla negativa beslut (dem som innebära att en förmån vägras) och dessutom med många positiva beslut. I dessa fall står man inför möjligheten av divergerande beslut, då dels beslutet överklagas, dels talan föres om gottgörelse i anledning av det fattade beslutet.

Det tillkommer givetvis ej de sakkunniga att nu uttala sig om i vad mån i angivna situationer en skadeståndsrätt eller en på annat sätt konstruerad rätt till gottgörelse bör statueras. De vilja blott framhålla, att det kan ifrågakomma att för nu angivna syften utnyttja besvärsinstitutet. Det sker redan på vissa områden, särskilt skatteväsendets, på det sätt att ett restitutionsförfarande är direkt sammankopplat med besvärsförfarandet. En utbyggnad av denna ordning i olika riktningar är tänkbar antingen så att besvärmyndighet göres behörig att besluta om gottgörelse eller, om gottgörelsetalan anses böra föras vid allmän domstol, så att denna har att hålla sig till besvärmyndighets avgörande beträffande den omstridda förvaltningsaktens riktighet. De sakkunniga ha ännu icke tagit någon ståndpunkt till detta problem utan vilja endast peka på dess förhållanden.

4. Med besvärsinstitutet sammanhängande ämnen

De sakkunnigas uppdrag avser jämte besvärsinstitutet även därmed sammanhängande ämnen. De ha i följd härav haft att överväga konsekvenserna på andra områden av vad de ämna föreslå beträffande besvär. Det har därvid gällt att bedöma, huruvida lagstiftning om besvär förutsätter lagstiftningsåtgärder på andra områden och huruvida eljest sådana åtgärder te sig som naturliga komplement till besvärslagstiftningen.

a. Allmänna regler om beslut och deras delgivning

Det har redan nämnts (s. 89), att lagstiftningen måste inrymma vissa regler om beslut i besvärsmål och deras delgivning. Men en reglering av besvärsinstitutet är ej möjlig, utan att man går ett stycke längre. Besvärsförfarandet har till utgångspunkt och förutsättning ett beslut, mot vilket besvär anföras. Det är därför nödvändigt att, då det lagstiftas om besvär, meddela vissa ur besvärsinstitutets synpunkt betydelsefulla regler om beslut, som fattats annorledes än i besvärsmål. De sakkunniga ha funnit det lämpligt att för detta ändamål föreslå vissa bestämmelser, som kunna göras gemensamma för beslut i besvärsmål och andra beslut; härtill komma, såsom nämnts, vissa särskilda regler om beslut i besvärsmål.

Stadgandena om beslut böra enligt de sakkunnigas mening i första hand innefatta krav på en sådan utformning, att avgörandets innebörd tydligt framgår av beslutet. För det andra bör lagen, med vissa reservationer, ge

uttryck åt det i all diskussion om förvaltningsförfarandet starkt framhävda kravet, att ett beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas. För det tredje torde, likaledes med vissa förbehåll, böra stadgas, att beslut skall innefatta besked, huruvida det må överklagas (klagobesked), ävensom bestämmas vad ett sådant besked skall innehålla, därest det innebär en besvärshänvisning.

Nödvändigt är att lagstiftningen upptager regler angående delgivning. Principen bör vara, att delgivning skall ombesörjas av den beslutande myndigheten och ske genom en expedition, som fullständigt återgiver beslutet. I regel bör expedition överlämnas till vederbörande, i allmänhet genom allmänna posten. Under vissa förutsättningar bör expedition i stället kunna delgivas genom anslag, t. ex. å kommunens anslagstavla; därvid bör dock i erforderlig omfattning meddelande om anslaget införas i tidning och till-sändas kända sakägare. Muntlig delgivning bör gälla endast i avseende på förberedande beslut vid förhör, förhandling eller annan förrättning. Till dessa huvudregler böra ansluta sig varjehanda särregler utformade med ledning av 33 kap. rättegångsbalken.

Nu ifrågavarande regler äro ej avsedda att gälla beträffande beslut, varigenom föreskrifter meddelas till allmän efterrättelse, normmässiga beslut.

Liksom lagstiftningen om besvär (se s. 75) bör lagstiftningen om beslut och deras delgivning lämna utrymme för avvikande regler i specialförfattningar; sådana torde särskilt visa sig erforderliga beträffande delgivning. Den systematiska genomgång av specialförfattningarna, som de sakkunniga förutsatt skola äga rum på ett senare stadium av lagstiftningsarbetet (s. 76), torde emellertid också böra inriktas på en utmönstring av överflödiga särregler om beslut och deras delgivning.

b. Särskilda rättsmedel

Det råder, såsom redan anmärkts (s. 50), en viss osäkerhet om förutsättningarna och sättet för särskilda rättsmedels användning mot beslut av förvaltningsdomstolar och förvaltningsorgan. Då det syntes de sakkunniga uppenbart, att sådana rättsmedel fylla en viktig uppgift, ha de funnit det angeläget att undanröja osäkerheten. Det är naturligt, att de lagregler, som sålunda erfordras, utformas med utgångspunkt från rättegångsbalkens. De böra infogas i samma lag, som reglerar besvärsinstitutet.

Det synes uppenbart, att *resningsinstitutet* bör erhålla plats i denna lagstiftning. Bestämmandet av resningsgrunderna tarvar närmare övervägande redan av den anledningen, att de i rättegångsbalken utformats olika för olika slag av mål. Skäl finnas, som tala för att resning skall kunna påkallas icke blott av enskild, som lidit men, utan också å det allmännas vägnar. Naturligast synes, att resningsansökningar prövas av regeringsrätten icke blott då den eller kammarrätten är sista instans utan på hela det område

besvärslagstiftningen omspanner, alltså även i mål, vilkas slutliga prövning kan tillhöra annan förvaltningsdomstol eller Kungl. Maj:t i statsrådet eller förvaltningsmyndighet.

Lagstiftningen bör också innefatta regler om *återställande av försutten tid*. Tillämpningsområdet för detta institut bör omprövas. Bland annat inställer sig i detta sammanhang frågan, huruvida generella möjligheter böra beredas att återställa andra tider än processuella frister. Mål om återställande av försutten tid synas böra upptagas av regeringsrätten i samma omfattning som mål beträffande resning.

Endast i ringa omfattning ha i förvaltningsrätten förekommit motsvarigheter till processrättens *domvillobesvär*; det vill emellertid synas som om även ett sådant rättsmedel borde finna plats i den blivande lagstiftningen.

Det är självklart, att lagstiftningen om särskilda rättsmedel måste utformas under hänsynstagande till andra former för rättelse, som förvaltningsrätten, i högre grad än processrätten, erbjuder utöver de ordinära rättsmedlen (jfr nedan). Den bör i varje fall ej inskränka myndigheternas befogenheter att själva rätta felaktiga beslut eller beskära de möjligheter överordnade myndigheter kunna ha att oberoende av besvär vidtaga sådan rättelse. Ej heller böra reglerna om återställande av försutten tid under alla omständigheter hindra, att myndigheterna oberoende därav medgiva undantag från stadgade frister.

Mycket osäkert är i vad mån beslut fattade av Kungl. Maj:t i statsrådet kunna bli föremål för resning (se s. 50); här bortses från fall då av Kungl. Maj:t själv vidtagna rättelser möjligen böra uppfattas som en sorts resning. Detta rättsläge bör ses mot bakgrunden av vad i det föregående anförts om avsaknaden av varje annan möjlighet — bortsett från de i allmänhet osäkra fall, då talan kan föras vid allmän domstol — att få regeringsbeslut underkastade en domstolsmässig prövning. De sakkunniga ha, med hänsyn till den ställning regeringsmakten bör intaga, avvisat tanken, att besvär, låt vara blott i rättsfrågor, skulle kunna få anföras över Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut på samma sätt som över förvaltningsmyndigheters (s. 72). Väsentligt mindre betänkligheter möta mot att lagfästa en rätt att i extraordinära fall få en domstolsprövning till stånd. Det synes sålunda naturligt att söka vinna en lösning av problemet inom ramen för lagstiftningen om särskilda rättsmedel, närmare bestämt lagstiftningen om resning. Detta behövde icke innebära att samma resningsgrunder som eljest i allo skulle vara tillämpliga. Man kan också tänka sig att på andra sätt begränsa institutets tillämpning gentemot regeringsbeslut. Det finge närmare övervägas vem som skulle äga upptaga resningsansökningar. De sakkunniga ha dryftat möjligheten att — för det helt visst ganska ringa antal fall, som skulle ifrågakomma — konstituera en särskild domstol, i vilken högsta domstolen och regeringsrätten vore paritetiskt företrädda.

c. *Administrativa rättelsemöjligheter utom ramen för besvärsinstitutet*

Det skulle kunna ifrågasättas, huruvida till äventyrs de nu bestående möjligheterna till *självrättelse* borde i samband med lagstiftningen om besvär begränsas (jfr s. 69). Motivet skulle vara, att det ur rättssäkerhetssynpunkt vore mera tillfredsställande, att rättelse ägde rum i den ordning besvärslagstiftningen anvisar. De sakkunniga vilja emellertid, under framhållande av att det i vissa lägen tvärtom är en fördel, att beslut rättas med mindre omgång, ej förorda en lagstiftning i sådant syfte; dess utformning skulle för övrigt uppenbarligen erbjuda synnerliga svårigheter.

Det skulle å andra sidan kunna ifrågasättas, huruvida ej genom ökade möjligheter till *självrättelse* kunde åstadkommas, att besvär i åtskilliga fall bleve överflödiga. Att i sådant syfte inlåta sig på den vanskliga uppgiften att generellt reglera myndigheternas befogenhet att självmant rätta beslut, som de funnit felaktiga, synes emellertid ej heller kunna komma i fråga; verkan av en sådan lagstiftning för besvärsinstitutets del ter sig för övrigt ytterst osäker. Tänkbart vore däremot att efter mönster av det i tysk rätt förekommande Einspruch-institutet (se s. 21) göra rätten att föra besvär beroende av att parten förut hos beslutsmyndigheten påkallat förnyad prövning av saken och att denna prövning lett till negativt resultat. En sådan i svensk rätt hittills föga känd anordning kunna de sakkunniga emellertid ej förorda. Den innebure knappast någon verklig utbyggnad av rättsskyddet och skulle säkerligen ej leda till att behovet av besvärmöjligheter i nämnvärd omfattning minskades. I Tyskland kan man iakttaga en tendens att fästa mindre vikt vid Einspruch-institutet och övergå till andra rättelsevägar. Erfarenheterna lära nämligen ha visat, att myndigheterna i allmänhet äro obenägna att efter framställning av part ändra ett en gång fattat beslut.

Otvivelaktigt inställa sig vissa frågor vid en sammanställning av reglerna om besvär och de huvudsakligen i praxis utformade principerna för *självrättelse*. Visserligen torde det vara klart, att föreliggande möjligheter för myndighet att själv ändra sina beslut icke i och för sig inverka på möjligheten att pröva dem besvärsvägen. Men osäkrare kan vara, i vad mån reglerna om besvär böra begränsa den möjlighet till *självrättelse*, som nu kan föreligga (jfr s. 41). Men även hithörande frågor torde liksom hittills böra lösas i praxis, i den mån specialregler saknas; värdet av en generell lagstiftning skulle ej heller motsvara det stora arbete, som finge nedläggas därpå.

Yttermera har det gällt att överväga, huruvida den reglering av besvärsinstitutet, som de sakkunniga ämna föreslå, bör påverka nu förefintliga möjligheter för *överordnade organ* att *annorledes än i besvärsväg*, självmant eller på framställning, *rätta* underordnad myndighets beslut. Fråga är här om sådana rättelsemöjligheter som, utan att ha kommit till uttryck i författningsbestämmelser, kunna härledas ur själva subordinationsförhål-

landet (jfr s. 47 ff.). Detta spörsmål är ganska svårbedömt. Starka skäl kunna anföras för den uppfattningen att, då besvärsinstitutet blir generellt reglerat, man därvid såsom en allmängiltig princip bör uppställa att den ordning, som därmed anvisas, blir exklusivt giltig. Det skulle innebära, att sådana organ, som på vissa områden äro befogade att oberoende av besvärordningen vidtaga rättelse i underordnades åtgärder, skulle betagas denna möjlighet. Detta skulle framför allt ha till följd, att Kungl. Maj:t icke längre skulle anses befogad att i vissa fall upptaga framställningar, oaktat reglerna om besvär icke iakttagits. De sakkunniga kunna emellertid icke förorda, att besvärordningen på detta sätt göres helt exklusiv. Det finnes otvivelaktigt områden, på vilka ett mindre formbundet ingripande av Kungl. Maj:t och även andra överordnade organ framstår såsom naturligt och av behovet påkallat. Detta kan bl. a. föränledas av att på ifrågavarande områden ett starkare utpräglat subordinationsförhållande än eljest bör råda. Det kan framstå som rimligt, att rättelse är möjlig på det överordnade organets eget initiativ, på talan av annan än klagoberättigad, efter besvärstidens utlöpande o. s. v. På sådana områden bör besvärordningen så mycket mindre göras exklusiv, som den, enligt vad de sakkunniga föreslå, principiellt skall bliva tillämplig i åtskilliga lägen, där enligt nu rådande ordning, i varje fall i praxis, hänvändelse till överordnat organ kan ske helt formlost.

De sakkunniga förutsätta alltså, att i den mån överordnade organ nu anses befogade att ingripa oberoende av besvär (se s. 47), någon rubbning härutinnan icke skall inträda genom den nya lagstiftningen. Självklart torde emellertid vara att förhandenvaron av sådana rättelsemöjligheter ej utan positivt stadgande därom bör lända till inskränkning i rätten att anföra besvär. Att i lag angiva, på vilka områden möjlighet skall kvarstå för icke formbundna ingripanden av överordnat organ, torde erbjuda oöverstigligen hinder; de sakkunniga ha emellertid utgått ifrån att sådana ingripanden endast i mycket begränsad utsträckning kunna ske. — I den mån dessa rättelsemöjligheter kvarstå vid sidan av besvärsinstitutet, inträda stundom vissa svårigheter besläktade med dem, som nyss berörts beträffande förhållandet mellan självrättelse och besvär; icke heller dessa svårigheter torde emellertid lämpligen kunna lösas i lagstiftningsväg.

På åtskilliga områden föreligga positiva föreskrifter om möjlighet för överordnat organ att annorledes än besvärsvägen rätta underordnads beslut. Att vissa sådana bestämmelser — föreskrivande exempelvis att förnyad prövning kan äga rum på det överordnade organets eget initiativ — förtjäna bibehållas, torde vara uppenbart. Vad åter angår sådana föreskrifter, som innebära, att den, som en sak rör, kan, i annan form än besvärens, hos överordnat organ påkalla rättelse, framstår den anvisade rättelsevägen snarast som en outvecklade besvärform. Det torde därför kunna ifrågasättas, huruvida den har någon uppgift att fylla vid sidan av ett reglerat be-

svärsinstitut. Vid den översyn över specialförfattningar, som de sakkunniga förutsätta skola äga rum i samband med besvärslagstiftningens genomförande (s. 76), torde det därför böra komma under övervägande, i vad mån författningsbestämmelser av nu angivna typ förtjäna bibehållas.

d. Talan vid allmän domstol

Av stor vikt är givetvis frågan, om den lagstiftning, som förberedes, bör medföra någon rubbning i vad som nu gäller om förhållandet mellan förvaltningsorgan och förvaltningsdomstolar, å ena sidan, och de allmänna domstolarna, å andra sidan.

Det synes de sakkunniga höjt över diskussion, att besvärsinstitutets reformering icke bör föranleda någon inskränkning i de allmänna domstolarnas befogenheter förbunden med en motsvarande vidgning av förvaltningsorganens eller förvaltningsdomstolarnas. Det kan sålunda — för att anknyta till översikten över främmande rätt — icke ifrågakomma att efter franskt eller finländskt mönster i större eller mindre omfattning överflytta prövningen av tvister, som härflyta ur kontraktsförhållanden, i vilka stat eller kommun är part, eller därmed jämförliga tvister, till förvaltningsdomstol; därmed ha de sakkunniga icke tagit ståndpunkt till den speciella, i annat sammanhang resta frågan om att till en särskild tjänstedomstol hänskjuta bland annat handläggningen av tvister angående stats- och kommunaltjänstemäns avlöningsförhållanden. Icke heller kan det ifrågakomma att, såsom i Frankrike, generellt hänvisa den, som vill göra gällande skadeståndsanspråk mot det allmänna, till talan inför förvaltningsdomstol. I ett nytt läge skulle visserligen detta spörsmål komma, om skadeståndsrätten vidgades så, att det i avsevärd omfattning bleve möjligt att grunda skadeståndstalan på det förhållandet, att en förvaltningsakt är felaktig. I avseende på sådan skadeståndstalan ha de sakkunniga dryftat möjligheten att tillägga förvaltningsdomstolarna nya funktioner (se s. 93 f.).

Större uppmärksamhet kräver frågan, huruvida det kan vara erforderligt att i vidare omfattning än nu medgiva talan inför allmän domstol. Vad de sakkunniga vilja föreslå är visserligen i och för sig icke ägnat att aktualisera detta spörsmål. De tänka sig nämligen icke någon generell begränsning av besvärsmöjligheterna; vad de ämna föreslå skapar icke någon ny lucka i rättsskyddet, som kunde behöva fyllas genom vidgad rätt att föra talan vid allmän domstol. Tvärtom innebär det väsentliga förstärkningar i det av förvaltningsdomstolar lämnade rättsskyddet. Men det återstår att fråga sig, om detta är tillfyllest eller om alltjämt luckor komma att kvarstå, som lämpligen borde utfyllas genom vidgad kontroll från de allmänna domstolarnas sida.

När kravet på vidgad möjlighet till prövning vid allmän domstol riktat sig mot beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsmyndigheter, är det

naturligt, att det gjort sig gällande med stor styrka. Såsom de sakkunniga förut framhållit, är det en lucka i vårt rättsskydd, att medborgaren i åtskilliga lägen är förhindrad att gentemot sådana beslut föra talan vare sig inför allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Emellertid ha de sakkunniga tänkt sig dels att rättsfrågor i besvärsmål, som fullföljas i statsdepartementen, regelmässigt skulle kunna hänskjutas till regeringsrätten (se s. 82 ff.). dels att särskilda rättsmedel skulle kunna tillgripas mot av Kungl. Maj:t i statsrådet fattade beslut (se s. 96). De sakkunniga räkna med att det rättsskydd, som lagstiftningen sålunda är avsedd att bereda, skall i stort sett bliva likvärdigt med det, som kunde vinnas vid allmän domstol; de erinra i detta sammanhang om de förbättrade utredningsmöjligheter lagstiftningen skulle tillskapa, särskilt i mål, som handläggas vid förvaltningsdomstol (se s. 87 ff.). Visserligen komma förvaltningsmyndigheters beslut alltjämt att bliva oåtkomliga för allmän domstols prövning, när enligt särskilda författningar rätten att anföra besvär hos Konungen avskäres. En sådan begränsning av besvärsmöjligheterna torde emellertid komma att tillgripas endast då icke väsentliga intressen stå på spel. Att för sådana fall statuera särskilda möjligheter att hänvända sig till allmän domstol kan icke gärna ifrågakomma.

Önskemålen om vidgad kontroll från de allmänna domstolarnas sida ha även gällt sådana frågor, i vilka förvaltningsdomstol träffat avgörande. Av vad nyss sagts om värdet av förvaltningsdomstols avgöranden följer, att de sakkunniga icke dela denna uppfattning.

De sakkunniga kunna sålunda icke finna någon anledning att i samband med besvärslagstiftningen föreslå lagstiftning om rätt till talan vid allmän domstol mot regeringens, förvaltningsmyndighets eller förvaltningsdomstols beslut. Huruvida de allmänna domstolarna utan stöd av ny lagstiftning kunna finna sig behöriga att ingripa i lägen, där sådant ännu ej förekommit i praxis, är ett spørsmål, som ej kan överblickas. Ej heller ha de sakkunniga funnit sig böra ingå på ett bedömande av huruvida anledning kan föreligga att beträffande särskilda frågor genom lagstiftning öppna nya möjligheter till talan inför allmän domstol. Det låter sig emellertid tänkas, att övertygande skäl kunna anföras för sådana partiella reformer, särskilt beträffande ämnen, vilkas beskaffenhet står domstolsmålens nära.

e. Preventivt rättsskydd

De allmänna regler om beslut och deras delgivning, som de sakkunniga enligt vad tidigare (s. 94) anförts vilja föreslå, motiveras huvudsakligen av deras sammanhang med besvärsinstitutet. Deras betydelse sträcker sig emellertid längre: att beslut göras tydliga samt ange de skäl, på vilka de grundas, och innehålla klagobesked är ur rättssäkerhetssynpunkt av betydelse, även om besvär ej ifrågakomma. Detsamma kan sägas om den av-

sedda regleringen av delgivningens former. Sätillvida kan den ovan under a) omförmälda regleringen jämväl med visst fog betecknas som ett led i det preventiva rättsskyddet.

Vad angår det preventiva rättsskyddet i övrigt ha de sakkunniga redan betonat dess betydelse och vikten av att det befästes och stärkes (s. 68); på samma gång ha de emellertid uttalat, att inga reformer på detta område kunna göra en utveckling av besvärsinstitutet överflödig.

Det återstår att bedöma, huruvida möjligen en reform av besvärsinstitutet förutsätter, att man också vidtager åtgärder på det preventiva rättsskyddets område. Vad som härutinnan kunde komma i fråga vore att uppmärksamma förfarandet i andra mål än besvärs mål samtidigt som man reglerar besvärsförfarandet.

Beträffande denna fråga må erinras, att den riksdagsskrivelse 1942, som föranlett såväl utredningsmannens utredning som uppdraget åt de sakkunniga, hade förvaltningsförfarandet i dess helhet i sikte. Samma inriktning hade nämnda utredning. Genom det åt de sakkunniga meddelade uppdraget har emellertid i första hand besvärsinstitutet gjorts till föremål för uppmärksamhet. De sakkunniga ha redan på ett tidigt stadium och därefter i olika sammanhang haft anledning att överväga, huruvida det kan sägas, att man härutinnan i allo förfarit rationellt.

För den av utredningsmannen rekommenderade ordningen att i första hand upptaga besvärsinstitutet till behandling talar bland annat, att detta institut är lättare att överblicka än förvaltningsförfarandet i sin helhet och att strävandet att genomföra likformighet där möter mindre betänkligheter än på andra områden.

För en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet skulle stora svårigheter — med hänsyn till förvaltningens mångskiftande beskaffenhet — möta redan vid bedömandet, vilka områden av förvaltningen, denna lagstiftning borde överspanna. Man bleve ock — hur än denna gränsdragning gjordes — nödsakad att i långt högre grad än inom besvärslagstiftningen beakta behovet av olika anordningar för olika behov. Särskilda vanskligheter skulle yttermera uppkomma vid den översyn av specialförfattningar, som de sakkunniga förutsatt som ett led i lagstiftningsarbetet (se s. 76) och som, om den skulle hänföra sig även till andra stadganden än dem som avse besvär, måste få en mångdubbelt större omfattning än den som erfordras med hänsyn till besvärslagstiftningen. Lagstiftningens genomförande bleve sålunda i hög grad fördröjt.

Man kan dock icke undgå att ställa sig den frågan, huruvida icke sättet för ärendenas behandling i första instans står i ett sådant sammanhang med besvärsinstitutet, att en reglering — i mer eller mindre begränsad omfattning — av hithörande frågor är påkallad i omedelbart samband med genomförandet av en lagstiftning om besvär. Skäl av viss vikt kunna givetvis anföras för en sådan uppfattning. Om man allenast reglerar be-

svärsinstitutet och därvid — mot vad som gäller inom rättegångsväsendet — skapar garantier för en tillfredsställande behandling hos besvärsmyndigheter, vilka garantier icke ha motsvarighet hos de myndigheter, som först besluta, kan tyngdpunkten tänkas komma att på ett icke önskvärt sätt förskjutats till förfarandet inför besvärsmyndigheterna. En viss fara kunde föreligga för att den enskilde försummade att på ett tillfredsställande sätt utföra sin talan inför den först beslutande myndigheten och huvudsakligen satte sin lit till de bättre möjligheter han kunde ha att inför besvärsmyndigheten göra sina anspråk gällande.

De sakkunniga kunna emellertid icke uppfatta de antydda riskerna såsom utslagsgivande. I stort sett torde man även efter en reform av besvärsförfarandet kunna räkna med att de enskilda skola låta sig angeläget vara att på ett i möjligaste mån tillfredsställande sätt utföra sin talan inför den först beslutande myndigheten. De sakkunniga tro för övrigt, att de antydda olägenheterna, om de yppas, skola visa sig vara av övergående art. Det kan nämligen, såsom utredningsmannen framhållit (SOU 1946:69 s. 163) och i direktiven för utredningen understrukits, förväntas, att den lösning av problem, gemensamma för besvärsförfarandet och det ordinära förvaltningsförfarandet, som vinnes genom den åsyftade lagstiftningen om besvär, skall icke blott giva ledning för kommande speciallagstiftning på detta område utan även i viss utsträckning utan lagstiftning påverka förvaltningsförfarandet i övrigt. De sakkunniga få på åtskilliga punkter i sitt blivande betänkande anledning att framhålla, hur naturlig en sådan utveckling vore. Vidare synes man med fog kunna räkna med att det intresse för rättssäkerheten inom förvaltningen, som på senare tid på olika sätt manifesterats, skall vara ägnat att påverka praxis. De sakkunniga räkna ävenledes med att, i enlighet med riksdagens uttalande 1942 och de för utredningen meddelade direktiven, frågan om en allmän lagstiftning rörande förvaltningsförfarandet skall upptagas, sedan lagstiftningen om besvär bragts till fullbordan. Med anledning av vad sålunda och i det föregående anförts ha fullgoda skäl ansetts föreligga att — i överensstämmelse med direktiven — utarbeta en lagstiftning som närmast avser besvärsinstitutet och vad därmed synts äga oskiljaktigt samband utan att samtidigt föreslå allmänna regler angående handläggning av ärenden i första instans.

Även innan lagstiftningsarbetet rörande besvärsinstitutet nått sin fullbordan, kan det givetvis ifrågakomma att upptaga särskilda frågor berörande förvaltningsförfarandet till legislativ behandling. Det är de sakkunniga angeläget att betona, att intet skäl finnes, som principiellt talar mot ett sådant förfarande. Det vore tvärtom beklagligt, om det på de sakkunniga ankommande lagstiftningsarbetet skulle betraktas som ett hinder för att genomföra lagstiftning rörande särskilda sådana frågor, då detta befinnes önskvärt och kan ske utan olägenhet.

Särskilt yttrande av ledamoten Åkesson

Vad pluraliteten å sid. 101 f. uttalar kan jag ej i allo biträda. Bland de sakkunniga ha redan på ett förhållandevis tidigt stadium vissa tvivel yppats rörande lämpligheten av att tillsvidare begränsa undersökningen till besvär förfarandet, och dessa tvivel ha vad mig beträffar under arbetets fortgång undan för undan vuxit i styrka. Främst med hänsyn till att ett flertal väsentliga frågor äro gemensamma för besvär förfarandet och förvaltningsförfarandet i övrigt, framstår i själva verket uppdragets erhållna avgränsning knappast som särskilt rationell.

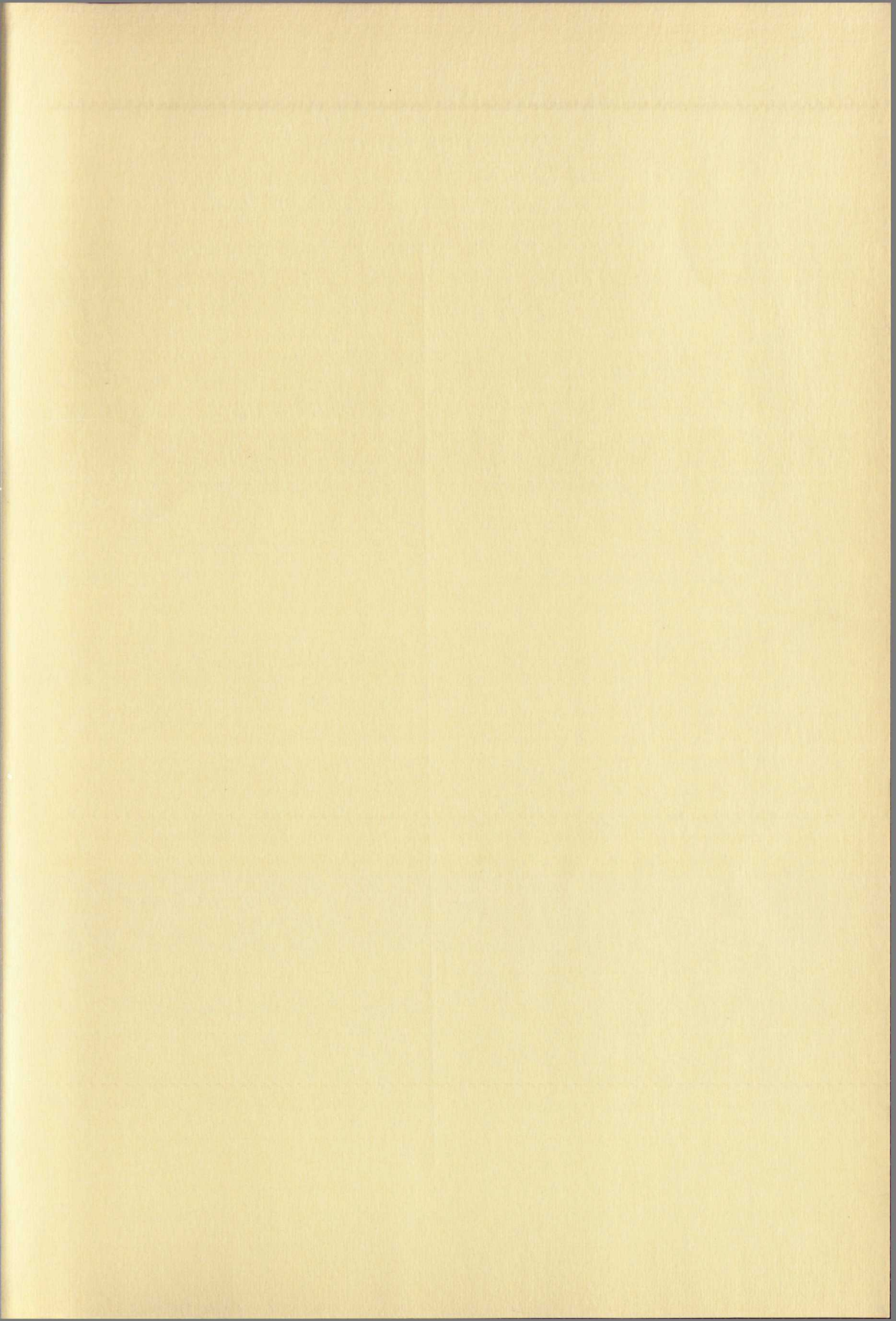
I direktiven för utredningen återgives och understrykes ett uttalande av utredningsmannen, att det förhållandet att »ett stort antal frågor äro gemensamma för besvär institutet och förvaltningsförfarandet i övrigt» ej behöver hindra, att man till en början begränsar utredningen till besvär förfarandet; »den lösning som sålunda vinnes kan väntas även utan ytterligare lagstiftning påverka förvaltningsförfarandet i övrigt». Detta uttalande innehåller även enligt min mening en viss sanning. Det skall ej heller bestridas, att jämväl en enligt direktiven begränsad utredning låter sig utföra samt i och för sig kan vara nyttig och påkallad. Det synes mig likväl uppenbart, att de många för ifrågavarande områden gemensamma problemställningarna närmast innefatta ett vägande skäl för en samlad översyn av förvaltningsförfarandet i dess helhet.

Det förefaller vidare näppeligen särskilt ändamålsenligt att vid ett reformarbete av detta slag börja uppifrån i stället för från grunden; det torde icke vara verksamhetsformerna i de högre instanserna som i första hand kräva översyn. Det är så mycket mera angeläget att här primärt uppmärksamma den första instansens reformproblem som verksamheten i denna är av grundläggande betydelse för det totala resultatet av förvaltningsarbetet; vad som göres eller underlåtes i första instans blir i praktiken i huvudsak bestående. — Slutligen har just den skedda utbrytningen ur ett större, naturligt sammanhängande undersökningsobjekt av ett betydelsefullt avsnitt därav skapat en del särskilda problem av bl. a. lagteknisk art, vilka visat sig förhållandevis svår bemästrade.

Väl är det sant — som pluraliteten framhåller — att en översyn av förvaltningsförfarandet i samtliga instanser blir omfattande och förenad med åtskilliga svårigheter. Dessa böra dock trots allt ej överdrivas; bland annat torde den moderna lagstiftningstekniken dessbättre erbjuda vissa möjligheter att bemästra svårigheterna (se t. ex. *Herlitz*, SOU 1946:69 s. 28 och *Andenæs*, Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgjørelser, sid.

64). Att ett utredningsarbete kan förutses bli krävande och omfattande, synes för övrigt knappast utgöra tillräcklig anledning att underlåta detsamma, om arbetet finnes påkallat av välgående principiella och praktiska skäl.

Det skulle emellertid knappast ha mött betänkligheter att tillsvidare begränsa utredningen till besvär förfarandet, därest man nu siktar blott till en summarisk reglering av detta ungefär i stil med 1950 års finska lagstiftning i ämnet. Men när man som besvärssakkunniga — såsom naturligt är — eftersträvar en förhållandevis omfattande reglering i lag av besvär förfarandet och till följd härav i sitt arbete kommer in även på ett flertal av de grundläggande frågor, som möta inom förvaltningsförfarandet i allmänhet, blir situationen i viss mån en annan. Det synes mig i detta läge ur ovan angivna synpunkter rätt beklagligt, att icke steget tages fullt ut redan från början, d. v. s. att ej utredningsarbetet inriktas på åstadkommandet av en lag, som innefattar kodifiering av rättsreglerna för förvaltningsförfarandet i dess helhet, så långt hithörande spörsmål med hänsyn till sin i åtskilliga avseenden växlande och säregna natur över huvud taget lämpa sig för en kodifierande lagstiftning.



Statens offentliga utredningar 1955

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Vidlyftiga rättegångar. [10]
Sekretessen vid förundersökning i brottmål. [17]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Administrativt rättsskydd. [19]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik

Bostadskollektiva kommittén. 3. Tvätt. [8]
Pennyvärdeundersökningen. 1. Utlandstransaktionerna
och den svenska ekonomin. [13]
Pris och prestation i handeln. [16]

Hälsa- och sjukvård.

Statens sjukhusutredning av år 1943. 8. Rationalisering
av sjukhusdriften. [12]
Undersökningar rörande små avloppsreningsanläggningar.
[18]

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Lag om jordbrukskasserörelsen m. m. [1]
Prissättningen på jordbruksprodukter. Bilaga 1. [5]
Det mindre jordbrukets möjligheter att uppnå bättre lönsamhet. [7]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Vattenvården. [6]
Frågan om statsinlösen av stamaktierna i LKAB. [9]

Industri.

Handel och sjöfart.

Stöd åt den mindre och medelstora skeppsfarten. [2]

Kommunikationsväsen.

Elkraftutredningens redogörelse nr 2:20—21. Detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Kopparbergs och Gävleborgs län. [15]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Psykologisk utbildning och forskning. [11]
Handelsutbildningskommitténs betänkande och förslag.
2. Yrkesskolornas handelsundervisning m. m. [14]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordiska parlamentariska kommittén. 9 och 10. Nordiska post- och teletaxor. [3 o. 4]