National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref-
SOU
1968:27

Statens
offentliga
utredningar
1968:27
Justitie-
departementet

Förvaltningslag

SOU

Förslag utarbetat inom justitiedepartementet

Stockholm 1968

Statens offentliga utredningar 1968

Kronologisk förteckning

1. Ekonomisystem för försvaret. Esselte. Fö.
2. Ekonomisystem för försvaret. Bihang. Esselte. Fö.
3. Kreditmarknadens struktur och funktionssätt. Esselte. Fi.
4. Handläggningen av säkerhetsfrågor. Isaac Markus. Ju.
5. Industrins struktur och konkurrensförhållanden. Esselte. Fi.
6. Strukturutveckling och konkurrens inom handeln. Esselte. Fi.
7. Ägande och inflytande inom det privata näringslivet. Esselte. Fi.
8. Skogsbrukets planläggningsfrågor. Svenska Reproduktions AB. Jo.
9 Virkesbalanser 1967. Esselte. Jo.
10. Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. Esselte. Fö.
11. 1958 års utredning kyrka-stat. XI. Svenska kyrkan och staten. Esselte. U.
12. Förvaltningen av kyrklig jord m. m. Berlingska Boktryckeriet. Lund. U.
13. Fritidsfisket. Esselte. Jo.
14. Skolboksleveranser. Svenska Reproduktions AB. U.
15. Musikutbildning i Sverige. Esselte. U.
16. Rennäringen i Sverige. Esselte. Jo.
17. Allmänna vägar. Svenska Reproduktions AB. K.
18. Parkering. Esselte. K.
19. Trafikmålsutredningar. Beckman. Ju.
20. Upphandling av byggnader. Del I. Formerna. Esselte. Fi.
21. Pensionstillskott m.m. Esselte S.
22. Jordhävdslag. Esselte. Jo.
23. Bilregistrering. Berlingska Boktryckeriet. Lund. K.
24. Avstämning av 1965 års långtidsutredning. Esselte. Fi.
25. Studieprognos och studieframgång. Svenska Reproduktions AB. U.
26. Ändrade avskrivningsregler för rörelse- och hyresfastigheter. Beckman. Fi.
27. Förvaltningslag. Esselte. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm.

Statens offentliga utredningar
1968:27
Justitiedepartementet

Förvaltningslag

Förslag utarbetat inom justitiedepartementet
Stockholm 1968

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1968

Innehåll

Företal 5

Kapitel I Sammanfattning 7

Kapitel II Förslag till förvaltningslag . 9

Kapitel III Inledning 14

Kapitel IV Remissyttranden över besvärssakkunnigas betänkande . . . 21

Kapitel V Allmänna överväganden . 46

Kapitel VI Specialmotivering till förvaltningslagen 55
1–4 §§ 55
5 § 87
6 § och 7 §§ 92
8 § 101
9 § 107
10 § 111
11 och 12 §§ 119
13 § 136
14 § 140
15 § 143
16 § 173
17 § 204
18 § 214
19 § 220
20 § 231
21 § 238
22 § 242
23 § 249
24 § 251
25 § 257

Ikraftträdandebestämmelser . . . 260

Bilaga 1 PM ang. kommunicering i militära anståndsärenden m. m. . . . 267

Bilaga 2 Exempel på lösningar av samordningen mellan förvaltningslagen och specialförfattningar 272

Sakregister 300

Företal

På grundval av besvärssakkunnigas slutbetänkande »Lag om förvaltningsförfarandet» (SOU 1964:27) och de remissyttranden som avgetts över detta har inom justitiedepartementet utarbetats föreliggande förslag till Förvaltningslag. Arbetet har utförts inom en särskild arbetsgrupp bestående av kanslichefen Bertil Wennergren, ordförande, förste sekreteraren Vilhelm Berg, landssekreteraren Karl-Gustaf Hjelmqwist, hovrättsassessorn Erik Holmberg och byråchefen Lorentz Vogel. Gruppen har också haft överläggningar med preceptorn Fritz Kaijser och professorn Håkan Strömberg. Vidare har gruppen samrått med tf. rättschefen Nils Mannerfelt i justitiedepartementet i dennes tidigare egenskap av chef för förvaltnings- och processrättsenheten.

KAPITEL 1 Sammanfattning

I många andra länder finns särskilda lagar om hur förvaltningen skall handlägga ärenden angående enskilda så att deras rättssäkerhet tryggas. Senast har en sådan lag om förvaltningsförfarandet antagits i Norge. Denna lag, som beslöts vid stortingets vårsession 1967, heter lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker eller forvaltningsloven. Den har mera populärt kallats »den lille mans lov» med tanke på sin uppgift att ge varje enskild på sin ort rättsskydd i förhållande till den mäktiga förvaltningen.

I vårt land finns ingen allmän lag om förvaltningsförfarandet utan bara spridda allmänna föreskrifter och specialregler på olika områden. *År 1964* lade emellertid besvärssakkunniga fram ett *förslag till en lag om förvaltningsförfarandet* (SOU 1964: 27). Lagförslaget innehöll 155 paragrafer om förvaltningsärendens handläggning i första instans och besvärsinstans såväl hos förvaltningsmyndigheter som hos förvaltningsdomstolar. I princip skulle bestämmelserna tillämpas i varje förvaltningsärende, som rörde någon enskild, s. k. administrativt partsärende, även om ärendet angick sådant som inköp, försäljning, fastighetsförvaltning eller annat mera privaträttsligt betonat och även om ärendet inte avgjordes genom ett beslut med rättslig verkan eller var bagatellartat. Meningen var vidare att lagen skulle gälla inte bara statsförvaltningen utan också kommunalförvaltningen, inklusive dess självstyrelseärenden.

Besvärssakkunnigas förslag blev föremål för en mycket omfattande remissbehandling. Mot förslagets enskildheter restes från remissinstansernas sida inte några allvarligare erinringar. Däremot gjorde många gällande, att förslaget i sin helhet syftade för långt och var alltför omfattande och detaljerat för att kunna tillämpas mera allmänt i förvaltningsverksamheten.

Med ledning av vad som sålunda kom fram har ett nytt lagförslag utarbetats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet. Författningsmaterialet har skurits ner radikalt så att kvar står endast en kärna av 25 paragrafer. Den nya lagen föreslås heta *förvaltningslagen*. Tanken är att den skall tillämpas bara hos förvaltningsmyndigheterna, alltså främst hos länsstyrelser och centrala myndigheter med underordnade statliga och kommunala lokalorgan, men inte hos förvaltningsdomstolarna eller hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Det skall inte göra någon skillnad om ärendet är ett förstainstansärende eller ett besvärsärende. I princip skall lagen gälla i lika mån hos kommunala som hos statliga myndigheter men det förutsätts att kommunala handläggningsregler, där sådana finns, skall råda framför förvaltningslagens.

Från många remissinstanser riktades invändningar mot att en lag om förvaltningsförfarandet skulle göras tillämplig också på sådana ärenden som inte ledde till något beslut med rättslig verkan, på ärenden av privaträttslig natur och på kommunala själv-

styrelseärenden. Dessa invändningar har beaktats på det sättet att författningsmaterialet delats upp på två avsnitt – ett med allmänna och ett med särskilda bestämmelser – varefter från tillämpningen av de särskilda bestämmelserna tagits undan just de påtalade typerna av ärenden.

Den radikala nedskärningen av författningsmaterialet har inte tillåtit att mer än de allra viktigaste frågorna angående förvaltningsförfarandet behandlas i förvaltningslagen. Frågorna om delgivning och kostnad har vidare ansetts inte böra regleras i detta sammanhang. I stora stycken blir lagen inte annat än en sammanarbetning av redan gällande men på skilda håll meddelade allmänna föreskrifter. Bland förvaltningslagens *allmänna bestämmelser* finns t. ex. föreskrifter om ingivande av handling, som skall ersätta motsvarande regler i 1946 års lag härom, samt föreskrifter om remiss, som skall träda i stället för 1931 års remisscirkulär. I förvaltningslagen föreslås vidare bestämmelser om besvär som skall ersätta det som nu finns stadgat i 1954 års besvärstidslag.

Nya som allmänna regler för förvaltningsförfarandet blir däremot de som föreslås om partsinsyn i utredningsmaterialet, om rätt att föra talan genom ombud eller att anlita biträde vid talans utförande, om rätt för besvärsmyndighet att pröva för sent anförda besvär och regler om jäv.

De särskilda bestämmelserna avses inte bli tillämpliga i andra ärenden än sådana som avgörs genom beslut med rättsliga verkningar, s. k. förvaltningsrättsliga partsärenden. Samtliga särskilda bestämmelser utgör nyheter som allmängiltiga bestämmelser betraktade. Stor betydelse har tillmätts dem från rättssäkerhetssynpunkt. De angår rätt till tolk, kommunikation av utredningsmaterial före ärendes avgörande, beslutsmotivering, beslutsdelgivning, besvärshänvisning, rättelse av formella fel samt överklagande.

Tanken är att det som nu finns föreskrivet om ärendens handläggning i olika författningar såsom i byggnadsstadgan, nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen skall gås igenom och samordnas med förvaltningslagens bestämmelser innan denna träder i kraft. Förvaltningslagens bestämmelser skall sedan gälla, om intet avvikande förekommer i en specialförfattning, utfärdad av Kungl. Maj:t.

Flera remissinstanser påpekade att en allmän lag om förvaltningsförfarandet bara utgör en av de faktorer som skapar rättssäkerhet för den enskilde medborgaren inom den offentliga förvaltningen. Men så gott som allmän enighet rådde om att faktorn var betydelsefull. Förslaget till förvaltningslag syftar i främsta rummet till att stärka den enskildes rättsskydd i den offentliga förvaltningen. Men lagen bör också kunna bidra till förenkling och rationalisering genom sitt förenhetligande av formerna för förvaltningsärendenas handläggning.

KAPITEL II Förslag till Förvaltningslag

Inledande bestämmelser

1 §.

Om annat ej föreskrivits i lag eller i annan författning, som utfärdats av Konungen, tillämpas denna lag i ärende hos statlig eller kommunal myndighet med de begränsningar som anges i det följande.

2 §.

Lagen gäller icke hos

a) riksdagen eller allmänt kyrkomöte,

b) beslutande kommunal församling,

c) allmän underrätt, hovrätt, nedre justitierevisionen, högsta domstolen, krigsrätt, vattendomstol, ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, arbetsdomstolen eller domare i judiciellt mål eller ärende,

d) utmätningsman eller överexekutor i exekutivt mål eller ärende, eller

e) åklagar- eller polismyndighet i mål eller ärende angående brott.

3 §.

Bestämmelserna i 8–21 §§ gäller icke i ärende hos Konungen i statsrådet och ej heller i judiciellt mål eller ärende hos regeringsrätten, försäkringsrådet, försäkringsdomstolen eller kammarrätten.

4 §.

I lagen avses med

slutligt beslut: beslut, genom vilket myndighet skiljer ärende från sig,

part: envar, till vilken det slutliga beslutet kan komma att ställas eller vilken detta eljest uppenbarligen kan komma att angå nära, samt den som enligt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet.

Allmänna bestämmelser

5 §.

Vill någon tillställa myndighet en handling, skall han ge in den hos myndigheten.

Handlingen får även lämnas in till myndigheten genom bud eller sändas in till denna med posten i betalt brev. Såsom ingivande av handling gäller också att meddelande överbringas till myndigheten i form av telegram eller annan fjärrskrift. Meddelandet skall dock i så fall, om myndigheten begär det, bekräftas genom egenhändigt undertecknad skrift.

Handling skall anses ha kommit in, när till myndigheten anlänt antingen handlingen eller avi om försändelse, i vilken den är innesluten. Har hos myndighet med bestämd daglig tjänstetid handling eller avi anlänt efter tjänstetidens slut eller den senare tidpunkt som myndigheten givit till känna, skall handlingen anses ha kommit in först påföljande dag.

6 §.

Part skall på begäran få del av det som tillförts ärendet.

Finner myndigheten med stöd av 39 § andra stycket lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, att allmän handling icke kan utlämnas till parten, skall myndigheten på annat sätt upplysa honom om dess innehåll, i den mån avgörande hinder ej möter med hänsyn till rikets säkerhet eller annat allmänt eller enskilt intresse. Sådan upplysning behöver dock ej lämnas i ärende om avtalsbar sak. Vad som nu sagts om allmän handling äger motsvarande tillämpning på annat som tillförts ärendet men icke kan tillhandahållas.

7 §.

Får part med stöd av bestämmelse i denna lag del av material, som skall hållas hemligt, skall myndigheten om det behövs förordna att parten icke får uppenbara det och uppställa förbehåll angående materialets handhavande.

Bryter någon mot förordnande eller förbehåll enligt första stycket och är gärningen ej belagd med straff i annan författning, dömes han till böter.

8 §.

Part får föra talan genom ombud eller anlita biträde vid talans utförande. Om det behövs skall parten medverka personligen och ange sin ståndpunkt.

Visar ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han eljest olämplig, får han avvisas.

9 §.

Har part ej ingivit föreskrivna handlingar eller behöver hans handlingar fullständigas och kan bristen avhjälpas på ett enkelt sätt, skall myndigheten vägleda parten. Sådan vägledning får dock underlåtas, om det kräves av hänsyn till arbetets behöriga gång och intet väsentligt partsintresse eftersättes därigenom.

10 §.

Genom remiss till statlig eller kommunal myndighet eller annan inhämtar myndigheten upplysning eller yttrande, när det är särskilt föreskrivet eller eljest nödvändigt. Behöver flera höras, göres remiss till dem samtidigt, om de ej av särskild anledning bör höras en efter annan.

Om det ej är obehövligt, anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid svar önskas samt om remissinstansen bör höra annan.

11 §.

Den som har att handlägga ärende är jävig

1. om saken rör eller dess utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon honom närstående, som avses i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken, eller någon, för vilken han eller sådan närstående är ställföreträdare,

2. om han har ställning såsom beslutande eller föredragande i besvärs-, underställnings- eller tillsynsärende och tidigare har tagit befattning med saken hos beslutsinstansen,

3. om han i saken fört talan såsom ombud eller mot ersättning biträtt någon, eller

4. om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet.

Jäv föreligger icke i ärende, i vilket frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12 §.

Den mot vilken jäv föreligger får ej handlägga ärendet. Han får dock vidtaga åtgärd, som ej utan olägligt uppskov kan ombesörjas av annan.

Känner någon till omständighet, som kan antagas utgöra jäv mot honom, skall han självmant ge den till känna.

Har fråga om jäv mot någon uppkommit, skall myndigheten snarast möjligt meddela beslut i jävsfrågan, om annan icke övertagit handläggningen. Den mot vilken jäv ifrågasatts får deltaga i jävsfrågans prövning endast om myndigheten ej är beslutför utan honom och annan ej kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov.

Särskilda bestämmelser för vissa partsärenden

13 §.

Bestämmelserna i 14–21 §§ avser endast ärende, som angår någons rätt eller plikt såsom enskild och avgöres genom beslut med rättslig verkan. Angår sådant ärende avtalsbar sak eller sak, som utan att vara avtalsbar rör upphandling, affärsverksamhet eller egendomsförvaltning eller avgöres genom beslut, som överklagas medelst kommunalbesvär, skall bestämmelserna dock icke tillämpas.

14 §.

Behärskar part ej svenska språket och är det skäligen påkallat att tolk anlitas för att tyda skrift från honom eller för att avfatta meddelande till honom, får myndigheten tillkalla tolk. Tolk får även anlitas i muntligt mellanhavande med sådan part eller med part som är allvarligt hörsel- eller talskadad.

Den som fullgör uppdrag som tolk annorledes än i tjänsten har rätt till arvode samt ersättning för kostnad och tidsspillan av allmänna medel efter vad som finnes skäligt.

15 §.

Slutligt beslut, som går part emot, får icke meddelas utan att myndigheten underrättat parten om upplysning, yttrande eller annat, som tillförts ärendet genom annan än honom själv och som han enligt 6 § kan få del av, samt lämnat parten tillfälle att yttra sig över det. Underrättelsen kan vara skriftlig eller muntlig och bör anvisa tid och sätt för yttrandet.

Ärende får dock avgöras utan sådan underrättelse, om det av särskild anledning är nödvändigt eller underrättelsen kan medföra fara för att beslutet icke blir genomfört. Detsamma gäller om intet väsentligt partsintresse eftersättes genom att underrättelse underlåtes.

16 §.

Om slutligt beslut går part emot, skall det innehålla motivering, som upplyser om de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången.

Motivering får dock begränsas eller utelämnas, om det av särskild anledning är nödvändigt. Motivering behöver ej lämnas, om beslutet angår tjänstetillsättning, antagning för utbildning, betygsättning, forskningsbidrag eller därmed jämförbar sak. Detsamma gäller om intet väsentligt partsintresse eftersättes genom att beslutet ej innehåller motivering.

Har myndighet utelämnat motivering på grund som anges i andra stycket, bör myndigheten i efterhand på parts begäran upplysa om vad som bestämt utgången.

17 §.

Är det ej obehövligt, skall beslut bringas till parts kännedom genom delgivning av en expedition, som fullständigt återger beslutet jämte skiljaktig mening, om sådan antecknats. Expeditionen skall innehålla besvärshänvisning, om beslutet går parten emot och han får klaga över det genom besvär.

Vad som föreskrives i första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär en expedition.

18 §.

Innehåller beslut till följd av skrivfel, räknefel eller annat dylikt förbiseende uppenbar oriktighet, får myndigheten rätta denna. Part skall få tillfälle att yttra sig innan rättelse göres, om det icke är obehövligt.

19 §.

Slutligt beslut av statlig myndighet får överklagas genom besvär hos överordnad myndighet.

Statlig myndighets beslut under förfarandet får överklagas genom besvär hos myndighet, som prövar besvär över slutligt beslut i ärendet, om myndigheten därigenom

1. avvisat ombud eller biträde,
2. förordnat rörande saken i avbidan på slutligt beslut,
3. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse till sammanträde och underlåtenhet att efterkomma föreläggandet kan ådraga denne särskild påföljd,

4. beslutat angående uttagande av förelagt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att efterkomma föreläggande,

5. förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan undersöknings- eller säkringsåtgärd,

6. förordnat angående ersättning för någons medverkan vid utredningen.

Vad som föreskrivits om överklagande av statlig myndighets beslut äger motsvarande tillämpning när kommunal myndighets beslut får överklagas genom besvär.

20 §.

Besvärsrätt tillkommer part och annan som beslutet angår, om detta går honom emot. Har kommunal myndighets beslut ändrats eller upphävts av statlig myndighet, får också den kommunala myndigheten klaga.

21 §.

Besvärsmyndighet kan förordna att överklagat beslut icke får tillämpas innan besvären prövats. Yrkande om sådant förordnande skall behandlas skyndsamt.

Bestämmelser om besvärstid m. m.

22 §.

Den som vill klaga genom besvär skall göra det skriftligen. Klagoskriften skall ges in hos den myndighet, vars beslut överklagas. Vid besvär till statlig myndighet över kommunal myndighets beslut skall klagoskriften dock ges in hos den statliga myndigheten.

Klagoskriften skall ha kommit in till vederbörande myndighet inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet genom expedition med besvärshänvisning.

23 §.

Kommer klagoskrift inom föreskriven tid in till besvärsmyndigheten, fastän den skolat ges in hos beslutsmyndigheten, eller till beslutsmyndigheten, fastän den skolat ges in hos besvärsmyndigheten, skall den anses ha kommit in i rätt tid.

24 §.

När klagoskrift, som skall ges in till beslutsmyndigheten, kommit in till denna, skall myndigheten utan dröjsmål avge skriftligt yttrande över besvären till besvärsmyndigheten och samtidigt sända in de till ärendet hörande handlingarna. Har klaganden yrkat, att det överklagade beslutet icke tillämpas, innan besvären prövats, skall handlingarna dock sändas in genast.

Beslutsmyndighetens yttrande skall genom dennas försorg också sändas till klaganden i avskrift med angivande av viss tid inom vilken denne kan yttra sig hos besvärsmyndigheten. Vad som stadgas i 6 § andra stycket äger motsvarande tillämpning.

25 §.

Besvärsmyndighet får pröva även för sent inkomna besvär, om det är uppenbart att ingens rätt äventyras därigenom.

Denna lag träder i kraft den

Beträffande tillkännagivande och överklagande av beslut, som meddelats före lagens ikraftträdande, tillämpas äldre bestämmelser.

Genom denna lag upphäves

4 § förordningen den 10 januari 1759 angående fatalier i politi- och ekonomimål,

förordningen den 4 november 1876 om jäv i hushållsmål,

lagen den 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden, som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning, insända handlingar med posten m. m. samt

lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut.

Såsom upphävda skall anses

kungl. brevet den 18 december 1752 till amiralitetskollegium angående släktskapsjävs tillämpning i hushållningsmål,

cirkuläret den 1 april 1790 till samtliga kollegier, landshövdingar och konsistorier om fogande av delgivningsbevis till besvär,

kungl. brevet den 11 februari 1796 angående fatalietiders iakttagande,

kungörelsen den 19 maj 1845 om besvärsskrifts eller ansöknings ingivande genom bud,

kungörelsen den 26 maj 1909 angående sättet för besvärs anförande hos kammarkollegiet samt

cirkuläret den 5 juni 1931 till statens förvaltande myndigheter angående remissers verkställande och besvarande.

Föreskrift i äldre lag eller författning om att handling skall ha kommit in till statlig eller kommunal myndighet före visst klockslag på dagen gäller icke.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till eller avses däri eljest lagrum, som ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

KAPITEL III Inledning

Vid 1942 års riksdag väckte herr Herlitz m. fl. en *motion (I: 141) om lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter, när de avgör frågor som angår enskilds rätt.* I motionen omnämndes, att frågan om en processreform beräknades vinna sin lösning vid samma riksdag. Genom denna reform skulle rättegångsförfarandet, anförde motionärerna, få former som bättre än de dittillsvarande tillgodosåg rättssäkerhetens krav. Även förvaltningsdomstolarnas och övriga förvaltningsmyndigheters avgöranden var emellertid ofta av synnerligen maktpåliggande art och för den enskilde av djupt ingripande betydelse. För varje år ökades förvaltningsmyndigheternas befogenheter, i det att på olika områden den enskildes rätt gjordes beroende av deras beslut. Under dessa förhållanden var det angeläget, att vid handläggningen av mål och ärenden hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter tillämpades ett förfarande som i möjligaste mån säkerställde ett riktigt och rättvist avgörande. Visserligen saknades inte regler för förvaltningsförfarandet. I många lagar och andra författningar fanns bestämmelser som med större eller mindre noggrannhet reglerade förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna vid mellanhavanden mellan det allmänna och de enskilda. Men denna reglering var mycket ofullständig. Luckorna utfylldes till inte ringa del av regler som utvecklats i praxis. I mycket stor utsträckning kunde sådana regler föras tillbaka till den gamla rättegångsbalken.

I motionen utvecklades vidare närmare vad som kunde anmärkas mot den gällande ordningen för förvaltningsförfarandet. Sålunda fanns många skiljaktigheter olika författningar emellan. Detta var till olägenhet genom att försummelse att iaktta vad som gällde i det särskilda fallet kunde ådra den enskilde rättsförlust. Ökad likformighet i förvaltningsförfarandet var självfallet till gagn för rättssäkerheten. Ytterligare anmärktes att de förvaltningsrättsliga författningarna företedde betänkliga luckor. Såsom exempel härpå nämndes att det endast i ringa utsträckning blivit klargjort under vilka förhållanden jäv föreligger för tjänstemän, att det är osäkert i vilken utsträckning utredningen i ärenden skall åstadkommas av part eller av myndigheten ex officio, att reglerna huruvida part kan företrädas genom ombud eller ställföreträdare är ofullständiga samt att oklarhet föreligger beträffande den enskildes rätt att bli hörd, beträffande förfarandet vid förhör och annan förrättning, rörande formerna för delgivning, beträffande möjligheterna till ändring eller återkallelse av myndighets beslut och rörande användning av tvångsmedel. Slutligen uttalades i motionen att det genom upphävande av den gamla rättegångsbalken skulle bli oklart i vad mån och på vad sätt s. k. extraordinära rättsmedel kunde användas på förvaltningens område.

Tiden syntes motionärerna vara inne att överväga, huruvida ej åt lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter kunde skänkas en större grad av klarhet, fasthet, följdriktighet och fullständighet. Riktpunkten för en sådan strävan borde naturligtvis ej vara att åstadkomma ens tillnärmelsevis samma grad av enhetlighet som på rättegångsväsendets område. Vid förfarandets gestaltning måste självfallet hänsyn tas till förvaltningsangelägenheternas skiftande beskaffenhet. Vad det gällde var framför allt att tillse att rättssäkerhetens krav i möjligaste mån tillgodosågs.

Motionärerna ville inte uttala någon bestämd mening om de vägar, på vilka man borde eftersträva en lösning av lagstiftningsuppgiften. Det kunde bli fråga om att revidera gällande specialförfattningar för att erhålla större likformighet och fullständighet eller om att åstadkomma nya författningar med giltighet för förvaltningens område i allmänhet. Sannolikast var väl att man fick gå fram på dessa vägar samtidigt.

På hemställan av första lagutskottet (1LU 1942: 34) beslöt riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (rskr 1942: 236) att 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 avgör frågor som angår enskilds rätt, samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vilka kunde föranledas av denna utredning.

Efter en av professorn Nils Herlitz verkställd förberedande utredning, vilken lades fram i ett *betänkande om förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69)*, och remissbehandling av detta betänkande tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 mars 1949 *besvärssakkunniga* att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen.

Efter ett specialbetänkande om åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål (SOU 1953: 30) avgav besvärssakkunniga år 1955 ett *principbetänkande om »Administrativt rättsskydd» (SOU 1955: 19)*. I betänkandet lämnades en översikt över det administrativa rättsskyddet i Sverige och främmande länder. Mot denna bakgrund angavs i korthet allmänna riktlinjer för det förslag till en lag om det administrativa besvärsförfarandet m. m. som besvärssakkunniga förberedde. Sedan betänkandet remissbehandlats anmodades besvärssakkunniga år 1958 att fullfölja sitt arbete genom att utarbeta lagtext jämte tillhörande motiv. De sakkunniga skulle härvid överväga om det var möjligt att tillmötesgå de önskemål som framkommit om en reglering också av förfarandet i första instans. I juni 1964 avgav besvärssakkunniga sitt *slutbetänkande »Lag om förvaltningsförfarandet» (SOU 1964: 27)*.

Besvärssakkunniga föreslår en lagstiftning om förvaltningsförfarandet med regler för handläggning av förvaltningsärenden i såväl första instans som besvärsinstans. Inte bara förfarandet hos rent administrativa myndigheter — inklusive Kungl. Maj:t i statsrådet – utan också processen hos förvaltningsdomstolar samt hos allmänna och särskilda domstolar i rättsvårdsärenden inbegrips. Något undantag görs inte för kommunala förvaltningsmyndigheter.

I sak begränsas tillämpningsområdet till administrativa partsärenden, dvs. förvaltningsärenden som angår enskilda. Särskilda reservationer görs inte för enkla förvaltningsgöromål och ej heller för ärenden avseende beslut utan rättsverkningar. Intet undantag föreslås heller för ärenden angående statlig eller kommunal egenförvaltning eller för kommersiella ärenden över huvud taget.

Som allmänt mål uppställs att på förfarandelagstiftningens område framdeles skall finnas två grundläggande lagverk, rättegångsbalken för rättegångsmålen och lagen om förvaltningsförfarandet för förvaltningsärenden angående enskilda.

Lagförslaget innehåller 155 paragrafer med regler om lagens tillämpningsområde, jäv, omröstning, tystnadsplikt angående vad som yttrats vid ärendes avgörande hos myn-

dighet, protokoll, service, part och parts talan, ombud, ombuds fullmakt, biträde, inlaga, delgivning, frister, viten, ärendes anhängiggörande, ärendes utredning, särskilda utredningsmedel hos domstol, ärendes avgörande, förvaltningsbesvär, besvärstalans väckande, besvärsärendes utredning, besvärsärendes avgörande, särskilda rättsmedel, kostnader och lagens ikraftträdande.

Lagstiftningen föreslås genomförd på det sättet att lagen först antas och utfärdas men inte tillåts träda i kraft förrän de viktigaste specialförfattningarnas förfaranderegler harmoniserats med lagens regler. Övriga specialförfattningar genomgås successivt först efter lagens ikraftträdande och harmoniseras i mån av behov. Sedan lagen trätt i kraft, skall en förfaranderegel med innehåll, som avviker från lagens ordning, kunna meddelas endast i specialförfattningar som tillkommer under riksdagens medverkan.

Som främsta *ändamål* för en lagstiftning om förvaltningsförfarandet sätter besvärssakkunniga *rättssäkerheten*. De anför att medborgarna i mera utvecklade samhällen reser anspråk på en rättssäkerhet, som sträcker sig längre än till rent elementära garantier mot maktmissbruk och godtycke från myndigheternas sida. En sådan rättssäkerhet eftersträvas som innefattar garantier för att avgörandena i förvaltningsärendena blir materiellt riktiga. Besvärssakkunniga påpekar vidare att det för svenskt vidkommande måste hållas i minnet att förvaltningen inte står under de allmänna domstolarnas kontroll. Särskild vikt måste därför fästas vid förvaltningsförfarandets uppbyggnad. Det gäller att i möjligaste mån bygga in garantierna för rättssäkerheten direkt i förfarandet. För besvärssakkunniga har det framstått som en huvuduppgift att utforma reglerna i en lag om förvaltningsförfarandet så att de ger verklig trygghet för att de avgöranden som träffas i förvaltningsärendena blir materiellt riktiga.

Besvärssakkunniga erinrar också om att den enskilde medborgaren enligt ledande demokratiska idéer bör ha rätt till ett hänsynsfullt och korrekt bemötande från myndigheterna. Ett lagfästande av grundläggande regler, som tryggar en sådan ordning, utgör enligt de sakkunnigas mening ett betydelsefullt led i strävandena att stärka den enskilde medborgarens ställning.

Hur förnämliga anordningar som än vidtas till stärkande av det preventiva rättsskyddet, kan det emellertid aldrig undvikas att oriktiga avgöranden trots allt emellanåt träffas. Besvärssakkunniga säger sig därför också fästa stor vikt vid att sådana rättelsemöjligheter utformas att förekommande rättelsebehov i möjligaste mån blir tillgodosedda.

Lika förfarandefrågor bör i princip behandlas lika var de än förekommer. Mot denna bakgrund betecknar besvärssakkunniga det som en andra huvuduppgift för en lagstiftning om förvaltningsförfarandet att skapa *likformighet* i handläggningshänseende så långt det är ändamålsenligt. De betonar emellertid att kravet på likformighet måste träda tillbaka, där avvikelser påkallas av bärande sakliga och funktionella skäl.

Om *kostnaderna* för den föreslagna reformen yttrar besvärssakkunniga att säkra hållpunkter saknas för en uppskattning i pengar. Eftersom reformen närmast har karaktär av ett lagfästande och en försiktig utbyggnad av gällande ordning, bedöms kostnadsökningarna bli begränsade. Besvärssakkunniga tillfogar att ökad rättssäkerhet i förvaltningen är ett samhällsvärde för vars skull det allmänna måste vara berett till åtminstone sådana smärre ekonomiska uppoffringar som det kan bli fråga om. I ett samhälle med stigande välstånd kan knappast en måttlig kostnadsökning betraktas som allvarligt hinder för en standardhöjande reform av förvaltningsförfarandet, förklarar besvärssakkunniga.

Med tanke på önskvärdheten av att lagen vinner så vid tillämpning som möjligt har besvärssakkunniga stannat för att föreslå endast några få undantag från dess *tillämpningsområde*, vilka hänför sig till *myndigheternas karaktär, arbetsuppgifter e. d.* Avsikten är sålunda att från lagens tillämpning skall vara undantagna bara förfarandena hos riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

Vad särskilt gäller tillämpningen hos de

kommunala myndigheterna framhåller besvärssakkunniga beträffande organen för specialreglerad förvaltning, t. ex. barnavårdsnämnder och byggnadsnämnder, att någon saklig skillnad inte kan påvisas mellan lokal stalig förvaltning och specialreglerad kommunal förvaltning. Det synes därför vara ett naturligt krav att den kommunala myndigheten tillämpar samma förfarande som det en statlig myndighet skulle ha haft att följa i motsvarande situation. De sakkunniga finner det särskilt angeläget att en fullvärdig handläggningsordning iakttas hos de kommunala myndigheterna med tanke på den stora betydelse dessa organs förvaltningsuppgifter har för den enskilde. I fråga om drätselkammare, kommunalnämnd och övriga organ för s. k. oreglerad förvaltning framstår det med tanke på det tillämpningsområde i sak som föreslås såsom naturligt för besvärssakkunniga att lagen tillämpas också hos dessa organ när de handlägger administrativa partsärenden.

Å andra sidan skall lagen inte gälla annan offentlig förvaltning än sådan som utövas av statliga eller kommunala myndigheter. Tillräckligt fog för generellt ingripande i förfarandet hos andra organ, som handhar offentlig förvaltning, t. ex. anstalter, stiftelser och sammanslutningar, anser besvärssakkunniga inte föreligga. Genom stadgande i specialförfattning kan lagen emellertid göras tillämplig också på förfarandet hos annat organ än myndighet, om det finnes ändamålsenligt.

Med hänsyn till vikten av att ett enhetligt förfarande iakttas inom hela statsförvaltningen och av att de rättssäkerhetsgarantier, vilka lagen är avsedd att skänka, gäller i lika mån när ett ärende bereds såsom regeringsärende som vid ärendets handläggning i lägre instans, bör lagen enligt besvärssakkunnigas mening i princip lända till efterrättelse också i administrativt partsärende hos Kungl. Maj:t i statsrådet.

När förvaltningsdomstol i Sverige anförtrotts prövning av administrativa partsärenden, har den — utom i kommunalbesvärsmål — att bedöma den fullföljda saken i hela dess vidd. Domstolen träder så att säga i förvaltningsmyndighets ställe med identisk sakprövningskompetens. Härigenom kan den sägas fullgöra samma administrativa funktion som förvaltningsmyndigheten. Efter denna karakteristik förklarar besvärssakkunniga att förfarandet i alla grundläggande avseenden bör vara uppbyggt på samma sätt hos förvaltningsdomstol som hos förvaltningsmyndighet och föreslår lagen tillämplig också på processen i förvaltningsdomstol. Behovet av mera kvalificerade utredningsmedel skall tillgodoses genom ett särskilt kapitel med regler om utredningen hos domstol.

Utöver rättegångsmål förekommer hos allmän underrätt s. k. domstolsärenden. Vidare handläggs i hovrätt och högsta domstolen vissa besvärsärenden som i första instans handlagts hos länsstyrelse eller överexekutor. Förfarandet i ärende hos underrätt regleras i valda delar i lagen den 20 december 1946 om handläggning av domstolsärenden. I övrigt gäller i princip rättegångsbalken. Besvärssakkunniga framhåller att det oftast inte går att påvisa någon skillnad med avseende på behovet av handläggningsregler mellan domstolsärenden och ärenden, vilka förvaltande myndigheter har att handlägga. Allmänt sett ställer de samma krav i handläggningshänseende, t. ex. i fråga om formerna för anhängiggörande, utredning och avgörande. Genom att lagen om förvaltningsförfarandet görs tillämplig hos underrätt i domstolsärenden, bortfaller i allt väsentligt behovet av särreglering av förfarandet och för överrättsförfarandets del erhålls en mera funktionell ordning än den som rättegångsbalken tillhandahåller. På dessa skäl föreslås lagen skola gälla även hos allmän domstol i domstolsärenden som utgör administrativa partsärenden.

I fråga om lagens *tillämpningsområde i sakligt hänseende* överväger besvärssakkunniga en begränsning till ärenden vilka avgörs medelst *förvaltningsakter,* dvs. beslut med rättsliga verkningar. Enligt de sakkunnigas mening är det emellertid av så stort värde att ordnade, enhetliga former iakttas även i ärenden angående meddelande av upplysningar, avgivande av yttranden och förslag,

lämnande av råd och anvisningar samt anmodanden av oförbindande slag m. m. att dessa inte bör undantas.

De sakkunniga diskuterar också om tillämpningsområdet bör begränsas till vissa *från rättssäkerhetssynpunkt särskilt betydelsefulla ärenden,* där ett mera processliknande förfarande framstår som eftersträvansvärt. En sådan begränsning skulle öka möjligheterna att utforma fasta och entydiga normer. De sakkunniga anser sig emellertid vid sina undersökningar ha funnit att det även inom ramen för en lagstiftning med generell tillämpning i stort sett låter sig göra att skapa de garantier, vilka normalt krävs för en trygg och ändamålsenlig handläggning. Med hjälp av speciallagstiftning kan dessa sedan byggas ut på de områden där det behövs. De fördelar, som ligger i stabilitet och likformighet inom förvaltningen i dess helhet, uppväger enligt besvärssakkunnigas mening mer än väl vad som till äventyrs går förlorat genom att bestämmelserna på enstaka punkter ej alltid kan göras lika fasta och utmejslade som eljest kanske varit möjligt. Fördelarna måste anses rättfärdiga en formalisering av förfarandet också i *rutin- och bagatellärenden,* så länge den ej inverkar hinderligt på ärendenas handläggning.

I fråga om *ärenden som handläggs helt muntligt* tänker besvärssakkunniga sig en tillämpning som närmast blir symbolisk. Men de framhåller att det formlösa muntliga förfarandet inte kan lämnas helt utanför eftersom myndigheterna då i vissa fall får möjlighet att välja inte bara mellan skriftligt och muntligt utan också mellan ett förfarande med och ett utan rättssäkerhetsgarantier, vilket inte kan godtas.

Enkla förvaltningsbestyr handläggs vanligen formlöst och muntligt. De berörs härigenom i praktiken inte av lagen. Men utvecklas ett förvaltningsbestyr till ett verkligt tvisteärende, bör lagen tillämpas. Förvaltningsbestyren som sådana kan därför enligt besvärssakkunnigas mening inte lämnas utanför. Av lagtekniska skäl stannar de sakkunniga vidare för att ej heller söka undanta de enkla förvaltningsbestyr från lagens tillämpningsområde som i och för sig borde avskiljas därifrån.

Vad härefter gäller ärenden angående det allmännas *affärsförvaltning, egenförvaltning* och *rena tjänsteprestationer,* där avgörandena får karaktär av *partsbesked,* har besvärssakkunniga fäst vikt vid att det allmännas verksamhet där ofta är av stor faktisk betydelse för den enskilde på grund av att prestationer motsvarande det allmännas över huvud taget inte kan fås på annat håll eller i vart fall inte fås lika förmånligt som hos det allmänna. Behov gör sig härigenom gällande av garantier för rättvis och likformig behandling, oaktat rättsliga anspråk på prestationerna inte kan framställas. Med hänsyn härtill görs inga undantag från lagens tillämpningsområde för dessa ärendens del heller.

Ärenden angående normbeslut kan på samma sätt som ärenden angående individuella beslut angå enskilda och alltså utgöra administrativa partsärenden. Gränsen mellan de två beslutstyperna är flytande. Under angivna omständigheter anser besvärssakkunniga att också administrativa partsärenden som avgörs genom normbeslut bör falla inom lagens tillämpningsområde.

Efter en inventering av de *förfarandefrågor* som synes förtjänta av reglering i en lag om förvaltningsförfarandet uttalar besvärssakkunniga att behovet av normer är en sak men att en annan sak är om och i vad mån det är praktiskt möjligt att tillgodose behovet i en lagstiftning med generell räckvidd. Härom anför de sakkunniga att det är av vikt att hålla i sikte att förfarandebestämmelser såtillvida är att betrakta som en utbyggnad av de materiella förvaltningsrättsliga reglerna som de skall gestalta de former under vilka den materiella rätten skall omsättas i praktiskt skeende av rättslig betydelse. På grund härav måste tillses att bestämmelserna står i ett ändamålsenligt funktionellt samband med de materiella rättsreglerna. Detta krav framträder med särskild styrka i fråga om de två viktigaste leden i förfarandet: utredning och beslut.

Vissa förfarandefrågor sägs vara så neutrala och ur den materiella rättens synvinkel

så likgiltiga att de låter sig lösa generellt tämligen oberoende av sakens beskaffenhet i det särskilda fallet. Som exempel nämns frågor om handlingars ingivande, besvärstid, jäv, fullmakt och besluts dokumentation. När det gäller förfarandefrågor, som inte kan bedömas jämförelsevis oberoende av den materiella rättens innehåll, vållas särskilda vanskligheter av den heterogenitet i sakligt hänseende som kännetecknar förvaltningsmyndigheternas uppgifter. Lagtekniskt löses problemen enligt besvärssakkunniga genom att man avstår från att göra reglerna absoluta och använder »bör»-regler i stället för »skall»-regler och genom att uppmjuka »skall»-regler medelst behovs-, lämplighets- och skälighetskriterier. Härigenom erhålls den erforderliga flexibiliteten. Föreligger behov av regler rörande en förfarandefråga men möter hinder mot utfärdande av bindande föreskrifter, synes det besvärssakkunniga vara att föredra att en »bör»-regel införs framför att ingen bestämmelse alls meddelas. När det gäller förfarandeföreskrifter, som skall tillämpas rörande saker av skiftande beskaffenhet, låter det sig enligt besvärssakkunniga inte göra att i alla fall vinna enkla och precisa formuleringar. Man nödgas välja sådana ordalag som att en åtgärd skall vidtas, om den inte finnes obehövlig eller olämplig, eller att den skall komma till stånd, om det finnes erforderligt. Ej sällan måste utrymme också lämnas för viss skälighetsprövning. Det kan t. ex. finnas lämpligt att stadga att något skall göras eller underlåtas, när särskilda eller synnerliga skäl är därtill. Fördelen med regler av denna art är att de blir huvudregler, från vilka avsteg inte får göras utan att bärande skäl klart kan redovisas.

I fråga om *lagstiftningens omfattning* framhåller besvärssakkunniga att en viss utförlighet inte kan undvikas t. ex. när det gäller regleringen av utredningsförfarandet, men att allmänt sett förfarandet i första instans inte kan regleras lika utförligt som besvärsförfarandet. De sakkunniga har haft som riktpunkt att utforma reglerna med så hög grad av utförlighet som varit möjlig med hänsyn till de mångskiftande situationer i vilka de skall tillämpas. En tämligen utförlig och detaljerad reglering finner besvärssakkunniga inte bara möjlig utan också önskvärd i fråga om t. ex. jäv, omröstning, ombud, fullmakt och delgivning. Det måste enligt de sakkunniga antas vara enbart till gagn för myndigheterna att i dessa hänseenden ha en i stort sett uttömmande normering att tillgå. Även för de enskilda medborgarna antas det vara av värde att detaljerade bestämmelser finns i dessa ämnen under förutsättning att normeringen inte går så långt att risker uppstår för rättsförluster.

Besvärssakkunniga diskuterar vidare de vådor, som kan följa av en *formalisering* av handläggningen, och framhåller att förfarandet redan är och av naturliga skäl också framdeles måste vara åtminstone i någon mån formbundet. En normering får emellertid inte så insnöra en myndighet att den förlorar sådan handlingsfrihet som fordras för att den skall kunna fullgöra sina förvaltningsuppgifter på ett godtagbart sätt. En avvägning måste ske mellan rättssäkerhetsintressen som påkallar normering och effektivitetsintressen som skapar behov av obundenhet i förfarandehänseende.

Vad angår *författningsmaterialets disposition* är det besvärssakkunnigas tanke att förfaranderegelerna, med de undantag som betingas av myndigheternas egenskaper av förstainstansorgan respektive besvärsorgan, skall vara gemensamma för alla myndigheter. Någon uppdelning på ett mera utvecklat och ett mindre utvecklat förfarande kommer därför inte i fråga. Däremot erfordras givetvis en särskild avdelning för de specifika reglerna om besvärsförfarandet. Härigenom erhålls alltså en avdelning för första instans och en för besvärsinstans. Allmängiltiga regler finnes böra tas upp i en allmän avdelning. De rör sådana ämnen som jäv, omröstning, handlingars ingivande, frister och laga förfall samt delgivning. Även åtskilliga frågor, som hänför sig till ärendes utredning och avgörande, bör emellertid enligt besvärssakkunniga lösas på samma sätt vare sig fråga är om handläggning i första instans eller besvärsinstans. Reglerna härom tas emellertid inte in i den allmän-

na avdelningen. Av praktiska skäl föreslås i stället att de primärt meddelas i avdelningen om första instans och att en hänvisning till dem görs i avdelningen om besvärsinstans.

KAPITEL IV Remissyttrandena över besvärssakkunnigas betänkande

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgetts av regeringsrättens ledamöter, justitiekanslersämbetet (JK), riksåklagarämbetet (RÅ), Svea hovrätt, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, interneringsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, lagberedningen, nämnden för internationellt bistånd, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, riksvärderingsnämnden, inskrivningsrådet, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, försäkringsdomstolen, riksförsäkringsverket, medicinalstyrelsen, statens institut för folkhälsan, sinnessjuknämnden, civilförsvarsstyrelsen, poststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, sjöfartsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, statens biltrafiknämnd, kammarkollegiet, statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket, kontrollstyrelsen, riksskattenämnden, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, riksarkivet, riksantikvarieämbetet, skolöverstyrelsen, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, skogsstyrelsen, veterinärstyrelsen, statens vatteninspektion, statens jordbruksnämnd, statens naturvårdsnämnd, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor, statens pris- och kartellnämnd, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens hyresråd, statens utlänningskommission, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län, domkapitlet och stiftsnämnden i Uppsala, domkapitlet och stiftsnämnden i Luleå, universitetskanslersämbetet, länsskolnämnderna i Malmöhus och Älvsborgs län, statens biografbyrå, domstolskommittén, förvaltningsdomstolskommittén, offentlighetskommittén, exekutionsväsendets organisationsnämnd, delegerade för riksdagens verk, valutastyrelsen, riksdagens justitieombudsman (JO), riksdagens militieombudsman (MO), Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, Riksförbundet Landsbygdens Folk (RLF), Kooperativa

förbundet, Försäkringskasseförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska nykterhetsvårdsförbundet.

Yttranden har därjämte inkommit från Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, Sveriges lantmätareförening och Svenska pastoratens riksförbund.

Remissinstanserna har bifogat yttranden,

RÅ från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt,

ÖB från armé-, marin- och flygförvaltningarna,

lantmäteristyrelsen från överlantmätarna i Älvsborgs, Värmlands, Örebro och Norrbottens län,

kommerskollegium från Handelskamrarnas nämnd, vilken såsom sitt yttrande också åberopat en promemoria den 19 mars 1965 utarbetad av en särskilt tillsatt delegation på grundval av överläggningar mellan företrädare för Stockholms handelskammare, Svenska bankföreningen, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund och Kooperativa förbundet,

överståthållarämbetet från Stockholms stad och polischefen i Stockholm,

länsstyrelsen i Uppsala län från Uppsala och Enköpings städer,

länsstyrelsen i Jönköpings län från Jönköpings, Värnamo, Tranås och Vetlanda städer, Norrahammars köping, Forserums kommun och häradsskrivaren i Eksjö fögderi,

länsstyrelsen i Kronobergs län från Växjö och Ljungby städer, Åseda, Älmhults och Göteryds kommuner, barnavårdsnämnderna i Ljungby, Älmhult och Stenbrohult, nykterhetsnämnderna i Växjö och Markaryd samt byggnadsnämnderna i Alvesta och Bergunda,

länsstyrelsen i Gotlands län från Visby stad och Slite köping,

länsstyrelsen i Malmöhus län från Malmö, Hälsingborgs, Lunds, Landskrona, Trelleborgs och Ystads städer samt Bjuvs, Lomma och Svedala köpingar,

länsstyrelsen i Värmlands län från Karlstads, Kristinehamns, Arvika, Säffle och Hagfors städer,

länsstyrelsen i Västmanlands län från Västerås och Köpings städer samt Hallstahammars och Norbergs köpingar,

länsstyrelsen i Gävleborgs län från Gävle och Bollnäs städer samt Ovansjö, Iggesunds och Järvsö kommuner,

länsstyrelsen i Jämtlands län från Jämtlands läns landsting, Östersunds stad, Frösö köping och Lits kommun,

länsstyrelsen i Norrbottens län från Norrbottens läns landsting, Luleå och Kiruna städer, Gällivare och Nederkalix kommuner samt polischefen i Luleå,

universitetskanslersämbetet från konsistorierna vid universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg, Stockholm och Umeå, karolinska institutet, farmaceutiska institutet, tekniska högskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola, juridiska och samhällsvetenskapliga fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm samt samhällsvetenskapliga fakulteten vid universitetet i Göteborg samt

delegerade för riksdagens verk från bankofullmäktige.

Hushållningssällskapens förbund, som inte avgett något eget utlåtande, har överlämnat yttranden från Blekinge och Gävleborgs läns hushållningssällskap.

En lagstiftning om förvaltningsförfarandet i *huvudsaklig överensstämmelse med besvärssakkunnigas förslag* tillstyrks — om också i några fall med vissa väsentliga reservationer beträffande tillämpningsområdet – av *kriminalvårdsstyrelsen, interneringsnämnden, nämnden för internationellt bistånd, arméförvaltningen, flygförvaltningen, försvarets civilförvaltning, inskrivningsrådet, socialstyrelsen, medicinalstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, sjöfartsstyrelsen, statens biltrafiknämnd, statskontoret, statistiska centralbyrån, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, skogsstyrelsen, veterinärstyrelsen, Handelskamrarnas nämnd, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, bostadsstyrelsen, statens utlänningskommission, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus, Gävleborgs* och *Norrbottens län, dom-*

kapitlet i Luleå stift, universitetskanslersämbetet, karolinska institutet, farmaceutiska institutet, tekniska högskolan i Stockholm, samhällsvetenskapliga fakulteten vid universitetet i Uppsala, juridiska fakulteten vid universitetet i Lund, länsskolnämnderna i Malmöhus och *Älvsborgs län, statens biografbyrå, offentlighetskommittén, delegerade för riksdagens verk, MO, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare, Föreningen Sveriges rättshjälpsjurister, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, LO, TCO, SR, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, RLF, Kooperativa förbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska nykterhetsvårdsförbundet* och *Sveriges lantmätareförening.* Även *sex ledamöter av regeringsrätten* (regeringsråden Jarnerup, Hjern, Walberg, Körlof, Wieslander och Paulsson) tillstyrker lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med besvärssakkunnigas förslag men gör sitt tillstyrkande beroende av att lagen ges karaktär av en *ramlag,* som sätts i kraft områdesvis.

Flertalet av de uppräknade remissinstanserna motiverar inte sin uppfattning närmare utan nöjer sig med att hänvisa till besvärssakkunnigas överväganden i de allmänna motiven i betänkandet eller med att i allmänna ordalag framhålla den föreslagna lagstiftningens betydelse för rättssäkerheten inom förvaltningen.

Statskontoret anmärker, att den föreslagna lagen kan tyckas väl omfångsrik med hänsyn till att det är fråga om grundläggande regler, som i princip skall gälla överallt inom förvaltningen och som för sin förståelse och tillämpning därför inte bör kräva särskilda kvalifikationer hos berörda tjänstemän. Enligt statskontorets mening ligger det emellertid ett betydande värde i att ett försök görs att mera generellt reglera förvaltningsförfarandet i partsärenden. I den mån de bestämmelser, som tas in i lagen, verkligen är att hänföra till dem som bör vara allmängiltiga, åstadkoms en avlastning av andra författningar som på längre sikt bör visa sig vara rationell. Statskontoret förklarar sig i stort kunna acceptera det framlagda förslaget såsom grundval för en lag om förvaltningsförfarandet i partsärenden.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län konstaterar, att de föreslagna bestämmelserna innehåller mycket som i och för sig är självklart. Mot denna bakgrund uttalar länsstyrelsen, att det kan ifrågasättas, om behov verkligen föreligger av en så ingående reglering av olika spörsmål, som besvärssakkunniga föreslagit. Länsstyrelsen finner sig emellertid i stort sett kunna godta lagförslaget, eftersom det får anses ha sitt värde att en lag om förvaltningsförfarandet lämnar en fyllig redogörelse för vad som är att iaktta i skilda lägen, inte minst med hänsyn till de olika myndigheternas skiftande karaktär och praxis.

Några av de uppräknade remissinstanserna ger, fastän de tillstyrker lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget, uttryck för betänkligheter av skilda slag.

Efter att ha uttalat att det framlagda lagförslaget synes väl ägnat att efter överarbetning läggas till grund för lagstiftning i ämnet, framhåller *kriminalvårdsstyrelsen* att det står klart för styrelsen att en likformighet är av värde på många områden inom förvaltningsutövandet men att frågan är om inte besvärssakkunniga gått väl långt i sin strävan efter enhetlighet. Styrelsen befarar att hänsynen till likformighet kommer att medföra att myndigheterna formbinds på ett sätt som hämmar deras effektivitet och minskar möjligheterna till eftersträvansvärd arbetsrationalisering. Styrelsen uttalar också, att förvaltningsförfarandet otvivelaktigt kommer att bli mer arbetskrävande för myndigheterna och även fordra större insatser av enskilda parter. Med reformen får vidare beräknas följa ökade kostnader, kanske större än besvärssakkunniga föreställt sig, framför allt för det allmänna men även för enskilda parter. Styrelsen anser också att åtskilliga av de föreslagna reglerna måste te sig svårtolkade och svårbegripliga för icke rättsbildade. Trots ökat biträde från myn-

digheternas sida torde de enskilda i betydligt större omfattning än nu få anlita juridisk hjälp.

Medicinalstyrelsen finner sig böra påpeka att åtskilliga förvaltningsmyndigheter saknar den administrativt kvalificerade personal, som utgör förutsättning för en riktig tillämpning av lagförslagets alla bestämmelser, och att parternas möjligheter att själva riktigt tolka formella stadganden torde vara begränsade. Det finns därför enligt medicinalstyrelsens mening en risk för att regler, som är avsedda att garantera parternas rättssäkerhet, kan få en rakt motsatt effekt och leda till rättsförluster. Styrelsen antar också att en kraftig utökning av den administrativt skolade personalen inom förvaltningen blir ofrånkomlig och att allmänheten i större omfattning blir tvungen att anlita juridisk hjälp, om lagförslaget genomförs. Detta betecknas emellertid som synnerligen väl genomarbetat och motiverat samt sägs fylla ett stort behov.

Till förmån för en *allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet utan direkt tillstyrkande av besvärssakkunnigas lagförslag* uttalar sig *Svea hovrätt, ungdomsfängelsenämnden, ÖB, marinförvaltningen, statens institut för folkhälsan, generaltullstyrelsen, kontrollstyrelsen, riksantikvarieämbetet, domänstyrelsen, statens vatteninspektion, ombudsmannaämbetet för näringsfrihetsfrågor, arbetsmarknadsstyrelsen, samhällsvetenskapliga fakulteterna vid universiteten i Lund* och *Göteborg, domstolskommittén* och *Sveriges lantbruksförbund.* Generaltullstyrelsen och domstolskommittén utgår från att lagen utformas som ramlag.

Marinförvaltningen framhåller som särskilt önskvärt att minimifordringarna beträffande myndigheternas skyldigheter med avseende på förfarandet anges så noga som möjligt till förebyggande av påståenden om felaktig handläggning.

Generaltullstyrelsen finner det, framför allt från rättssäkerhetssynpunkt, vara värdefullt att genom en lag om förvaltningsförfarandet generella normer utformas för vissa förfarandefrågor men varnar för risken för minskad arbetseffektivitet eller ökat personalbehov genom att förvaltningsförfarandet av abstrakta rättssäkerhetshänsyn omgärdas med formaliteter, som i det stora flertalet fall inte tjänar något praktiskt syfte men som tynger handläggningen och drar uppmärksamheten från sak- till procedurfrågor.

En kortare och enklare allmän lag om förvaltningsförfarandet än besvärssakkunniga föreslagit förordas av *nio ledamöter av regeringsrätten* (regeringsråden Eckerberg, Nevrell, Lorichs, Hegrelius, Wilkens, Ringdén, Björne, Martenius och Cars), *en ledamot av socialstyrelsen* (byråchefen Andersson), *försäkringsdomstolen, byggnadsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, kammarkollegiet, bankinspektionen, riksskattenämnden, lantmäteristyrelsen, patent- och registreringsverket, länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands, Göteborgs och Bohus, Värmlands* och *Jämtlands län, domkapitlet* och *stiftsnämnden i Uppsala, JO* och *SACO.* Samma ståndpunkt intas av ännu några instanser, som emellertid gör sitt tillstyrkande beroende av det ytterligare villkoret att lagstiftningen ges karaktär av en ramlag. Dessa instanser är *JK, försäkringsinspektionen, kommerskollegium, statens pris och kartellnämnd, överståthållarämbetet* och *förvaltningsdomstolskommittén.*

Regeringsrådet Björne framhåller med instämmande av *regeringsråden Eckerberg, Nevrell, Lorichs, Hegrelius, Wilkens, Martenius* och *Cars,* att offentlig förvaltningsverksamhet i första instans är av synnerligen varierande art och ombesörjs genom myndigheter av mycket olikartad beskaffenhet. Förvaltningsuppgifterna handhas numera, påpekas det, i stor omfattning av personer, som kan vara väl skickade för sina åligganden men sakna administrativ rutin i vanlig bemärkelse. Det torde vara naturligt att sådana personer inte arbetar i samma former som administrativt tränade krafter. Förslaget att tillskapa en lag om förvaltningsförfarandet förklaras inte vara lämpligt för en reglering av de olika förfaranden, som förekommer i första instans.

Uttrycket förvaltningsförfarande synes vidare enligt yttrandet inte ha sådan bestämd innebörd att det bör användas i författningstext. Där anförs vidare att en lag med ett sådant omfång som den föreslagna måste anses alltför vidlyftig för att lämpa sig för det stora flertalet myndigheter i första instans. Det framhålls att varje år ett avsevärt antal funktionärer nytillträder inom förvaltningen i första instans, ofta utan tillräcklig administrativ rutin och utan möjlighet att snabbt lära sådan av företrädare. De talrika hänvisningarna i författningsförslaget bedöms försvåra tillämpningen. Särskilt hänvisningarna till rättegångsbalken antas te sig främmande för åtskilliga myndigheter i första instans med starkt specialiserade arbetsuppgifter. Vidare förutses svårigheter kunna uppkomma till följd av det obestämda och svävande innehållet i många paragrafer. Slutsatsen blir att det för förvaltningsverksamheten i första instans torde vara mest ändamålsenligt med en jämförelsevis kort förfarandelag, som överskådligt och i så klara ordalag som möjligt uttrycker grundsatser, som bör iakttas i rättssäkerhetens intresse, t. ex. om jäv.

Byråchefen Andersson framhåller i sitt särskilda yttrande hos socialstyrelsen att det torde vara visst att besvärssakkunnigas förslag inte kan genomföras i praktiken utan att ett stort antal stats- och kommunalmyndigheter tillförs större eller mindre personal- och anslagsförstärkningar. Han stryker under att, om den formella handläggningen av förvaltningsärenden görs mera betungande än förut och förvaltningsorganen inte samtidigt erhåller erforderlig personal, myndigheterna mindre än förut hinner att ägna sig åt de rent sakliga frågor, som de i främsta rummet har att befatta sig med. Följden kan också bli att ärendenas materiella avgörande drar ut längre på tiden än förr. Lagen bör därför enligt hans mening göras så kortfattad, enkel och överskådlig att den utan svårighet kan uppfattas och tillämpas även av personer, som saknar juridisk utbildning och närmare erfarenhet av förvaltningsrättslig praxis.

Det synes *försäkringsdomstolen* uppenbart, att besvärssakkunniga drivit sin strävan efter likformighet i handläggningshänseende för långt. Den dömande verksamhetens behov sägs vidare i alltför stor utsträckning ha satt sin prägel på reglerna för det egentliga förvaltningsförfarandet med en alltför vidlyftig reglering av detta som följd. Försäkringsdomstolen förordar för sin del en mindre omfattande lagstiftning för de egentliga förvaltningsmyndigheterna. I denna skulle meddelas vissa allmänna förfaranderegler beträffande sådana spörsmål som är i huvudsak gemensamma för sådana myndigheter i allmänhet, exempelvis frågorna om jäv, delgivning och kommunikation samt besvärstid. Resultatet förmodas bli en i förhållande till den föreslagna lagen avsevärt mera kortfattad och överskådlig lagstiftning, måhända uppdelad i några författningar av olika dignitet.

Också enligt *byggnadsstyrelsens* bedömande har reglerna i lagförslaget rönt ett starkt inflytande av dem som gäller för rättegång i domstol. Tillsammans med reglernas detaljrikedom innebär detta förhållande svårigheter för en generell tillämpning inom det mångskiftande förvaltningsarbetet. Styrelsen framhåller att någon allmän kritik inte framförts rörande rättssäkerheten inom förvaltningen men däremot mot ett förvaltningsförfarande med många fördröjande moment. Styrelsen rekommenderar därför en sådan reglering av förvaltningsförfarandet som tar sikte på att lagfästa de viktigaste allmänna principerna för förvaltningen i dess helhet, eventuellt i en något utbyggd verksstadga.

Nutida krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet tillgodoses inte med gällande ofullständiga och delvis ålderdomliga eller i glömska fallna bestämmelser, säger *luftfartsstyrelsen*. Samtidigt betonar styrelsen, att bestämmelserna inte bör ges sådan omfattning att förfarandet blir onödigt komplicerat. Frågan är enligt styrelsens mening om besvärssakkunniga inte låtit sig påverka av rättegångsbalkens bestämmelser i så hög grad att förfarandet blivit reglerat i viss mån på ett för förvaltningens väsen främmande sätt. Ett så noga reglerat förfarande som det föreliggande skulle enligt styrelsens mening

komma att ställa mycket stora krav på personalen i olika grader och kräva juridisk skolning i utökad omfattning. En förenkling och nedskärning av det framlagda förslaget sägs vara synnerligen önskvärd och kunna göras utan eftergift på kravet om materiellt riktiga beslut. Som exempel nämns 2 kap., där jävs- och omröstningsbestämmelserna borde kunna förenklas, samt bestämmelserna i 3 kap. och 8 kap. Enligt *riksskattenämnden* har lagen blivit utförligare och i vissa avseenden mera detaljerad samt mindre överskådlig än vad som skulle blivit fallet, därest den utformats med tanke blott på den egentliga förvaltningen. Ej minst med tanke på att ett stort antal statliga och kommunala myndigheter inte är utrustade med juridisk expertis synes detta otillfredsställande. Eftersom behovet av vägledning är särskilt starkt i fråga om dessa myndigheter, anser riksskattenämnden, att en lag i ämnet i första hand bör ta sikte på att tillgodose dessa myndigheters behov av enkla, klara och lättöverskådliga handläggningsregler. Lagen bör därför begränsas till enkla och klara bestämmelser beträffande de praktiska handläggningsspörsmål som vanligen möter hos flertalet förvaltande myndigheter. *Kammarkollegiet* förordar likaså att lagstiftningen i görligaste mån begränsas till klara och enkla huvudregler.

Länsstyrelsen i Gotlands län gör gällande att avsaknaden av kodifierade förfaranderegler i förvaltningen endast i tämligen sällsynta undantagsfall lett till att en myndighet i ovist nit eller eljest av oförstånd förfarit på ett sätt som medfört rättsförlust och att något trängande behov av en motsvarighet inom förvaltningen till den för domstolsväsendet avsedda rättegångsbalken därför inte kan sägas föreligga. Länsstyrelsen finner det å andra sidan tacknämligt om en administrativ rättegångsbalk kunde bli införlivad med vårt rättssystem men förordar en lag som gäller endast för förvaltande myndigheter på skilda nivåer. Vid en sådan lagstiftning skulle åtskilliga av lagförslagets bestämmelser kunna utgå, såsom reglerna om omröstning, fullmakt, formella sammanträden för muntlig handläggning och syn, särskilda utredningsmedel hos domstol och resning. Därmed skulle lagen bli mera lätttillgänglig både för allmänheten och för de myndigheter som skall tillämpa den.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att förslaget i vissa avseenden kännetecknas av en något överdriven strävan efter perfektionism. Härigenom har bl. a. innehållet i några paragrafer – förutom att det i sak kan anses obehövligt — närmast karaktär av truismer. Som exempel nämns 3 kap. 4 § om juridisk persons talan, 6 kap. 1 § om rådrum, 7 kap. 1 § om ärendes anhängighet och 11 kap. 1 § om att ärende skall avgöras så snart ske kan. Länsstyrelsens slutomdöme blir att lagförslaget inte utan en i vissa avsnitt grundlig överarbetning är ägnat att läggas till grund för en lagstiftning i ämnet.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framför som sin uppfattning att den svenska förvaltningens problem ligger på organisations- och arbetskraftssidan. Länsstyrelsen säger sig inte vilja förringa rättssäkerhetssynpunkterna men det är enligt länsstyrelsens mening inte främst där man har att söka svagheterna i dagens förvaltning. Erfarenheterna av taxeringsreformen visar att den formalisering, som denna reform innefattade, blivit både dyrbar och personalkrävande. Länsstyrelsen nödgas därför mana till stor försiktighet inför tanken att på liknande sätt genom en allmän lag binda upp förvaltningsorganens handlande inom vida fält. Länsstyrelsen anser sig inte kunna tillstyrka att en lag om förvaltningsförfarandet utfärdas i den föreslagna utformningen. Länsstyrelsen förordar i stället, att programmet begränsas så att man med ledning av inkomna remissyttranden söker utforma en lag som berör sådana spörsmål, varom enighet i stort sett råder och som även kan genomföras utan praktiska olägenheter. Länsstyrelsen uttalar också, att det är möjligt att en lagstiftning bör genomföras i etapper för att längre fram sammanfattas i en allmän balk rörande förvaltningsförfarandet. Som lämpliga områden för partiella reformer anges jäv, omröstning, delgivning och viten.

Juridiska fakulteten vid universitetet i

Uppsala ger uttryck för den uppfattningen att det synes vara ett bättre sätt att angripa lagstiftningsuppgiften, om man sökte skapa en verklig rättegångsordning för de förfaranden inom svensk förvaltning, vilka står processen nära, medan man för övriga förvaltningsförfaranden begränsade sig till ett mindre antal regler, vilka i stort sett utan undantag kunde iakttas av alla förvaltningsorgan.

JO tecknar som bakgrund till sitt yttrande att en reglering av förfarandet utgör endast en av de faktorer, som främjar rättssäkerheten i förvaltningen och att faktorn inte ensam eller ens främst kan skapa trygghet för riktiga beslut. Frågor om t. ex. myndighetsorganisationen, tjänstemannautbildningen och ej minst de materiella bestämmelsernas utformning ter sig enligt hans mening i princip väsentligare. Betydelsen från rättssäkerhetssynpunkt av en procedurreglering blir därför helt naturligt beroende av hur förhållandena i övrigt gestaltas inom förvaltningen. Om det förhåller sig så att vårt land i skilda hänseenden har ett tämligen väl utbyggt rättsskyddssystem i förhållande till många andra länder, kan man — även om vissa procedurfrågor förvisso är av väsentlig betydelse från rättssäkerhetssynpunkt — helt allmänt säga, hävdar han, att en utförligare procedurreglering hos oss får en relativt sett mindre betydelse från den angivna synpunkten. Han framhåller också, att procedurfrågorna sinsemellan är av mycket växlande betydelse. I inte obetydlig utsträckning är det fråga om regler som väsentligen tjänar rena ordningssyften eller som i varje fall från rättssäkerhetssynpunkt ter sig tämligen perifera. Slutsatsen blir att intresset framför allt bör inriktas på de från rättssäkerhetssynpunkt essentiella spörsmålen.

SACO anser att förslaget till en början bör föranleda en lagstiftning, som begränsas till att omfatta från rättssäkerhetssynpunkt centrala spörsmål, såsom regler om jäv, beslutsmotivering och besvärshänvisning.

JK erinrar om att viktiga förbättringar genomförts på centrala områden av förvaltningslagstiftningen under senare år men ställer häremot förvaltningens expansion. En följd av denna sägs vara att ärenden av väsentlig betydelse för enskilda medborgare i ökad utsträckning kommit att anförtros myndigheter och organ, vilkas huvuduppgifter är av annan än rättstillämpande natur. De väsentligaste bristerna i nuvarande ordning utgörs enligt ämbetets mening av att de allmänna grundsatser för handläggningen av förvaltningsärenden, som utformats i central administrativ lagstiftning och i praxis hos kvalificerade förvaltningsmyndigheter och som i stor utsträckning uppfyller skäliga krav från rättssäkerhetssynpunkt, *dels* ofta är svårtillgängliga för gemene man, *dels* inte helt trängt igenom i den mindre centrala lagstiftningen och hos mindre kvalificerade förvaltningsmyndigheter. Även andra synpunkter än rättssäkerhetssynpunkter kan emellertid enligt ämbetet anföras till förmån för en allmän lag om förvaltningsförfarandet. Här hänvisas bl. a. till den enskildes berättigade anspråk på korrekt bemötande från myndigheternas sida. Vidare stryker ämbetet under att arbetseffektiviteten allmänt sett främjas av ordnade handläggningsformer. Sistnämnda förhållande talar för att en kodifiering och generalisering av de allmänna förfarandeprinciperna skulle vara av värde inte bara för de enskilda utan också för myndigheterna.

Det framlagda lagförslaget förtjänar enligt ämbetets mening ett gynnsamt helhetsomdöme och det förklaras väl ägnat att läggas till grund för vidare överväganden i ämnet. Mot bakgrund av de jämförelser besvärssakkunniga anställt mellan besvärsförfarande och förfarande i första instans uttalar ämbetet att konsekvensen synes bli, att en enklare reglering är påkallad för första instans, en mera kvalificerad för besvärsinstans. Strävan efter likformighet har enligt ämbetets mening drivits för långt. Bl. a. bör bestämmelserna om förfarandet i första instans göras väsentligt mera kortfattade än enligt besvärssakkunnigas förslag.

Försäkringsinspektionen säger sig med tillfredsställelse skola hälsa en utveckling, som innebär att regleringen av förvaltningsförfarandet blir mera enhetlig, men framhåller, att behovet av en allmän lagstiftning om

förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna inte är detsamma inom alla delar av förvaltningen med hänsyn bl. a. till förekomsten av specialregleringar och sedvanerätt. Inspektionen fortsätter.

Behovet av en lagstiftning i ämnet torde vara störst med avseende å de myndigheter, där regler rörande förfarandet saknas och den handläggande personalen huvudsakligen utgöres av personer, som i sak behärskar vederbörande förvaltningsområde men inte förvärvat juridisk utbildning och mera mångsidig förvaltningsrättslig erfarenhet. För en betydande del av dessa både statliga och kommunala myndigheter skulle det vara av värde att i viktiga frågor, som rör allmänhetens behov av service och rättssäkerhet, kunna hämta ledning från en lag om förvaltningsförfarandet. Det bör dock samtidigt framhållas, att besvärssakkunnigas utredning icke ger något belägg för att myndigheterna hittills åsidosatt rimliga service- och rättssäkerhetshänsyn. Något reellt behov av en höjning av standarden inom förvaltningen har icke dokumenterats. Övervägande skäl synes dock tala för att en lagstiftning om förvaltningsförfarandet bör komma till stånd. Försäkringsinspektionen anser sig därför böra tillstyrka en lagstiftning på området, förutsatt att lagstiftningens innehåll och tillämpningsområde avväges på ett ändamålsenligt sätt och att vid denna avvägning hänsyn tages även till personal- och kostnadssynpunkter samt till behovet av effektivitet i förvaltningen.

Inspektionen riktar följande kritik mot lagförslaget.

De sakkunniga har inte tillräckligt beaktat, att det föreligger en väsentlig skillnad mellan å ena sidan sådana administrativa partsärenden, i vilka fråga huvudsakligen är om tolkning och tillämpning av gällande rätt och vilkas avgörande har karaktären av ett dömande, och å andra sidan sådana förvaltningsärenden, i vilka det beslutande organet har en vidsträckt handlingsfrihet och i allmänhet har att träffa avgöranden grundade huvudsakligen på lämplighets- och ändamålsenlighetsöverväganden. I sistnämnda slag av ärenden ankommer det i stor utsträckning på myndigheterna att bedriva en viss politik, som statsmakterna beslutat och som, om också endast i principiell form, angetts i lag eller annan författning.

Det förhållandet att bestämmelserna i den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet utformats för tillämpning inte blott hos förvaltande myndigheter utan även hos domstolar och domstolsliknande organ har medfört, att den rent rättstillämpande verksamhetens behov i alltför hög grad satt sin prägel på lagens förfarandeordning. På flera viktiga punkter har förfarandet blivit mera formbundet och omständligt än vad som kan godtagas för de egentliga förvaltningsmyndigheternas del. Det mest påtagliga exemplet på alltför långt gående formkrav är den föreslagna bestämmelsen att anteckning skall göras om alla uppgifter av betydelse, som tillföres ett förvaltningsärende annorledes än skriftligen. Reglerna om kommunikationsskyldighet och beslutsmotivering kan också befaras i vissa fall betunga förvaltningsförfarandet på ett mindre ändamålsenligt sätt. Även andra exempel på olämplig fastlåsning av myndigheterna förekommer.

I det moderna samhället, där det allmänna i växande grad har att svara för medborgarnas behovstillfredsställelse, måste förvaltningsmyndigheterna kunna handla snabbt, smidigt och effektivt. Den statliga och kommunala förvaltningen bör inte underkastas formregler, som visserligen i enstaka fall kan vara av värde från snäva rättssäkerhetssynpunkter, men som äventyrar eller hindrar de snabbhets- och effektivitetssträvanden inom svensk offentlig förvaltning, som bäst gagnar medborgarnas intressen, om man ser hithörande frågor i stort. Det bör också observeras, att om de krav, som i förfarandehänseende ställs på ämbetsverken, hindrar dem från att fungera tillfredsställande, även rättssäkerheten blir lidande. Den kritik, som i allmänhet riktats mot förvaltningsmyndigheterna, har gått ut på att myndigheterna uppträtt alltför osmidigt och formalistiskt. Det bör under angivna förhållanden inte ifrågakomma att vid en lagstiftning om förvaltningsförfarandet uppställa regler, som gör förfarandet hos de egentliga förvaltningsmyndigheterna väsentligt mera tidskrävande och formbundet än nu. Enkelheten och snabbheten i förvaltningen är värden, som inte får äventyras.

Det står också klart för försäkringsinspektionen att en reformering av förvaltningsförfarandet enligt de av besvärssakkunniga föreslagna linjerna på många håll förutsätter betydande personalökningar, om myndigheterna i samma utsträckning som hittills skall hinna ägna sig åt de materiella frågor, som de i främsta rummet har att befatta sig med. Det betvivlas att sådana personalökningar går att åstadkomma. Inspektionen befarar därför, att den föreslagna reformeringen på grund av personalbrist skulle stanna på papperet och inte kunna efterlevas av myndigheterna. Inspektionen anför vidare.

Besvärssakkunniga har uttalat, att i ett samhälle med stigande välstånd en måttlig kostnadsökning knappast kan betraktas som allvarligt hinder för en standardhöjande reform av förvaltningsförfarandet. I anledning härav vill försäkringsinspektionen uttala, att det förhållandet att bruttonationalprodukten i Sverige ökat och antagligen även kommer att fortsätta att stiga inte utgör ett bärande skäl för att statsmakterna nu skall besluta en reform av förvaltningsförfarandet, som enligt inspektionens uppfattning kommer att medföra en väsentlig ökning av personal- och medelsbehovet inom administrationen. Såsom försäkringsinspektionen redan antytt finns många andra områden, där en höjning av standarden är mycket mera påkallad och angelägen. Understrykas bör också att de framtida höjningarna av bruttonationalprodukten till stor del redan är bundna för den i den allmänna försäkringen ingående tilläggspensioneringen samt för reformer på sjukvårdens och skolväsendets områden. Det måste dessutom tillses att någon del av ökningen kommer att stå till förfogande för medborgarna i aktiv ålder för konsumtionsändamål av olika slag.

Försäkringsinspektionens överväganden utmynnar i att en lag om förvaltningsförfarandet bör utarbetas med tanke på förhållandena hos flertalet myndigheter, som sysslar med förvaltning i egentlig mening och att den bör begränsas till att på ett så kortfattat, enkelt och praktiskt sätt som möjligt reglera sådana spörsmål, vilka mera allmänt möter nos flertalet egentliga förvaltningsmyndigheter med lokalt, regionalt eller centralt verksamhetsområde. Som exempel på frågor vilka lämpligen kan lämnas utanför en sådan lag nämns de angående processbehörighet, ombud, fullmakt, biträde, delgivningsdetaljer, formella sammanträden för muntlig handläggning och syn.

Också *kommerskollegium* befarar, att ett genomförande av lagförslaget i alla delar kan resultera i att rättssäkerheten i alltför hög grad vinns på bekostnad av snabbheten i förfarandet. Kollegium framhåller, att det i vissa typer av ärenden är av stor vikt för den enskilde att få besked utan dröjsmål och att snabbheten i många fall kan te sig viktigare än kravet på fullständighet i utredningen av ett ärende.

I det samtidiga kravet på snabbhet och effektivitet, å ena, samt rättssäkerhet, å andra sidan, ligger, framhåller *statens pris- och kartellnämnd,* en motsättning, som besvärssakkunniga inte alltid förefaller tillräckligt medvetna om. På få områden inom lagstiftningen torde sålunda enligt nämndens mening det gamla talesättet om det bästa som det godas fiende vara så tillämpligt som när det gäller regler för förvaltningsförfarandet. Nämnden understryker också vikten av att man vid granskningen av de enskilda bestämmelserna i en lag om förvaltningsförfarandet noga undersöker vilken ökning av myndigheternas arbetsbörda som de kan medföra och frågar sig, från fall till fall, om den vinst från rättssäkerhetssynpunkt, som kan göras, är tillräckligt stor för att påkalla reformen. Nämnden påpekar vidare att en fastare ordning kan visa sig vansklig att realisera, därför att personalresurserna helt enkelt inte förslår. Slutomdömet blir att den föreslagna lagen skulle kunna förkortas och förenklas genom att rättssäkerhetskraven här och var modifieras till förmån för en smidigare och snabbare handläggning.

Förvaltningsdomstolskommittén pekar på att de under senare tid tillkomna arbetsuppgifterna för den offentliga förvaltningen ofta har annan karaktär än rättstillämpning och att det i vid utsträckning blivit naturligt, att de nya förvaltningstjänsterna kommit att beklädas med personer vilka utsetts mera på grund av tekniska eller andra fackmässiga meriter än på grund av juridiska insikter och förvaltningsrättslig erfarenhet. För dem och för lekmän, vilka såsom ett led i demokratiseringen av förvaltningsverksamheten beretts plats i ökad utsträckning i ledningen för olika myndigheter, skulle en kodifiering av de grundläggande regler som skall följas vid handläggningen av förvaltningsärenden bli av värde. Emellertid har önskemålet att täcka även verksamheten hos mera judiciella myndigheter föranlett besvärssakkunniga att föreslå mycket utförliga regler, vilka enligt förvaltningsdomstolskommitténs mening kan bli onödigt tyngande. Kommittén gör också gällande att den detaljmässiga utförligheten i dessa delar kan minska den lättillgänglighet, som är särskilt önskvärd i fråga om ett

lagverk, vilket i vid utsträckning riktar sig till allmänheten och till personal utan mera ingående förvaltningsutbildning.

Bland återstående instanser som yttrat sig i den allmänna frågan finns åtskilliga, som ger uttryck för tveksamhet i det ena eller andra avseendet och som *inte tar bestämd ståndpunkt* till om en lagstiftning rörande förvaltningsförfarandet bör komma till stånd eller ej eller hur den bör vara utformad. Till denna grupp av instanser hör *RÅ, riksvärderingsnämnden, fortifikationsförvaltningen, poststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, kammarrätten, skolöverstyrelsen* och *Försäkringskasseförbundet*. Av de uppräknade instanserna förklarar RÅ, kammarrätten och skolöverstyrelsen att, om en lag skall stiftas om förvaltningsförfarandet, den bör få karaktär av ramlag.

Telestyrelsen säger sig inte kunna underlåta att ställa frågan huruvida en så långtgående detaljreglering som den föreslagna för förvaltningen i dess helhet är påkallad av eventuellt aktuella brister i olika förvaltningsorgans sätt att fungera. Som telestyrelsen ser saken, är frågan den, i vad mån det under rådande förhållanden kan vara erforderligt eller till gagn för förvaltningen, samhället i stort och medborgarna att för statsförvaltningen i dess helhet genomföra en lagstiftning, vilken för betydande delar av densamma inte skulle medföra några påvisbara fördelar men i stället komma att utgöra en stark administrativ belastning, begränsa den erforderliga handlingsfriheten och verka som en hämsko på verksamheten. Telestyrelsens studium av de olika paragraferna i lagförslaget har vidare gett vid handen att dessa i stor omfattning är försedda med i allmänna ordalag uttryckta förbehåll, utvidgningar eller begränsningar. Så pass allmänna riktlinjer hör enligt telestyrelsens uppfattning inte hemma i lag utan i organisationshandböcker eller liknande publikationer. Andra bestämmelser utsäger bara vad som framstår som självklart eller förnuftigt i största allmänhet.

Kammarrätten anser att kravet på snabbhet i det fortsatta reformarbetet bör stå tillbaka för noggranna överväganden. Som allmän synpunkt framförs att förfarandefrågorna i större utsträckning än besvärssakkunniga tänkt bör överlämnas åt reglering i specialförfattningar. Efter att ha diskuterat en begränsning av lagstiftningsuppgiften till besvärsinstitutet och vad därmed sammanhänger anför kammarrätten i fråga om en mera utbyggd lagstiftning, som avser också förfarandet i första instans, att en sådan bör vara mindre omfattande och detaljreglerande än vad som är fallet med besvärssakkunnigas lagförslag. Den bör uppta i huvudsak endast sådana bestämmelser, beträffande vilka det med fog kan antas, att de är lämpade att reglera förfarandet inom alla eller åtminstone huvudparten av de åsyftade områdena.

Försäkringskasseförbundet har funnit besvärssakkunnigas förslag onödigt omfattande och anser att det inte utan grundlig omarbetning bör läggas till grund för lagstiftning.

Stiftandet av en allmän lag om förvaltningsförfarandet *avstyrks* av *länsstyrelsen i Västmanlands län*. Länsstyrelsen tar fasta på besvärssakkunnigas beskrivning av förslaget som ett lagfästande och en försiktig utbyggnad av gällande ordning och hävdar, att uttalandet egentligen utgör ett erkännande av att en lagstiftning i ämnet inte kan vara någon stor och betydelsefull reform. Länsstyrelsen pekar vidare på att i de flesta moderna lagar, som ger administrativa myndigheter befogenhet att i det allmännas intresse ingripa mot enskilds personliga frihet eller egendom, förfarande-regler finns inbyggda, som är avsedda att skydda den enskildes rätt och säkerställa beaktandet av hans synpunkter. Länsstyrelsen säger vidare, att ordningen för handläggningen av förvaltningsärenden måste varieras alltefter behovet, vilket med hänsyn till förvaltningens mångskiftande karaktär självfallet är högst växlande. En lag med bestämmelser för hela förvaltningsförfarandet måste därför, om den skall innehålla mera än allmänna grundsatser, förses med en mängd undantag och modifikationer. De

fördelar, som man vill vinna genom den föreslagna lagstiftningen, bör enligt länsstyrelsens mening kunna uppnås med betydligt enklare och för förvaltningen mindre komplicerade medel. Det borde vara tillräckligt att vid kommande översyn över de olika förvaltningsrättsliga författningarna ytterligare beakta rättssäkerhetsproblemen och rätta till vad som eventuellt brister. Länsstyrelsen betraktar det som den bästa garantin för rättssäkerheten i förvaltningen att de författningar, som reglerar förutsättningarna för samhällets ingripanden i den enskildes rättssfär, är klart utformade och handhas av sakkunniga, ändamålsenligt organiserade myndigheter. En lagstiftning som enbart behandlar de processuella utanverken bedöms ha mera underordnad vikt. Länsstyrelsen finner sig därför inte kunna tillstyrka en lagstiftning i enlighet med förslaget.

Den utvidgning av den ursprungliga lagstiftningsuppgiften, som ligger däri att inte bara besvärsförfarandet utan också *förfarandet i första instans* skall ingå, föranleder få uttalanden och nästan alla går i tillstyrkande riktning. *Socialstyrelsen* förklarar, att den ökade rättssäkerhet som krävs bör garanteras genom ett centralt lagverk och att man däri bör reglera inte bara besvärsförfarandet utan också förfarandet i första instans. Samma ståndpunkt intar *kammarkollegiet, riksskattenämnden, sjöfartsstyrelsen, försäkringsinspektionen, domstolskommittén, offentlighetskommittén, Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Föreningen Sveriges stadsdomare* samt *Sveriges advokatsamfund*. Nämnda domareföreningar bedömer behovet av att få ett samlat lagverk, som kodifierar nuvarande praxis och ersätter nu gällande småförfattningar, såsom minst lika stort för förvaltningsorganen i första instans som för besvärsorganen.

Svea hovrätt gör gällande att det i själva verket torde få anses att behovet av reglering i lag gör sig gällande med särskild styrka för förfarandet i första instans. Som skäl åberopas att detta förfarande i stor utsträckning omhänderhas av personer som inte erhållit särskild utbildning för eller besitter mera ingående erfarenhet av att under sysslande med praktiska angelägenheter tillbörligen beakta rättsskyddssynpunkter. För dem måste det enligt hovrättens mening vara av värde att äga tillgång till skrivna regler. Som ett starkt skäl för en reglering i ett sammanhang av förvaltningsförfarandet i dess helhet anför hovrätten att åtskilliga problem är helt eller delvis gemensamma för förfarandet i första instans och för besvärsförfarandet. Som exempel nämns parts- och myndighetsbegreppen, delgivning, ärendes utredning och ärendes avgörande.

Regeringsrådet Björne anför med instämmande av *regeringsråden Eckerberg, Nevrell, Lorichs, Hegrelius, Wilkens, Ringdén, Martenius* och *Cars*, att handläggningen i första instans i realiteten inte framstår såsom något första led i ett enhetligt förfarande, vari ingår också besvärsförfarande. De framhåller att väsentliga skiljaktigheter kan påvisas mellan förvaltningsförfarande i första instans och administrativt besvärsförfarande t. ex. att en besvärsmyndighet vid sin prövning är bunden av omfattningen av det överklagade beslutet och av yrkandena, medan en myndighet i första instans ofta får handla oberoende av yrkanden. Vidare pekas på att besvärsmyndigheterna sinsemellan är tämligen jämförbara i fråga om sammansättning och tillgång till administrativt utbildade och tränade krafter, medan myndigheterna i första instans är mycket olika till organisation och personaluppsättning. Skiljaktigheterna synes dem i själva verket så väsentliga att det ingalunda kan sägas ligga i sakens natur, att så skilda områden av offentlig verksamhet i förfarandehänseende skall regleras enhetligt och i gemensam lagstiftning. De olikartade förhållandena kunde snarare antas kräva en lösning i motsatt riktning. De förordar, att lagstiftningsuppgiften delas upp på en författning om administrativt besvärsförfarande, som grundas på besvärssakkunnigas förslag, och en jämförelsevis kort förfarandelag för första instans.

JO hänvisar till det växande antalet förvaltningsärenden och den ökade betydelse dessa får för såväl den enskilde som det allmänna och förklarar, att olägenheterna av en bristfällig handläggningsordning i första instans framträder med allt större styrka. Han finner det från rättssäkerhetssynpunkt angelägnare att reglera förfarandet i första instans än besvärsförfarandet och uttalar, att lagstiftningsarbetet i fråga om procedurfrågorna enligt hans mening bör primärt inriktas på förfarandet i första instans.

Även om man kan konstatera att lagförslaget i väsentlig del innebär en kodifiering av gällande praxis, är det enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* givet att underlåtenhet att följa de lagfästa bestämmelserna kommer att bedömas strängare än avsteg från nuvarande oskrivna regler. Länsstyrelsen befarar att effektiviteten i verksamheten blir lidande genom den press, som plikten att alltid överväga tillämpligheten av de lagfästa bestämmelserna kommer att utöva på tjänstemännen. Länsstyrelsen förmodar också att åtskilliga av bestämmelserna kommer att tillämpas utan att det strängt taget är påkallat. Av antydda skäl ifrågasätter länsstyrelsen, om ej lagstiftningen borde begränsas till vad som i första hand innefattades i besvärssakkunnigas uppdrag, dvs. till besvärsinstitutet och vad som sammanhänger därmed. *Kammarrätten* framför liknande tankar.

Flertalet remissinstanser, som uttalar sig till förmån för en förfarandelagstiftning, vilken omfattar samtliga instanser, yttrar sig inte särskilt rörande spörsmålet om en sådan lagstiftnings tillämpning på *processen hos förvaltningsdomstol*. I några yttranden tas detta spörsmål emellertid upp till närmare granskning. *Regeringsråden Jarnerup, Hjern, Walberg, Körlof, Wieslander* och *Paulsson* anför, att mot besvärssakkunnigas förslag på denna punkt kunde framföras den invändningen att förvaltningsförfarandet i första instans hos många myndigheter och i stora grupper av ärenden till sin allmänna karaktär skiljer sig så mycket från processen i förvaltningsdomstolarna, att det kunde vara motiverat att utforma en särskild lag för denna besvärsprocess. Gentemot denna invändning genmäler de följande:

Vad angår förhållandet mellan besvärsprocessen och förvaltningsärenden i första instans är den här diskuterade invändningen närmast betingad av det vidsträckta tillämpningsområde för den nya lagstiftningen som de sakkunniga tänkt sig, varvid huvudparten av ärendena i första instans skulle komma att utgöras av tämligen enkla förvaltningsåtgärder, i vilka det rättsliga momentet är föga framträdande. Väljes åter den i detta utlåtande förordade lösningen att begränsa den nya lagens tillämpningsområde till förvaltningsakter, vilka äga betydelse från rättssäkerhetssynpunkt, får en invändning av antytt slag mindre tyngd. Reglerna för förfarandet i första instans skulle då i huvudsak endast tillämpas på ärenden med starkt rättsligt inslag, vilka efter anförda besvär utan att ändra karaktär utvecklas till förvaltningsprocesser. Under sådana förhållanden framstår det som naturligt, att reglerna om förfarandet i samtliga instanser upptagas i en gemensam lag och att den nya lagstiftningen i överensstämmelse med de sakkunnigas intentioner även i detta hänseende framträder som en parallell till rättegångsbalken.

Tillstyrkanden av det föreslagna tillämpningsområdet särskilt i vad gäller förvaltningsdomstolarna lämnas också i *JO:s* och *Sveriges advokatsamfunds* yttranden.

I den mån remissinstanserna eljest yttrat sig särskilt om lagens tillämpning på processen hos förvaltningsdomstolarna, har det emellertid varit för att anmäla en avvikande mening.

JK säger sig ha svårt att förstå besvärssakkunnigas resonemang att »den omständigheten att en domstol, då den handlägger ett administrativt partsärende, i fråga om prövningskompetens och funktioner i övrigt allmänt sett icke skiljer sig från rättstillämpande förvaltningsmyndighet talar starkt för att förfarandet i alla grundläggande avseenden bör vara uppbyggt på enahanda sätt hos organen i fråga». Vad besvärssakkunniga själva anfört om behovet av utförligare regler hos domstolarna förklaras motsäga detta omdöme. Ämbetet finner emellertid det oaktat uppenbart att starka principiella och systematiska skäl talar för

att en allmän förfarandelagstiftning utsträcks till att omfatta även förvaltningsdomstolarna. Efter att ha påpekat att förvaltningsdomstolarna påkallar åtskillig specialreglering inom ramen för en allmän förfarandelag, understryker ämbetet att förvaltningsdomstolarnas ställning till en lag om förvaltningsförfarandet är ett problem, som accentuerats genom att besvärssakkunniga valt en generell reglering av förfarandet i första instans. Ämbetet finner det logiskt att uppställa frågan vilket som bör prioriteras, reglering av första instans eller av förvaltningsdomstolarna, om bådadera inte befinnes kunna förverkligas samtidigt och fortsätter:

Ämbetet hyser för sin del ingen tvekan om att första instans bör ges företräde som lagstiftningsuppgift. Frågan är om detta bör anses, helt eller tills vidare, utesluta förvaltningsdomstolarna. Härvidlag är vissa synpunkter av praktisk natur att beakta.

Förvaltningsdomstolsorganisationen är för närvarande föremål för utredning genom förvaltningsdomstolskommittén. Ett huvudsyfte är att åstadkomma en mera enhetlig ordning. Att önskvärdheten av enhetliga förfaranderegler härigenom understrykes är tydligt. Det framstår emellertid för ämbetet som klart, att man inte bör genomföra en ny förfarandelagstiftning för förvaltningsdomstolarna, innan resultaten av nämnda utredning föreligger. Ämbetet finner sig böra underlåta alla spekulationer rörande möjligheterna att samordna beredningen av besvärssakkunnigas och förvaltningsdomstolskommitténs förslag. En konsekvens härav blir, att ämbetet måste förorda att förvaltningsdomstolarna åtminstone tills vidare hålles utanför en allmän förfarandelagstiftning.

Sistnämnda önskemål kan uppenbarligen förverkligas på flera sätt. Huvudalternativen synes vara, *att* lagen konstrueras så, att förvaltningsdomstolarna faller utanför, *eller att* lagen utformas så, att den i princip omfattar även dessa myndigheter, men – medelst ikraftträdandebestämmelser efter mönster av allmänna verksstadgan – tills vidare inte sätts i kraft för dessa. Ämbetet är närmast benäget att förorda det förstnämnda alternativet. Väl är det otvivelaktigt önskvärt med en allmän förfarandelagstiftning även för förvaltningsdomstolarna, men om denna bör ske inom ramen för en sådan allmän lag, som de sakkunniga åsyftar, eller på annan väg, kan inte bedömas, förrän förvaltningsdomstolskommittén avslutat sitt arbete. Samtidigt är det tydligt, att medtagandet av förvaltningsdomstolarna ökar de redan förut betydande vanskligheterna att utforma och genomföra en allmän lag om förvaltningsförfarandet och kan antagas försena denna önskvärda reform.

Försäkringsdomstolen erinrar om att dess process reglerats genom att i en särskild, tämligen kortfattad lag hänvisats till sådana bestämmelser i rättegångsbalken som bör lända till efterrättelse i tillämpliga delar beträffande förfarandet hos domstolen. Den härigenom skapade ordningen med sin anknytning till den fasta praxis som utbildats i anslutning till rättegångsbalken har visat sig fungera väl. Det är enligt försäkringsdomstolens mening av vikt att även i fortsättningen överensstämmelse i väsentliga hänseenden råder mellan förfarandet vid försäkringsdomstolen och processen vid de allmänna domstolarna. Försäkringsdomstolen avstyrker därför att den föreslagna lagen görs tillämplig på förfarandet hos domstolen och ifrågasätter, om man inte även för övriga förvaltningsdomstolar bör använda samma lagstiftningsteknik som tillämpats för domstolen. Inte heller dessa skulle i så fall omfattas av den föreslagna lagen.

Kammarrätten har fäst sig vid att en lagstiftning, vars primära ändamål är reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter, skulle tyngas av de särskilda regler, som måste gälla för domstolsförfarandet. Kammarrätten förmodar också att reglerna om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna skulle kunna ges en för dessa myndigheter bättre avvägd utformning, om bestämmelser inte eftersträvas som kan tillämpas också hos förvaltningsdomstolarna. Även principiella skäl talar enligt kammarrättens mening mot gemensam lagstiftning. En sådan sägs vara ägnad att motverka det understrykande av förvaltningsdomstolarnas likställighet med de allmänna domstolarna som är önskvärt. Vidare skulle förvaltningsdomstolarna komma att följa bestämmelser med ett inte i allo lika kvalificerat innehåll som rättegångsbalkens, vilka de nu har att iaktta, t. ex. i fråga om jäv. Då vidare några olägenheter, i allt fall inte för kammarrättens vidkommande, varit

förenade med att följa rättegångsbalken, synes enligt kammarrättens uppfattning övervägande skäl tala för att gällande ordning behålls. Den bör emellertid lagfästas för både kammarrättens och regeringsrättens del.

Kammarkollegiet betonar, att en väsentlig skillnad gör sig gällande mellan den egentliga förvaltningen och förvaltningsdomstolarna i fråga om behovet av förfaranderegler. För den egentliga förvaltningen skulle det enligt kollegiets mening vara mera gagneligt med ett antal enkla och lättöverskådliga standardregler än med den föreslagna vida och komplicerade regleringen. Mer detaljerade bestämmelser skulle däremot vara ändamålsenliga och naturliga för en förfarandeordning med syftemålet att utgöra en förvaltningsdomstolarnas »rättegångsbalk». Dessa domstolar skulle därmed kunna få ett för verksamheten där speciellt avsett och för deras uppgift som kvalificerade rättsinstanser direkt anpassat regelsystem, med rättegångsbalken som förebild. Kollegiet förklarar sig också principiellt tveksamt till besvärssakkunnigas uppfattning att förvaltningsdomstolarna närmast utgör överordnade förvaltningsmyndigheter. En lag förordas som inrymmer två huvudavdelningar, den ena tillämplig dels på förvaltningsdomstolarna och dels på egentliga förvaltningsmyndigheter vid avgörande av vissa särskilt judiciellt betonade ärenden och den andra tillämplig på förvaltningsförfarandet i övrigt.

Förvaltningsdomstolskommittén kritiserar besvärssakkunnigas jämförelse mellan förvaltningsdomstolar och rättstillämpande förvaltningsmyndigheter i fråga om prövningskompetens och funktioner i övrigt. Förvaltningsdomstolarna sägs utöva samma rättstillämpning som de allmänna domstolarna. Den omständigheten att prövningen är densamma som tidigare utförts av en förvaltningsmyndighet anses inte motivera ett annat betraktelsesätt. Kommittén påpekar också att förvaltningsdomstolarna inte alltid fullgör helt samma funktion som de förvaltande myndigheter, vilkas beslut överklagats. Återförvisning beslutas, när sakens avgörande kräver särskild teknisk eller praktiskt detaljerad utformning, såsom t. ex. är fallet beträffande byggnadslov. Kommittén fortsätter:

I detta sammanhang må erinras om att gränsen mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor är flytande. Det ankommer icke blott på förvaltningsdomstolarna att i viss utsträckning göra lämplighets- och skälighetsbedömningar. Detsamma gäller de allmänna domstolarna. Både på civilrättens och på straffrättens område råder en tendens att öka utrymmet för lämplighets- och skälighetsbedömningar hos de allmänna domstolarna.

Besvärssakkunniga synes för övrigt ej tillräckligt ha besinnat det viktiga förhållandet, att när statsmakterna bestämt, att en del rättsligt färgade besvärsmål skall fullföljas icke till överordnad administrativ myndighet utan till förvaltningsdomstol, detta skett bl. a. därför att man önskat en annan sorts prövning än den som sker hos administrativ myndighet – mera juridiskt betonad och mera domstolsmässigt grundlig. Det är riktigt, att i äldre tid handläggningen av ärenden hos t. ex. vissa kollegier i mycket anslöt sig till grundläggande regler i den äldre rättegångsbalken, men ökningen av ärendenas antal, uttunningen av det juridiska ämbetsmannainslaget och allmänna rationaliseringssynpunkter har medfört, att denna domstolsmässighet i handläggningen starkt reducerats.

Uppenbart är i varje fall, att förvaltningsdomstolarnas handläggning och arbetssätt står mycket nära de allmänna domstolarnas rättskipande verksamhet, särskilt till den del dessa tillämpar skriftlig procedur, och vitt skiljer sig från den handläggning av partsärenden, som förekommer hos ett stort antal även centrala förvaltningsmyndigheter. Detta kommer icke blott till uttryck däri att förvaltningsdomstolarna liksom de allmänna domstolarna förfogar över vissa utredningsmedel – t. ex. hörande av vittnen – med vilka förvaltande myndigheter ej betrotts utan gäller i vid utsträckning också arbetsmetoderna och inställningen till ärendena. Till skillnaden bidrager självfallet att hos de vanliga förvaltningsmyndigheterna de ärenden, där talan kan fullföljas till förvaltningsdomstol, i allmänhet blott utgör en mycket ringa del av samtliga ärenden. Ett stort antal myndigheter – också centrala sådana – har över huvud taget nästan inga saker av den art, där fullföljd till förvaltningsdomstol kommer i fråga. Bland myndigheter, vilkas ärenden i stort sett icke är jämförbara med förvaltningsdomstolarnas, må som slumpvis valda exempel anföras nämnden för internationellt bistånd, de lärda verken, skolöverstyrelsen, universitetskanslersäm-

betet, arbetsmarknadsstyrelsen, bankinspektionen, de affärsdrivande verken, de regionala länsarbetsnämnderna samt den stora massan av lokala myndigheter.

Förvaltningsdomstolskommittén anser också att förfarandeordningen för de egentliga förvaltningsmyndigheterna blivit lidande på den gemensamma regleringen genom att den rättstillämpande verksamhetens behov i ej ringa mån satt sin prägel på densamma. Kommittén förordar, att en lag om förvaltningsförfarandet inte görs tillämplig på förvaltningsdomstolarna utan att bestämmelser om förfarandet hos dem i stället meddelas i särskilda lagar rörande dem, därvid det bör vara till fyllest att hänvisa till bestämmelser i rättegångsbalken.

Samma ståndpunkt som förvaltningsdomstolskommittén intar *länsstyrelsen i Gotlands län. Kommerskollegium* anser att lagen om förvaltningsförfarandet inte bör omfatta förvaltningsdomstolarna och åberopar som skäl att det är angeläget att lagen inte tyngs av specialbestämmelser. *Försäkringsinspektionen* är av samma åsikt. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* förordar att resultatet av förvaltningsdomstolskommitténs utredningsarbete avvaktas, innan ställning tas till frågan om lagförslaget bör göras tillämpligt på förfarandet hos förvaltningsdomstolarna.

Mot förslaget att göra en lag om förvaltningsförfarandet tillämplig även på *domstolsärenden* kan riktas den invändningen att det innebär ett onödigt ingrepp att ersätta den på rättegångsbalken grundade lagstiftningen om domstolsärenden med ett nytt regelsystem, som de allmänna domstolarna skulle få tillämpa vid sidan om rättegångsbalken, förklarar *regeringsråden Jarnerup, Hjern, Walberg, Körlof, Wieslander* och *Paulsson*. De framhåller emellertid, att å andra sidan starka skäl talar för förslaget. Sålunda skiljer sig de förvaltningsärenden, som handläggs av allmän domstol, till sin natur inte från likartade förvaltningsärenden hos exempelvis länsstyrelserna. Det synes under sådana omständigheter inte motiverat att ärendena handläggs efter olika regler beroende på åt vilket organ – allmän domstol eller ej – ärendet av historiska eller andra skäl blivit överlämnat. Härtill läggs att den nu gällande lagen om domstolsärenden, enligt vad som torde vara allmänt erkänt, inte fått en i allo lämplig utformning.

JO finner det tvivelaktigt om en lag om förvaltningsförfarandet bör göras tillämplig i fråga om de på domstolarna ankommande ärendena. Han förklarar, att det skulle vara en klar fördel om domstolarna fick behålla *en* procedurlagstiftning, intagen i RB och därtill anknytande författningar. Det kunde möjligen vara motiverat att komplettera lagen om handläggning av domstolsärenden med hänvisning till vissa stadganden i lagen om förvaltningsförfarandet, som anses böra få giltighet även i domstolsärenden. Såvitt *JK* kunnat utläsa ur betänkandet har väsentligen systematiska skäl beaktats vid besvärssakkunnigas ställningstagande till domstolsärendena. Utan att i och för sig vilja bestrida de sakkunnigas iakttagelser i fråga om domstolsärendenas likhet med förvaltningsärenden vill ämbetet understryka att än starkare systematiska skäl synes föreligga för att hålla det icke-administrativa domstolsväsendet utanför förfarandelagens tillämpningsområde. Starka skäl talar enligt ämbetets mening för att inte ingripa på rättegångsbalkens s. a. s. systematiskt naturliga område. Ämbetet avstyrker därför besvärssakkunnigas förslag i denna del.

Svea hovrätt påvisar mot bakgrund av processlagberedningens överväganden rörande lagen om handläggning av domstolsärenden att någon klar och oomtvistlig gräns ej finns mellan domstolarnas mål och deras ärenden. Som exempel anförs frågor om vårdnaden av barn vilka handläggs än som mål än som ärende. Hovrätten hävdar vidare, att avgörande för frågan om en nyordning bör ske beträffande handläggningen av domstolsärenden måste vara om den nuvarande handläggningen av dessa ärenden är otillfredsställande och om en bättre ordning skulle komma till stånd genom att lagen om förvaltningsförfarandet görs tillämplig på ärendena. Såvitt hovrätten har sig bekant, har anmärkning inte framställts

mot de förfaranderegler som numera gäller enligt lagen om handläggning av domstolsärenden. Såsom en fördel med gällande ordning, vilken vilar på rättegångsbalkens grund, framhålls att därigenom praktiskt sett inte framträder det behov av klar gränsdragning mellan domstolsärenden och rättegångsmål som blir ofrånkomlig om förvaltningsförfarandelagen skall tillämpas på domstolsärenden. Domstolsärendelagen förklaras över huvud taget möjliggöra en önskvärd praktisk anpassning av handläggningen efter vad som erfordras i varje särskilt fall. Efter genomgång av förekommande olikheter mellan rättegångsbalkens och förvaltningsförfarandelagens regler i åtskilliga ämnen förklarar hovrätten att allvarliga olägenheter uppenbarligen skulle uppkomma såväl för de rättssökande som för domstolarna, om för skilda grupper av rättsangelägenheter skulle på sätt de sakkunniga föreslagit tillämpas olika förfaranderegler. På de anförda skälen avstyrker hovrätten bestämt att lagen tillämpas på domstolsärenden. Även *domstolskommittén* avstyrker under liknande motivering. Såsom en principiellt oriktig konsekvens av förslaget betecknar den att prejudikatsbildning i processrättsliga frågor, som härrör från förfarandelagen, skulle komma att ske såväl i högsta domstolen som i regeringsrätten. Särskild vikt tillmäts de praktiska svårigheter som förekomsten av två regelsystem skulle vålla domstolarna.

Förvaltningsdomstolskommittén hävdar, att tillkomsten av en lag om förvaltningsförfarandet inte är anledning att bryta med en fullgod ordning, som vunnit hävd och veterligen inte berett allmänheten eller domstolarna några svårigheter. I enlighet härmed avstyrker kommittén besvärssakkunnigas förslag i denna del. Samma ställning intar *länsstyrelsen i Gotlands län. Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Föreningen Sveriges stadsdomare* finner efter en utförlig genomgång av förarbetena till domstolsärendelagen och jämförelse mellan det nuvarande och det föreslagna systemet att bärande skäl inte har anförts för förslaget att förvaltningsförfarandelagen skall bli tillämplig på domstolsärenden, däri inbegripet såväl inskrivningsärendena som de kriminella ärendena. Även *Sveriges advokatsamfund* och *SACO* avstyrker lagens tillämpning på domstolsärendena.

Lagberedningen, som avstyrker att en lag om förvaltningsförfarandet tillämpas i domstolsärenden under åberopande av samma principiella och praktiska betänkligheter som Svea hovrätt och domstolskommittén, uttalar sig också särskilt om en sådan lags tillämpning i administrativt besvärsärende hos hovrätt och högsta domstolen. Beredningen finner det uppenbart nödvändigt att det i domstolsärenden och utsökningsmål som fullföljts till domstol blir rättegångsbalkens bestämmelser som får gälla.

I fråga om konkursärenden anför lagberedningen att det i ett läge när konkursförfarandet är föremål för översyn hos beredningen skulle vara olämpligt att låta en lag om förvaltningsförfarandet vinna tillämpning på området ens till någon del.

Svea hovrätt uppehåller sig vid frågan om tillämpningen av en förvaltningsförfarandelag i besvärsmål hos hovrätt och högsta domstolen angående utsökning och gåvoskatt. Hovrättens uppfattning är att nuvarande ordning bör bibehållas med rättegångsbalken som rättesnöre. Som ett särskilt skäl härför åberopar hovrätten att enhetliga bestämmelser om särskilda rättsmedel då alltjämt kommer att gälla för mål och ärenden vid de judiciella domstolarna.

I fråga om *förfarandet hos kommunernas beslutande församlingar* görs i remissyttrandena ingen annan mening gällande än att det, såsom besvärssakkunniga föreslagit, skall tas undan från tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet.

Beträffande *förfarandet hos kommunala styrelser, nämnder m. m.* delar meningarna sig starkt i fråga om tillämpningen av en lag om förvaltningsförfarandet.

Av de kommuner som hörts *tillstyrker* följande *besvärssakkunnigas förslag om ge-*

nerell tillämpning hos nämnda kommunala organ eller lämnar det utan erinran: *Enköpings stad, Värnamo stad, Tranås stad, Forserums kommun, Norrahammars köping, Göteryds kommun, Ljungby stad, Älmhults köping, Åseda köping, Visby stad, Slite köping, Ystads stad, Trelleborgs stad, Bjuvs köping, Lomma köping, Arvika stad, Säffle stad, Hagfors kommun, Västerås stad, Köpings stad, Norbergs köping, Gävle stad, Iggesunds kommun, Frösö köping, Bollnäs stad, Ovansjö kommun, Luleå stad* och *Nederkalix kommun.* Västerås stad förordar dock en grundlig bearbetning av förslaget av hänsyn till den oreglerade förvaltningen.

I de tillstyrkande yttrandena hänvisas i allmänhet till de skäl besvärssakkunniga anfört. Sålunda förklarar t. ex. Gävle stad, att värdet av enhetlighet bör vara avgörande och att det bör vara möjligt att finna praktiska vägar för att undvika olägenheter av de föreslagna formföreskrifterna.

Efter att ha erinrat om att behovet av allmänna förvaltningsregler är mycket olika för olika myndigheter understryker *länsstyrelsen i Jämtlands län* att, om anledning föreligger att närmare reglera förvaltningsförfarandet hos statliga myndigheter, så kan behovet av sådana regler ingalunda vara mindre för förfarandet hos kommunala nämnder och styrelser m. m. *Offentlighetskommittén* framhåller att utsikten att efter besvär få till stånd ett riktigt och lämpligt avgörande aldrig kan utgöra en från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande ersättning för en omsorgsfull och tillförlitlig prövning i den första instansen. Kommittén finner det av detta skäl i hög grad angeläget att de regler som införs om förvaltningsförfarandet blir tillämpliga även inom den kommunala förvaltningen, framför allt inom sådan förvaltning som är reglerad genom särskild lagstiftning, såsom olika former av socialvård. Reglerna förklaras vidare böra gälla även vid tjänstetillsättningar och andra personalärenden inom kommunerna.

I flera yttranden framhålls som en allmän synpunkt att behovet av vägledande handläggningsregler är särskilt påtagligt när det gäller kommunala myndigheter. Så t. ex. i yttrandena från *kammarkollegiet* och *riksskattenämnden. Förvaltningsdomstolskommittén* betonar, att det från rättssäkerhetssynpunkt är av stort intresse att lagen blir tillämplig på administrativa partsärenden hos kommunernas styrelser och övriga verkställande organ men att lagbestämmelserna inte minst av hänsyn till dem bör göras så kortfattade och överskådliga som möjligt. *Sveriges fastighetsägareförbund* tillmäter lagens tillämpning inom den kommunala sektorn av förvaltningen stor betydelse. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller, att lagen bör tillämpas även inom den oreglerade kommunalförvaltningen men fäster uppmärksamheten vid det gränsdragningsproblem som ligger däri att styrelserna fullgör också från fullmäktige delegerade uppgifter.

Domkapitlet i Uppsala ärkestift konstaterar, att den kyrkliga förvaltningen på lokalplanet inte alls i samma utsträckning som den borgerligt kommunala förvaltningen handhas av administrativt skolade och förfarna tjänstemän. De kyrkliga kommunerna bör dock inte fördenskull tas undan från tillämpningsområdet men förfarandet bör utformas så att deras organ — liksom också andra organ utan för uppgiften utbildad personal — kan klara förfarandet utan större besvär. *Socialstyrelsen* anser inte lämpligt att lagen träder i kraft på det kommunala området, innan den organisatoriska förstärkning av kommunerna som pågår eliminerat det avsevärda antal kommuner, där förvaltningen ännu handhas av förtroendemän eller där tjänstemannakåren är underbemannad.

Länsstyrelsen i Kronobergs län framhåller, efter att ha uttalat sig till förmån för lagens tillämpning på den specialreglerade förvaltningen, att förhållandena ter sig på annat sätt inom den oreglerade förvaltningen. Det övervägande antalet ärenden är inte partsärenden. För de partsärenden som förekommer är behovet av en särskild handläggningsordning inte särskilt stort. För mindre kommuner utan kvalificerade tjänste-

män torde svårigheter möta vid lagens tillämpning. Av rättssäkerhetsskäl vill länsstyrelsen dock inte motsätta sig att lagen tillämpas inom både reglerad och oreglerad förvaltning.

Svenska kommunförbundet framför betänkligheter mot förslaget främst från arbetsorganisatoriska synpunkter men vill inte bestrida att visst behov av lagstiftning om förvaltningsförfarandet inom kommunalförvaltningen kan föreligga. Besvärssakkunnigas förslag bedöms emellertid vara alltför vittgående för att kunna tillämpas i den kommunala förvaltningen i förefintligt skick. En grundlig över- och omarbetning rekommenderas därför.

I *Stockholms stads* yttrande anförs att lagstiftningen inte utan stark omarbetning kan läggas till grund för tillämpning på den kommunala förvaltningen. Staden gör också gällande, att ett genomförande av lagen skulle kräva väsentliga personalförstärkningar, vilka skulle bli svåra att åstadkomma i ett arbetsmarknadsläge sådant som det nuvarande med brist på juridiskt och tekniskt utbildad arbetskraft. I sista hand finns därför risk att förslaget medför en försämring för allmänheten i form av ökade väntetider och försenad behandling av ärendena. *Arvika stad* uttalar att lagförslaget måste överarbetas grundligt, om tillämpning skall kunna komma i fråga för den oreglerade förvaltningens del.

Några kommuner tillstyrker *tillämpning endast på den specialreglerade kommunalförvaltningen* och avstyrker tillämpning inom den oreglerade kommunalförvaltningen, nämligen *Malmö stad, Lunds stad, Landskrona stad, Kristinehamns stad* och *Kiruna stad*. Som skäl hänvisas till den kommunala självbestämmanderätten inom den oreglerade sektorn. Malmö stad anser dock att lagen bör tillämpas på förfarandet hos kommunal besvärsnämnd.

Den kommunala myndigheten framträder inom den specialreglerade förvaltningen som ett överhetsorgan, vars beslut den enskilde har att underordna sig, säger *Svea hovrätt*. Myndighetens åtgärder kan ha en djupt ingripande betydelse för den enskilde i dylika fall. Rättssäkerhetsintresset träder därför i förgrunden och det är naturligt att förfarandet omgärdas av föreskrifter, som tryggar en likformig och objektiv handläggning. Hovrätten förordar sålunda att den specialreglerade kommunalförvaltningen omfattas av en lagstiftning om förvaltningsförfarandet. *JK* uttalar beträffande samma fråga, att någon tvekan inte kan råda om riktigheten av besvärssakkunnigas ställningstagande på denna punkt. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att mycket talar för att en lag om förvaltningsförfarandet under alla förhållanden på det kommunala området begränsas till att gälla hos sådana kommunala myndigheter som handlägger ärenden där rättsskyddssynpunkter väger tungt.

Beträffande den oreglerade kommunalförvaltningen anför *Svea hovrätt* att dess ärenden är av helt annan karaktär än den specialreglerade förvaltningens. Karakteristiskt är t. ex. för ärenden angående avtal att myndigheter och enskilda förhandlar med varandra i fria former och träffar sina avgöranden efter eget skön samt att uppkommande rättsförhållanden i huvudsak regleras av civilrättens bestämmelser. Mot den nuvarande, jämförelsevis formfria ordningen sägs anmärkningar knappast ha framkommit av den art att de ger anledning att ifrågasätta denna ordnings existensberättigande över huvud taget. Förhållandena synes berättiga till omdömet att det behov av förfaranderegler, som föreligger i fråga om egentlig myndighetsutövning, inte motsvaras av något liknande behov för den oreglerade förvaltningens vidkommande. Hovrätten erinrar också om att det i samband med tillkomsten av 1953 års kommunallag kraftigt underströks värdet för kommunerna av att kunna driva verksamheten i de former och enligt de metoder, som befunnits lämpliga allt efter skiftande lokala behov. Efter en systematisk genomgång av lagförslagets viktigare paragrafer till utrönande av deras tillämpbarhet inom den oreglerade kommunalförvaltningen kommer hovrätten till slutsatsen att de inte lämpligen

bör gälla inom denna förvaltning. Hovrätten ifrågasätter också om inte förhandenvaron av offentlig kritik generellt sett är mer ägnad att förebygga olämpliga beslut än aldrig så ingående föreskrifter om förfarandet. Mot direkta lagöverträdelser och därmed jämförliga fel sägs besvärsrätten utgöra det viktigaste korrektivet.

Den kommunala självstyrelsens särart måste beaktas säger *JK* och erinrar om de överväganden som förekom i anslutning till kommunalförvaltningens inordnande under JO:s tillsyn 1957. Ämbetet har vid övervägande av synpunkterna stannat för att förorda att behovet av förfaranderegler för den kommunala egenförvaltningens del prövas inom kommunallagarnas ram, därvid de kommunala besvärsnämndernas ställning bör beaktas särskilt. Också *Vetlanda stad* anser att frågan om lagens tillämpning på det kommunala fältet bör prövas med särskilt beaktande av möjligheterna att avskilja detta och eventuellt i kommunallagstiftningen ta in de förfaranderegler som anses erforderliga.

Helt avstyrkande yttranden vad gäller lagens tillämpning inom kommunalförvaltningen föreligger från *Uppsala stad, Växjö stad, Hälsingborgs stad, Hallstahammars kommun, Gällivare kommun, Östersunds stad, Lits kommun* samt *Jämtlands läns landsting.*

I motiveringarna hänvisas i allmänhet till kommunalförvaltningens heterogena natur, den kommunala självbestämmanderättens principer, behovet av handlingsfrihet i kommersiella m. fl. ärenden samt brist på personal med tillräckliga kunskaper för tillämpning av ett rättegångsliknande förfarande. Vidare görs det gällande att förfarandet i kommunalförvaltningen är så tillfredsställande anordnat att något reformbehov inte föreligger. Följande synpunkter synes därutöver vara av särskilt intresse. *Uppsala stad* betecknar det som ett misstag att jämställa den specialreglerade kommunala förvaltningen med statlig förvaltning, eftersom det även på dess områden enligt lagstiftarens intentioner av principiella skäl är betydelsefullt att den kommunala självstyrelsen kan fungera som sådan. Med skärpa framhålls, att lagförslaget på den oreglerade kommunalförvaltningens område skulle innebära så betydande inskränkningar av handlingsfriheten att myndigheternas möjligheter att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina uppgifter skulle äventyras allvarligt. Den relativa formfrihet, som tillämpas inom kommunalförvaltningen, sägs vidare inte ha varit till men för den enskilde i hans mellanhavande med den kommunala myndigheten.

Växjö stad hävdar, att nuvarande lagstiftning ger tillräckliga rättssäkerhetsgarantier inom kommunalförvaltningen och hänvisar till den medborgarmedverkan i förvaltningen, som erhålls genom att kommunala förtroendemän är ledamöter av de beslutande organen, och till kommunalbesvärsinstitutet. För den specialreglerade förvaltningens del pekas på de särskilda förfaranderegler som finns i författningarna. Liknande skäl anförs av *Hälsingborgs stad,* som vidare uttalar att större delen av det kommunala området inte är i behov av en så genomgripande reglering som den föreslagna. Endast för sådana ärenden, som rör frihetsberövanden inom den sociala sektorn, synes enligt yttrandet tillräckliga motiv föreligga för en gemensam lagstiftning. Staden sätter också i fråga riktigheten av besvärssakkunnigas bedömning att en förstärkning av tjänstemannainslaget i den kommunala förvaltningen är att vänta. Även i andra yttranden uttalas tvivel om att organisatoriskt underlag finns i kommunalförvaltningen för tillämpning av en sådan lagstiftning som den föreslagna. Det påpekas därvid att förfarandelagen förutsätter kännedom om innehållet i vissa delar av rättegångsbalken och andra frågor av juridisk eller eljest domstolsmässig natur.

Hallstahammars kommun anser, att det med fog kan sägas att förvaltningsförfarandet inom primärkommunerna i allmänhet är snabbare och effektivare än inom statsförvaltningen på grund av ett mindre byråkratiskt förfarande och en smidigare anpassning till de praktiska förhållandena.

Detta oaktat torde inte kunna sägas, att rättssäkerheten i partsärenden inom kommunerna är otillfredsställande. Skulle nuvarande ordning, i motsats till vad kommunen menar, anses vara behäftad med brister i olika avseenden föreslår kommunen att frågan om ett speciellt förvaltningsförfarande för kommunerna görs till föremål för en särskild utredning.

Gällivare kommun hävdar att, om nuvarande förfaranderegler inom kommunalförvaltningen anses böra kompletteras, det för den oreglerade förvaltningens del bör ske i kommunallagarna och för den reglerade förvaltningens vidkommande i de olika specialförfattningarna.

Beträffande lagens tillämpning på den oreglerade kommunalförvaltningen kan också nämnas att det bl. a. i *Kristinehamns stads* och *Kiruna stads* yttranden framhålls att, eftersom förfarandet hos kommunernas fullmäktige undantagits, också förfarandet hos deras styrelser bör vara undantaget med hänsyn till att styrelserna ofta på grund av delegation fullgör uppgifter som ankommer på fullmäktige.

Om man bortser från kommunal besvärsnämnd synes de skäl ej övertygande som besvärssakkunniga anfört för att förfarandet inom den oreglerade kommunalförvaltningen bör falla under en lag om förvaltningsförfarandet, hävdar *Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Föreningen Sveriges stadsdomare. Länsstyrelsen i Malmöhus län* hänvisar till vad som anförts från kommunalt håll inom länet och finner det så vägande att förslaget i vad det gäller tillämpningen på oreglerad kommunal förvaltning bör göras till föremål för ytterligare överväganden.

Svenska stadsförbundet betecknar som utmärkande för kommunalförvaltningen att det i princip är förtroendevalda lekmän som har ansvaret för organens beslut. Den omständigheten borde ha lett till den bedömningen att lagen ej bör tillämpas på kommunal förvaltning. Förbundet riktar också invändning mot besvärssakkunnigas uttalande att den organisatoriska förstärkningen med tjänstemän i kommunerna gör att betänkligheter inte behöver möta från organisatorisk synpunkt beträffande lagens tillämpning. Förbundet bestrider visserligen inte att tjänstemannakåren inom den kommunala sektorn successivt byggs ut men framhåller att utvecklingen i kommunerna under senare år kännetecknats snarast av en strävan att åstadkomma ökat lekmanna-inflytande. Som exempel pekas på systemet med heltidsengagerade förtroendemän. I fråga om en tillämpning av lagen inom den specialreglerade kommunalförvaltningen gör förbundet gällande att en mera formbunden ordning än den specialförfattningarna nu påbjuder inger betänkligheter med tanke på riskerna för ökad arbetsbelastning och därmed sammanhängande konsekvenser. Som sammanfattning uttalar förbundet att, om en för statlig och kommunal förvaltning gemensam förfarandelag skall tillskapas, så måste förslaget undergå en omfattande överarbetning, vid vilken företrädare för kommunerna medverkar.

Svenska landstingsförbundet finner det inte tillrådligt att en lag om förvaltningsförfarandet görs tillämplig inom landstingsförvaltningen. Som skäl hänvisas framför allt till att de föreslagna bestämmelserna i lagen ter sig främmande för sådan förvaltning. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* avstyrker likaså lagens tillämpning inom kommunalförvaltningen under hänvisning bl. a. till den traditionella rörelsefrihet som kommunerna är vana vid och riskerna för byråkratisering.

I några yttranden tas till särskilt bedömande upp om lagen bör tillämpas i *de ärenden inom den oreglerade förvaltningen som angår kommunala tjänstemäns ställning och förhållanden. Svea hovrätt* finner att de beslut som de kommunala organen fattar i sådana ärenden i viss mån är jämförbara med kvalificerade förvaltningsakter, dvs. med beslut i samband med egentlig myndighetsutövning. Hovrätten anser emellertid att förhandlingsrätten i förening med rätten att anföra kommunalbesvär och föra talan vid domstol erbjuder tillräckligt rättsskydd för de kommunala tjänstemän-

nen. Hovrätten diskuterar också om lagen bör tillämpas hos kommunal besvärsnämnd men kommer till den slutsatsen att någon skyldighet för besvärsnämnd att iaktta förfarandelagens bestämmelser inte bör lagfästas särskilt i betraktande av att sådan nämnd är ett fakultativt organ. Hovrätten förordar i stället att det överlåts åt kommun att genom föreskrift i reglementet för besvärsnämnd bestämma om reglerna skall lända till efterrättelse för nämnden. *Svenska stadsförbundet* finner att den föreslagna lagstiftningen i vissa stycken skulle vara direkt olämplig vid handläggningen av ärenden av personaladministrativ art och hänvisar till riskerna för praktiska komplikationer.

I fråga om tillämpningen av en lag om förvaltningsförfarandet i *regerings- och departementsärenden* anför *JK*.

Enligt ämbetets mening bör Kungl. Maj:t i statsrådet helt undantagas från lagens tillämpningsområde. Det torde kunna förutsättas, att de allmänna regler, som ges i en lag om förvaltningsförfarandet, kommer att i den utsträckning, som är motiverad, iakttagas även utan särskilda föreskrifter därom. Med hänsyn till de särskilda förhållanden, som anknyter till regeringsärendena, torde man därför böra avstå från en direkt lagreglering. Frågan om handläggningen av administrativa partsärenden inom statsdepartementen, som beredningsinstans för Kungl. Maj:t eller som självständigt beslutande, synes vidare böra närmare övervägas i anslutning till författningsutredningens betänkanden.

Svea hovrätt ifrågasätter lämpligheten att ta upp frågan om förfarandet i regerings- och departementsärenden i förevarande lagstiftningssammanhang under en pågående författningsrevision. Hovrätten ingår vidare på ett bedömande av den föreslagna ordningens förenlighet med bestämmelserna i gällande grundlag om regeringsärendenas beredning och avgörande. Vägande invändningar synes hovrätten kunna göras mot besvärssakkunnigas tankegång att Konungens befogenhet enligt 5 § RF att meddela föreskrifter om statsdepartementens benämningar och fördelningen av ärendena mellan departementen, vilken befogenhet ansetts innefatta även rätt att meddela föreskrifter om arbetet i departementen, inte skulle vara exklusiv. Hovrätten anser att det på goda grunder kan göras gällande att befogenheten är exklusiv och att riksdagen sålunda grundlagsenligt inte kan medverka vid utformningen av departementsstadgan och anslutande bestämmelser i annan ordning än med stöd av sin budgetmakt. Med skäl kan också enligt hovrättens mening den frågan ställas om inte spörsmål angående regeringsärendens beredning faller inom det för grundlag förbehållna området. Hovrätten hänvisar i detta hänseende till 10 § RF, som enligt dess mening kan ha ett vidsträcktare verkningsområde än besvärssakkunniga föreställt sig. Det är också hovrättens uppfattning att RF:s föreskrifter om ärendes avgörande är så utformade att det frågekomplex som hör samman härmed måste anses förbehållet reglering i grundlag. Hovrättens slutsats blir att de betänkligheter som kan resas mot förslaget från konstitutionell synpunkt torde vara av den art att för dess tillämpning på regeringsärenden i de angivna avseendena krävs en uttrycklig bestämmelse i RF. Hovrätten tillägger att dess erinringar inte har avseende på de fall, när en departementschef handlägger ärende med självständig beslutanderätt.

Länsstyrelsen i Jönköpings län finner det uppenbart att stora delar av lagen inte rimligen kan tillämpas i fråga om Kungl. Maj:ts kansli och ifrågasätter om inte lagens giltighet bör begränsas till i huvudsak vissa delar av fjärde avdelningens bestämmelser om besvärsförfarandet.

Att *enkla förvaltningsgöromål* hänförs under en allmän förfarandelag framstår för *JK* som otillfredsställande, även om lagens tillämpning väsentligen endast skulle bli symbolisk. Ämbetet förklarar sig emellertid dela besvärssakkunnigas uppfattning att en generell gränsdragning efter ärendenas vikt och omfattning knappast låter sig göra. En bättre precisering av begreppet »ärende» bör dock enligt ämbetets mening kunna ge en i huvudsak lämplig lösning.

Regeringsråden Jarnerup, Hjern, Walberg, Körlof, Wieslander och *Paulsson* anser att det under alla förhållanden bör tillses att de enkla förvaltningsbestyren faller utanför lagens tillämpningsområde. *Överståthållarämbetet* är av samma mening.

Länsstyrelsen i Gotlands län utvecklar sina synpunkter på samma gränsdragningsfråga sålunda.

När det gäller att avgränsa tillämpningsområdet för lagen bör man enligt länsstyrelsens mening ha som riktlinje att ej föra in under lagen det som icke naturligt hör dit och som ej är i behov av någon reglering. Med denna utgångspunkt bör de enkla förvaltningsbestyren utmönstras ur lagen. Visserligen talar de sakkunniga om »en huvudsakligen blott symbolisk tillämpning», därmed alluderande på att förvaltningsbestyren i regel behandlas helt muntligt och att enligt förslaget lagens förfaranderegler då gäller blott i tillämpliga delar. En hel del dylika ärenden anhängiggöres dock genom skriftlig ansökan, och för dessa ärenden kommer samtliga lagens bestämmelser att gälla med därav följande onödig formbundenhet. Det synes icke uteslutet att utforma bestämmelser, genom vilka tvistiga ärenden av ifrågavarande slag bringas in under lagens regelsystem, medan alla de ärenden av denna typ, som icke erbjuder några som helst problem, hålles utanför lagens ram. Ehuru länsstyrelsen är medveten om att det kan möta svårigheter att avskilja de enkla förvaltningsbestyren från övriga slag av ärenden, vågar länsstyrelsen dock utgå från att en nöjaktig saklig sådan begränsning kan göras och anser att det fortsatta beredningsarbetet bör inriktas härpå.

Flertalet rena rutin- och bagatellärenden fordrar i regel ingen nämnvärd utredning och myndigheterna kan i stor utsträckning skilja dem från sig genom ett enkelt och formlöst förfarande, framhåller *länsstyrelsen i Jämtlands län.* Varje form av reglering av förfarandet i dessa ärenden måste enligt länsstyrelsens mening innebära att förfarandet betungas och tillkrånglas. Även om svårigheter föreligger att avskilja de enkla förvaltningsärendena från andra slag av ärenden, synes det dock länsstyrelsen att en dylik begränsning bör närmare utredas och övervägas. *Försäkringsinspektionen* uppmärksammar också, att intet undantag görs i lagförslaget för enkla förvaltningsbestyr, såsom ärenden angående avskrift av allmän handling, utfärdande av registerutdrag och utfärdande av läkarintyg samt att, om ett sådant ärende anhängiggörs genom en skriftlig ansökan, samtliga lagens regler blir tillämpliga. Enligt försäkringsinspektionens uppfattning är det inte påkallat att i otvistiga rutin- och bagatellärenden tillämpa samma förfaranderegler som skall gälla i ärenden av mera kvalificerad natur. Eftersom förvaltningsförfarandet inte bör formbindas i större utsträckning än som i sak kan anses erforderligt, förordar försäkringsinspektionen att otvistiga rutin- och bagatellärenden i vidast möjliga mån förs utanför tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet. Samma ståndpunkt intar *kammarkollegiet, riksskattenämnden* och *förvaltningsdomstolskommittén.*

Domstolskommittén vill inte instämma i besvärssakkunnigas antagande att reglerna i lagförslaget inte skulle inverka hinderligt på handläggningen av enkla förvaltningsbestyr. Kommittén utvecklar sin mening på följande sätt.

Det vore inte ägnat att förvåna om de tjänstemän, vilka syssla med bagatell- och rutinärendena, i medvetandet att deras handlande regleras av en omfattande och allmänt hållen lagstiftning, vars rätta tillämpning förutsätter ingående förtrogenhet med lagens förarbeten, kan bli osäkra och mindre effektiva i sin tjänsteutövning. Regler för handläggning av dylika ärenden borde hellre vara av enkel, lättöverskådlig och om möjligt absolut karaktär. Domstolskommittén är därför av den uppfattningen att bagatell- och rutinärendena bör undantagas från förfarandelagens tillämpningsområde.

Frågan huruvida eller i vilken utsträckning *ärenden, som avgörs genom beslut utan rättsverkan,* bör omfattas av lagstiftning, anser *JO* böra bli föremål för närmare överväganden. Att låta t. ex. de föreslagna kommuniceringsreglerna gälla också för den oerhört stora grupp ärenden som endast avser förslag och andra yttranden till beslutsmyndighet skulle enligt JO medföra en administrativ omgång, som näppeligen kan vara motiverad av rättssäkerhetsskäl.

Lantmäteristyrelsen konstaterar, att besvärssakkunniga från lagens tillämpningsom-

råde inte avskilt de enkla förvaltningsbestyren och inte heller den mycket stora grupp ärenden, som inte är förenade med beslut, som utövar rättsverkningar, för lantmäteriets del främst ärenden angående meddelande av upplysningar, lämnande av råd, avgivande av yttranden och förslag. Styrelsen säger sig inte ha kunnat finna att övertygande skäl anförts för en så vidsträckt avgränsning. Genom att lagförslagets tillämpningsområde blivit så vitt har vidare uppenbarligen betydande svårigheter uppkommit att göra de allmänna bestämmelserna och bestämmelserna om förfarandet i första instans tillräckligt flexibla. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* framhåller, att behovet av lagreglering uppenbarligen är störst beträffande ärenden, som avgörs genom rättsligt bindande beslut, och ifrågasätter om det inte vid en så stor och genomgripande lagstiftningsreform som den planerade vore klokast att gå fram med viss försiktighet och i främsta rummet tillgodose behovet av lagregler på områden, där ett verkligt behov av rättslig reglering finns. *Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Föreningen Sveriges stadsdomare* förklarar sig vara tveksamma, om det är riktigt att åtminstone i en första omgång låta en lag om förvaltningsförfarandet få ett så vidsträckt tillämpningsområde som föreslagits. Försiktigheten hade måhända bjudit att begränsa lagens räckvidd till de områden, där behovet av lagstiftning visat sig alldeles särskilt påtagligt. I både juridiska fakultetens och föreningarnas yttranden tillfogas att, om lagen begränsades till att avse ärenden, som avgörs genom rättsligt bindande beslut, det sannolikt skulle bli möjligt att ge dess regler ett precisare innehåll.

Egentliga rättssäkerhetssynpunkter kan enligt *JK* ej anföras för en reglering av förfarandet i vad ämbetet kallar serviceärenden, dvs. ärenden angående råd och anvisningar etc. De skäl som föreligger för en sådan reglering förklaras vara av ringare kvalitet och kunna lättare få stå tillbaka för förvaltningens krav på obundenhet. Den tanken framförs att för dessa ärendens del prövas möjligheten att meddela erforderliga regler i ett särskilt kapitel i lagen, om ärendena över huvud skall omfattas av en förfarandelag. Dessa regler bör i så fall göras enklare än bestämmelserna för ärenden, som är av direkt betydelse för de enskildas rättssäkerhet.

Att behov från rättssäkerhetssynpunkt saknas att reglera förfarandet i ärenden angående meddelande av oförbindande beslut framhålls också av *riksrevisionsverket, försäkringsinspektionen, länsstyrelsen i Gotlands län* och *förvaltningsdomstolskommittén*. Dessa instanser avstyrker under hänvisning härtill att lagen görs tillämplig i sådana ärenden. Försäkringsinspektionen tillägger, att besvärssakkunnigas förslag på denna punkt innefattar en likriktning och en beskärning av myndigheternas handlingsfrihet, som inte synes vara sakligt påkallad.

Under hänvisning till att onödig formbundenhet bör undvikas förordar *socialstyrelsen* att lagens tillämpning begränsas till ärenden, som avgörs genom förvaltningsakter, dvs. rättsligt bindande beslut. Beslut utan rättsliga verkningar bör kunna ges under friare former än lagen om förvaltningsförfarandet anvisar, anför *domstolskommittén* och tillfogar att frågan om regler för förfarandet i ärenden av dessa slag i mån av behov synes kunna lösas genom bestämmelser av typen servicecirkulär. *Statens naturvårdsnämnd,* vars beslut till övervägande delen saknar rättsliga verkningar, förklarar att de föreslagna lagbestämmelserna i vissa avseenden skulle göra handläggningen av ärendena starkt formbunden och omständlig med härav följande svårigheter för nämnden att på ett rationellt sätt fullgöra sina åligganden. Ett tillfredsställande skydd för rättssäkerhetsintressena skulle enligt nämndens mening kunna uppnås genom en lagstiftning, som åtminstone i huvudsak begränsades till att gälla enbart ärenden, där beslut med rättsliga verkningar kan meddelas. Samma uppfattning företräds av *riksantikvarieämbetet* och *statens vatteninspektion.*

Även om noggrannhet och omsorg krävs också i ärenden avseende råd, upplysningar, anvisningar o. d., torde det enligt *riks-*

skattenämnden utan olägenhet vara möjligt att ta undan förfarandet i dylika ärenden från reglering i lag. Den föreslagna handläggningsordningen skulle i vissa fall verka onödigt betungande och nämnden befarar till och med att den upplysnings- och rådgivningsverksamhet, som vissa myndigheter bedriver, skulle bli så pass tungrodd att myndigheterna till nackdel för allmänheten skulle kunna finna lämpligt att begränsa denna del av sin verksamhet. Nämnden förordar därför att ärenden avseende beslut av oförbindande karaktär lämnas utanför tillämpningsområdet.

Kammarkollegiet ser det som angeläget, att man inte gör ramen för lagens tillämpning vidare än vad som kan anses påkallat. I yttrandet framhålls särskilt att lagens tillämpning på en sådan ärendegrupp som ärenden angående avgivande av yttranden uppenbarligen skulle verka tyngande. Förhållandet åskådliggörs närmare.

Härvid må pekas på en sådan förvaltningssektor som t. ex. domänstaten, där ett och samma ärende kan behandlas hos en rad sinsemellan över- och underordnade myndigheter för att till slut avgöras av Kungl. Maj:t. Ärendet kan också, myndighet efter myndighet upp till slutavgörandet, komma att bli föremål för remissbehandling, vilket innebär en serie ärenden angående avgivande av yttrande. En och samma myndighet kan, innan frågan blir slutligt avgjord, efter remiss eller eljest ha att avgiva yttrande i ärendet flera gånger. Enligt förslaget skall enskild, som är part i ett dylikt ärende, varje gång erhålla del av yttrandet i föreskriven ordning.

Den av de sakkunniga själva förordade avvägningen mellan rättssäkerhetsintressen och myndigheternas behov av obundenhet bör enligt kollegiets mening medföra, att ärenden varom nyss sagts undantagas från en förfarandereglering. Intresset av ordnade, enhetliga former kan här ej väga över behovet av obundenhet. De sakkunnigas förslag tar på denna punkt också för liten hänsyn till den utveckling av förvaltningsarbetet som skett och sker.

Yttrandet mynnar ut i ett förord för en begränsning av tillämpningsområdet till ärenden angående beslut, som utövar rättsliga verkningar. Vissa handläggningsregler anses dock böra göras tillämpliga över hela förvaltningsområdet. Som exempel nämns jävsreglerna.

Som en väsentlig fråga av allmän räckvidd betecknar *länsstyrelsen i Gotlands län* spörsmålet om en lag om förvaltningsförfarandet automatiskt bör få *giltighet över hela förvaltningsfältet* eller – såsom alternativt vore tänkbart — i likhet med allmänna verksstadgan få tillämpning allenast i den mån föreskrift lämnats därom. Länsstyrelsen utvecklar sin mening härom sålunda.

Vad det senare spörsmålet beträffar kan praktiska skäl tala för användande av modellen vid allmänna verksstadgans utförande. En viss betänksamhet inger det också att låta förfarandereglerna bli automatiskt tillämpliga över hela det disparata förvaltningsfältet. Om den krympning och förenkling av lagen som länsstyrelsen i det föregående förordat blir vidtagen, är det å andra sidan angeläget att lagen icke i huvudsak blir tillämplig inom förvaltningsområden, där känslan för dess förfaranderegler ändå är tämligen levande. Den gissningen kan nämligen vågas att vid den uppläggning varom nu är tal effektivitetsskäl och nödvändigheten av fullt fria händer kommer att åberopas för att icke behöva bli förd in under lagens regler och att detta kommer att ske från håll, där den stadga och lyhördhet för den enskildes rättigheter, som en administrativ förfarandelag successivt avses komma att ingjuta, mest är i behov av lagstöd. Ganska tyngande skulle det vidare komma att bli att behöva leta reda på något specialstadgande för att få veta om ett visst förvaltningsärende skall följa den allmänna lagens regler eller ej. Länsstyrelsen godtager därför de sakkunnigas förslag att lagen skall bli tillämplig över hela förvaltningsfältet.

Regeringsråden Jarnerup, Hjern, Walberg, Körlof, Wieslander och *Paulsson* konstaterar, att det är otänkbart att före lagens ikraftträdande hinna genomgå alla specialförfattningar för att åstadkomma samordning med den nya lagen. I den mån samordningen inte hinns med före ikraftträdandet, torde, om besvärssakkunnigas ståndpunkt godtas, under kortare eller längre tid åtskillig osäkerhet kunna uppstå i tillämpningen. De anför vidare att de anförda olägenheterna synes kunna undgås på ett smidigt sätt, om lagens tillämpningsområde bestäms med hjälp av samma lagstiftningsteknik som använts vid införandet av förordningen om förfarandet vid viss

konsumtionsbeskattning och allmänna verksstadgan. Detta skulle innebära att lagen får karaktär av en ramlagstiftning, som sätts i kraft — helt eller delvis — för varje särskilt område för sig med stöd av bestämmelse i den därför gällande speciallagstiftningen, vilken samtidigt ses över. Åtminstone några av de viktiga speciallagarna, t. ex. de som rör administrativa frihetsberövanden, skulle överses före den nya lagens utfärdande, så att den omedelbart kan göras tillämplig på dessa områden. Övrig speciallagstiftning överses successivt under de följande åren. Om än den tilltänkta lagstiftningens tillämpningsområde begränsas formellt, kan den förväntas liksom rättegångsbalken utöva inflytande utanför sitt eget område. På detta sätt kan den även indirekt stödja upprätthållandet av de principer om objektivitet och hänsynsfullhet vid behandling av enskilda intressenter på vilka lagen är uppbyggd. *Regeringsråden Björne, Eckerberg, Nevrell, Lorichs, Hegrelius, Wilkens, Ringdén, Martenius* och *Cars,* vilka, som har nämnts förut, förordar en jämförelsevis kort förfarandelag för förvaltningsverksamheten i första instans, framhåller att deras betänkligheter mot ett omfattande lagverk gör sig gällande även om den föreslagna lagstiftningen ges formen av ramlagstiftning, som sätts i kraft efter hand för olika förvaltningsområden.

JK anför i fråga om själva ikraftträdandemetodiken att en lösning efter mönster av allmänna verksstadgan med successivt ikraftträdande för olika områden efter förordnande av Kungl. Maj:t skulle innebära att man undgår den osäkerhet i tillämpningen, som eljest måste uppträda under övergångstiden mellan lagens ikraftträdande och specialförfattningarnas översyn för skilda områden. Metodiken ger vidare en viktig ny möjlighet att reglera lagens tillämpningsområde. Ämbetet anser därför att så betydande fördelar uppnås genom lösningen att den bör vinna tillämpning.

Enligt *förvaltningsdomstolskommitténs* mening torde försiktigheten bjuda, att en lag om förvaltningsförfarandet inte görs generellt tillämplig på ett stort, svåröverblickbart fält. I stället bör man följa den väg, som kommit till användning i allmänna verksstadgan och förordningen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning. Bästa möjliga garantier skulle då erhållas för att lagens bestämmelser blir tillämpliga på ett förvaltningsområde endast i den mån bestämmelserna befinnes ändamålsenliga. Konstruktionen sägs samtidigt öppna möjlighet att låta vissa grupper av förvaltningsärenden, för vilka behov av reglering inte föreligger, t. ex. otvistiga bagatell- och rutinärenden, eller för vilka redan en tillfredsställande specialreglering finns, falla utanför lagens tillämpningsområde utan att lagen för den skull behöver betungas med detaljerade undantagsbestämmelser.

Den skildrade metodiken förordas också av *RÅ, försäkringsdomstolen, kammarrätten, domstolskommittén, generaltullstyrelsen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen* och *överståthållarämbetet.*

KAPITEL V Allmänna överväganden

En reglering av förvaltningsförfarandet utgör självfallet som JO framhåller endast en av de faktorer, som främjar rättssäkerheten i förvaltningen. Men detta förhållande talar inte mot att ansträngningar görs att få en sådan reglering till stånd i all synnerhet inte då det står klart att en allmän reglering av förvaltningsförfarandet utgör en av de viktigaste av dessa faktorer. Man bör då inte lämpligen ge upp tanken på en allmän lag och försöka kompensera förlusten genom en mera omsorgsfull utformning av specialförfattningarnas förfaranderegler såsom föreslås i några remissyttranden.

Luftfartsstyrelsens uttalande att nutida krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet inte tillgodoses med gällande ofullständiga och delvis ålderdomliga eller i glömska fallna bestämmelser ger en träffande bild av dagens läge. Det torde vidare som JK framhåller förhålla sig så att inte bara rättssäkerheten utan också arbetseffektiviteten allmänt sett främjas av ordnade handläggningsformer. Man bör också ta fasta på det av flera remissinstanser betonade förhållandet att de rättsliga traditioner, som tar sikte på enskilds rättssäkerhet i förvaltningsförfarandet, inte förmår att tränga igenom av egen kraft på många håll hos nybildade myndigheter och lokala organ, ofta beroende på att dessa saknar tillgång till tjänstemän med förvaltningsrättslig tradition i blodet. Slutsatsen blir alltså densamma som besvärssakkunnigas och flertalet remissinstansers, nämligen att allmänna regler om förvaltningsförfarandet främst med tanke på rättssäkerheten bör komma till stånd. Men när det gäller reglernas tillämpningsområde, innehåll, omfattning och utförlighet framstår en grundlig omprövning av besvärssakkunnigas lagförslag som oundviklig mot bakgrund av innehållet i remissyttrandena.

Den allmänna meningen synes vara att, om allmänna regler skall meddelas om den administrativa proceduren, inte bara *besvärsförfarandet* utan också *förfarandet i första instans* skall tas med. JO och många med honom anser t. o. m. att huvudvikten bör läggas på förfarandet i första instans. Någon tvekan behöver alltså knappast råda på denna punkt.

Nio ledamöter av regeringsrätten har föreslagit att lagstiftningsuppgiften delas upp på en författning om administrativt besvärsförfarande, som grundas på besvärssakkunnigas förslag, och en jämförelsevis kort förfarandelag för första instans. En sådan lösning kan ha fog för sig om en utförlig reglering av besvärsförfarandet önskas. Väljs däremot ingen ingående reglering av detta förfarande, synes den naturliga lösningen vara att reglerna om besvärsförfarandet och förfarandet i första instans samlas i *en* författning. Det är vad som föreslås.

Nyssnämnda ledamöter av regeringsrät-

ten anmärker också att uttrycket förvaltningsförfarande inte har sådan bestämd innebörd att det bör användas i författningstext. Närmast till hands liggande alternativ synes vara »handläggning av förvaltningsärenden» eller något liknande. Denna benämning synes emellertid alltför tung och ohanterlig. Ordet förvaltningsförfarande får anses ha vunnit sådan hävd numera att det i och för sig borde kunna användas i lagens rubrik. Också mot »lag om förvaltningsförfarandet» kan emellertid riktas den kritiken att det är en för lång och opraktisk benämning på en lag till vilken det ofta skall hänvisas både i författningstext och i andra sammanhang, t. ex. handböcker. Ett kortare namn på lagen bör därför eftersträvas.

Allra mest tilltalande skulle det vara om lagen fick kallas »Förvaltningsbalk». Lagens centrala ställning och stora betydelse inom hela den offentliga förvaltningen skulle då framhävas på ett alldeles särskilt sätt. Det saknas emellertid tradition att falla tillbaka på i detta fall. Härtill kommer att den lag som kommer att föreslås blir mycket kort och ej kapitelindelad som balkarna eljest är. I stället för förvaltningsbalk synes lagen därför lämpligen kunna kallas »*Förvaltningslag*» som är ett kort och lätthanterligt namn. Överensstämmelse vinns då också i namnfrågan med lagens norska motsvarighet.

Vid sin behandling av besvärsförfarandet kom besvärssakkunniga naturligt nog också in på frågan om *processen hos förvaltningsdomstolarna*. De stannade för att föreslå att denna görs till föremål för lagstiftning tillsammans med förfarandet hos administrativ myndighet i första instans och besvärsinstans. En avvisande inställning till förslaget i denna del har emellertid intagits vid remissbehandlingen av majoriteten av ledamöterna i regeringsrätten samt av övriga förvaltningsdomstolar och de flesta instanser som står dem nära. Härtill kommer att förvaltningsdomstolskommittén numera (SOU 1966: 70) lagt fram förslag till lagar med regler om processen i regeringsrätten och kammarrätt motsvarande dem som finns i lagen om försäkringsdomstolen. Förvaltningslagen synes därför böra inriktas odelat på den genuina förvaltningen. Förvaltningsdomstolsprocessen bör åtminstone tills vidare lämnas ur sikte.

Om lagens regler inte skall tillämpas hos förvaltningsdomstol, när den prövar besvär över förvaltningsmyndighets beslut, bör den givetvis ej heller gälla hos hovrätt eller högsta domstolen, när sådan *allmän domstol* prövar administrativa besvär. Övertygande skäl har vidare framförts från remissinstanserna mot att lagen blir tillämplig hos allmän domstol i s. k. rättsvårdsärenden och i andra domstolsärenden. Där bör hädanefter som hittills RB och den särskilda lagen om handläggning av domstolsärenden lända till efterrättelse. I personaladministrativa ärenden, där domstolen fullgör samma uppgifter som ankommer på förvaltande myndigheter i motsvarande situation, torde det däremot vara ändamålsenligt att lagen gäller, under förutsättning att personaladministrativa ärenden över huvud taget hör under lagen.

I detta sammanhang kan lämpligen också frågan om gränsdragningen mot rättegång diskuteras. Någon fullt rationell gräns torde inte kunna erhållas om inte från tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet avskils inte bara själva rättegångsmålen och ärenden, som handläggs i en ordning som är förbunden med rättegång, jämte domstolsärendena utan också ärenden i förfaranden, som kan mynna ut i, utgöra följd av eller eljest anknyta till rättegång, såsom förfarandet hos polismyndighet vid förundersökning i brottmål, förfarandet hos åklagare i mål eller ärende angående brott och förfarandet hos exekutiv myndighet i exekutivt mål eller ärende.

Såsom JK och Svea hovrätt påvisat låter det sig knappast göra att reglera förvaltningsärendenas beredning i statsdepartementen och förfarandet i övrigt hos *Kungl. Maj:t i statsrådet* samtidigt med förfarandet hos de underordnade myndigheterna utan så många inskränkningar och förbehåll att regleringen blir föga meningsfull utom vad

gäller själva anhängiggörandet av framställningar och besvär. I den mån grundlagen inte ger några anvisningar om handläggningen, torde det i stället lämpligen böra överlåtas åt praxis att utforma ordningen för densamma. Det ligger i sakens natur att ledning därvid i tillämpliga delar söks i en förvaltningslag vilken följts under ärendets handläggning i föregående instans.

Betraktat ur förvaltningsmyndigheternas synvinkel kommer förvaltningslagen alltså väsentligen att rikta sig till centrala ämbetsverk och andra riksmyndigheter, länsstyrelser och övriga regionala myndigheter samt lokala myndigheter.

När det gäller de lokala myndigheterna möter den särskilda frågan om lagen bör gälla också hos *kommunala myndigheter*. Det föreslås av besvärssakkunniga och synes vara den förhärskande meningen bland remissinstanserna. Det förtjänar betonas att de kommunala myndigheterna är de myndigheter, med vilka den enskilde oftast kommer i kontakt, och att dessa myndigheter i åtskilliga fall anförtrotts att handlägga ärenden angående frågor av den allra största betydelse för honom. Vidare äger dessa myndigheter i mindre utsträckning än t. ex. länsstyrelserna del i den förvaltningsrättsliga tradition som borgar för en handläggning som tillgodoser enskilds rättssäkerhet i önskvärd omfattning. Behovet av vägledande förfaranderegler ger sig till följd härav kanske starkast till känna just här. Det synes därför särskilt angeläget att lagen blir tillämplig på såväl det primär- som det sekundärkommunala planet.

Att vissa *begränsningar i sakligt hänseende* är nödvändiga till förmån för den kommunala självstyrelsen är uppenbart. Där kommunallagarna har handläggningsregler bör givetvis dessa och inte förvaltningslagens gälla. Remiss- och jävsreglerna kan anföras som exempel. Även om förvaltningslagen formellt görs tillämplig på självstyrelseärendena, blir den därför reellt endast i begränsad omfattning att tillämpa i sådana ärenden redan av nu nämnda skäl.

Betraktas tillämpningsområdet ytterligare ur saklig synvinkel innebär besvärssakkunnigas förslag att lagen skall gälla vid handläggningen av vad de sakkunniga kallar administrativa partsärenden. Med den definition besvärssakkunniga gett detta begrepp har det blivit mycket vittfamnande. Det innesluter sålunda även de allra enklaste förvaltningsgöromål och därjämte ärenden som avgörs genom beslut utan rättsverkningar. Vidare inrymmer det kommersiella ärenden, ärenden angående egenförvaltning och andra ärenden som avgörs genom avtal eller s. k. partsbesked. Den allmänna uppfattningen bland remissinstanserna är att besvärssakkunniga härmed skjutit över målet. Det skulle inte vara vare sig behövligt eller lämpligt att i en lag om förvaltningsförfarandet handläggningen regleras beträffande andra förvaltningsärenden än sådana som angår enskildas rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna eller inbördes och som avgörs genom bindande förvaltningsbeslut. I stort sett skulle tillämpningsområdet i enlighet härmed böra begränsas till ärenden, i vilka förvaltningsmyndigheterna i egenskap av organ för det allmänna och med stöd i författning ensidigt meddelar beslut som får bestämda rättsliga verkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde.

Det man då framför allt synes ha haft för ögonen är de regler som bestämmer det processuella skeendet, t. ex. regler om kommunikation, beslutsmotivering, beslutsdelgivning och besvärshänvisning. Man har inte velat se dessa centrala moment i handläggningen utformade med rättegång som förebild för andra ärenden än dem som skulle kunna kallas förvaltnings*rättsliga* partsärenden.

En förvaltningslag innehåller emellertid åtskilliga andra bestämmelser än dylika processregler. Där kommer att återfinnas sådana närmast ordningstekniska regler som de vilka handlar om ingivande av handling och anförande av besvär. Vidare märks regler om partsinsyn i utredningsmaterialet. Bland det, som inte hänför sig till det processuella skeendet, finns också frågan om jäv. Annat blir blandat arbetsmetodiskt och

processuellt, t. ex. bestämmelserna om remissförfarandet. Dessa olika omständigheter gör att förvaltningslagen som helhet inte lämpligen bör få sitt tillämpningsområde begränsat till förvaltningsrättsliga partsärenden. I stället bör lagen som sådan liksom sin norska motsvarighet ges en allmän syftning men tillämpningsområdet för dess processregler begränsas till förvaltningsrättsliga partsärenden med undantag dock bl. a. för sådana som utgör kommunala självstyrelseärenden. Till den närmare differentieringen återkommer framställningen vid övervägandena rörande 1–4 och 13 §§.

I ett stort antal remissyttranden förekommer uttalanden till förmån för en *selektiv tillämpning* i sakligt hänseende. Lagen skulle ges karaktär av en *ramlag* som sätts i kraft sakområde för sakområde genom särskilda lagstiftningsbeslut. För att lagen skulle bli tillämplig i barnavårdsärenden, taxeringsärenden eller personaladministrativa ärenden skulle alltså fordras en uttrycklig regel härom i själva barnavårdslagen, taxeringsförordningen respektive statstjänstemannalagen. Den skildrade tekniken har obestridliga fördelar och har begagnats t. ex. i fråga om allmänna verksstadgan. Om den skall väljas i förevarande sammanhang eller ej blir emellertid helt naturligt beroende av hur pass allmän tillämpning man uppställer som mål. Vill man täcka in större delen av det svenska förvaltningsfältet, blir tekniken tydligen mycket opraktisk. Tänker man sig däremot en tillämpning, som begränsar sig till de mest betydelsefulla sakområdena, är tekniken däremot givetvis överlägsen varje annan lösning.

En lagstiftning med sådan *utförlighet* och detaljrikedom som den av besvärssakkunniga föreslagna torde inte kunna sättas i kraft mer än på ett begränsat antal områden, där myndigheterna har personella och andra resurser att rätt förstå och i praktiken omsätta sådana regler. Skulle den tänkta lagstiftningen byggas upp så som besvärssakkunniga föreslagit, borde den därför ges karaktär av en ramlag. Stora värden skulle emellertid då gå förlorade genom att förvaltningsförfarandet förblev oreglerat på en mängd områden, där ett påtagligt behov föreligger inte av en omfattande förfarandereglering men väl av ett antal fasta hållpunkter för handläggningen. Lagen skulle därmed mer eller mindre förfela sitt syfte. Tanken på en ramlag bör därför falla. I valet mellan en lagstiftning, som har förutsättningar att tillgodose nämnda behov och kan ges en i princip allmängiltig karaktär, å ena, och en lagstiftning, som bara skulle beteckna en ytterligare utveckling av förfarandet på ett begränsat antal områden, där förhållandena ofta redan är i stort sett tillfredsställande, å andra sidan, talar övervägande skäl för det förra alternativet. Det förtjänar också framhållas att ramlagsmetodiken inte går att tillämpa beträffande frågor om besvärstid, handlings ingivande m. m. för vilka en generell tillämpning på hela förvaltningsfältet är oundgängligen nödvändig.

Åtskilliga remissinstanser, inte minst de kommunala, har uttalat farhågor för att en generell reglering av förvaltningsförfarandet skulle ställa sådana krav på myndigheterna att deras arbete skulle öka i en omfattning som skapar *behov av större personella resurser och större driftsanslag.* Det framhålls också att många myndigheter saknar den administrativt kvalificerade personal som bedöms utgöra förutsättning för en riktig tillämpning av lagförslagets bestämmelser. Vidare befaras regleringen få en formalisering till följd som gör det svårt för den enskilde att föra sin talan utan hjälp av juridiskt sakkunnig person. Dessa invändningar förtjänar att övervägas noga.

Det är självklart att lagstiftningen inte får utformas så att några onödiga krav ställs på handläggningen. Beträffande varje ifrågasatt handläggningskrav måste prövas om det verkligen är nödvändigt för rättssäkerheten. Man kan emellertid inte nöja sig med den prövningen. Det måste också stå klart att myndigheternas resurser — främst de personella — förslår till ett förverkligande av det tänkta handläggningskravet. Reformen av förvaltningsförfarandet

torde nämligen i allt väsentligt vara hänvisad till att ske inom ramen för redan tillgängliga personella och ekonomiska resurser.

Remissinstansernas farhågor lär ha föranletts redan av *lagförslagets vidlyftighet*. En författning med 155 paragrafer blir svåröverskådlig och mindre lätt att hantera. Det kan synas mycket begärt att av landets alla förvaltningsmyndigheter kräva att de skall behärska ett så omfattande författningsmaterial. I synnerhet gäller detta naturligtvis myndigheter med personal som har annan grundskolning än rent administrativ och juridisk.

Redan den begränsning till förfarandet hos genuina förvaltningsmyndigheter som gjorts medför emellertid en minskning av antalet regler. Specialreglerna i 9 kap. lagförslaget om särskilda utredningsmedel hos domstol utgår sålunda. Lagförslaget har emellertid, som inte bara många remissinstanser utan också besvärssakkunniga själva påpekat, även i andra avseenden tagit intryck av att reglerna avsetts bli tillämpliga hos både egentliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Såsom framhållits från flera håll har detta fått en alltför vidlyftig reglering till följd. Som exempel på bestämmelser, som saknar större intresse utanför domstolskretsen, kan pekas på dem om omröstning i 2 kap., om formellt sammanträde för muntlig handläggning i 8 kap. och om besvärsmyndighets utredningsbefogenheter i 15 kap. Sådana regler kan utan tvekan undvaras i en lag som inte skall tillämpas av förvaltningsdomstolar.

Det har även gjorts gällande att stadgandena i 18 kap. om *särskilda rättsmedel* är att betrakta som stadganden vilka riktar sig till domstolarna, främst då regeringsrätten (och högsta domstolen). Även om de också måste anses ha betydelse som vägledning till allmänheten om de möjligheter till rättelse i extraordinär ordning, som finns i förvaltningsärenden, när besvärsmöjligheten utslocknat, synes de dock knappast höra hemma i en sådan förvaltningslag som den vilken föreslås nu. De har därför inte tagits med. Det behov av lagstiftning som här dock otvivelaktigt ger sig till känna skulle i stället kunna tillgodoses genom en särskild lag motsvarande den som gällde för rättegångsmålen före RB:s tillkomst.

Härutöver återstår emellertid ett stort antal paragrafer av lagförslaget. Reglerna i fråga har visserligen i allmänhet inte utsatts för några allvarligare erinringar från remissinstansernas sida innehållsmässigt sett. Sammantagna ger de emellertid ett massivt och arbetsödande intryck.

Enbart en genomläsning av paragraferna för kontroll i ett ärende av att ingen obligatorisk åtgärd förbisetts skulle bli tidsödande och tynga handläggningen.

Som mål vid sina överväganden rörande lagstiftningens omfattning har besvärssakkunniga uppställt att åstadkomma en så hög grad av utförlighet som är möjlig med hänsyn till de skiftande förhållandena i förvaltningen. Denna målsättning har utsatts för åtskillig kritik i remissyttrandena, vilken synes ha fog för sig. Det gäller här en lag, som skall tillämpas på ett mycket stort fält, där inte bara sakfrågornas utan också de ansvariga organens karaktär skiftar i oerhört hög grad. Vägledande anvisningar om hur ärendena skall handläggas har sitt givna värde, men i många fall kan det inte vara nödvändigt att ge dem i lag. Blir de för talrika i en lag och behandlar de alltför banala ting, undanskymmer de lätt de väsentliga och centrala frågeställningarna och kan motverka syftet med lagstiftningen. För att lagen skall få den rätta effekten torde den såsom JO uttryckt det böra begränsas till »de från rättssäkerhetssynpunkt essentiella spörsmålen».

I remissyttrandena lämnas en rad exempel på bestämmelser i lagförslaget som är självklara till innehållet och därför överflödiga. Bland dem märks paragraferna om rådrum och ursäktlig underlåtenhet i 6 kap., om ärendes anhängighet och framställning, varigenom talan väcks, i 7 kap., om allmänna grundsatser för ärendes utredning, om vägledning och om utnyttjande av handling hos myndighet i 8 kap. samt om att ärende skall avgöras så snart det kan ske

och om bevisprövningen i 11 kap. Nämnda frågor bör utan olägenhet kunna överlämnas åt praxis.

På några punkter har i lagförslaget tagits med föreskrifter, som närmast rör ordningsfrågor och som hellre bör tas in i instruktioner och liknande administrativa författningar. Tanken går här till föreskrifterna om protokoll och service i 2 kap., felinkommen inlaga i 4 kap. och dokumentation av beslut i 11 kap.

Som en allmän synpunkt kan inför de fortsatta övervägandena i likhet med vad många remissinstanser gör framhållas vikten av att lagstiftningen blir kort, enkel och lättöverskådlig. Att så blir fallet torde utgöra förutsättning för att lagverket skall kunna bli var mans egendom på den offentliga förvaltningens alla disparata fält och hos alla dess myndigheter av skilda slag. Det gäller att i det nu aktuella lagstiftningsskedet så kort och kärnfullt som möjligt slå fast och pränta in de verkligt betydelsefulla grundsatserna för förvaltningsförfarandet och det som sammanhänger nära med dem. Sedan erfarenhet vunnits om tillämpningen av en kort förfarandelag, kan övervägas, om den bör byggas ut med ytterligare regler. Förekommande behov av allmänna anvisningar och central vägledning i andra förfarandefrågor än lagstiftningen behandlar kan under tiden i stället tillfredsställas genom administrativa föreskrifter o. d. Rättspraxis har tidigare fullgjort en viktig funktion i detta hänseende och bör givetvis också i framtiden kunna göra det.

Det förda resonemanget är inte lika berättigat för besvärsförfarandets del som för förfarandet i första instans. *Besvärsförfarandet* är mera homogent och tål en betydligt utförligare reglering än förfarandet i första instans. Hos besvärsorganen finns tjänstemän med juridisk utbildning vilka är tränade i lagtillämpning. I och för sig skulle därför en tämligen utförlig reglering kunna tänkas för besvärsförfarandet. När den vägen ändå ej valts beror det på flera skäl. Besvärsförfarandet hos förvaltningsdomstolarna kommer att regleras i en eller flera särskilda lagar om processen hos dem. De regler, som tas in där, lämpar sig i betydande omfattning för analogisk tillämpning hos administrativa besvärsmyndigheter. En särskild reglering av förfarandet hos dem skulle därför i mångt och mycket te sig som dubbelarbete. Ytterligare kan framhållas att besvärsförfarandet redan i praxis vunnit sådan stadga att behovet av kodifiering inte är särskilt påtagligt. Det synes utan fara för rättssäkerheten också framdeles kunna vara oreglerat i sina detaljer. Även i fråga om besvärsförfarandet bör man därför kunna begränsa sig till de från rättssäkerhetssynpunkt viktigaste frågorna vid regleringen i förvaltningslagen.

I besvärssakkunnigas lagförslag finner man regler, som är tämligen invecklade till sin natur men av vilka något mera påtagligt behov inte tycks göra sig gällande. Sådana regler verkar tyngande på lagen på ett sätt som inte står i rimligt förhållande till den fördel som kan dras av dem. De synes därför inte lämpligen böra tas med i en lag, som skall lända till allmän efterrättelse på förvaltningsfältet, utan i stället i mån av behov tas in i specialförfattningarna. På denna grund bortfaller bestämmelser om parts- och processbehörighet samt om fullmakt i 3 kap., om förfarandevite och om påföljd vid ordningsförseelse i 6 kap., om föreläggande för part, om verkan av parts tystnadsplikt, om handlings privata karaktär, om parts rätt att vägra medverkan, om sakkunnig och om syn i 8 kap.

Efter denna genomgång återstår i stort sett av lagförslaget bestämmelser i ämnen, som får anses vara av central betydelse, nämligen frågor om jäv, rätt att föra talan genom ombud eller med hjälp av biträde, inlaga, delgivning, parts medverkan vid utredningen, partsoffentlighet, kommunikation, anteckning om muntlig uppgift, avvisande och avskrivning, underlag för ärendes avgörande, besluts avfattande och motivering, besvärshänvisning, tillkännagivande av beslut, tidpunkt för besluts ikraftträdande, rättelse av oriktighet i beslut, normbeslut, besvär och besvärsförfarande samt kostnad. Den närmare granskning av

besvärssakkunnigas förslag i dessa ämnen som görs i det följande leder till att frågorna i en del fall inte tas med i detta sammanhang. Det bör nämnas särskilt att frågan om *kostnad* brutits ut till särbehandling och att den 1 mars 1968 tillkallats särskilda sakkunniga med uppdrag att utreda frågorna om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden och om offentligt biträde åt part i sådana ärenden.

Frågan om *delgivning* av förelägganden, kallelser, beslutsexpeditioner m. m. i förvaltningsärenden står i nära samband med frågan om delgivning i rättegång framför allt därigenom att själva delgivningsåtgärderna verkställs av samma organ – postverket, delgivningscentralerna, stämningsmän eller polismyndigheter. Det är inte minst med tanke på delgivningsverkställarna angeläget att så enhetliga regler som möjligt gäller i fråga om behörighet att ta emot delgivning, former för delgivningen och grundsatser för när behörig delgivning skall anses ha ägt rum. Under sådana förhållanden har det synts mest ändamålsenligt att bryta ut frågan om delgivning i förvaltningsförfarandet till särskild reglering i nära anslutning till reglerna för delgivning i rättegång. Förslag härom är att vänta i en särskild departementspromemoria från justitiedepartementet.

För att reglera de handläggningsfrågor rörande första instans som sålunda återstår behövs inte något större antal paragrafer. De blir inte flera än att de utan svårighet kan införlivas med det kunskapsstoff som en tjänsteman i övrigt måste besitta för att kunna handlägga ett förvaltningsärende. Man behöver därför inte hysa någon oro för att förekomsten som sådan av en förvaltningslag skulle komplicera förvaltningsarbetet i första instans över hövan. Vad gäller besvärsförfarandet vänder sig reglerna till en relativt begränsad krets av myndigheter, som i allmänhet har tjänstemän med juridisk skolning, för vilka frågeställningarna står levande vare sig de regleras i lag eller ej. Frågan om en reglering som sådan komplicerar arbetet saknar därför som redan antytts i stort sett fog i besvärsförfarandet.

Däremot kan naturligtvis innehållet i bestämmelserna vålla större eller mindre komplikationer såväl i första instans som i besvärsinstans. Det gäller framför allt de krav på handläggningen som kan ställas genom regler om kommunikation, beslutsmotivering och beslutsexpeditions förseende med besvärshänvisning. Reglerna får naturligtvis inte utformas så att handläggningen, som generaltullstyrelsen uttrycker det, av abstrakta rättssäkerhetshänsyn omgärdas med formaliteter, som i det stora flertalet fall inte tjänar något praktiskt syfte men som tynger handläggningen och drar uppmärksamheten från sak- till procedurfrågor. En skyldighet att förse varje överklagbart beslut, som går någon emot, med besvärshänvisning kan t. ex. i många fall föranleda tidsödande överväganden och diskussioner om besluts överklagbarhet m. m. utan praktisk nytta därför att det när allt kommer omkring inte finns någon som är intresserad av att anföra besvär. Det sagda gäller inte minst för de kommunala myndigheternas del. Det vill synas som om besvärssakkunniga på denna och åtskilliga andra punkter gått längre i sina krav på åtgärder med uppgift att trygga rättssäkerheten än som är försvarligt med tanke på personal och arbetsekonomi i dagens läge. Bestämmelserna torde ej sällan kunna mjukas upp i flera hänseenden utan att några väsentliga rättssäkerhetsintressen blir eftersatta men med betydande lättnader för det praktiska förvaltningsarbetet som resultat. Om bestämmelserna utformas på det skildrade sättet under noga beaktande av den arbetsekonomiska sidan lär några vägande invändningar inte kunna riktas mot en reglering därifrån.

Som en allmän synpunkt skall här tillfogas att praxis t. ex. i fråga om kommunicering och motivering växlar myndigheterna emellan. Ibland finner det sin förklaring däri att en myndighet har att behandla ett så stort antal ärenden inom så begränsad tid att handläggningen måste förenk-

las radikalt för att myndigheten skall kunna bemästra sin förvaltningsuppgift. I andra fall torde förklaringen till att en myndighet inte ägnar samma uppmärksamhet åt dessa frågor som andra myndigheter, vilka tillhör samma kategori eller vilkas arbetsvillkor eljest är jämförbara, vara att söka i bristande intresse eller känsla för saken eller felande kännedom om frågeställningarna. Har exempelvis en regional myndighet till följd av frånvaron av uttryckliga regler om beslutsmotivering underlåtit att med sina handläggningsrutiner införliva motivering av avslagsbeslut, blir följden av en reglering, som medför skyldighet till sådan åtgärd på myndighetens sakområde, att en ny handläggningsrutin tillkommer, som sannolikt i någon mån ökar tids- och arbetsåtgången. Om flertalet andra regionala myndigheter inom samma hierarki i jämförbara situationer funnit det möjligt att inom ramen för sina resurser fullgöra den handläggningsåtgärd det gäller, utgör det emellertid ett övertygande vittnesbörd om att kravet på åtgärden är rimligt och överkomligt. Det kan då inte gärna göras gällande att det obehörigen hämmar handlingsfriheten, inkräktar på intresset av arbetsrationalisering eller eljest främjar rättssäkerheten på otillbörlig bekostnad av effektiviteten.

Vad gäller riskerna för att den enskilde skulle nödgas anlita juridisk hjälp i större utsträckning än för närvarande, om en allmän reglering av förvaltningsförfarandet kommer till stånd, kan erinras om att utförliga förfaranderegleringar skett exempelvis på socialvårdens och skatteväsendets områden. Erfarenheterna från tillämpningen där ger inte belägg för att förekomsten av lagfästa handläggningsregler nödgat den enskilde att anlita juridiskt biträde för att komma till sin rätt. Reglerna har i främsta rummet tillkommit för att främja den enskildes rättsskydd och torde väl snarare haft den effekten att den enskilde erfarit mindre behov av den extra garanti som kan ligga i att biträdas av en egen, juridiskt sakkunnig, rådgivare. Det finns ingen anledning att anta att en allmän reglering av förvaltningsförfarandet skulle verka på annat sätt i nu förevarande hänseende än dessa specialregleringar. Någon oro behöver därför inte hysas för att en förvaltningslag skulle få till följd att enskilda i större utsträckning än nu erfar behov av juridisk hjälp för sina mellanhavanden med förvaltningsmyndigheterna.

En förutsättning för att en förvaltningslag skall kunna genomföras friktionsfritt är att den föregås av information om sitt syfte och innehåll. Det är av särskild vikt att tjänstemännen äger tillfredsställande kunskaper om lagstiftningen när den träder i kraft. Med det välutvecklade utbildningsväsende, som numera finns inom den offentliga förvaltningen, bör det inte erbjuda några svårigheter att tillgodose detta intresse.

Den förvaltningslag som föreslås på grundval av nu gjorda överväganden blir inte omfattande. Utöver fem paragrafer om lagens tillämpningsområde består den bara av tjugo paragrafer, som reglerar frågorna om handlings ingivande, partsinsyn, rätt att föra talan genom ombud eller anlita biträde vid talans utförande, handlingars fullständigande, remiss, jäv, tolk, kommunikation av utredningsmaterial, beslutsmotivering, beslutsdelgivning och besvärshänvisning, rättelse, besluts överklagbarhet, besvärsrätt, inhibition, besvärs anhängiggörande och besvärstid.

Dispositionen av författningsmaterialet ger sig i stort sett själv. Bara i ett avseende finns anledning till principdiskussion. Det är om handläggningsreglerna skall disponeras i skilda avsnitt för myndighet i första instans och för besvärsmyndighet. Såsom närmare utvecklas i överväganden rörande de enskilda paragraferna föreligger knappast anledning att disponera lagen så att förstainstansförfarandet behandlas för sig och besvärsförfarandet för sig moment för moment. Reglerna kan i stället med fördel göras gemensamma för de båda planen, så att samma regler gäller t. ex. i fråga om kommunikation, beslutsmotivering och överklagande, vare sig myndigheten är en första-

instansmyndighet eller en besvärsmyndighet. Förvaltningslagen byggs alltså inte upp funktionellt och hierarkiskt utan principiellt och instansobundet. Någon särskild kapitelindelning behövs inte med det ringa antal paragrafer som ingår. Däremot har det ansetts ändamålsenligt med mellanrubriker. Under *inledande bestämmelser* redovisas sålunda det som rör lagens tillämpningsområde. *Allmänna bestämmelser* har satts som rubrik över reglerna om handlings ingivande, partsinsyn, ombud, remiss, jäv m. m. Under rubriken *särskilda bestämmelser för vissa partsärenden* har de utpräglat processuella bestämmelserna samlats. Lagens föreskrifter om besvärs anhängiggörande står under rubriken *bestämmelser om besvärstid m. m.*

KAPITEL VI Specialmotivering till förvaltningslagen

Besvärssakkunnigas lagtext

1 kap. 1 §.

Denna lag äger tillämpning i förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part. Är förfarandet i förvaltningsärendet helt muntligt, gälla dock endast tillämpliga bestämmelser i 2, 3, 7, 8, 10 och 11 kap.

Med förvaltningsärende förstås ärende hos myndighet, vilket icke skall handläggas i rättegång eller därmed förbunden ordning.

1 kap. 2 §.

Där ej annat särskilt föreskrivits, är lagen icke tillämplig å förfarandet

a) hos riksdagen eller allmänt kyrkomöte eller dem tillhörande eller underlydande organ,

b) hos beslutande kommunal församling eller

c) i ärende, där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier.

Att delar av lagen icke skola äga tillämpning, då regeringsärende handlägges hos Konungen, stadgas i 2 kap. 16 §.

1 kap. 3 §.

I den mån författning, som utfärdats med riksdagen, efter dennas hörande eller i överensstämmelse med riksdagens beslut, upptager bestämmelse avvikande från stadgande i denna lag, skall stadgandet icke gälla.

Förvaltningslagen

1 §.

Om annat ej föreskrivits i lag eller i annan författning, som utfärdats av Konungen, tillämpas denna lag i ärende hos statlig eller kommunal myndighet med de begränsningar som anges i det följande.

2 §.

Lagen gäller icke hos

a) riksdagen eller allmänt kyrkomöte,

b) beslutande kommunal församling,

c) allmän underrätt, hovrätt, nedre justitierevisionen, högsta domstolen, krigsrätt, vattendomstol, ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, arbetsdomstolen eller domare i judiciellt mål eller ärende,

d) utmätningsman eller överexekutor i exekutivt mål eller ärende, eller

e) åklagar- eller polismyndighet i mål eller ärende angående brott.

3 §.

Bestämmelserna i 8–21 §§ gäller icke i ärende hos Konungen i statsrådet och ej heller i judiciellt mål eller ärende hos regeringsrätten, försäkringsrådet, försäkringsdomstolen eller kammarrätten.

4 §.

I lagen avses med

slutligt beslut: beslut, genom vilket myndighet skiljer ärende från sig,

Besvärssakkunnigas lagtext

3 kap. 1 §.

Part i ärende angående en sak kan den vara, som saken rörer, så ock sammanslutning, som har att tillvarataga sina medlemmars intressen i visst i stadgarna angivet hänseende, i den mån saken rörer medlem i sådant avseende.

3 kap. 2 §.

Den, som enligt 1 § eller särskilt stadgande kan vara part, blir part genom att han själv behörigen väcker talan, så ock genom att annan väcker talan mot honom.

7 kap. 1 §.

Ärende blir anhängigt hos myndighet genom anmälan, ansökan eller annan framställning innebärande talans väckande eller genom åtgärd av myndigheten själv.

11 kap. 4 §.

Myndigheten avgör ärende i sak eller skiljer detta eljest från sig genom att meddela *slutligt beslut*. Övriga avgöranden träffas genom *beslut under förfarandet*.

20 kap. 3 §.

I den mån eljest annan före denna lags ikraftträdande utfärdad författning än sådan, som avses i 1 kap. 3 §, upptager bestämmelse avvikande från stadgande i lagen, skall bestämmelsen alltfort gälla.

Förvaltningslagen

part: envar, till vilken det slutliga beslutet kan komma att ställas eller vilken detta eljest uppenbarligen kan komma att angå nära, samt den som enligt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 111–112, 128, 181–184, 186–187, 281–283, 434–436.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 81–95, 105–106, 113–132, 184–186, 188–189, 283–284, 436)

Inledningsvis anger besvärssakkunniga att lagen tar sikte på den typ av förvaltningsverksamhet som består av handläggning och avgörande av ärende. En begränsning till handläggning av ärenden, vilka avgörs genom förvaltningsakter, dvs. beslut som utövar rättsliga verkningar, har övervägts. Besvärssakkunniga anser emellertid att lagen bör gälla även t. ex. i ärenden om meddelande av upplysningar, avgivande av yttranden och förslag, lämnande av råd och anvisningar samt anmodanden av oförbindande slag. Tanken på begränsningen har därför fått falla.

Som allmänt riktmärke uppställer besvärssakkunniga att lagen skall gälla i ärenden som angår andra än det beslutande organet

självt och i vilka någon kan föra talan som part. Rent interna ärenden avskils alltså. En på formella kriterier byggd distinktion görs mellan rättegångsmål och administrativa partsärenden.

Om de administrativa partsärendena uttalar besvärssakkunniga att typernas mångfald och heterogenitet är iögonenfallande. Bland förstainstansorganens förvaltningsuppgifter finns inte bara ensidig myndighetsutövning utan också sådant som bestäms genom avtal. Myndighetsbeslutet blir i det senare fallet närmast ett partsbesked från det allmänna.

Förvaltningsmyndigheterna uppträder såväl bjudande och befallande som hjälpande och stödjande. Förbud meddelas, krav uppställs, tillstånd, koncessioner, legitimationer och auktorisationer lämnas. Lagstiftningen om den sociala omvårdnaden ger upphov till förvaltningsrättsliga anspråk på det allmänna till förmån för den enskilde. Ärenden om sådana anspråk nämns som en betydelsefull grupp av partsärenden.

Besvärssakkunniga pekar också på det allmännas serviceverksamhet, t. ex. i fråga om arbetsförmedling, undervisning och sjukvård. Ärenden om antagning för viss undervisning, intagning på sjukhus och avstängning från arbetsförmedling anges som exempel.

Från området för verksamhet av kommersiell eller allmänt ekonomisk natur nämns upphandling samt andra förvärv och avyttringar av varor och tjänster. Vidare erinras om egendomsförvaltning och skadereglering.

Från det inre myndighetsplanet märks personalärendena, t. ex. tjänstetillsättnings-, avlönings- och disciplinärenden.

Besvärssakkunniga anmärker att från tillämpningsområdet för utländsk lagstiftning om förvaltningsförfarandet ofta tagits undan frågor, som huvudsakligen är att bedöma enligt civilrättsliga regler, t. ex. köp och försäljning av egendom, hyra och arrende, anställning av personal genom civilrättsliga tjänsteavtal och skadestånd. Också ärenden angående undervisning, sjukvård, trafik, telefon, telegraf, elektricitet och vatten befinner sig merendels vid sidan av tillämpningsområdet. Besvärssakkunniga fäster för sin del vikt vid att det allmännas verksamhet på sådana områden är av stor faktisk betydelse för den enskilde på grund av att prestationer motsvarande det allmännas över huvud taget inte kan fås på annat håll eller i vart fall inte lika förmånligt. Därför behövs rättsliga garantier för rättvis och likformig behandling, fastän rättsliga anspråk på prestationerna inte kan framställas. Nyttigheterna bör, när tillgången är begränsad, fördelas på ett så materiellt tillfredsställande sätt som möjligt. Det förutsätter tillförlitlig utredning och objektiv bedömning. Också ärenden rörande det allmännas egenförvaltning, affärsverksamhet och tjänsteprestationer bör därför enligt besvärssakkunniga falla inom tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet.

Sådana ärenden som nyss sagts förekommer i stor omfattning i den kommunala förvaltningen och tillhör där den sektor, som inte är bunden av andra regler än dem som finns meddelade i kommunallagarna, den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen. Om denna förvaltning anför besvärssakkunniga att den ej sällan ger upphov också till andra partsärenden, t. ex. tjänstetillsättningsärenden, avlöningsärenden, disciplinärenden och andra personalärenden. Under hänvisning till sin allmänna uppfattning att behovet av ordnade handläggningsformer i och för sig inte minskas av att sakprövningen är oreglerad och i princip fri samt att anledning saknas att göra skillnad mellan statlig och kommunal förvaltning i fråga om förfarandets garantier för materiellt riktiga resultat och rättssäkerhet i övrigt, föreslår besvärssakkunniga att lagen om förvaltningsförfarandet skall tillämpas också i partsärenden inom den oreglerade kommunalförvaltningen. Besvärssakkunniga pekar särskilt på angelägenheten av fasta normer för de kommunala besvärsnämndernas verksamhet. I fråga om den specialreglerade kommunalförvaltningen finner de sakkunniga självklart att lagen tillämpas i dess partsärenden, eftersom den specialreglerade kommunalförvaltningen kan betraktas som ett slags statsförvaltning genom kommunala organ.

TILLÄMPNING

Ett hos statlig besvärsmyndighet handlagt kommunalbesvärsärende betraktar besvärssakkunniga som ett statligt förvaltningsärende, på vilket lagen om förvaltningsförfarandet skall tillämpas.

Besvärssakkunniga framhåller att åtskilliga partsärenden är förvaltningsbestyr, medan andra kan vara av största betydelse för det allmänna eller för enskild. Förvaltningsbestyren utgör i allmänhet enkla rutinärenden men kan utvecklas till verkliga tvisteärenden.

Begränsningar med hänsyn till partsärendenas beskaffenhet och betydelse diskuteras men under åberopande främst av de fördelar som ligger i stabilitet och likformighet inom förvaltningen i dess helhet föreslår besvärssakkunniga inga sådana.

Under hänvisning till att gränsen mellan individuella beslut och normbeslut, t. ex. allmänna förbud, är flytande gör besvärssakkunniga ej heller undantag för normbeslut men anmärker att behovet av särregler för normbeslutsärenden kräver särskilt beaktande.

En begränsning till förvaltningsverksamhet som utövas av myndighet föreslås. Innebörden av begreppet myndighet belyses men något legaldefinition föreslås ej.

Lagens tillämpning när enkla, helt muntliga former för handläggning förekommer diskuteras också. Övervägandena mynnar ut i ett urval av lagens bestämmelser som antas ägna sig också för sådana handläggningsformer.

Besvärssakkunniga konstaterar att förvaltningsärenden kan bli anhängiga på två olika sätt: dels genom att talan väcks — vanligen genom enskild person eller offentligt partsorgan – dels genom att ärendet tas upp ex officio. Anhängigblivandet utlöser en rad verkningar, av vilka den viktigaste är att myndigheten blir skyldig att avgöra ärendet genom ett slutligt beslut. Besvärssakkunniga finner därför vissa regler påkallade om ärendes anhängiggörande. De vanligaste formerna härför anses böra återges i lagtexten (7 kap. 1 §).

Om den tidpunkt när anhängighet får anses inträda uttalar besvärssakkunniga att det för fall av väckande av talan är när skriftlig framställning kommit in till myndigheten eller muntlig framställning gjorts där och för fall av ex officioåtgärd i och med att myndigheten på något fastställbart sätt tagit upp ärendet.

Enligt besvärssakkunnigas bedömning skulle det vara av värde att i lagen få en allmän beskrivning av vem som kan vara part i ett ärende. Rättssubjektivitet och saklegitimation bör krävas. Specialstadganden om talerätt för myndigheter m. fl. fordras vid sidan av en sådan regel.

Fackföreningar och liknande organisationer framstår i allmänhet som naturliga ställföreträdare för sina medlemmar. Besvärssakkunniga föreslår att de tillerkänns talerätt i ärende som angår medlem i sådant avseende som organisationen har till uppgift att bevaka (3 kap. 1§).

Eftersom åtskilliga regler i lagen anknyter till en persons ställning som part, behövs ett stadgande som anger när och på vad sätt den som kan vara part i ett ärende blir det. Besvärssakkunniga pekar här först på den som påkallar en saks prövning hos det beslutande organet genom anmälan, ansökan, besvär etc. Denne kan sägas väcka talan. Det förekommer också att enskild person, statligt partsorgan eller annan myndighet framställer yrkanden som riktar sig mot annan. Vidare finns initiativärendena där det beslutande organet självt tar upp en sak och ifrågasätter åtgärder mot någon. De sistnämnda fallen sammanfattas med att den också är part mot vilken annan väcker talan (3 kap. 2 §).

Synpunkter anläggs också på när partsställningen bör anses uppkomma och på frågan om intervention.

Besvärssakkunniga finner att en enhetlig terminologi behövs för lagen om förvaltningsförfarandet i fråga om myndighets avgöranden. För avgöranden genom vilka en myndighet skiljer ett ärende från sig — efter eller utan prövning i sak — väljs »slutligt beslut». Tre typer av slutliga beslut nämns: av-

görande i sak, avvisande och avskrivning. Övriga avgöranden benämns »beslut under förfarandet». Som sådana betraktas också interimistiska och andra preliminära beslut.

Besvärssakkunniga förklarar att de utgått från att reglerna i en lag om förvaltningsförfarandet kommer att behöva kompletteras på olika punkter i specialförfattningarna. De har räknat med att det också kommer att behövas föreskrifter med innehåll som avviker från reglerna. I fråga om förhållandet mellan en allmän författning och en specialförfattning gäller grundsatsen att specialförfattningen tar över den allmänna författningen. Besvärssakkunniga erinrar såsom exempel på hur denna grundsats lagfästs om 21 § RP och 1954 års besvärstidslag.

En blivande lag om förvaltningsförfarandet skall enligt besvärssakkunniga ses som ett uttryck för Kungl. Maj:ts och riksdagens samfällda uppfattning om de grundläggande rättigheter och skyldigheter, som skall gälla för myndigheter och parter i förvaltningsförfarandet. Avvikande bestämmelser bör därför inte kunna meddelas i författning vid vars tillkomst riksdagen ej medverkar. Se också s. 261.

Till utgångspunkt för ett resonemang om lagens tillämpning hos Kungl. Maj:t i statsrådet tar besvärssakkunniga att Kungl. Maj:t i statsrådet utgör statlig myndighet. Fortsättningsvis konstaterar de sakkunniga att handläggningen där utgörs av två moment, nämligen beredningen i vederbörande statsdepartement samt föredragningen och avgörandet i konselj inför Konungen. Frågorna om statsrådets sammansättning, behörighetsvillkor för dess ledamöter, beslutförhet, protokoll och expeditioners underskrifter finner besvärssakkunniga vara med exklusivitet förbehållna reglering genom grundlag. Föreskrifter om arbetet i departementen bör däremot utan hinder av stadgandet i 10 § RF om regeringsärendenas beredning enligt besvärssakkunnigas mening kunna meddelas i annan författning än grundlag. Med hänsyn till angelägenheten av att ett enhetligt förfarande iakttas inom hela statsförvaltningen och till att lagens rättssäkerhetsgarantier upprätthålls i lika mån i regeringsärenden som i ärenden i lägre instans, föreslår besvärssakkunniga att lagen skall tillämpas hos Kungl. Maj:t i statsrådet med de inskränkningar som kan betingas av grundlagsregleringen.

Beslutande statliga och kommunala församlingars arbetsformer är så vitt skilda från den handläggningsordning, som tillämpas hos verkställande organ, och deras organisationsformer så särpräglade att en tillämpning av en lag om förvaltningsförfarandet hos dem enligt besvärssakkunnigas mening inte lämpligen kan komma i fråga.

Eftersom det av ålder anses vara en angelägenhet för riksdagen ensam att besluta om föreskrifter för riksdagens egna organ föreslår besvärssakkunniga att också förfarandet hos dessa organ tas undan från lagens tillämpningsområde. På motsvarande skäl föreslås att förfarandet hos allmänt kyrkomöte tillhörande organ avskils. De sakkunniga tänker sig emellertid att riksdagen och allmänt kyrkomöte skall utfärda författningar som sätter den allmänna lagen om förvaltningsförfarandet i kraft för riksdags- och kyrkomötesmyndigheternas del.

Om frågan huruvida domstolarna i en lag om förvaltningsförfarandet bör definieras genom en uppräkning eller genom en allmän beskrivning anför besvärssakkunniga, att en uppräkning blir tyngande och är behäftad med den praktiska olägenheten att ändring i lagen blir nödvändig för den händelse någon domstol avskaffas eller en ny inrättas. En bättre lösning är därför enligt besvärssakkunniga att man söker ange de kriterier, genom vilka domstolarna skiljer sig från myndigheter i övrigt. Främsta kännetecken är att en domstol i princip uteslutande har till uppgift att skipa rätt, vilket ger den en neutral ställning i samhället. En domstol intar vidare en organisatoriskt självständig, från förvaltningen fristående ställning. Dessa kännetecken pas-

sar emellertid in också på en del andra organ än sådana som är domstolar i egentlig mening. Ett mera specifikt kännetecken måste därför väljas som avgörande gränsmärke. Besvärssakkunniga har då tagit fasta på att en domstol är sammansatt av tjänstemän som är särskilt utbildade och tränade för rättskipning och som konkret uttryck härför sett att dessa är skyldiga att avlägga domared. Besvärssakkunniga medger att kriteriet är mycket formellt men menar att det inte desto mindre torde vara det mest adekvata som står till buds.

I ämnen som är förbehållna kyrkolag och prästerskapets privilegier går det inte att lagstifta genom sådan lagform som lagen om förvaltningsförfarandet avses få. Ärenden, där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier, bör därför enligt besvärssakkunnigas mening tas undan från lagens tillämpning. De sakkunniga tänker sig emellertid att lagen sätts i kraft genom en särskild författning i kyrkolags form så att ärendena i praktiken ej ställs utanför.

Remissyttrandena

Flertalet instanser, som uttalat sig beträffande *tillämpningsområdet,* har begränsat sig till olika delfrågor. I några yttranden tas emellertid problemet upp i hela dess vidd.

Regeringsråden Jarnerup, Hjern, Walberg, Körlof, Wieslander och *Paulsson* säger sig inte kunna acceptera ett så vidsträckt tillämpningsområde som det föreslagna.

Givetvis är det ett beaktansvärt intresse att en ny lag om förvaltningsförfarandet får en vid tillämpning men knappast i vidare mån än då rättsliga intressen av någon betydelse äro inbegripna. Eljest riskeras en formalisering, som kan visa sig både onödig och olämplig. Den avsedda vidsträckta tillämpningen av lagen kan medföra att dess bestämmelser i många fall av praktiska skäl åsidosättas eller, beroende på vederbörande tjänstemans personliga läggning, tillämpas så formalistiskt att snabbhet och effektivitet bli lidande. Att ens i princip göra lagen tillämplig på enkla förvaltningsbestyr, t. ex. formlösa telefonsamtal, måste sålunda anses direkt olämpligt. Det är att märka, att om ett ärende handlägges helt muntligt, lagen visserligen icke skall gälla annat än i tillämpliga delar. Så snart skriftliga handlingar växlas i det enklaste förvaltningsärende, blir emellertid lagen i sin helhet tillämplig.

Liknande synpunkter framförs av *kammarrätten,* medan *lagberedningen* förklarar att den finner det alltför djärvt att man söker inbegripa så många vitt skilda fält under gemensamma regler. Se även s. 42.

JK tar fasta på besvärssakkunnigas uttalande att det inte går någon skarp skiljelinje mellan de två huvudformer av förvaltningsverksamhet som kan betecknas såsom *handläggning av ärenden och faktiskt handlande.* JK säger sig dock inte kunna dela besvärssakkunnigas uppfattning att nämnda förhållande inte vållar några svårigheter eller någon tvekan och fortsätter.

I själva verket vill det synas, som om lagens tillämpningsområde bestämts så vidsträckt, att den grundläggande distinktionen, vad som skall anses utgöra »ett ärende», blivit oklar. Redan i samma avsnitt avvisar de sakkunniga sålunda en begränsning till ärenden, vilkas avgörande övar rättsliga verkningar. Det uttalas därvid, att ärenden angående meddelande av upplysningar, avgivande av yttranden och förslag, lämnande av råd och anvisningar, anmodanden av oförbindande slag etc. bör omfattas av lagen. I senare sammanhang (särskilt s. 86 och 117) utvecklas, att även enkla förvaltningsbestyr bör i princip falla under lagen, även om det blir »en i huvudsak blott symbolisk tillämpning». Som exempel nämns (s. 117) ärenden angående försäljning av frimärken och färdbiljetter, ombesörjande av avskrift av allmän handling, utfärdande av registerutdrag och läkarintyg samt polismans anvisningar till trafikant. Mot bakgrunden av dessa och andra uttalanden måste ämbetet finna, att en grundläggande oklarhet i de sakkunnigas förslag ligger just i gränsdragningen mellan ärenden och faktiskt handlande. De sakkunniga synes begagna ett begrepp »ärende», som går väsentligt utöver vad som enligt gängse språkbruk inläggs i detta ord.

Om *ärenden med beslut utan rättsverkningar* se ovan s. 42–44.

JK och *förvaltningsdomstolskommittén* förklarar att de regler som kan behövas om ärendes anhängiggörande bör placeras som

inledande bestämmelser i ett kapitel om förfarandet i första instans. Som första bestämmelse bör enligt JK ges en bestämning av *begreppet ärende*. JK utvecklar sin åsikt sålunda.

Av största vikt måste vara att få klarhet om när en »åtgärd av myndigheten själv» medför, att ett »ärende» uppstått och därmed förfarandelagen blivit tillämplig. De sakkunniga uttalar (s. 284), att myndigheten skall ha »på något fastställbart sätt upptagit ärendet» men att frågan inte låter sig reglera genom närmare lagstiftning. Ämbetet vill gärna medge att lagtekniska svårigheter möter på denna punkt men måste framhålla, att det här gäller en fråga av så grundläggande betydelse att en lösning måste ernås. Att en sådan begränsning av lagens tillämpningsområde, som ämbetet förordat, är ägnad att väsentligt minska vanskligheterna synes uppenbart. Helt undanröjes de emellertid ingalunda därigenom. Som exempel på problemets praktiska betydelse må anföras en nykterhetsnämnds allmänna tillsynsverksamhet. När skall nämndens uppmärksamhet sägas ha så starkt riktats mot en person, att denne blivit berättigad t. ex. att enligt förslagets 8 kap. 3 § »taga del av vad som under utredningen tillföres ärendet»? När nås motsvarande punkt i ett ärende angående normbeslut», som också avses falla under lagen enligt de sakkunnigas förslag, vilket ämbetet förut förklarat sig biträda i denna del?

Den närmare åtstramningen av ärendebegreppet, som ämbetet sålunda förordar, kan otvivelaktigt medföra även vissa nackdelar. I samband med en sådan bestämning kan det därför förtjäna att övervägas bl. a., om de enskildas rättssäkerhetsbehov, t. ex. i fråga om rätt att taga del av utredningsmaterial i tillsynsverksamhet redan innan »ärendegränsen» uppnåtts, kan i någon mån tillgodoses genom generalklausuler av den typ, som innehålles i t. ex. förslagets 2 kap. 15 §.

I fråga om det materiella innehållet i den föreslagna regeln om anhängigblivandet riktas i några yttranden kritik mot uttrycket »väcka talan». *Svea hovrätt* bedömer det föga lämpligt för enpartsärenden, där ingen representant för det allmänna står som motpart till den enskilde utan denne har att göra endast med den beslutande myndigheten. Att ordet talan används sägs vidare kunna föranleda det missförståndet att anmälningen, ansökningen eller framställningen bestämmer ramen för det fortsatta förfarandet och i princip inte får ändras. Hovrätten förordar därför att termen talan mönstras ut i förevarande sammanhang. *Regeringsrättens ledamöter* intar samma ståndpunkt och finner det tillräckligt att en regel om anhängigblivande — om en sådan skall meddelas — utsäger att ärende anhängiggörs hos myndighet genom anmälan, ansökan eller annan framställning eller genom åtgärd av myndigheten själv. *Kammarkollegiet* anmärker mot att uttrycket väckande av talan avsetts skola inrymma också att en myndighet begär utlåtande av annan myndighet. Det strider enligt kollegiets mening mot vedertaget språkbruk. *Arbetsmarknadsstyrelsen* önskar beskrivningen av anhängigblivandet kompletterad med särskilt omnämnande av åtgärd av överordnad myndighet, t. ex. hänskjutning och återförvisning.

Åtskilliga remissinstanser uttalar att den föreslagna regeln om anhängigblivande är obehövlig. Bland dem märks *regeringsrättens ledamöter, kammarrätten, kommerskollegium, statens pris- och kartellnämnd, länsstyrelserna i Jönköpings* och *Jämtlands län* samt *förvaltningsdomstolskommittén*.

Vad besvärssakkunniga anfört som förklaring till att begreppet *myndighet* inte definierats i lagtexten har övertygat *Svea hovrätt* om svårigheten att kortfattat och uttömmande beskriva de offentliga organ för vilka förfarandelagens regler skall gälla. Hovrätten har därför ingen erinran mot att myndighetsbegreppet inte klargörs i lagtexten och antar att några olägenheter i allmänhet inte kommer att följa härav. *Sveriges advokatsamfund* har samma inställning.

JK, statens jordbruksnämnd, domstolskommittén och *TCO* synes däremot anse en precisering av myndighetsbegreppet erforderlig. JK åberopar att begreppet myndighet är av lika grundläggande betydelse som begreppet ärende. TCO pekar på att framför allt den »nedre» gränsen är oklar och nämner som exempel rådgivande nämnder av mer eller mindre tillfälligt slag. Också *kontrollstyrelsen* behandlar frågan om lagens tillämpning på rådgivande nämnder, såsom energiskattenämnden och de rådgivande

nämnderna i rusdrycksförsäljningsfrågor. Styrelsen finner övervägande skäl tala för att sådana nämnder inte betraktas som myndigheter och att lagen inte tillämpas på dem, vilket får betydelse bl. a. i jävsfrågor.

Statens biografbyrå och *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* anser, att det bör anges att lagen gäller för statlig eller kommunal myndighet.

Svenska kommunförbundet och *Svenska pastoratens riksförbund* finner påkallat att det uttryckligen anges att lagen skall tillämpas också hos de administrativa organen i församlingar samt pastorat och andra kyrkliga samfälligheter (kyrkokommuner), eftersom ordet kommun ofta används för att beteckna enbart de borgerliga primärkommunerna.

JK, riksförsäkringsverket och *Försäkringskasseförbundet* diskuterar om allmän försäkringskassa blir att betrakta som myndighet i lagens mening. JK finner frågan tveksam, medan riksförsäkringsverket och försäkringskasseförbundet kommer fram till att försäkringskassorna inte utan vidare kan anses som myndigheter. Enighet råder dock om att lagen bör tillämpas hos försäkringskassorna.

Skogsstyrelsen ansluter sig till besvärssakkunnigas uppfattning att skogsvårdsstyrelserna bör anses falla inom myndighetsbegreppet.

LO konstaterar att statliga och kommunala bolag kommer att falla utanför lagens tillämpningsområde men riktar ingen erinran häremot. I den promemoria som åberopas av *Handelskamrarnas nämnd m. fl.* godtas också i och för sig att bolagen inte inryms men det tillfogas att tendensen mot ökad bolagsbildning inom förvaltningen ger anledning till överväganden hur det skall kunna förhindras att eljest förekommande rättssäkerhetsgarantier skjuts åt sidan på detta sätt. *Sveriges industriförbund* stryker under denna synpunkt med särskild hänvisning till de kommunala bostadsaktiebolagen.

Patent- och registreringsverket finner det inte tillräckligt att lita till speciallagstiftning för reglering av förfarandet hos andra än myndigheter. En särskild utredning om dessa frågor förklaras önskvärd.

Mot att *rent interna ärenden,* i vilka det inte förekommer någon enskild med partsställning, tas undan från lagens tillämpningsområde framförs inga erinringar i remissyttrandena.

Med utgångspunkt från besvärssakkunnigas uttalande att den föreslagna lagen är avsedd att tillämpas vid handläggning av *partsärenden angående enskilda* tar *Svea hovrätt* till granskning upp definitionen »förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part». Hovrätten sammanställer det med den föreskrift om talerätt, som tagits in i 3 kap. 1 § förslaget, och uttalar att förfarandelagen tydligen skall tillämpas när myndighet handlägger ärende angående en sak, som rör jämväl annan än myndigheten själv. Hovrätten fortsätter.

Det första intrycket är, att med »annan» avses ett enskilt rättssubjekt – fysisk eller juridisk person. Härmed överensstämmer, att de sakkunniga i sin sammanfattning av förslaget uttalar att lagen är avsedd att tillämpas vid handläggning av ärenden angående enskilda (s. 14). När de sakkunniga i ett senare sammanhang – i motiveringen för lagstiftningens begränsning till partsärenden – (s. 82) påpekar, att ärenden i allmänhet angår även andra än det beslutande organet självt, exemplifierar emellertid de sakkunniga detta, förutom med fysiska och enskilda juridiska personer, även med kommuner och statliga eller kommunala myndigheter. Och av fortsättningen framgår, att lagstiftningen är avsedd att tillämpas även i ärende, vari offentlig myndighet kan föra talan som part. Nu förhåller det sig visserligen ofta så, att ärende, vari offentligt rättssubjekt eller offentlig myndighet för talan, också angår någon enskild, men det är långt ifrån alltid fallet. Då en kommun överklagar beslut, varigenom länsstyrelsen undanröjt ett fullmäktigebeslut på klagan av person, som ej i annan egenskap än som kommunmedlem berörts av fullmäktigebeslutet, så är det ganska långsökt att betrakta besvärsärendet i regeringsrätten såsom rörande enskild. Och när en kommun besvärar sig över att länsstyrelsen vägrat fastställelse på ett fullmäktigebeslut, som underställts länsstyrelsen för godkännande, t. ex. beslut angående reglemente för besvärsnämnd, synes det helt uteslutet att beteckna ärendet som rörande enskild. Det är emellertid uppenbarligen de sakkunnigas avsikt, att

förfarandelagens bestämmelser skall tillämpas i fall som de nämnda. Deras mening synes också vara, att lagen skall äga tillämpning exempelvis då ärende anhängiggöres hos myndighet genom remiss från ett överordnat organ, oavsett om ärendet rör enskild eller icke (jfr s. 81 och 283).

Med det anförda har hovrätten velat påpeka, att de sakkunnigas uttalande om lagförslagets begränsning till ärenden angående enskilda icke är adekvat och att lagtexten om möjligt bör avfattas så, att den icke ger anledning till ovisshet på denna punkt.

Kammarkollegiet drar också slutsatsen att de sakkunniga med partsärenden menar alla ärenden, som angår även andra än det beslutande organet självt, så att endast rent interna ärenden utesluts från lagens tillämpningsområde. Kollegiet önskar att lagtexten förtydligas så att den åsyftade gränsen framgår klart.

Arméförvaltningen anlägger följande synpunkter på gränsdragningen.

Enligt arméförvaltningens mening bör lagen emellertid över huvud ej vara tillämplig i ärenden, som röra statsförvaltningens interna angelägenheter. Sålunda torde utanför lagens tillämpningsområde böra anses falla t. ex. ärenden angående äskande av anslag för anskaffning, trots att statlig eller enskild tillverkares intresse kan beröras av viss i äskandet upptagen fråga. Detsamma gäller i stor utsträckning ärenden av principiell natur såsom långsiktsplanering av en myndighets verksamhet. Enligt ämbetsverkets uppfattning erfordras en närmare avgränsning av lagens tillämpningsområde i förevarande hänseenden. Denna avgränsning synes lämpligen kunna ske genom en närmare bestämning av innebörden i begreppet part, vilket begrepp definieras i 3 kap. 1 §.

Försvarets civilförvaltning befarar att den omständigheten att lagen anses tillämplig i ärende, där någon kan vara part, kan ge anledning till tveksamhet i fall där någon part inte finns. Den formuleringen kunde i stället övervägas att lagen förklaras tillämplig i ärende, där någon *är* part eller *har* ett intresse som berörs så att han äger anföra förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär över beslut i ärendet.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att partsbegreppet getts ett annat innehåll än det vedertagna när ordet part används även i ärenden där motpart saknas, »enpartsärenden». En klar definition, gärna anknuten till ett lätt urskiljbart formellt kriterium, bör därför införas i lagtexten.

Besvärssakkunnigas medvetet vidsträckta ärendebeskrivning kan enligt *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden* föranleda tolkningssvårigheter, t. ex. om alla de rent rutinmässiga registreringsärenden av olika slag som förekommer inom folkbokförings- och uppbördsväsendet skall räknas till partsärenden. Det betecknas som önskvärt att det kommer till klarare uttryck i lagtexten att så skall vara fallet.

Bedömningen av om ett ärende är ett partsärende eller ej blir enligt *statens jordbruksnämnd* förenad med stora svårigheter när det gäller ärenden som syftar till normbeslut. Nämnden finner det därför angeläget att särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan om gränsdragningen mellan sådana normbeslutsärenden, som skall falla inom lagstiftningen, och sådana som inte skall beröras av denna. I första hand bör dock enligt nämndens mening undersökas om inte samtliga normbeslutsärenden, i vilka inga parter faktiskt uppträder, bör tas undan från lagstiftningen.

Bestämmelser om vem som kan vara *part* i ett förvaltningsärende torde enligt *förvaltningsdomstolskommittén* och *statens pris- och kartellnämnd* vara nödvändiga på grund av den betydelse som partsställningen tilläggs i lagen. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att det ligger i sakens natur att beskrivningen av partsbegreppet blir allmänt hållen men att detta förhållande inte synes behöva förorsaka olägenheter. Hur ingående en beskrivning än görs, torde det bli ofrånkomligt att gränsfall uppkommer, vilkas avgörande måste överlämnas åt praxis.

Strängt logiskt borde ett partsförhållande få anses föreligga endast då någon reser ett anspråk inför myndighet mot annan utanför myndigheten stående hävdar *Svea hovrätt*. Hovrätten medger emellertid att det får betraktas som vedertaget att den som gör en ansökan eller besvärar sig hos myndighet liksom den som förklarar sig över en av myndighet ifrågasatt åtgärd benämns part

utan hinder av att ärendet inte rör någon annan än honom själv. Terminologin är enligt hovrättens mening försvarbar framför allt av praktiska skäl. Hovrätten fortsätter.

Ofta inträffar emellertid i ett förvaltningsärende, att saken på ett eller annat sätt berör ett intresse, som uppbäres av någon utanför partskretsen stående. Denne kanske blir av myndigheten anmodad att yttra sig i ärendet. Man talar i detta sammanhang stundom om intressenter. Skall han anses som part, om han yttrar sig, och har han klagorätt, om myndighetens beslut missgynnar honom? Något generellt svar kan icke ges, det blir beroende på arten och styrkan av det föreliggande intresset. Den rikhaltiga rättspraxis, som de sakkunniga redovisar rörande saklegitimation i besvärsförfarandet, belyser svårigheterna att särhålla parter och intressenter.

Besvärssakkunnigas definition av partsbegreppet ger enligt hovrätten föga vägledning för gränsdragningen mellan sakägare och intressenter men det torde vara ogörligt att dra gränsen skarpare än som skett i lagtext.

Bostadsstyrelsen efterlyser en definition av begreppet »saken».

Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund uttalar att i förvaltningsförfarandet ej sällan deltar personer, vilkas intressen berörs av saken och som därför har yttranderätt och besvärsrätt utan att inta partsställning i första instans, t. ex. anhöriga, grannar eller konkurrenter. Denna kategori vill fakulteten beteckna som intressenter eller sakägare och föreslår i anslutning härtill att stadgandet om partsbegreppet omformuleras för att den missuppfattningen skall undvikas att intressenter över lag kan uppträda som parter.

Arméförvaltningen föreslår som förtydligande av partsdefinitionen att efter orden »som saken rör» läggs till »på sådant sätt att hans intresse bör beaktas i ärendet», medan *marinförvaltningen* i samma syfte önskar formuleringen »som personligen berörres av saken» och *Sveriges lantbruksförbund* »som beslutet i saken kan komma att röra».

Patent- och registreringsverket ifrågasätter om inte den mycket allmänt hållna definitionen av partsbegreppet bör kompletteras med hänvisning till specialförfattningarna beträffande frågan vem som kan vara saklegitimerad i ett visst ärende. Patentverket påpekar också att invändare i varumärkes- och namnärende inte anses som part i egentlig mening.

Generaltullstyrelsen erinrar om de särskilda partsbegrepp som finns i tullförfattningarna – varuhavare m. m. – och uttalar att dessa måste anses som exklusiva. *Lantmäteristyrelsen* gör gällande att det speciella sakägarbegrepp som tillämpas i fastighetsbildningsärenden är i behov av en strängare avgränsning än partsbegreppet i den föreslagna lagstiftningen.

Patent- och registreringsverket ansluter sig till besvärssakkunnigas ståndpunkt att myndighet inte skall anses skyldig efterforska huruvida en sammanslutning e. d. äger rättssubjektivitet, om anledning inte finns till antagande att brist föreligger i detta hänseende. Patentverket påpekar att detta skulle medföra en från arbetssynpunkt önskvärd lättnad för verket, vars bolagsbyrå för närvarande är överhopad med beställningar av registreringsbevis.

Den föreslagna rätten till partsställning för sammanslutning som har att tillvarata sina medlemmars intressen i sådant hänseende som ett ärende angående en medlem rör tillstyrks av *Sveriges fastighetsägareförbund, LO, TCO, SACO, Hyresgästernas riksförbund* samt i den promemoria som åberopas av *Handelskamrarnas nämnd m. fl.*

Regeringsrättens ledamöter finner önskvärt att frågan om personalsammanslutningars behörighet att föra förvaltningsprocesser för medlemmars räkning regleras i en lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas förslag synes dem emellertid gå för långt. Även om man av praktiska skäl synes böra undvika att kräva fullmakt – det kan i regel presumeras att medlemmen samtycker – bör den enskilde medlemmen enligt ledamöternas uppfattning äga möjlighet hindra, att organisationen processar på hans vägnar. Dennas behörighet bör sålunda vara betingad inte bara av att saken rör medlem i visst i stadgarna

angivet hänseende utan också av att medlemmen inte uttryckligen motsatt sig att talan förs på hans vägnar. Samma ståndpunkt intar *försäkringsinspektionen, statens pris- och kartellnämnd, överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Gotlands län, statens biografbyrå, förvaltningsdomstolskommittén, Sveriges lantbruksförbund* och *stadsfullmäktige i Gävle,* medan *lagberedningen* finner att vad som anförts i motiven till bestämmelsen närmast talar för att organisationen bör få ställning som ställföreträdare.

Ungdomsfängelsenämnden och *riksförsäkringsverket* framhåller att undantag från organisations talerätt måste göras för ärenden angående medlems personliga angelägenheter. Nämnden ifrågasätter om regeln inte bör begränsas till ärenden, som äger samband med medlemmarnas yrkes- eller näringsverksamhet. *Interneringsnämnden* anser att det bör ankomma på myndighetens prövning i varje särskilt fall, om sammanslutningens intresse av att självständigt föra talan i ärendet är sådant att dess framställning därom bör beviljas. *Kammarrätten* uttalar att en regel i ämnet, om en sådan över huvud bör ges, torde böra konkretiseras till klart angivna fall.

Att en organisation i princip inte skall kunna föra talan för sin medlem i ett ärende, som angår medlemmen, på annat sätt än som ombud för honom hävdas av *JK, Svea hovrätt, försäkringsdomstolen, två ledamöter av riksförsäkringsverket, poststyrelsen, telestyrelsen, kammarkollegiet, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, kommerskollegium, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *försäkringskasseförbundet.*

Svea hovrätt, kammarkollegiet och *kommerskollegium* uttalar att det behov av talerätt för organisation som kan föreligga bör tillgodoses genom speciallagstiftning. *Kammarkollegiet* föreslår under hänvisning härtill formuleringen: »Part i ärende angående en sak kan den vara som saken rörer så ock den som enligt särskilt stadgande kan vara part».

Domkapitlet i Luleå stift anlägger följande betraktelsesätt.

I ärende av principiell och prejudicerande natur, som berör sammanslutningens medlemmar, kunna konkurrerande facksammanslutningar ha olika intressen och om den ena vinner i en instans, kan den andre klaga till högre myndighet. Avgörandet i ett disciplinärende kan vara av prejudicerande natur och således av betydelse för en krets av anställda. Dessa kunna tillhöra olika fackföreningar och dessa sammanslutningar ha därmed självständig rätt till talan mot myndighetens avgörande. Ett disciplinärende kan sluta med avstängning. Ett mål vid domstol om ansvar för tjänsteförsummelse kan sluta vid bötespåföljd och i svårare fall vid suspension under viss tid. Vid domstolen kan fackföreningen ej vara part och icke heller självständigt överklaga. Att i sådana för den enskilde svårare och mera ingripande avgöranden göra åtskillnad mellan avgörandet inför domstol och inför förvaltningsmyndighet synes domkapitlet icke vara motiverat. Med föreliggande lagförslag kan man även tänka sig överklaganden i förvaltningsärenden, gjorda mera av hänsyn till konkurrens mellan föreningarna än av intresse för själva saken. Att låta rätten till talan och fullföljdsrätten vara knuten endast till den enskilde, som ärendet angår, synes domkapitlet mera ändamålsenligt, då någon svårighet för fackförening icke föreligger att på sätt hittills skett stå bakom enskild medlems talan genom att svara för rättegångskostnaderna eller själv uppträda som ombud.

RÅ, järnvägsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens hyresråd, MO, Sveriges advokatsamfund, Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet och *stadsfullmäktige i Hälsingborg* avstyrker regeln om talerätt för sammanslutning.

En bestämmelse om när någon blir part i ett förvaltningsärende behövs, enligt *förvaltningsdomstolskommittén* och *statens pris- och kartellnämnd,* med hänsyn till partsställningens betydelse i förfarandet.

Svea hovrätt ifrågasätter om inte innehållet i reglerna om lagens tillämpningsområde i sak, om partsbegreppet och om när någon blir part borde sammanföras i en gemensam inledande paragraf i kapitlet om lagens tillämpningsområde. I denna skulle i så fall anges att lagen äger tillämpning i förvaltningsärende vari någon – enskild eller myndighet – såsom sökande, förklarande eller klagande eller eljest intar ställning av part. Härtill skulle läggas

ett stadgande av innebörd, att lagen görs tillämplig också då saken rör någon som inte är part. Hovrätten finner vidare att formuleringen »väcka talan» är föga träffande i de fall då någon gör en ansökan i ett enkelt rutinärende. Uttrycket »behörigen» väcka talan anses inte heller lyckligt. Hithörande frågor sägs böra lösas med ledning av regler om ärendes anhängiggörande m. m. Också *kammarkollegiet* ogillar termen »väcka talan» i detta sammanhang.

Kommerskollegium önskar att det klarare anges på vad sätt en intervenient blir part. Som exempel nämns det fall att en fastighetsägare i ett ärende rörande koncession för elektriska anläggningar framställer erinran mot en föreslagen ledningssträckning.

Formuleringen »annan väcker talan mot honom» passar inte för det fall, där myndighet tar upp ett ärende på eget initiativ, framhåller *lagberedningen, förvaltningsdomstolskommittén, statens pris- och kartellnämnd* och *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund.*

Förslaget att lagen skall tillämpas i sådana *ärenden angående den interna administrationen där det finns en enskild med partsställning,* t. ex. personalärenden och tillsynsärenden, föranleder i allmänhet inte några invändningar.

Ärenden som angår åklagarväsendets administration och förvaltning utgör typiska förvaltningsärenden framhåller *RÅ* och nämner som exempel personalärenden, kamerala ärenden och ärenden om disciplinär bestraffning. Någon anledning att ta undan dessa ärenden från reglerna i förfarandelagen synes enligt RÅ:s mening inte föreligga. Beträffande tillsynsärendena hos RÅ eller hos statsåklagare, vilka upptagits i anledning av klagomål över lägre åklagares beslut i samband med förundersökning, säger RÅ att dylika klagomål visserligen – även där de innefattar yrkande om en materiell ändring av den lägre åklagarens avgörande – ytterst kan sägas innefatta ett påstående om fel av sagde åklagare. Men RÅ fortsätter.

I här avsedda fall har emellertid tillsynsmyndigheten – alltså ämbetet eller statsåklagare – vanligen möjlighet att, om fel skulle finnas vara begånget, rätta till detsamma genom övertagande av åklagaruppgiften eller – såvitt gäller ämbetet – genom direktiv till vederbörande åklagare. Ett mera renodlat anmärkningsärende föreligger, när sådan möjlighet till rättelse ej är för handen. Som exempel må nämnas att på grund av åklagares försumlighet åtalspreskription inträtt. Mest utpräglad är anmärkningskaraktären hos tillsynsärenden, som angår olämpligt uppträdande av en åklagare under tjänsteutövning, exempelvis onykterhet i tjänsten eller kränkande uttalande mot rättssökande. Tillsynsärenden av de bådа sist angivna typerna kan ytterst sägas vara åtalsärenden, såtillvida som det gäller att avgöra, huruvida fel begåtts och, för den händelse så befinnes vara fallet, om felet skall föranleda åtal.

Ämbetet är visserligen benäget att anse, att ett tillsynsärende i princip är att betrakta som ett förvaltningsärende. Enligt ämbetets mening bör dock sådana ärenden icke till någon del falla under förfarandelagen.

JO konstaterar att ärenden hos riksdagens ombudsmän faller utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde på grund av stadgandet att förfarandet hos riksdagen och dess underlydande organ inte skall lyda under lagen. JO anser sig böra framhålla, att ärenden som tas upp hos ombudsmännen eller eljest anhängiggörs där som led i deras allmänna tillsynsskyldighet, är av helt annan karaktär än vanliga partsärenden och att det i fråga om handläggningsordningen måste föreligga ett ganska vidsträckt utrymme för diskretionära bedömanden. Det bör därför enligt JO:s mening inte komma i fråga att för handläggningen hos ombudsmännen tillämpa en förfarandelags regler. *JK* anser, att tillsynsärenden hos JK i likhet med vad som förutsätts bli fallet beträffande sådana ärenden hos riksdagens ombudsmannaämbeten bör vara undantagna från lagens tillämpningsområde.

Vad gäller personalärendena hos allmän domstol menar *Svea hovrätt* att, om – såsom hovrätten förordar – lagen inte skall tillämpas beträffande domstolsärenden, det med fog får anses att anledning inte finns att låta lagen gälla hos domstol enbart för personalärendena, detta så mycket

mindre som något praktiskt behov av särskilda förfaranderegler inte lär föreligga för dessa ärendens del. *Domstolskommittén* ställer sig särskilt tveksam till lämpligheten av att ärenden angående tjänstetillsättning handläggs enligt förfarandelagen med tanke på att i denna upptagits ett flertal bestämmelser, som inte synes passa för dylika ärenden. Som exempel anförs reglerna om partsoffentlighet, kommunikation, anteckning om muntlig uppgift, underlag för avgörandet, beslutsmotivering, överklagbarhet och resning. Kommittén finner det böra övervägas om inte personalärendenas eller åtminstone tjänstetillsättningsärendenas handläggning bör regleras i annan ordning. Förfarandelagens tillämpningsområde borde kunna begränsas till att avse uteslutande myndigheternas förhållande till allmänheten.

Starkare skäl talar enligt *JK:s* mening för en reglering av förfarandet i *kommersiella ärenden* än som kan anföras i fråga om serviceärenden. Som grund härför pekas på att avgörandena äger rättslig betydelse för de enskilda, låt vara att de, som besvärssakkunniga framhållit, närmast har karaktären av partsbesked. Ämbetet hyser likafullt tvekan inför att låta kommersiella ärenden omfattas av en allmän förfarandelag och hänvisar till de synpunkter som framförts av den norska forvaltningskomittén. Som en eventuell lösning hänvisas till möjligheten av särbehandling i ett speciellt kapitel. Även *förvaltningsdomstolskommittén* ställer sig tveksam till lämpligheten av att lagen görs tillämplig även på förvaltningsärenden av civilrättslig typ och anlägger följande betraktelsesätt.

I vissa fall, främst där stat eller kommun intager en monopolställning och den enskilde har behov av att erhålla en prestation från det allmännas sida, kan visserligen ibland rättssäkerhetssynpunkter tala för en tillämpning av förfarandelagens regelsystem och omständigheterna vara sådana att lagens regler utan olägenhet kan tillämpas. Förhållandena är dock ofta sådana, att när stat eller kommun förhandlar om eller ingår avtal om köp eller försäljning, arrende eller hyra, fraktavtal, avtal om leverans av elektricitet eller vatten eller annat avtal av liknande slag eller träffar uppgörelse om skadestånd, vederbörande myndighet har ett legitimt intresse av att icke vara mera bunden av förfaranderegler än den enskilde, med vilken samhället förhandlar eller sluter avtal. Det skulle ofta uppenbart strida mot det allmännas berättigade intressen, därest vid ärenden av förevarande typ statlig eller kommunal myndighet skulle vara underkastad förfarandelagens regler om exempelvis utredningsmaterialets partsoffentlighet, beslutsmotivering och ersättning till enskild part för särskilda kostnader. Kommittén kan därför icke tillstyrka, att lagen blir generellt tillämplig på förvaltningsärenden av civilrättslig typ. Enligt kommitténs mening bör lagen bli tillämplig på dylika ärenden endast i sådana förut angivna typfall, där den enskildes intresse av likformig behandling är markerat.

Domstolskommittén ansluter sig till den norska forvaltningskomiteens uppfattning, enligt vilken det är riktigast att handläggningen av ärenden rörande det allmännas affärsverksamhet, egenförvaltning och rena tjänsteprestationer väsentligen hålls utanför den föreslagna lagen.

Svea hovrätt, som uttalat sig mot att lagen görs tillämplig i ärenden rörande oreglerad kommunalförvaltning, ifrågasätter om ej jämväl statsmyndighets befattning med motsvarande ärenden i statlig förvaltning bör äga rum utan att myndigheten binds av regler i en allmän förfarandelag.

Riksrevisionsverket diskuterar lämpligheten av att genom formella handläggningsregler begränsa myndigheternas handlingsfrihet i ärenden av affärsmässig karaktär. Om av rättssäkerhetsskäl förfarandet i något slag av hithörande ärenden anses böra formbindas torde – i överensstämmelse med den reglering av statens upphandlingsverksamhet som skett genom upphandlingskungörelsen – erforderliga bestämmelser enligt riksrevisionsverkets mening kunna meddelas i specialförfattning. Partsärenden, som angår avtal om köp, hyra eller arrende, uppgörelser om skadestånd eller liknande rättshandlingar av civilrättslig typ är enligt *försäkringsinspektionens* mening av speciell natur och skiljer sig i hög grad från administrativa ärenden, som utgör led i myndighetsutövning. Myndigheten bör i

dessa sammanhang, framhåller försäkringsinspektionen, äga lika stor handlingsfrihet i förfarandehänseende som den enskilde medkontrahent, med vilken förhandlingar äger rum. I yttrandet avstyrks därför bestämt att lagen görs tillämplig på förvaltningsärenden av nämnda typ.

Riksskattenämnden gör gällande att det allmännas intresse i flertalet fall kräver att myndigheterna i kommersiella ärenden inte skall vara skyldiga att tillämpa förfaranderegler, som har till syfte att särskilt tillvarata de enskildas intressen. Ärenden av civilrättslig natur förklaras därför i allmänhet böra vara undantagna från bestämmelserna i en lag om förvaltningsförfarandet.

Arméförvaltningen finner det angeläget framhålla, att stadgandena i lagen om förvaltningsförfarandet, bl. a. om delgivning och kommunikation av handlingar samt besvär, ej kan göras tillämpliga i upphandlingsärenden. Följande anförs som skäl härför.

Vid upphandling är det nödvändigt att hemlighålla anbud och övriga handlingar, tills avtal träffats eller ärendet eljest slutförts, och likaledes nödvändigt att träffade avtal ej för sin giltighet äro beroende av eventuella besvär. Detsamma gäller även andra ärenden, som huvudsakligen äro att bedöma enligt civilrättsliga regler men där UpphK ej är direkt tillämplig, såsom förhyrning för statens räkning.

Av samma mening är *flygförvaltningen* som, efter omnämnande av de föreslagna reglerna om parts rättigheter i förfarandet, utvecklar sin mening på följande sätt.

När det gäller anskaffningsverksamheten saknas behov att stärka den enskildes ställning i angivna avseenden. Myndigheten måste här ställa sig som partens motpart och – även om parten-leverantören naturligtvis skall behandlas fullt korrekt av myndigheten – enbart tillvarataga kronans intressen (jämför FLFF sid. 300). Man får i anskaffningsfrågor räkna med att parten-leverantören förmår ensam tillvarataga sina intressen. Praktiskt taget varje regel som FLFF upptager till skydd för parts berättigade intressen kan icke oförändrad tillämpas vid anskaffningsverksamheten. Det är därför att räkna med att behövliga och lämpliga regler för sådan verksamhet måste bli så uttunnande på FLFF att det riktiga blir att helt lämna anskaffningsverksamheten utanför lagens tillämpningsområde. Därmed lämnar man emellertid icke anskaffningsverksamheten oreglerad, ty dels regleras förfarandet redan nu i många hänseenden genom et antal bestämmelser, bland annat i 1952 års upphandlingskungörelse (SFS 496), dels har anskaffningsverksamheten påverkats och kommer att påverkas av generellt tillänpade regler och rutiner, nuvarande och de i FLFF upptagna. En dylik påverkan är emelertid något helt annat än en direkt bindning till FLFF. Utrymme lämnas myndigheten att smidigt anpassa sig till skiftande situationer och skiftande behov och därmed möjliggörs för myndigheten att nå ett gott anskaffningsresultat. Man kan även fråga sig varför leverantör i sitt umgänge med myndighet skall ställas långt förmånligare än vad han kan räkna med i förhållande till annan än myndighet och varför myndigheten å andra sidan skall behöva förhandla med leverantören på ojämna villkor; den behandling tillämpningen av FLFF:s regler skulle föreskriva till leverantörens förmån skulle myndigheten på intet sätt kunna påräkna från leverantörens sida.

Flygförvaltningens slutsats blir att hela anskaffningsverksamheten bör lämnas utanför förfarandelagens tillämpningsområde.

Marinförvaltningen stryker under nödvändigheten av speciallagstiftning i fråga om upphandlingsärenden medan *ÖB* anser att det bör övervägas att helt eller delvis lämna sådana ärenden utanför lagen.

Bankofullmäktige, som likaledes avstyrker lagens tillämpning i kommersiella ärenden, belyser den inverkan på riksbankens låneverksamhet som en tillämpning av några centrala stadganden i lagförslaget skulle få.

Enligt 8 kap. 5 § i lagförslaget skall myndighet giva part till känna vad som tillförts ärendet av betydelse för dettas avgörande. Med tillämpning av detta stadgande skulle riksbanken i sina låneärenden ha att tillställa den lånesökande den utredning som inom riksbanken upprättats i ärendet. Det material, som sålunda skulle delgivas sökanden, skulle bli de upplysningar som från olika håll inhämtats om denne, såsom soliditetsupplysningar och sammanställningar av sådan. Att ett dylikt förfarande ej är förenligt med affärsmässig utlåning och för övrigt snart nog skulle omöjliggöra införskaffande av upplysningar från kreditupplysningsbyråer och sådana källor ligger i öppen dag. – Enligt 11 kap. 5 § i lagförslaget skall beslut innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas. Beslut

i kommersiella låneärenden, som i något avseende gå en sökande emot, motiveras ej i riksbanken. Att så ej sker har synts naturligt med hänsyn till att fråga är om affärsrelationer, där båda parter eftersträva att i ett förtroendefullt förhållande komma fram till ett för båda godtagbart avslut. Det kan då ej vara lämpligt att uppsätta och delgiva den lånesökande formella beslut, där i preciserade ordalag utförligt redogöres för de brister som man funnit hos honom och som medföra att han ej anses ha kreditvärde för önskat belopp.

Nu kan mot båda de valda exemplen sägas, att de påtalade konsekvenserna kunna undgås genom tillämpning av undantagsregler i lagförslaget. I fråga om delgivning av part gäller sålunda att delgivning av sekretesskyddade handlingar, vartill utredningsmaterial i riksbankens låneärenden brukar hänföras, kan underlåtas, »om synnerliga skäl därtill äro», och i fråga om beslut gäller, att dessa motiveras »i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövligt eller olämpligt». Att sålunda centrala stadganden i lagförslaget kunna kringgås är visserligen ägnat att göra förslaget praktiskt mera funktionsdugligt men knappast mera lämpligt som lagstiftningsprodukt. Ty det ter sig otillfredsställande och oförenligt med god lagstiftningsteknik, att en myndighet för att kunna på ett rimligt sätt bedriva sin verksamhet skulle generellt behöva falla tillbaka på specialregler om »synnerliga skäl» eller »särskild anledning», vilka uttryck böra avse individuella fall.

Samtliga hörda affärsverk – *poststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen* och *domänstyrelsen* – avstyrker lagens tillämpning på kommersiell verksamhet.

Poststyrelsen motiverar sitt ställningstagande med bl. a. följande ord.

Postverkets allmänna drift måste således anpassas till såväl köpmotstånd som konkurrens på den allmänna marknaden. Den enskilde kundens intressen torde därvid i stor utsträckning bli tillgodosedda genom de av marknadsläget betingade åtgärder, som den nämnda anpassningen framdriver. Härigenom kan den enskilde påräkna liknande rättsskydd som i förbindelse med privata rättssubjekt.

Eftersom postverket således bedriver en serviceverksamhet grundad på kommersiella överväganden, torde en formell reglering av handläggningsförfarandet i första instansen så gott som undantagslöst inte medföra några ytterligare fördelar för kunden. En dylik reglering skulle däremot bli ett besvärande handikapp för postverket i förhållande till konkurrerande privata distributionsföretag och penninginstitut.

Ur *telestyrelsens* yttrande återges följande.

Det otillfredsställande i de sakkunnigas förslag bottnar sålunda – så som telestyrelsen ser saken – i att de sakkunniga icke ansett sig behöva göra åtskillnad mellan statliga förvaltningsmyndigheter av olika slag. Det borde väl vara uppenbart, att med hänsyn till verksamheten (dess art och syfte samt förutsättningarna för dess utövande) en fundamental olikhet föreligger mellan å ena sidan myndigheter med »myndighetsutövande» eller eljest rent administrativa funktioner och å andra sidan sådana verk, vilka likt televerket bedriver ekonomisk företagarverksamhet. Beträffande förvaltningsförfarandet hos det förstnämnda slaget av myndigheter ligger huvudvikten på att trygga den medborgerliga rättssäkerheten; i fråga om ärenden hos det senare slaget (affärsverken) blir rättssäkerhetssynpunkten endast mer undantagsvis aktuell, i stället får för dessa verk effektivitets- och servicekraven samt driftsekonomiska och affärsmässiga aspekter den stora betydelsen. Enär betingelserna för verksamheten bestämmer vilken ordning, som är den ändamålsenliga för ärendenas behandling, betyder här antydda skiljaktigheter mellan olika grenar av statsförvaltningen att förvaltningsförfarandet icke kan överallt vara detsamma, försåvitt man vill trygga att förvaltningens uppgifter blir skötta på tillfredsställande sätt.

Järnvägsstyrelsen har bl. a. följande synpunkter.

Enligt järnvägsstyrelsens mening kan det starkt ifrågasättas från de affärsdrivande verkens sida huruvida något mer utbrett missnöje med affärsverkens sätt att handlägga sina förvaltningsärenden finns bland den allmänhet som har med dessa myndigheter att göra. Det kan givetvis inte undvikas att misstag eller fel stundom begås i ett eller annat avseende men detta lärer väl knappast ett genomförande av lagförslaget kunna hindra. Det vill synas som om nu gällande föreskrifter i instruktioner och andra specialförfattningar tillsammans med offentlighetsprincipen samt den hävdvunna praxis, som utbildats inom affärsverken – och givetvis även hos andra myndigheter – även i fortsättningen utan större olägenhet för den enskilde utgör tillräcklig grund för en snabb och effektiv behandling av förekommande förvaltningsärenden och även kan tillgodose kraven på rättssäkerhet.

Skulle en enskild vilja påkalla ingripande i något ärende, i vilket han anser sig fel-

aktigt behandlad, finns ju redan nu garantier för att han kan få sin sak omprövad. Han har rätt att besvära sig över myndighets beslut och han kan – om han så vill – vända sig, förutom till Konungen, till t. ex. JK eller JO. Man får heller inte bortse från den roll som pressen spelar i dylika sammanhang.

Patent- och registreringsverket, som instämmer i att *förvaltningsbestyren* bör falla under bestämmelserna i lagen, om de utvecklas till verkliga tvistefrågor, anser att dessa ärenden bör omnämnas särskilt i lagtexten så att det står fullt klart att de i allmänhet inte skall handläggas på det sätt lagen föreskriver. Se i övrigt ovan s. 41 och 60.

Arbetsmarknadsstyrelsen finner det varken angeläget från rättssäkerhetssynpunkt eller praktiskt möjligt att den i lagförslaget anvisade handläggningsordningen iakttas inom arbetsförmedlingsverksamheten, och förordar, att denna och liknande *verksamhet av »praktisk, icke rättslig natur»* tas undan.

Det synes *domstolskommittén* som om förfarandelagens bestämmelser, vilkas avfattning inriktas på egentliga partsärenden, inte ens med de av besvärssakkunniga föreslagna modifikationerna alltid torde vara väl ägnade att reglera *ärenden angående normbeslut*. Kommittén antar att ej obetydliga tolknings- och tillämpningssvårigheter är att vänta, om lagen skall gälla även för dylika fall, och anmäler tveksamhet beträffande nödvändigheten och lämpligheten att låta förfarandelagen avse ärenden, i vilka meddelas normbeslut. *JK* instämmer i besvärssakkunnigas uttalande att behovet av särregler kräver särskilt beaktande i fråga om ärenden angående normbeslut och förordar ett övervägande av den lagtekniska lösningen att förfarandet i sådana ärenden regleras i ett särskilt kapitel.

Länsstyrelsen i Jämtlands län förklarar att om, på sätt länsstyrelsen föreslagit, de smärre partsärendena tas undan från lagens tillämpningsområde länsstyrelsen inte har något att erinra mot att lagen får gälla även i sådana partsärenden som handläggs efter *helt muntliga former*.

Till de sakkunnigas förslag att lagen i tillämpliga delar skall gälla även för ärenden som handläggs helt muntligt kan *JK* inte ansluta sig. Ett särskilt skäl för att inte välja besvärssakkunnigas lösning förklaras vara att den lämpligaste vägen att avskilja de enkla förvaltningsbestyren från förfarandelagens tillämpningsområde vid sidan av möjligheten att ge en mera precis och snäv definition av själva ärendebegreppet är just att utesluta ärenden som handläggs helt muntligt. *JO* uttalar tvekan beträffande förslaget att under lagen föra in även ärenden som enbart handläggs i muntlig ordning.

Svea hovrätt medger att det från logisk synpunkt är försvarbart att bland övergångsbestämmelserna reglera frågan om förhållandet mellan den allmänna lagen och avvikande specialregler som gäller vid lagens ikraftträdande. Överskådligheten torde dock enligt hovrättens mening fordra att denna fråga behandlas i 1 kap. tillsammans med övriga frågor om förhållandet mellan lagens stadganden och avvikande specialbestämmelser. *Statens biografbyrå* ger uttryck för samma mening.

Kammarrätten föreslår den redaktionella ändringen att i stället för »skall stadgandet icke gälla» skrivs »skall detta senare stadgande icke gälla».

Järnvägsstyrelsen och *länsstyrelsen i Uppsala län* anser att ifrågavarande stadgande fått en alltför allmän lydelse och att det kan ifrågasättas om myndigheter i lokal instans, som saknar erforderlig administrativ och juridisk erfarenhet eller har bristfällig sådan, över huvud kan göra gränsdragningen på ett tillfredsställande sätt. *Poststyrelsen* förutsätter att lagrummet kompletteras i administrativ väg med klara och överskådliga anvisningar.

Domkapitlet i Luleå stift önskar ett klarare uttryck än »utfärdats med riksdagen».

Kammarkollegiet och *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* fäster uppmärksamheten vid vissa problem som sammanhänger med riksdagens hörande. Kammarkollegiet anför.

Emellertid lärer fråga om meddelande av bestämmelse avvikande från lagen om förvaltningsförfarandet kunna uppkomma i samband med utfärdandet av en kungörelse, beträffande vilken riksdagens yttrande inhämtats såvitt angår det materiella innehållet. Riksdagens beslut i sistnämnda hänseende kan då komma att uppfattas såsom innebärande även ett bemyndigande att föreskriva avvikande förfarandebestämmelser. Detta lärer dock icke vara avsett. Lagtexten synes därför böra avfattas så att kravet på riksdagens medverkan erhåller en mer precis utformning än den de sakkunniga föreslagit. Avvikande bestämmelser bör få meddelas endast om riksdagens samtycke därtill kommit till klart uttryck i vederbörligt riksdagsbeslut.

Universitetskanslersämbetet m. fl. universitetsmyndigheter ifrågasätter om lagen bör kunna rubbas genom ett förfarande där riksdagen endast hörts.

Svea hovrätt diskuterar en skärpning av kravet på lagstiftningsform därhän att avvikande bestämmelser skulle få meddelas endast genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen enligt 87 § 1 mom. RF. Hovrätten finner tanken förtjänt att övervägas i anslutning till författningsutredningens förslag.

RÅ, flygförvaltningen, civilförsvarsstyrelsen, patent- och *registreringsverket* och *domstolskommittén* reser praktiska betänkligheter mot att det inte skall vara möjligt att meddela avvikande föreskrifter i administrativ ordning. Ytterligare överväganden förklaras erforderliga. *Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* anvisar som tänkbar lösning att avvikelse från lagen får ske även genom administrativ författning samt att i lagen om förvaltningsförfarandet noga anges från vilka stadganden och i vilken omfattning sådana avvikelser får göras.

I fråga om lagens tillämpning hos *Kungl. Maj:t i statsrådet* och hos *domstolar* hänvisas till redovisningen ovan s. 41, 32. Vad gäller tillämpningen hos *riksdagen, kyrkomötet och deras organ* kan följande noteras.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anmärker att de författningar, genom vilka riksdagen och kyrkomötet skulle bestämma om lagen skall tillämpas på deras organ, inte kan betecknas som lagar utan snarare som reglementariska föreskrifter.

Om *kyrkolag och prästerskapets privilegier* anförs.

Enligt *kammarkollegiet* kommer formföreskrifter som kan finnas upptagna i kyrkolag eller privilegier att gälla framför en lag om förvaltningsförfarandet, som inte berör det materiella innehållet i kyrkolag eller kvarstående prästerliga privilegier. Särskilt undantag fordras därför enligt kollegiets mening inte för ärenden, där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier. *Domkapitlet i Uppsala ärkestift* utgår däremot ifrån att, såsom besvärssakkunniga föreslagit, en särskild lag utfärdas, som sätter lagen om förvaltningsförfarandet i kraft för nämnda ärendens del, och att kyrkomötet medverkar vid denna särskilda lags tillkomst.

Om förfarandet hos *beslutande kommunal församling* görs i remissyttrandena ingen annan mening gällande än att det skall tas undan från tillämpningsområdet. *Domkapitlet i Luleå stift* ifrågasätter emellertid om det inte uttryckligen bör anges att lagen inte är tillämplig på förfarandet hos kyrkokommunal församling.

Besvärssakkunnigas förslag att *domstolsbegreppet* skall bestämmas genom en definition, som anknyter till skyldigheten för organets ledamöter att avlägga domared eller däremot svarande försäkran, tillstyrks inte av någon remissinstans. Det alternativ som i stället förordas av de flesta instanser som yttrar sig i frågan är en uppräkning av de myndigheter som vid tillämpningen av lagen skall anses som domstolar. *Regeringsrättens ledamöter* utvecklar sin mening sålunda.

Regeringsrättens ledamöter ha redan i yttrandet över författningsutredningens förslag uttalat sig för att det i lag bestämmes vilka myndigheter som skola utgöra domstolar. Utan tvivel tala goda skäl för att återhållsamhet iakttages då det gäller att ge olika organ ställning av domstol. Vid bedömning av om en myndighet skall kunna betraktas som domstol bör beaktas icke blott om myndigheten har sådan organisation och sådant arbetssätt att en domstolsmässig behandling av målen

kan förväntas utan även huruvida målen i allmänhet ha sådan beskaffenhet att det framstår såsom ett befogat intresse från rättssäkerhetssynpunkt att de avgöras i domstolsmässiga former.

Såsom exempel på myndigheter, vilka nu eller framdeles skulle kunna komma under diskussion, kunna nämnas patentverkets besvärsavdelning, prövningsnämnderna samt möjligen också länsstyrelserna vid deras handläggning av bl. a. mål om administrativa frihetsberövanden.

De förvaltningsdomstolar som anses böra finnas vid sidan om regeringsrätten, kammarrätten och försäkringsdomstolen torde icke bli flera än att de utan olägenhet kunna uppräknas i 2 kap. 2 §. Då besvärssakkunnigas betänkande icke innehåller tillräckligt material för ett slutligt ståndpunktstagande i frågan om vilka förvaltningsdomstolar som böra finnas vid sidan av de tre angivna, synes en särskild undersökning härutinnan böra företagas och resultatet komma till uttryck i en uppräkning i nämnda paragraf.

Svea hovrätt förordar att som förvaltningsdomstolar tas upp endast regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen och försäkringsrådet.

Domstolskommittén, som också förordar en uppräkning av domstolarna, framför följande kritik mot skyldigheten att avlägga domared som kriterium på en domstol.

Det är visserligen riktigt att träning i rättsskipning icke kan vinnas utan att dessförinnan domared avlagts. Att härav draga den slutsatsen att alla som avlagt domared förvärvat sådan träning är emellertid ett uppenbart felslut. Verkliga förhållandet är att åtskilliga innehavare av uppdrag, med vilka förenats skyldighet att avlägga domared, är helt obevandrade på rättsskipningens område. Förklaringen till att de ålagts avlägga domared torde vara den att man av dem vill kräva samma opartiskhet och tystnadsplikt som av domare. Den föreslagna domstolsdefinitionens formella natur leder också till egenartade resultat. Sålunda synes nedre justitierevisionen bli att betrakta som domstol. Detta framgår av en jämförelse av 3: 8 samt 4: 2 och 11 rättegångsbalken. Det torde heller inte vara uteslutet att även andra, ej avsedda myndigheter kan komma att hänföras till domstolskategorien vid tillämpning av ifrågavarande definition.

Som domstol skulle enligt besvärssakkunnigas förslag komma att räknas bl. a. övervakningsnämnd, kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden och interneringsnämnden. Det stämmer enligt *Föreningen Sveriges häradshövdingar* och *Föreningen Sveriges stadsdomare* inte med vanligt juridiskt språkbruk att som domstolar beteckna nämnder, som handhar vissa frågor rörande verkställighet av domar i brottmål. *Interneringsnämnden* och *ungdomsfängelsenämnden* finner det också främmande att de skulle få ställning som domstolar. De förordar att det skall ankomma på speciallagstiftning att ange i vilken utsträckning en myndighet skall ha domstolsbefogenheter enligt lagen. Ungdomsfängelsenämnden tillägger att frågan huruvida en myndighets ledamöter skall avlägga domared bör avgöras efter andra synpunkter än dem som blir bestämmande för om myndigheten skall utrustas med sådana utredningsmedel som tillkommer domstol.

Bland övriga remissinstanser, som avstyrker besvärssakkunnigas förslag och förordar en uppräkning av de myndigheter som skall anses som domstolar, märks *JK, RÅ, lagberedningen, försvarets civilförvaltning, kammarkollegiet, riksrevisionsverket, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, länsstyrelserna i Västmanlands* och *Jämtlands län* och *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund.*

Riksvärderingsnämnden konstaterar att nämnden inte skulle bli att betrakta som domstol enligt den föreslagna definitionen men att någon olägenhet inte skulle föranledas härav. *Statens hyresråd* förklarar sig sakna anledning att påyrka tillämpning av bestämmelserna om domstol för de hyresreglerande myndigheterna.

Domkapitlet i Uppsala ärkestift uttalar att gällande föreskrift om domkapitelsed inte bör medföra att domkapitel skall anses som domstol.

I anledning av att besvärssakkunniga inte föreslagit särskilt undantag för förfarandet hos *exekutiv myndighet* anför *lagberedningen* efter en erinran om sitt utredningsuppdrag rörande en reformering av utsökningslagen och därmed sammanhängande lagstiftning.

Enligt beredningens mening skulle det medföra uppenbara nackdelar att i nuvarande läge låta förslaget få tillämpning hos utmätningsmän. Förfarandet hos dem är delvis ganska ingående reglerat i utsökningslagen och tillhörande författningar. Förslaget avser icke att medföra upphävande av eller ändring i äldre förfaranderegler, oavsett i vilken ordning de tillkommit, men griper å andra sidan in på alla områden som specialförfattningarna lämnat oreglerade. Att tillämpa den nya lagen vid sidan av de i utsökningslagen och annorstädes upptagna reglerna om förfarandet hos utmätningsman skulle medföra stora svårigheter. Åtskilliga av förslagets bestämmelser kan enligt sakens natur vinna tillämpning här. Att avgöra, om bestämmelserna skall anses tillämpliga hos utmätningsman eller icke, blir emellertid vanskligt. Vidare upptager förslaget föreskrifter, vilka – om annat ej stadgas – uppenbarligen skulle bli tillämpliga men ej harmonierar med utsökningslagens regler eller som skulle leda till mindre lämpligt resultat. Det skulle därför krävas en samordning av de olika bestämmelserna. Att genomarbeta den nuvarande utsökningsrätten för detta ändamål är en krävande uppgift. Frånsett uppgiftens omfattning bör självfallet icke införas en ordning, som man sedan kan få frångå när arbetet på ny utsökningslagstiftning slutförts.

Beträffande förfarandet hos överexekutor erinras om nyssnämnda förhållande, att överexekutor torde komma att avskaffas. Att göra en omreglering allenast för en övergångstid bör icke komma i fråga. Beredningen vill även framhålla, att talan mot överexekutors beslut förs i hovrätt, där enligt beredningens åsikt rättegångsbalken bör vara tillämplig och icke de föreslagna nya reglerna (jfr vad nyss anförts om motsvarande problem när mål eller ärende börjar hos synemän o. l.).

Beredningen avstyrker bestämt, att den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet i nuvarande läge får tillämpning hos utmätningsman eller överexekutor. Enligt beredningens mening bör lagen icke heller framdeles bli tillämplig för exekutionsväsendets del. Exekutionsverksamheten har ju också ansetts stå rättegångsväsendet särskilt nära. Såsom anförts utgår beredningen från att talan i utsökningsmål skall få fullföljas från utmätningsman direkt till domstol. Om lagen om förvaltningsförfarandet icke skall tillämpas i exekutiva »mål» hos domstolarna, bör lagen icke heller få gälla för utmätningsmännen. Förfarandet hos utmätningsman torde även framgent påkalla särreglering i betydande utsträckning. I den mån behov finns av supplerande bestämmelser bör utmätningsmannen liksom domstolarna hämta ledning i rättegångsbalken.

Det synes *JO* tvivelaktigt om något står att vinna på att göra den föreslagna lagen tillämplig på vissa, troligen ganska begränsade delar av utsökningsförfarandet.

Exekutionsväsendets organisationsnämnd betraktar spörsmålet om förfarandelagens tillämpning i exekutionsärenden som en fråga huruvida bestämmelserna i rättegångsbalken eller stadgandena i förfarandelagen skall tillämpas när supplerande regler erfordras. Nämnden tillmäter det förhållandet att utsökningsförfarandet i regel utgör en direkt fortsättning av rättegång i domstol avgörande betydelse för frågans bedömning. Samma förfaranderegler bör enligt nämndens mening med tanke härpå gälla hos den exekutiva myndigheten som hos domstol, t. ex. beträffande partsbehörighet och ombud. Nämnden avstyrker därför att förfarandelagen blir tillämplig i utsökningsmål hos exekutiv myndighet.

Föreningen Sveriges häradshövdingar och *Föreningen Sveriges stadsdomare* förordar, att frågan om de exekutionsrättsliga målens anknytning till rättegångsbalken eller en lag om förvaltningsförfarandet hänskjuts till lagberedningen.

Liknande synpunkter framförs i remissyttrandena också på lagens tillämpning på *förundersökning i brottmål*. Efter att ha erinrat om att åklagarnas verksamhet inför rätta enligt förslaget faller utanför den föreslagna förfarandelagen yttrar *RÅ*.

Vad angår åklagarnas förundersökningsverksamhet är denna – likaväl som deras agerande inför rätta – ett led i det straffprocessuella förfarandet sådant detta regleras i rättegångsbalken samt därtill anknutna författningar, bl. a. förundersökningskungörelsen. I detta sammanhang må framhållas, att förundersökningsförfarandet i rättegångsbalken regleras i 23 kap., som ingår under avdelningen Om rättegången i allmänhet, underavdelningen Om rättegången i brottmål. Om förfarandelagen göres tillämplig på förundersökningsverksamheten skulle detta medföra att denna lag och rättegångsbalken komme att gälla vid sidan av varandra i samma ärenden, något som icke kan vara rationellt. Med hänsyn till vad nu anförts bör icke heller denna åklagarnas verksamhet omfattas av förfarandelagen. Såväl avfattningen av 1 kap. 1 § andra styc-

ket sagda lag som uttalanden i motiven (se särskilt s. 83, 119, 505 och 510) ger emellertid anledning till ovisshet om lagens innebörd i detta hänseende. Ämbetet anser ett förtydligande i av ämbetet angiven riktning påkallat. En lösning är att – såsom föreslagits av överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt – föreskriva, att förfarandelagen icke skall vara tillämplig i fråga om ärenden, som avser brotts upptäckande och beivrande.

Lagberedningen ifrågasätter lämpligheten av att låta lagen vinna tillämpning för åklagarnas del med tanke bl. a. på att deras verksamhet är nära anknuten till domstolarnas och i flera hänseenden reglerad i rättegångsbalken. Lagberedningen tillfogar att något behov av ändrade eller nya regler beredningen ej veterligen har yppats.

En konsekvens av att förundersökning i brottmål förs utanför förfarandelagen sägs i *RÅ:s* yttrande bli att någon besvärsrätt inte kommer att finnas mot åklagares beslut i samband med förundersökning. RÅ diskuterar lämpligheten härav.

Vad särskilt gäller beslut i åtalsfrågan, att åtala eller att icke åtala, ha de sakkunniga i motiveringen till 12 kap. 1–3 §§ anfört, att behov av särskild överklagbarhet beträffande åklagares stämningsansökan saknades, eftersom det ur rättssäkerhetssynpunkt vore tillräckligt betryggande, att den enskilde finge saken prövad hos beslutsmyndigheten, i detta fallet domstol. Såsom huvudregel borde därför enligt de sakkunniga gälla, att särskilt överklagande ej finge äga rum. Vissa avsteg härifrån ansåges dock i princip riktiga. Exempelvis frågan huruvida bestämmelserna om beslut att ej tala å brott blivit riktigt tillämpade komme icke att bli prövad i det ärende framställningen anginge. Spörsmålet om överklagbarhet i sådant fall syntes emellertid de sakkunniga ej ägnat för generell reglering utan borde överlåtas å speciallagstiftning (s. 510). – I fråga om åklagares beslut att icke åtala ha de sakkunniga ej gjort något uttalande; vad som yttrats rörande tillämpning av bestämmelserna att ej tala å brott tyder kanske närmast på att de sakkunniga ansett behov av överklagbarhet föreligga i fråga om åklagares beslut att ej väcka åtal (jfr även s. 505).

Enligt ämbetets mening finnes över huvud icke något behov av en reglerad besvärsrätt i fråga om åklagares beslut i samband med förundersökning. Enligt 4 § åklagarinstruktionen har riksåklagaren tillsyn över åklagarnas verksamhet, därvid han bör ägna särskild uppmärksamhet åt tillämpningen av gällande bestämmelser att ej tala å brott och om straffföreläggande. Riksåklagaren skall vidare bistå åklagarna med råd och upplysningar samt äger meddela dem anvisningar i deras tjänsteutövning. En motsvarande tillsynsskyldighet är i instruktionen (18, 19, 28 och 29 §§) stadgad för länsåklagare och överåklagare i förhållande till dem underställda åklagare, dock att för länsåklagare eller överåklagare ej finnes någon anvisningsrätt. Enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken må riksåklagaren så ock statsåklagare övertaga uppgift som tillkommer lägre åklagare. Statsåklagare är enligt 7 § samma kapitel länsåklagarna och överåklagarna. De angivna författningsrummen ligger till grund för det överprövningsförfarande som utbildats i praxis. Det är mycket vanligt, att enskilda personer anför klagomål hos ämbetet med begäran om prövning av en lägre åklagares åtalsbeslut, som påstås vara oriktigt, antingen så att åtal icke väckts ehuru tillräckliga skäl föreligger, eller att åtal väckts utan sådana skäl. I fall av den förstnämnda typen går klagandens framställning närmast ut på att ämbetet skall förordna om åtal; i de sist avsedda fallen begärs åtalets nedläggande. Ytterst kan emellertid klagomålen i samtliga fall anses innefatta påstående om fel av vederbörande åklagare. Ämbetet betraktar därför även sin prövning i dessa ärenden som ett led i ämbetets tillsynsverksamhet. Genom klagomålen har ämbetets uppmärksamhet fästs på ärendet i princip på samma sätt som genom en tidningsartikel eller iakttagelse vid inspektion. På motsvarande sätt kan ett beslut i en åtalsfråga komma under bedömning av justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän. Såtillvida föreligger emellertid en betydelsefull skillnad, att riksåklagarämbetet i olikhet mot nämnda tillsynsmyndigheter enligt nyssnämnda stadgande i 7 kap. 5 § rättegångsbalken har möjlighet att övertaga åklagaruppgiften från den lägre åklagaren eller att meddela anvisning för ärendets handläggning. I det senare hänseendet kan exempelvis föreskrivas att den lägre åklagaren skall företaga viss ytterligare utredning och därefter meddela nytt beslut i åtalsfrågan. På nu angivna vägar kan klagomålen alltså leda till en materiell ändring av den lägre åklagarens beslut. Överprövningsinstitutet kan därför i realiteten te sig ganska snarlikt ett besvärsförfarande. Det kan anmärkas att justitiekanslern, justitieombudsmannen eller militieombudsmannen understundom remitterar klagomål avseende åtalsbeslut till riksåklagarämbetet för att möjliggöra en materiell ändring av beslutet.

Avgörande principiella skillnader föreligger emellertid mellan överprövningsinstitutet och

ett reglerat besvärsförfarande. Den hos ämbetet klagande är sålunda enligt ämbetets mening icke att betrakta som part i ett hos ämbetet anhängigt förvaltningsärende. Detta betraktelsesätt synes ha stöd i vissa uttalanden av de sakkunniga (se ex. vis s. 282 och 524). Någon obetingad rätt för klaganden att erhålla en fullständig omprövning av den lägre åklagarens beslut torde sålunda i princip icke föreligga. En annan sak är att prövning regelmässigt kommer till stånd. Denna prövning kan emellertid icke alltid ha samma innebörd och räckvidd, som den lägre åklagarens. Gäller klagomålen det sätt, på vilket åklagaren bedömt bevisningen, är att beakta att åklagaren grundat sin bedömning ej blott på förundersökningshandlingarnas innehåll utan även på direkta iakttagelser under utredningsarbetet. Sistberörda sida av bevisningen är i allmänhet icke tillgänglig för ämbetet. Överhuvud kan sägas att ämbetet, när det gäller bevisfrågor, icke frångår den lägre åklagarens bedömning med mindre denna framstår som ohållbar – ämbetet finner exempelvis att sannolika skäl för åtal saknas i ett fall när åtal väckts – eller utredningen befinnes behäftad med brister. I det sistnämnda fallet kan ämbetet ge anvisning om utredningens komplettering. Är fråga om en rent rättslig bedömning, prövar ämbetet givetvis ärendet från samma utgångspunkter som den lägre åklagaren. Har ämbetet en annan uppfattning i rättsfrågan än den lägre åklagaren, ger ämbetet som regel i sitt beslut en relativt utförlig motivering, detta främst med hänsyn till intresset att åstadkomma en enhetlig och riktig åklagarpraxis.

Vad här sagts gäller såväl beslut att åtala som beslut att icke åtala. Samma principiella synpunkter gör sig emellertid gällande i fråga om beslut, som angår tillämpningen av gällande regler om åtalseftergift och beslut under förundersökningen avseende användningen av tvångsmedel. Vad angår beslut i frågor om åtalseftergift kan dock sägas att ämbetets prövning alltid sker från samma utgångspunkter som den lägre åklagarens. Med hänsyn till åtalseftergiftsinstitutets kriminalpolitiska betydelse ägnas dylika frågor särskild uppmärksamhet från ämbetets sida.

Ur rättssäkerhetssynpunkt måste enligt ämbetets mening ett så utformat överprövningsförfarande anses tillfyllest. Vad beträffar beslut att väcka åtal må framhållas, att de sakkunniga i princip icke ansett behov av överklagbarhet föreligga med hänsyn till den prövning av åtalet som skall ske hos domstolen (s. 510). I fråga om beslut att ej åtala är att märka, att målsäganden – förutom att vända sig till riksåklagarämbetet med klagomål – kan utnyttja den subsidiära åtalsrätt som tillkommer honom enligt RB 20: 8. Det är tydligt, att man vid nya rättegångsbalkens tillkomst tänkte sig, att den subsidiära åtalsrätten skulle utgöra en tillräcklig rättsgaranti för målsäganden. Över huvud torde det vara främmande för rättegångsbalkens syn på det allmänna åtalet att tillerkänna misstänkt, målsägande eller anmälare rätt till förvaltningsbesvär beträffande beslut i åtalsfrågor. Det må också framhållas att det – även med allt beaktande av rättssäkerhetsintresset – knappast kan anses påkallat med en ordning, enligt vilken en åtalsfråga först skall passera tre åklagarinstanser för att därefter prövas i tre instanser på domstolssidan. Vad gäller beslut rörande användning av straffprocessuellt tvångsmedel innehåller rättegångsbalken detaljerade regler, varigenom säkerställes att flertalet dylika beslut inom kort tid kommer under rättens prövning. Med anledning av vad som anförts å s. 505 i betänkandet rörande beslut under förfarandet som angår undersöknings- och säkringsmedel vill ämbetet framhålla, att det synes verklighetsfrämmande att tänka sig att beslut om straffprocessuellt tvångsmedel skulle kunna göras till föremål för förvaltningsbesvär. Beträffande vissa andra beslut under förundersökningen än de förut berörda finnes också möjlighet att gå till rätten; sålunda kan den misstänkte enligt RB 23: 19 göra anmälan till rätten, om undersökningsledaren vägrat verkställa viss utredning, som begärts av den misstänkte eller hans försvarare. Rätten kan i anledning av sådan anmälan låta föranstalta om den begärda utredningen.

Vad nu sagts om överprövningsärenden hos ämbetet äger motsvarande tillämpning i fråga om klagomål som hos statsåklagare anföres över lägre åklagares beslut i samband med förundersökning. Den skillnaden föreligger emellertid, att statsåklagare icke har befogenhet att ge underställd åklagare anvisning.

Av det anförda torde framgå såväl att något behov av ett reglerat besvärsförfarande icke förefinnes såvitt angår åklagarnas beslut i samband med förundersökning som att dylika beslut icke är ägnade för ett reglerat besvärsförfarande. I sistnämnda hänseende må ytterligare framhållas, att ett beslut att ej väcka åtal kan omprövas, närhelst anledning därtill förekommer, intill dess preskription inträder, samt att riksåklagaren likaväl som statsåklagare kan – oberoende av anförda klagomål – när som helst såväl självmant överpröva underställd åklagares beslut som ompröva sitt eget beslut i avgjort överprövningsärende. Om förfarandelagens besvärsregler skulle göras tillämpliga på åklagares beslut i samband med förundersökning, skulle det, såsom förut antytts, innebära att rättegångs-

balken och förfarandelagen i samma ärenden komme att gälla vid sidan av varandra. Ämbetet anser alltså att åklagarnas förundersökningsverksamhet bör helt falla utanför förfarandelagen.

JK och *JO* förutsätter att den egentliga åklagarverksamheten – såsom verksamheten under förundersökningsskedet, vid åtalsprövning och i strafföreläggandeärenden – skall falla utanför lagen om förvaltningsförfarandet.

I remissyttrandena diskuteras undantagande också av andra grupper av ärenden, i vilka förfarandet är utförligt reglerat i specialförfattning. *Förvaltningsdomstolskommittén* anlägger den allmänna synpunkten på frågan om lagens tillämpning på områden, där det redan finns utförlig reglering av förfarandet, att det kan starkt ifrågasättas, om det är lämpligt att låta lagen vara subsidiärt tillämplig. Det torde enligt kommitténs mening inte föreligga något behov därav från rättssäkerhetssynpunkt. Mest ändamålsenligt vore enligt kommitténs uppfattning att sådana specialprocesser, som förekommer exempelvis på taxeringsområdet, i varje fall tills vidare regleras för sig.

Överlantmätaren i Skaraborgs län finner det inte fullt klart var besvärssakkunniga anser att *fastighetsbildningsförrättningen* skall placeras in i förfarandehänseende och om den bör regleras i lagstiftning rörande judiciellt eller administrativt förfarande. Överlantmätaren fortsätter.

Vilken linje som än väljes när det gäller fastighetsbildningsförrättning torde man få utgå från att en omfattande särlagstiftning blir erforderlig. Det kunde därför måhända vara tämligen likgiltigt vilken huvudkategori sådan förrättning hänföres till. Emellertid tala de utmärkande dragen onekligen för närmare släktskap med rättegångsmål än med administrativt partsärende. Kraven på likformighet och enhetlighet peka också på att fastighetsbildningsproceduren bör vara grundad på rättegångsbalkens normer. Detta gäller i än högre grad proceduren enligt det nu föreliggande förslaget till ny fastighetsbildningslag. För min del anser jag alltså övervägande skäl tala för att det nu nämnda – enligt mitt förmenande mest naturliga – sambandet accepteras och att man drar konsekvenserna av det vid fortsatt lagstiftningsarbete.

Samtidigt måste konstateras att det föreligger gradskillnader också när det gäller olika förrättningsförfaranden. Fastighetsbildningen behöver kringgärdas av särskilda kvalitetsgarantier på grund av dess betydelse för den enskilde, näringslivet, bostadsbyggandet, kreditverksamheten, det allmännas reglering av markanvändningen etc. Sådana förrättningar däremot, som avse exempelvis bildande av jaktvårdsområden och fiskevårdsområden, äro icke fastighetsbildningsförrättningar utan endast procedurer för att uppnå reglering var för sig av mera extensiva former av den fasta egendomens användning. I dylika fall finnes uppenbarligen icke motiv för så vidlyftiga insatser som vid fastighetsbildning. Eftersom lagen om förvaltningsförfarandet är avsedd att kunna innefatta åtskilliga varianter och bland annat mindre komplicerade procedurer, synes däri väl kunna inordnas förrättningar av nyssnämnt slag (enligt jakt och fiskevårdslagstiftningen). Enligt min uppfattning är det sålunda icke nödvändigt att förrättningsproceduren som sådan förbehålles blott den ena gruppen av partsärenden.

Lantmäteristyrelsen förklarar sig vara fullt övertygad om att den föreslagna nya lagen om fastighetsbildning med dess för förrättningsformen utformade förfaranderegler kan fungera bra utan en omedelbar anknytning till en allmän lag om förvaltningsförfarandet.

Enligt *medicinalstyrelsens* uppfattning medför ett system, där vissa regler om förvaltningsförfarandet meddelas i en särskild lag, medan förfarandet inom speciella områden delvis regleras i andra lagar och författningar, betydande olägenheter. För allmänhetens del torde rättsförluster lätt kunna uppkomma. Styrelsen förordar därför att samtliga bestämmelser rörande *vården av mentalsjuka* meddelas i mentalsjukvårdslagstiftningen och att en lag om förvaltningsförfarandet ej alls ges giltighet för detta område. *Sinnessjuknämnden* uttalar sig likaledes till förmån för att förfaranderegler na på ifrågavarande vårdområden byggs ut så att de handläggande organen kan vara helt hänvisade till dem för sitt agerande. En sådan ordning skulle underlätta arbetet för läkare och andra befattningshavare.

Efter en genomgång av de förfaranderegler som finns inom *socialförsäkringen* framhåller *riksförsäkringsverket,* att det för

allmänhetens del måste vara en väsentlig olägenhet att huvudregler om förvaltningsförfarandet återfinns i en särskild lag, medan förfarandet inom speciella områden regleras i andra lagar och författningar.

Beträffande *taxeringsförfarandet* framhåller *riksskattenämnden,* att en dubbelreglering – i förfarandelagen och i taxeringsförordningen – från vissa synpunkter kan te sig som en nackdel men att den torde vara ofrånkomlig, om man vill införa en allmän lag om förvaltningsförfarandet. För *kammarrätten* står det klart att förfarandelagen över huvud inte bör ha avseende på taxeringsområdet och måhända inte heller på andra områden, beträffande vilka en omfattande speciallagstiftning erfordras under alla förhållanden. *Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund* betecknar det som en fördel att de regler som skall lända till efterrättelse i taxeringsförfarandet återfinns i en enda författning. Förbundet framhåller önskvärdheten av att inga stadganden i de avseenden som regleras i en allmän förfarandelag utmönstras ur taxeringsförordningen utan att i stället bestämmelserna i denna förordning jämkas med hänsyn till den allmänna lagens regler.

Utländsk rätt

I andra länder har vid utformningen av förslag till författningar om förvaltningsförfarandet lagstiftarna ställts inför samma eller liknande problem som möter den svenske lagstiftaren när han söker finna ändamålsenliga och rättvisande begreppsdefinitioner att bygga en förfarandelag på. De lösningar man kommit fram till i andra länder ger i en del fall åtskillig ledning åt den svenske lagstiftaren och kommer därför att i korthet beskrivas.

I 2 § 1967 års lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) föreskrivs följande.

I denne lov menes med:

a) *vedtak,* en avgjørelse som generelt eller konkret er bestemmende for rettsstillingen til private personer (enkeltpersoner eller andre rettssubjekter);

b) *enkeltvedtak,* et vedtak som gjelder en bestemt eller flere bestemte personers rettigheter eller plikter på det offentligrettslige område;

c) *forskrift,* et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer; – – –

e) *part,* person som en avgjørelse retter sig mot eller som saken ellers direkte gjelder.

Enligt motiven (Ot.prp. nr. 38 1964/65 s. 32) har till utgångspunkt tagits förvaltningens myndighetsutövning. Tanken är att forvaltningsloven skall gälla fullt ut i alla saker, där förvaltningen i kraft av sin myndighet griper in i den enskilde medborgarens eller de enskilda rättssubjektens rättsställning. Offentlig affärsverksamhet, tjänsteprestationer i förbindelse med undervisning, forskning, hälso- och sjukvård m. m. samt intern administration skall däremot i princip ligga utanför forvaltningslovens tillämpningsområde. En begränsning till beslut, som angår offentligrättsliga rättigheter och plikter, behövs emellertid bara för bestämningen av begreppet individuellt beslut. Förutom beslut som går ut på att grunda offentligrättslig rätt eller plikt omfattar begreppet också avgörande genom vilket någon nekas sådan rätt eller fråntas en rätt i enskilt fall. Också beslut som begränsar sådan rätt inryms. Skiljelinjer går mot beslut under förfarandet, mot faktiska handlingar och mot rena meningsyttringar. Som exempel på beslut som skall betraktas som enkeltvedtak nämns dock beslut som ålägger straff-, kostnads- eller skadeståndsansvar eller plikt att lämna upplysningar, underkasta sig inspektion, husundersökning, räkenskapsgranskning, m. m. Beslut varigenom en myndighet vägrar att behandla en sak (avvisningsbeslut) och beslut om brukande av sanktioner vid genomförande av avgöranden specialregleras.

Med den valda definitionen på forskrifter faller utanför detta begrepp tjänsteföreskrifter om tjänstens organisation och ärendenas handläggning samt riktlinjer för förvaltningens praxis vid genomförandet av enskilda förvaltningslagar.

TILLÄMPNING

I fråga om definitionen av begreppet part framhålls att den måste bli tämligen obestämd. I allt fall omfattar begreppet den eller de personer som beslutet direkt riktar sig mot. Uttryckssättet »riktar sig mot» passar emellertid bara när beslutet har negativa verkningar för vederbörande och är inte ens i detta hänseende helt täckande i alla sammanhang. I synnerhet när det gäller gynnade beslut sägs partsbegreppet böra omfatta också den beslutet direkt gäller. Om det är fråga om dispens e. d., kan beslutet efter omständigheterna direkt angå också folk som är särskilt intresserade av att sådan dispens inte beviljas.

8 § Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes 1963 från Förbundsrepubliken Tyskland.

Förvaltningsförfarandet är myndigheternas utåtriktade verksamhet, som syftar till prövningen av förutsättningarna för, beredningen av och meddelandet av en förvaltningsakt eller till slutandet av ett offentligrättsligt avtal.

27 § samma Musterentwurf

Förvaltningsakt är varje föreskrift, beslut eller annan överhetsåtgärd, som en myndighet vidtager för att reglera en individuell situation på den offentliga rättens område och som syftar till omedelbara rättsverkningar utåt. Allmän föreskrift är en förvaltningsakt som riktar sig till en efter allmänna kännetecken bestämd personkrets.

12 § samma Musterentwurf

(1) Parter är
1. en sökande och hans motpart;
2. den mot vilken myndigheten avser att rikta eller har riktat förvaltningsakten;
3. den med vilken myndigheten avser att sluta ett offentligrättsligt avtal;
4. den som av myndigheten tagits med i förfarandet, därför att hans rättsliga intressen kan komma att beröras av utgången;

(2) Myndigheten skall på begäran såsom part ta med den vars rättsliga intressen kan komma att beröras av utgången i förfarandet.

(3) Stadganden, av vilka följer att även andra är parter, gäller oinskränkt. Skall någon höras utan att för honom förutsättningarna enligt 1 mom. föreligger blir han därigenom inte part.

Från motiven kan antecknas att begreppet förvaltningsakt visserligen i allt väsentligt definierats på ett överensstämmande sätt i tysk praxis och doktrin men att delade meningar inte kunnat undvikas i gränsfall. Genom en allmän definition kan klarhet inte skapas för varje enskilt fall, eftersom definitionen måste bli ganska abstrakt för att passa in på olika förfarandens mångfaldiga ändamål. Som väsentligaste kriterium på förvaltningsakten betecknas dess omedelbara rättsverkan utåt. Stor vikt fästs vid att lagutkastet inte avser det interna utan bara det externa förvaltningsförfarandet. Definitionen av allmän föreskrift har till uppgift att dra en gräns mellan »Rechtsnorm» och »Allgemeinverfügung», rättsfigurer som saknar direkt motsvarighet i svensk förvaltningsrätt.

Vem som är part måste bestämmas med hänsyn till alla de rättigheter och plikter som författningen hänför till part. På grund av den materiella rättens många olikheter går det inte att undgå specialregleringar av partsbegreppet.

Part i ärende utan sökande blir den som i första linjen träffas rättsligen av förvaltningsakten, vilket regelmässigt är den till vilken myndigheten ämnar rikta eller har riktat förvaltningsakten. Det sista tillägget har tillkommit med tanke främst på klagorätten.

Om dens partsställning, vars rättsliga intressen berörs av förfarandets utgång, sägs två motsatta uppfattningar vara möjliga. Den ena är att denne ipso jure måste vara part, vare sig han erbjuds att ta del i förfarandet eller ej. Den andra att partsställningen skulle vara beroende av den i myndighetens skön liggande invitationen. För att objektivera partskretsen har i förslaget det förhållandet gjorts avgörande att vederbörande faktiskt tagits med i förfarandet av myndigheten. Regeln skall emellertid läsas mot 2 mom.

Med förbehållet i 3 mom. andra meningen åsyftas myndigheter, personer, sammanslutningar etc., som enligt stadganden i specialförfattningar skall höras, samt sakkunniga.

I artikel 2 Nederländernas Gesetz vom 20. Juni 1963 über die Anfechtung von Verwaltungsverfügungen är följande föreskrivet.

(1) Med förordnande förstås i denna lag en central förvaltningsmyndighets ensidiga, utåtriktade skriftliga viljeförklaring som görs på grundval av en stats- eller förvaltningsrättslig föreskrift och syftar till fastställande, ändring eller upphävande av ett bestående rättsförhållande eller till grundande av ett nytt rättsförhållande eller till vägran av fastställelse, ändring, upphävande eller grundande.

(2) Ett avgörande av allmän art är inte förordnande i denna lags mening.

I Schweiz har utarbetats Entwurf eines Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren år 1965. I artikel 4 sägs.

Med förordnande avses myndighetsåtgärder som stöder sig på Förbundets offentliga rätt och till föremål har:

a) grundande, ändring eller upphävande av rättigheter eller plikter i enskilda fall;

b) fastställande av beståndet, frånvaron eller omfånget av rättigheter eller plikter i enskilda fall;

c) avslag på framställning om grundande, ändring, upphävande eller fastställande av rättigheter eller plikter i enskilda fall eller underlåtenhet att pröva sådan framställning.

I artikel 5 anförs.

Som parter betraktas personer, vilkas rättigheter eller plikter förordnandet kommer att beröra, och myndigheter, som har rätt att klaga över förordnandet.

Överväganden

Enligt de allmänna övervägandena skall bestämmelserna om förvaltningslagens tillämpningsområde utformas så att detta blir differentierat med generell räckvidd för vissa partier men med begränsad tillämpning för de mera ingripande förfarandereglerna. De senare skall gälla bara i förvaltningsärenden där myndighet som organ för det allmänna och med stöd i författning meddelar ensidiga beslut, som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde *(förvaltningsrättsliga partsärenden)*. Dessa processuella regler skall alltså inte vara tillämpliga i ärenden som avgörs genom beslut utan rättsverkningar. Tanken är vidare att de ej heller skall gälla i ärenden om avtalsbara saker, kommersiella ärenden o. d. Uteslutas skall här också den kommunala självstyrelsens ärenden. Resultatet blir att i förvaltningsrättsliga partsärenden (med vissa undantag) hela lagen kommer att gälla, medan i förvaltningsärenden i övrigt – partsärenden såväl som andra ärenden – bara de allmänna bestämmelserna och bestämmelserna om besvärstid skall vara tillämpliga.

Riktpunkterna har angetts i de allmänna övervägandena. Att med full precision i lagtext teckna gränserna för de önskade tillämpningsområdena låter sig svårligen göra. Gränsfall kommer inte att kunna förebyggas i vilka det ter sig tveksamt t. ex. om ärendet avgörs genom beslut med rättsverkan eller ej eller om saken är avtalsbar eller avgörs ensidigt. Denna typ av gränsdragning brukar emellertid överlåtas åt praxis och det bör kunna godtas att det sker också i förevarande sammanhang. Är ärendet av blandad natur, skall förvaltningslagens särskilda bestämmelser för rättsliga partsärenden givetvis följas om dessa bestämmelser har någon betydelse i de delar av saken som faller inom deras revir. På själva lagtexten torde inte kunna ställas annat eller högre krav än att den klart ger till känna grunderna för gränsdragningen.

Lagtekniskt ligger det närmast till hands att åstadkomma den önskade tillämpningen genom att i lagens första paragraf ange att lagen gäller vid handläggning av ärende över huvud taget med de begränsningar som följer av det som sägs i fortsättningen. I 2 § avskils de beslutande församlingarnas handläggning samt handläggningen av rättegångsmålen, domstolsärendena, de exekutiva ärendena etc.

Ärendebegreppet

Med den valda tekniken blir den första uppgiften att i 1 § teckna en allmän ram. Såsom besvärssakkunniga framhöll går inom den offentliga verksamheten en vattendelare mellan faktiskt handlande och handläggning av ärenden. Det bör vara ingressparagrafens

uppgift att klargöra att lagen skall gälla endast det senare verksamhetsslaget.

I stället för ordet ärende används i olika sammanhang ordet mål. Någon fast terminologi har inte utbildat sig. Ärende bör under sådana förhållanden kunna användas som ett överordnat begrepp. Mål blir då beteckning på mera kvalificerade typer av ärenden.

Om det i enlighet härmed stadgas att lagen skall tillämpas i ärende, kan man med JK fråga vad som skall förstås med ärende och vid vilken tidpunkt ett ärende uppstår.

I fråga om ärenden som anhängiggörs utifrån möter inga svårigheter att besvara frågan. Ärendet uppstår när framställningen, klagoskriften, remissen, underställnings-, hänskjutnings-, återförvisningsbeslutet etc. kommer in till myndigheten. En regel som utsäger detta är som åtskilliga remissinstanser framhållit obehövlig.

För initiativärendenas del är det inte lika enkelt. Tillsyn, övervakning, inspektion, planering etc. kan men behöver inte materialisera sig i ärenden. Man kan med JK fråga sig när i en tillsynsverksamhet ärenden uppstår. När uppkommer ärenden genom en byggnads-, hälsovårds- eller yrkesinspektörs inspektion av en byggnad eller en arbetsplats eller vid en polismans patrullering eller trafikövervakning? När kristalliserar arbetet med en naturvårdsplan ut sig i ärenden? Man kan inte gärna tala om ärenden i de förra fallen förrän rapporter upprättats hos beslutande myndighet som underlag för vidare åtgärder. Muntliga påpekanden, anvisningar o. d. gör inga ärenden. Inte heller talar man gärna om ärenden vid samhällsplanering eller t. ex. skattekontroll förrän aktionsplanen utlöst åtgärder syftande till individuella beslut eller allmänna föreskrifter. Betydande lagtekniska svårigheter möter som besvärssakkunniga framhållit och remissinstanserna vitsordat att ge en meningsfull definition av ärendegränsen. Ingen definition alls synes bättre än en som utgör en truism. Av lagens allmänna karaktär och rent språkliga grunder följer så tydligt som behövs vad som är att uppfatta som ärende.

Enligt 2 § skall lagen inte gälla hos allmänna eller särskilda domstolar eller hos domare i judiciella mål och ärenden och inte heller hos utmätningsman eller överexekutor i exekutiva mål eller ärenden eller hos åklagar- eller polismyndighet i mål eller ärende angående brott. Då behövs inte den definition av förvaltningsärende, som besvärssakkunniga föreslog – ärende hos myndighet, vilket icke skall handläggas i rättegång eller därmed förbunden ordning – eller någon härmed jämförbar definition. Det blir i stället så att alla ärenden hos myndigheter – rena förvaltningsmyndigheter såväl som domstolar – som inte avskils på ena eller andra sättet genom de olika avgränsningsreglerna i 2 och 3 §§ kommer att höra under förvaltningslagen. Avgränsningarna i 2 § görs visserligen så att kvar blir bara ärenden, som enligt gängse språkbruk utgör förvaltningsärenden, men ordet förvaltningsärende behöver för den skull inte användas i lagtexten. Redan av lagens rubrik framgår nämligen att det är de administrativa ärendena som lagen handlar om. Än mindre behövs under sådana omständigheter någon särskild legaldefinition av begreppet förvaltningsärende.

Inte heller torde begreppet *sak* fordra någon definition. Sak är det som utgör föremål för prövning i ärendet. Samma sak kan ge upphov till flera ärenden, t. ex. ett förstainstansärende och ett eller flera besvärsärenden. När flera söker samma sak, t. ex. en tjänst eller ett tillstånd, brukar man vidare anse att varje ansökan konstituerar ett ärende för sig, även om ansökningarna registreras under ett för saken gemensamt diarienummer.

Myndighetsbegreppet

I överensstämmelse med besvärssakkunnigas förslag bör tillämpningsområdet inte innesluta förvaltningsverksamhet hos privaträttsliga organ eller andra offentligrättsliga organ än myndigheter. Det är under sådana förhållanden inte tillräckligt att förklara förvaltningslagen tillämplig i ärende, eftersom ärenden förekommer också hos andra organ

än myndigheter. Den ytterligare bestämningen behövs därför att det skall vara fråga om ärende hos myndighet. Det sagda utesluter givetvis inte att förvaltningslagen genom särskilda föreskrifter på annat håll sätts i kraft också för andra ärenden, t. ex. ärendena hos försäkringskassorna.

Några remissinstanser har efterlyst en definition av begreppet myndighet. Offentlighetskommittén har i sitt förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (SOU 1966: 60 s. 12 och 130) definierat myndighet såsom varje statligt eller kommunalt organ som har att fatta beslut självständigt. I detta sammanhang intresserar främst tillhörigheten till den statliga eller kommunala organisationen som avgörande kriterium. Väsentligast är att hålla gränsen klar mot statliga och kommunala bolag, stiftelser och andra från nämnda organisation fristående, självständiga rättssubjekt. Däremot föreligger här intet behov att klargöra om en arbetsenhet inom viss myndighets organisation i det enskilda fallet uppträder som självständig myndighet eller företräder en större enhet, t. ex. om kammaradvokatfiskalen uppträder på eget ämbetes vägnar eller på kammarkollegiets eller om en länsskolinspektör uppträder på sitt ämbetes vägnar eller på länsskolnämndens. En definition i överensstämmelse med offentlighetskommitténs grundtanke skulle i och för sig kunna ges i förvaltningslagens ingress. Något mera påtagligt behov härav torde dock inte föreligga. Det bör räcka med att ordet myndighet ges den förtydligande bestämningen »statlig eller kommunal». Med kommunal åsyftas då givetvis inte bara de borgerliga primärkommunerna utan också kyrko- och landstingskommunerna samt specialkommuner m. m.

I anledning av kontrollstyrelsens åsikt att energiskattenämnden och de rådgivande nämnderna i rusdrycksförsäljningsfrågor inte utgör myndigheter bör framhållas att de får anses ingå i den statliga organisationen och därför svårligen kan betraktas som annat än myndigheter. Sådana organ som varudeklarationsnämnden och reklamationsnämnden står däremot fria från den statliga organisationen och torde därför inte kunna betraktas som myndigheter. Det förtjänar framhållas att, om en tjänsteman i ett statligt eller kommunalt bolag eller hos annat subjekt än en myndighet förordnas att »förrätta ämbete eller tjänsteärende» (20: 12 BrB), han därmed kan få ställning som ett självständigt statligt respektive kommunalt organ, dvs. som myndighet. De hos AB Svensk Bilprovning anställda besiktningsmännen kan nämnas som exempel härpå.

Lagen och specialförfattningarna

Besvärssakkunnigas tanke att ge de allmänna reglerna om förvaltningsförfarandet särskild rättslig tyngd och stabilitet genom vad som skulle kunna kallas civillagsskydd är värd allt beaktande. Samtidigt går det inte att se bort från de praktiska svårigheter som skulle vållas genom att avvikande föreskrifter inte skulle kunna meddelas i administrativ ordning. Försiktigheten bjuder att det åtminstone i det inledande skedet av en förvaltningslags tillämpning lämnas möjlighet till meddelande av förfarandeföreskrifter, som avviker från lagens bestämmelser, också i administrativ väg.

Rätten att meddela administrativa förfarandeföreskrifter med innehåll avvikande från förvaltningslagens bör dock vara förbehållen Kungl. Maj:t. Centrala ämbetsverk och andra förvaltningsmyndigheter bör inte ha denna kompetens. Ett särskilt skäl härtill är att Kungl. Maj:ts men inte förvaltningsmyndigheternas normgivning är underkastad riksdagskontroll genom konstitutionsutskottet. Det kan förutsättas att utskottet vid sin granskning av statsrådsprotokollet ägnar särskild uppmärksamhet åt att sådana medborgerliga rättigheter som förvaltningslagen avses skapa inte utan vägande skäl sätts ur spel genom avvikande administrativa föreskrifter (jfr KU 1960: 20 s. 20).

Gemensamt för lagstiftning enligt 87 och 89 §§ RF samt t. ex. administrativa föreskrifter som meddelas med stöd av 4 och 47 §§ RF är att författningarna utfärdas av Kungl. Maj:t. Det medgivande, som

skall ge avvikande föreskrift i annan författning företräde framför bestämmelse i förvaltningslagen, har med hänsyn härtill getts innehållet att lagen tillämpas, om annat ej föreskrivits i lag eller i annan författning, som utfärdats av Kungl. Maj:t.

Statsdepartementen

Såsom utvecklats närmare i de allmänna övervägandena är det inte meningen att förvaltningslagen annat än i fråga om vissa enstaka bestämmelser, som kommer att diskuteras nedan, skall gälla hos Kungl. Maj:t i statsrådet eller förvaltningsdomstolarna. Det förtjänar erinras om att någon särskild begränsning däremot inte är tänkt beträffande tillämpningen hos departementschef när han fungerar som myndighet med självständig beslutsbefogenhet, såsom är fallet i t. ex. personalärenden, ärenden om utlämnande av allmän handling och ärenden om pass hos UD. Förvaltningslagen kommer till följd härav givetvis också att gälla när tjänsteman i statsdepartement avgör departementsärende med stöd av en i instruktion eller på annat sätt delegerad beslutsbefogenhet.

Riksdagen och allmänt kyrkomöte

Det ligger i öppen dag att förvaltningslagen inte skall gälla handläggningen hos de beslutande statliga församlingarna riksdagen och allmänt kyrkomöte. Däremot är det inte lika självklart att förvaltningslagen inte skall ges direkt tillämpning hos de organ som hör till eller lyder under dessa församlingar. Det kan framhållas att 1954 års besvärstidslag råder också inom riksdagsförvaltningen (se KBaU 1966: 3 s. 5). Vidare bör erinras om att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt om förslag till lagändring angående prövning av besvär över vissa beslut inom riksdagsförvaltningen (KBaU 1966: 2 och rskr 1966: 366). Ytterligare kan nämnas att 1946 års lag om insändande av handling med posten visserligen uttryckligen angetts ej gälla inom riksdagsförvaltningen men att den – i avsaknad av särskilda föreskrifter i berörda ämnen för riksdagsorganen – kommit att tillämpas analogivis där. Sammantagna leder dessa omständigheter till antagande att något konstitutionellt hinder inte kan anses möta mot att förvaltningsförfarandet hos riksdagens och allmänt kyrkomötes administrativa organ regleras genom en sådan lag som förvaltningslagen. Besvärssakkunniga tänkte sig att den av dem föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet skulle sättas i kraft för riksdagsförvaltningen genom en särskild reglementarisk föreskrift. Om det är sakligt motiverat att ge förvaltningslagen tillämpning på riksdagsförvaltningen, torde emellertid denna omväg vara onödig i enlighet med vad som sagts nyss. Då sådan saklig motivering måste anses föreligga, har därför riksdagens och allmänt kyrkomötes administrativa organ ej tagits med i den uppräkning av myndigheter, hos vilka lagen inte skall gälla.

Beslutande kommunal församling

Enighet har rått om att en sådan lag som den av besvärssakkunniga föreslagna inte skall gälla hos beslutande kommunal församling. Omläggningen till en kort förfarandelag inverkar inte på detta ställningstagande. Det av domkapitlet i Luleå stift ifrågasatta förtydligandet att med beslutande kommunal församling skall förstås också kyrkokommunal församling synes ej behövligt. Med större fog skulle kunna göras gällande att landstingsmöte borde nämnas särskilt, men inte heller det synes nödvändigt.

Om en kommunal församlings beslutanderätt delegeras till kommunens styrelse eller till annat kommunalt verkställande organ, t. ex. byggnadsnämnd eller hälsovårdsnämnd, blir förvaltningslagens allmänna bestämmelser däremot tillämpliga vid ärendenas handläggning men ej de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden, eftersom självstyrelseärendena tas undan i 13 §. På flera punkter blir giltigheten dock endast skenbar, eftersom avvikande regler i kommunallagarna, t. ex. om jäv, tar över.

Kyrkolag m. m.

På de av kammarkollegiet anförda skälen föreslås intet särskilt undantag för ärenden angående tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier.

Domstolar

Som inledningsvis erinrades skall lagen inte gälla hos allmänna eller särskilda domstolar. Med domstol bör givetvis likställas konkursdomare, inskrivningsdomare, ägodelningsdomare, vattenrättsdomare, »domaren» (dvs. häradshövding eller borgmästare) och annat domarämbete, när det beslutar självständigt. Då det som remissinstanserna så gott som enhälligt framhåller inte torde vara möjligt att ge en legaldefinition av begreppet domstol och domare som är tillräckligt tydligt, har enumerationsmetoden i stället tillgripits. Uppräkningen har gjorts i huvudsaklig överensstämmelse med den som finns i lagen den 20 maj 1955 om avstängning av domare. De som domstolar och domare uppräknade domstolarna och domarna fullgör emellertid inte bara dömande funktioner utan också förvaltande i ärenden angående domstolsväsendets administration m. m. När de fungerar i den sistnämnda egenskapen av förvaltande myndigheter, bör förvaltningslagen – alldeles som 1954 års besvärstidslag redan gör – lämpligen lända till efterrättelse. För att klargöra att det bara är när organen fullgör judiciella funktioner men inte under utövningen av administrativa funktioner som handläggningen skall vara undantagen från förvaltningslagen har som ytterligare bestämning av de dömande organen tillfogats »i judiciellt mål eller ärende». »Judiciellt mål eller ärende» blir ett rent formellt begrepp med uppgift att beteckna domstolsuppgiften som sådan. Det förtjänar påpekas att t. ex. disciplinär bestraffning av tjänsteman hos hovrätt inte blir en judiciell sak, eftersom domstolen där fullgör inte en judiciell utan en administrativ funktion. Den omständigheten att bestraffningen består i att hovrätten »dömer» tjänstemannen till disciplinstraff inverkar inte på klassificeringen, som blir rent formell till sin karaktär.

Exekutionsväsendet

På de av lagberedningen anförda skälen har vidare från tillämpningsområdet tagits undan utmätningsman och överexekutor. På samma sätt som i fråga om domstolarna måste emellertid en ytterligare bestämning göras som klargör att det bara är när organen i fråga fullgör de för dem typiska uppgifterna som lagen inte skall vara tillämplig. Genom tillägg av orden »i exekutivt mål eller ärende» torde det bli klart att så skall vara fallet och att alltså handläggningen av personalärenden, organisatoriska ärenden och andra ärenden angående exekutionsväsendets administration skall följa förvaltningslagen.

Åklagare och polis

I enlighet med vad JK, RÅ, JO och lagberedningen förordat bör undantag också göras för åklagarmyndighet i dess egenskap av förundersökningsmyndighet i brottmål och över huvud taget vid handläggning av ärende som avser brotts upptäckande och beivrande. Förundersökningssak och annan sak om brotts upptäckande och beivrande synes kunna sammanfattas som mål eller ärende angående brott. Om åklagarmyndighets handläggning tas undan från lagens tillämpning, bör självfallet också polismyndighets handläggning av motsvarande saker avskiljas med hänsyn till det intima samband som råder däremellan. I enlighet härmed har angetts att lagen inte skall gälla hos åklagar- eller polismyndighet i mål eller ärende angående brott. Härmed avskils också JK:s, RÅ:s och JO:s åklagarärenden. Tillsynsärenden berörs däremot ej direkt av undantaget. Med den definition som ges i 13 § av förvaltningsrättsliga partsärenden blir tillsynsärendena inte att betrakta som sådana ärenden. Bestämmelserna i 14–21 §§ blir därför ej tillämpliga. Frågan är då om 5–12 §§ och 22–25 §§ skall gälla eller ej i tillsynsärendena. Beträffande 22–25 §§

blir tillämpningen i så fall rent formell, eftersom besluten i tillsynsärendena ej är överklagbara. Vad gäller 5–12 §§ synes inga betänkligheter möta mot att de gäller också i ifrågavarande ärenden. Det synes närmast vara till allmän fördel om så blir fallet. JK:s, RÅ:s och JO:s tillsynsärenden har därför ej undantagits.

Andra verksamhetsgrenar

I remissyttrandena har ifrågasatts undantagande också av vissa andra myndigheters verksamhet, t. ex. lantmäterimyndigheternas och taxeringsmyndigheternas. Lantmäterimyndigheternas verksamhet är visserligen tämligen nära förbunden med domstolsverksamheten men knappast i så hög grad att ett generellt undantag från förvaltningslagens tillämpning är motiverat. Än mindre skäl föreligger för undantagande av taxeringsmyndigheternas verksamhet. Dessa och liknande områden torde oaktat sin detaljerade förfarandereglering böra lyda under förvaltningslagen i princip. Specialregleringarna bör med fördel kunna samordnas med lagens regler så att dessa blir basregler även för dessa förfaranden.

Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsdomstolarna

1946 års lag om insändande av handling med posten gäller också när en handling skall ges in i ärende hos Kungl. Maj:t i statsrådet eller regeringsrätten. Ingivandet skall ju ske till vederbörande statsdepartement. Lagen gäller likaså ingivande till försäkringsrådet eller kammarrätten, till en exekutiv myndighet eller till en åklagar- eller polismyndighet. Däremot gäller den inte när en handling skall ges in till försäkringsdomstolen, hos vilken i stället 33: 3 RB är tillämplig. Också hos de allmänna och särskilda domstolarna gäller givetvis 33: 3 RB i stället för 1946 års lag. Mest rationellt är att som mål sätta att framdeles skall finnas *en* regel om ingivande av handling att tillämpas där 33: 3 RB ej gäller. Det bör i så fall sörjas för att sistnämnda lagrum blir tillämpligt i alla de mål och ärenden som avskilts från förvaltningslagen i 2 §. Det sagda gäller givetvis inte ärenden hos de beslutande statliga och kommunala församlingarna. Till dem ställda handlingar ges in till deras beredande organ, hos vilka förvaltningslagen skall gälla.

I fråga om ingivande av handling till Kungl. Maj:t i statsrådet eller regeringsrätten eller till kammarrätten eller försäkringsrådet bör 5 § förvaltningslagen överta 1946 års lags uppgift. Konsekvensen kräver då att denna paragraf blir tillämplig också hos försäkringsdomstolen i stället för 33: 3 RB.

Det som föreslås i 6 och 7 §§ om partsinsyn i utredningsmaterialet är att se som en påbyggnad på 39 § sekretesslagen. Eftersom denna lag gäller också i ärenden som handläggs hos Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsdomstolarna, bör 6 och 7 §§ gälla där med.

1954 års besvärstidslag är tillämplig vid besvär hos Kungl. Maj:t i statsrådet eller regeringsrätten eller hos annan förvaltningsdomstol. Vid klagan över förvaltande myndighets beslut hos hovrätt eller högsta domstolen skall däremot enligt 21 § RP RB:s besvärsregler gälla. Bestämmelserna i 22–25 §§ förvaltningslagen bör som arvtagare till 1954 års besvärstidslag gälla också vid besvär till Kungl. Maj:t i statsrådet eller förvaltningsdomstol.

I 19 och 20 §§ regleras frågorna om besluts överklagbarhet och om besvärsrätt. Det har ansetts naturligast att hänföra dem till frågor angående förfarandet hos den myndighet som meddelat beslutet. Paragraferna skall i enlighet härmed tillämpas också vid t. ex. besvär över länsstyrelses beslut hos Kungl. Maj:t i sådant partsärende som lyder under detta avsnitt i förvaltningslagen. Särskilt påpekande härom i lagtexten har inte ansetts behövligt.

Med utgångspunkt i att ärendenas handläggning hos Kungl. Maj:t i statsrådet skall äga rum utan inblandning från förvaltningslagen och i att processen hos förvaltningsdomstolarna skall regleras i särskild ordning, kan tillämpning där av några andra

paragrafer i förvaltningslagen än 5–7 §§ och 22–25 §§ inte komma i fråga. I 3 § stadgas därför att bestämmelserna i 8–21 §§ inte skall gälla i ärende hos Kungl. Maj:t i statsrådet och ej heller i judiciellt mål eller ärende hos förvaltningsdomstolarna.

Det bör tilläggas att besvärsreglerna med den valda lösningen inte blir tillämpliga vid klagan från en förvaltningsdomstol till en annan. Det har förutsatts att sådan klagan regleras i särskild ordning tillsammans med den underordnade domstolens process.

Begreppet slutligt beslut

Det går inte att staka ut gränserna för de ärenden i vilka förvaltningslagens processuella regler skall gälla utan hjälp av vissa begreppsbestämningar. Ett par sådana ges därför i 4 §. Eftersom termen slutligt beslut, som används i flera paragrafer, inte kan anses helt allmänt vedertagen, torde den kräva en särskild definition. Den har utformats sålunda att med slutligt beslut skall förstås det beslut, genom vilket myndighet skiljer ärende från sig. Härmed åsyftas då inte bara avgöranden i sak utan också avvisnings- och avskrivningsbeslut.

En definition av beslut under förfarandet kan däremot utan olägenhet avvaras. Lagtexten bör då inte belastas med en sådan definition.

Partsbegreppet

Svea hovrätts förslag, att innehållet i de av besvärssakkunniga föreslagna reglerna om lagens tillämpningsområde i sak, om partsbegreppet och om när någon blir part skall sammanföras till en gemensam inledande paragraf, har goda skäl för sig i synnerhet vid en sådan förkortning av lagen som det nu är fråga om. Man synes därför böra ta fasta på förslaget såtillvida som partsbegreppet tas upp till definition i de inledande bestämmelserna.

Med det begränsade antal bestämmelser som lagen innehåller är det tämligen lätt att överblicka partsbegreppets funktion. Begreppet behövs främst för att fastställa kommunikationsskyldigheten i 15 §, motiveringsskyldigheten i 16 § och delgivningsskyldigheten i 17 §. Också regeln i 6 § om partsinsyn utgår från ett partsbegrepp. Av vad som nu sagts framgår vissa karakteristiska drag. För att förtjäna att kallas part skall ett subjekt föra en talan i ärendet, som berättigar till saklig prövning, inta en sådan ställning, sakligt sett, att full aktinsyn bör medges honom, att utredningsmaterialet i ärendet bör tillställas honom med tillfälle att yttra sig över det samt att beslutet i ärendet bör delges honom. I de allra flesta fall är den som visar upp dessa kännetecken identisk med *beslutets adressat*. Det är den som ansöker, anmäler, klagar etc. eller den som föreläggs, förbjuds, omhändertas osv. som är sakligt meriterad till den erkända ställning i ärendet som det innebär att vara part. I främsta rummet är det alltså den, till vilken det slutliga beslutet i ärendet kan komma att ställas, som bör betraktas som part.

Vissa besvärsmyndigheter tillämpar den praxis att de ställer sitt beslut i besvärsärende inte till klaganden utan till den myndighet, vars beslut överklagats. En kopia av beslutet sänds till klaganden. Vidare märks att, när en myndighet begär handräckning hos polismyndighet för hämtning e. d., beslutet är ställt till polismyndigheten. I sådana fall som de beskrivna utgör klaganden respektive den som skall hämtas visserligen inte formellt men reellt beslutets adressat. Den omständigheten att beslutet inte är formligen ställt till honom bör givetvis inte göra någon skillnad i fråga om hans ställning i ärendet. Han bör behandlas som part.

I de allra flesta ärenden figurerar ingen annan, vars rätt eller plikt kan komma att beröras av det slutliga beslutet, än den som formellt eller reellt kan bli beslutets adressat. I vissa fall kan dock också en *tredjeman* iakttas.

Ser man först på ansökningsärendena kan där finnas en tredjeman vars intressen sammanfaller med sökandens såväl som en tredjeman med motstående intressen. Enligt fast praxis betraktas tredjeman med

sammanfallande intressen såsom taleberättigad endast om han har ett legitimt intresse i saken och därjämte gjort en formlig framställning i ärendet och därmed på eget initiativ tillförsäkrat sig partsställning. En arbetsgivare, anhörig, konsument eller annan lierad person eller en fack- eller intresseorganisation får i enlighet härmed inte överklaga ett avslagsbeslut annat än som befullmäktigat ombud för sökanden eller som successor i hans talan. Sådan tredjeman utan självständigt engagemang i saken kan då givetvis heller inte anses som part i första instans.

Annorlunda ställer det sig med tredjeman, som företräder intressen vilka står mot sökandens. Byggnadslovsärenden kan tas som skolexempel. Grannar, i synnerhet gräns-mot-gräns-grannar, kan vållas olägenheter och men av den byggenskap för vilken byggnadslov söks. Överensstämmer byggenskapen i allo med gällande plan kan de dock inte göra några legala invändningar mot densamma. I dylika fall brukar grannarna därför inte höras över ansökningen. Men när byggenskapen innebär en avvikelse från plan, som fordrar dispens, och denna avvikelse kan antas strida mot grannarnas intressen, får byggnadslovsärendet inte avgöras utan att de hörts. Tydligen utgör grannen i sådant fall en tredjeman som bör behandlas som en sökandens motpart i ärendet.

Det förekommer i tillståndsärenden att tidigare tillståndsinnehavare eller deras organisation skall höras över ansökan från någon att bli upptagen som tillståndshavare. Det är t. ex. fallet beträffande tillstånd till yrkesmässig automobiltrafik. När fastighetsägare ansöker om fastställelse av maximihyror i statsbelånad fastighet skall hyresgästerna höras. I sådana och liknande fall av framträdande motstående intressen bör dessas företrädare vare sig de är av konkurrensnatur eller annan beskaffenhet betraktas som sökandens motparter.

Övergår man härefter till ärenden angående förpliktande beslut kan som tredjeman vid sidan av beslutets adressat nämnas hyresgäst i ärende angående föreläggande för fastighetens ägare. Ett föreläggande kan t. ex. gå ut på borttagande av en skylt som någon med stöd av en markupplåtelse satt upp på annans fastighet. Riktas föreläggandet mot fastighetens ägare, angår det i själva verket lika mycket eller kanske mer nyttjanderättshavaren. Båda bör under sådana förhållanden betraktas som parter i ärendet. I ärende om förbud mot lägenhets brukande som bostad bör av samma skäl både fastighetsägaren och lägenhetens hyresgäst betraktas som parter. Detsamma torde böra iakttas i ärende där rivningsföreläggande ifrågasätts (jfr RÅ 1963 ref. 20) men ej i rivningslovsärende, eftersom rivningslov inte bryter hyresrätten.

I rättspraxis har man emellertid hittills varit mycket restriktiv när det gällt saklegitimation av den som företräder ett i andra led förfördelat intresse. Å ena sidan bör man se till realiteterna och inte bara till utanverken. Det kan stå fullständigt klart att den som drabbas hårdast av beslutet inte är adressaten utan någon med vilken denne har ett avtal angående den sak beslutet angår. Denne avtalspart bör då rimligen behandlas som part i ärendet. Å andra sidan går det inte alltid att skåda bakom utanverken. Inte heller kan hänsyn tas till ett besluts alla kedje- eller bieffekter på anhöriga, arbetsgivare, konsumenter eller avtalsparter. I dessa och liknande fall blir det som Svea hovrätt framhöll inte bara arten utan också styrkan av intresset i saken som får fälla utslaget när det gäller att bestämma om någon skall behandlas som part eller ej.

Praxis i fråga om tredjemans besvärsrätt ger viss vägledning. Det måste dock framhållas att denna praxis i vissa hänseenden är mera liberal än den praxis som kan förordas i fråga om rätt till partsställning i första instans. Särskilt bör här observeras normbeslutsärendena och den klagorätt som medges intresseorganisationer m. fl. Ett normbeslut får i princip överklagas av vem som helst som kan visa att det går honom emot. Det låter sig givetvis inte göra att föra samma resonemang vid partsbedömningen. Här torde ett så restriktivt betraktel-

sesätt vanligen vara att anlägga att det i praktiken inte inryms några parter i första instans i normbeslutsärendena. Också när det gäller fack- och intresseorganisationer blir det nödvändigt att tillämpa ett restriktivt synsätt i första instans. Det skulle föra för långt och vara alltför krävande för myndigheterna om rätt till partsställning medgavs i samma utsträckning som besvärsrätt.

Av praktiska skäl kan det inte fordras av en myndighet att den behandlar en tredjeman som part, om det inte ligger i öppen dag att denne tredjeman finns i ärendet och att saken angår honom så nära att han är sakligt meriterad för partsbehandling. Förhållandet kan uppenbaras för myndigheten antingen genom att tredjemannen i fråga ger sig till känna hos myndigheten och klargör arten och styrkan av sina intressen eller genom att hans existens och intressen framgår direkt av utredningsmaterialet i ärendet. Några särskilda efterforskningar skall myndigheten inte behöva göra.

Besvärssakkunniga föreslog som kriterium på part att talan väcktes mot en saklegitimerad eller att denne själv behörigen väckte talan. Förslaget vann inte anklang hos remissinstanserna. Särskilt kritiserades användandet av termen talan. Lösningen torde i vart fall inte böra sökas efter denna linje med den uppläggning förvaltningslagen får. I det tyska utkastet tilläggs myndighetens inkallande av en saklegitimerad i förfarandet avgörande betydelse. Men i förvaltningslagen gäller det just att få en partsdefinition som säkerställer bl. a. att den saken angår nära verkligen blir inkallad i förfarandet. Närmare till hands ligger det därför att hämta ledning från den norska förvaltningslovens definition. Part är enligt denna, förutom beslutets adressat, den som saken eljest direkt angår. Definitionen har den fördelen att den klart markerar att inte vilket intresse i saken som helst meriterar till partsställning. Saken skall angå vederbörande omedelbart. Med hänsyn till vad som förut sagts om omedelbara och medelbara rättsverkningar som grund för partsställning synes den norska definitionen dock ej helt lämplig för svenskt vidkommande. Som kriterium har därför valts att beslutet kan komma att angå vederbörande nära och att detta förhållande är uppenbart.

På grundval av nu skildrade överväganden har i lagtexten getts den legaldefinitionen av part att därmed skall avses envar, till vilken det slutliga beslutet i ärendet kan komma att ställas eller vilken detta eljest uppenbarligen kan komma att angå nära.

Utöver nämnda partskategori har man att räkna med dem som i specialförfattningarna utpekats som parter eller eljest som taleberättigade, t. ex. allmänna ombud, varuhavare, skattskyldig och försäkringstagare. I 20 § föreslås kommunal beslutsmyndighet som besvärsberättigad. Också på dylika specialparter bör förvaltningslagens bestämmelser om parts rättigheter och skyldigheter under förfarandet göras tillämpliga. Till nyssnämnda partsdefinition har därför fogats att också den som enligt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet är part.

Med hänsyn till den kritik som riktats mot besvärssakkunnigas förslag om partsställning för fackorganisationer förs detta förslag ej vidare.

Besvärssakkunnigas lagtext

4 kap. 2 §.

Inlaga eller annan handling må inlämnas till myndighet genom bud eller insändas med posten. Handlings innehåll må ock meddelas genom telegraf eller annan fjärrskrift, i vilket fall handlingen dock ofördröjligen skall tillställas myndigheten.

Handling skall anses inkommen, då hand-

Förvaltningslagen

5 §.

Vill någon tillställa myndighet en handling, skall han ge in den hos myndigheten.

Handlingen får även lämnas in till myndigheten genom bud eller sändas in till denna med posten i betalt brev. Såsom ingivande av handling gäller också att meddelande överbringas till myndigheten i form av tele-

Besvärssakkunnigas lagtext

lingen eller avi om försändelse, i vilken den finnes innesluten, eller telegram eller annat fjärrskriftsmeddelande, återgivande handlingens innehåll, anlänt till myndigheten.

Förvaltningslagen

gram eller annan fjärrskrift. Meddelandet skall dock i så fall, om myndigheten begär det, bekräftas genom egenhändigt undertecknad skrift.

Handling skall anses ha kommit in, när till myndigheten anlänt antingen handlingen eller avi om försändelse, i vilken den är innesluten. Har hos myndighet med bestämd daglig tjänstetid handling eller avi anlänt efter tjänstetidens slut eller den senare tidpunkt som myndigheten givit till känna, skall handlingen anses ha kommit in först påföljande dag.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 222–224.

Det kan också antecknas att besvär genom telegram ej prövats av försäkringsdomstolen (Försäkringsdomstolen Referat 1961–1965: ref. 30/1964). Kungl. Maj:t i statsrådet har ej heller prövat besvär, »enär telegram icke kan godtagas såsom besvärsinlaga samt H:s skrift i målet inkommit först efter utgången av stadgad besvärstid» (resolution 24 november 1967 på besvär av N. Holm ang. byggnadsplan).

Litteratur

Holmgren, Om fatalietidens slutpunkt, Förvaltningsrättslig tidskrift 1947 s. 345.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 224–225)

Ett tydligt behov av möjlighet att vidarebefordra en handlings innehåll genom telegraf har gett sig till känna i praxis. Ett införande av en sådan möjlighet synes inte ägnat att väcka några betänkligheter. Med telegraf bör likställas annan fjärrskrift, såsom telex och teleprinter. Besvärssakkunniga föreslår därför att handling – i stället för att ges in personligen – skall inte blott kunna lämnas in genom bud eller sändas in med posten utan dess innehåll skall även kunna meddelas genom telegraf eller annan fjärrskrift. De sakkunniga har tänkt sig att därvid lämpligen skall tillgå på i princip samma sätt och med i huvudsak samma garantier som då rättegångsfullmakt överbringas genom telegram. Erforderliga tillämpningsföreskrifter anses kunna utfärdas i administrativ ordning. Att, då handling sänds in med posten, försändelsen skall vara vederbörligen frankerad anses självklart och anges ej i lagtexten.

Av ordningsskäl bör enligt besvärssakkunnigas uppfattning den handling, vars innehåll meddelats genom telegraf eller telex e. d., i huvudskrift översändas till myndigheten omedelbart efter det telegrammet eller meddelandet avsänts. Att så sker synes särskilt angeläget i fråga om inlaga, vilken skall vara egenhändigt undertecknad av parten eller hans ombud. Besvärssakkunniga föreslår därför den lagregeln att, om handlings innehåll meddelats genom telegraf eller annan fjärrskrift, handlingen ofördröjligen skall tillställas myndigheten.

Har handlings innehåll meddelats genom telegraf eller annan fjärrskrift, bör enligt de sakkunnigas uppfattning handlingen lämpligen anses inkommen till myndigheten då fjärrskriftsmeddelandet anlänt till denna. I övrigt bör handling i överensstämmelse med gällande rätt anses inkommen, då densamma eller avi om försändelse, i vilken den finns innesluten, anlänt till myndigheten.

Remissyttrandena

En uttrycklig föreskrift om att försändelse med posten, genom vilken handling insänds, skall vara *frankerad* efterlyses av *Svea hovrätt, kammarrätten, skolöverstyrelsen, domkapitlet i Luleå stift* och *förvaltningsdomstolskommittén.*

Vad som föreslagits om överbringande av handlings innehåll genom telegraf eller annan *fjärrskrift* tillstyrks i princip av *regeringsrättens ledamöter, Svea hovrätt, försäkringsinspektionen, skogsstyrelsen, veterinärstyrelsen, samhällsvetenskapliga fakulteterna vid universiteten i Uppsala* och *Göteborg* och *förvaltningsdomstolskommittén.* Såväl *regeringsrättens ledamöter* som *Svea hovrätt* och *lagberedningen* förutsätter att motsvarande möjlighet öppnas i rättegång.

Regeringsrättens ledamöter ifrågasätter om inte förfarandet skulle kunna förenklas ytterligare. De formella kraven förefaller också *lagberedningen* onödigt stränga. Följs ett kort telegram av en längre inlaga, synes det beredningen onödigt att också handling som motsvarar telegrammet följer med. *Skogsstyrelsen* berör samma fråga, när styrelsen önskar förtydligande av huruvida handlingens innehåll skall återges mycket koncentrerat i fjärrskriftsmeddelandet eller förhållandevis utförligt.

Försäkringsdomstolen anser att det inte föreligger något verkligt behov av att låta de rättssökande vidarebefordra en handlings innehåll genom telegram eller annat fjärrskriftsmeddelande. Domstolen framställer också erinringar mot förslaget från praktiska synpunkter.

Luftfartsstyrelsen anlägger följande synpunkter på förslaget.

För luftfartsstyrelsens del bli dessa bestämmelser – ehuru givetvis fullt motiverade – emellertid många gånger i praktiken omöjliga att tillämpa av den anledningen att styrelsens abonnemang på telex gör att varje år tusentals ansökningar från såväl Sverige som utlandet göras per telex. Dessa ansökningar avse oftast brådskande flygtillstånd av olika slag beträffande vilka vanlig postbehandling är verklighetsfrämmande. Även en komplettering i efterhand av dessa per telex gjorda ansökningar med skriftliga handlingar ter sig meningslös. Måhända är problemet speciellt för luftfartsverket och sålunda en specialbestämmelse närmast erforderlig men det rådande systemet måste kunna accepteras.

I fråga om reglerna om *när handling skall anses inkommen* fäster *poststyrelsen* uppmärksamheten vid följande förhållanden.

Värdeförsändelser och betalningshandlingar till statliga myndigheter skall enligt direktiv till myndigheterna från riksrevisionsverket införas i s. k. ankomst- och registreringsbok, när försändelserna ankommer till adresspostanstalten. Dylika försändelser aviseras endast undantagsvis och efter särskilt tillstånd härtill av postanstaltsföreståndaren. Myndighet är i stället skyldig att efterhöra om försändelser finns antecknade i myndighetens ankomst- och registreringsbok. Försändelserna kvitteras i boken.

De sakkunniga har i kommentaren framhållit, att handling som bevisligen insorterats i postfack efter tjänstetidens utgång viss dag, inte ansetts inkommen den dagen. En dylik slutsats har till förutsättning, att uppsortering i myndighetens postbox eller postfack i och för sig är att betrakta som att försändelsen ingått till myndigheten. I belysning av detta förhållande synes det böra närmare utredas, om försändelse, som registrerats i myndighetens ankomst- och registreringsbok, därmed skall anses ha ingått till myndigheten.

Veterinärstyrelsen samt *patent- och registreringsverket* ifrågasätter om praxis verkligen är den som besvärssakkunniga anger i fråga om bedömningen av vilken dag en handling skall anses inkommen som nedlagts i myndighetens brevlåda efter tjänstetidens slut. Det åsyftade uttalandet av besvärssakkunniga innehåller att, om myndighet uppsatt särskild brevlåda utanför sina lokaler, vilken är tillgänglig för allmänheten jämväl efter expeditionstidens utgång, handling som viss dag nedlagts i brevlådan före midnatt torde vara att anse som inkommen den dagen.

Föreskrift om vid vilken sista tidpunkt på dagen en handling skall få anlända till en myndighet för att kunna anses inkommen den dagen begärs i yttranden av *förvaltningsdomstolskommittén, försäkringsdomstolen, kammarrätten, försäkringsinspektionen, länsstyrelserna i Gotlands* och *Jämtlands län.* Förvaltningsdomstolskommittén anför.

Lagen om förvaltningsförfarandet ger icke någon upplysning vilken tid på dagen handling skall ha anlänt för att räknas såsom inkommen ifrågavarande dag. Både från allmänhetens och från myndigheternas synpunkt synes det vara mindre tillfredsställande att det alltjämt överlämnas åt rättspraxis att lösa denna mycket ofta uppkommande fråga. Även om det är svårt att uppställa en för *alla* myndigheter ändamålsenlig regel, torde det dock vara möjligt att utforma bestämmelser, som passar för *flertalet myndigheter*. Kommittén förordar därför, att till vägledning för allmänheten och myndigheterna en bestämmelse i nu ifrågavarande ämne införes i lagen om förvaltningsförfarandet. Bestämmelsen synes lämpligen kunna konstrueras såsom ett tredje stycke i den nyss diskuterade 2 §. Följande lydelse av stycket torde kunna övervägas: »Skall handling hava inkommit till myndighet senast viss dag, skall handlingen eller avi eller fjärrskriftsmeddelande, som i andra stycket sägs, hava överlämnats till myndigheten eller inlagts i dess brevlåda eller postfack före expeditionstidens utgång, därest sådan tid finnes bestämd, och eljest senast klockan 24 den dagen.» För de myndigheter, för vilka en dylik bestämmelse icke lämpar sig, torde avvikande föreskrifter få meddelas i vederbörande specialförfattningar.

Enligt *försäkringsdomstolen* skulle det vara lämpligast att fastställa ett bestämt klockslag på dagen, inte alltför tidigt men ej gärna senare än klockan 16. Domstolen tillägger att endast inlämnande till myndigheten och inte överlämnande till någon dess befattningshavare i dennes bostad eller på annan plats utanför myndigheten bör godtas. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* uttalar sig till förmån för att som tidpunkt anges »före tjänstetidens slut», om sådan tid är bestämd.

Överväganden

I en lag med grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet torde böra meddelas bestämmelser om de sätt, på vilka en ansökan, anmälan, besvärsskrift eller annan handling skall få tillställas en myndighet. 1946 års lag och många specialförfattningar utgår från en tyst huvudregel att handling skall ges in. För att bestämmelserna i förvaltningslagen smidigt skall ansluta sig till det traditionella synsättet, bör de därför inledas med grundregeln om ingivande. Vid sidan av möjligheten att formligen ge in en handling personligen eller genom ombud bör lagen ange att handling får lämnas in genom bud eller sändas in med posten i betalt brev. Lagen synes vidare böra öppna möjlighet att beträffande alla slag av handlingar som omfattas av lagen – alltså även besvärsskrifter – utnyttja telegraf eller annan fjärrskrift. Detta kommunikationssätt kan i vissa fall vara det mest rationella och synes inte i något fall kunna medföra nämnvärda olägenheter för myndigheterna. Användandet av telegram eller annat fjärrskriftsmeddelande bör inte kompliceras i onödan. Man synes därför inte böra föreskriva att fjärrskriftsmeddelande obligatoriskt skall efterföljas av en handling som motsvarar meddelandet. Det torde vara tillräckligt att föreskriva att meddelandet skall bekräftas genom egenhändigt undertecknad skrift, om myndigheten begär det. Härigenom tillgodoses remissinstansernas önskemål om enklare ordning där sådan kan medges.

Föreskrifterna i 5 § förvaltningslagen om de olika sätt på vilka en handling skall få tillställas en myndighet är, såsom framgår av vad som tidigare sagts om tillämpningsområdet för lagens bestämmelser, avsedda att få en vidsträckt tillämpning. De bör överta 1946 års lags funktion att utgöra en motsvarighet inom förvaltningen till 33: 3 RB. Av 1 § följer emellertid att avvikande föreskrifter i andra författningar skall ta över förvaltningslagens bestämmelser. Detta gör att, om man av särskild anledning på något område inte vill godta alla de i 5 § angivna formerna för överbringande av handling till myndighet, hinder inte möter att i en specialförfattning meddela avvikande regler. Det kan exempelvis föreskrivas att ett överbringande av handling genom telegraf eller annan fjärrskrift inte är tillåtet.

Tanken är eljest att i specialförfattningarna inte skall behöva sägas annat än att en skrift skall ges in. Av 5 § förvaltningslagen skall följa att ingivandet får ersättas med någon av de övriga formerna för överbringande.

Om i en specialförfattning står att hand-

ling, exempelvis besvär, skall *inges* till angiven myndighet inom viss tid, är detta mot bakgrund av den utveckling i fråga om sätten för handlings överbringande till myndighet som ägt rum alltså inte att betrakta såsom en avvikande föreskrift vilken förbjuder varje annat sätt för handlings överbringande än ett formligt ingivande. Förvaltningslagens andra stycke i 5 § är tvärtom – alldeles som 1946 års lag – avfattat för att ansluta till och komplettera bestämmelser om ingivande.

Förvaltningslagen synes även böra reglera *när* en handling skall anses ha kommit in till en myndighet. Bestämmelser härom behövs för fall då viss ansöknings- eller besvärstid eller liknande frist skall iakttas.

I detta ämne torde till en början böra föreskrivas i lagen att handling skall anses ha kommit in, när till myndigheten anlänt antingen själva handlingen eller avi om försändelse, i vilken den är innesluten. Telegram eller annat fjärrskriftsmeddelande räknas härvid såsom handling. Begär myndigheten egenhändigt undertecknad bekräftelse inom viss utsatt tid men kommer sådan ej inom tiden till myndigheten, blir meddelandet att behandla som en visserligen inkommen men ej undertecknad handling. Med den modifikation, som är betingad av förslaget att handling skall få överbringas i form av telegram eller annat fjärrskriftsmeddelande, överensstämmer bestämmelsen om när handling skall anses inkommen i sak med motsvarande stadgande i 2 § 1946 års lag.

Sistnämnda lag innehåller ingen bestämmelse när på dagen en handling måste ha kommit myndighet till handa för att den skall anses inkommen den dagen. Denna fråga har fått lösas genom praxis. Vissa vägledande uttalanden görs i förarbetena till 1946 års lag. Såsom framhålls i några remissyttranden över besvärssakkunnigas betänkande är frånvaron av en klar regel på denna punkt förenad med olägenheter för allmänheten. Praxis synes inte heller vara fullt enhetlig. Frånvaron av en lagbestämmelse i ämnet kan dessutom medföra att det kommer att bli beroende på en tjänstemans godtycke huruvida en handling blir att betrakta som inkommen viss dag eller ej. Detta blir nämligen nu fallet om en behörig tjänsteman tar emot en handling efter expeditionstidens slut, fastän han inte har skyldighet därtill. Till och med mottagande i bostaden har accepterats i praxis.

Starka skäl synes tala för att förvaltningslagen bör ge närmare vägledning i denna fråga. Härigenom skulle större klarhet erhållas på denna punkt, vilket vore av värde för allmänheten. Samtidigt skulle man undanröja den risk för godtycke, som den nuvarande ordningen i viss mån medför. Vid en lagstiftning i ämnet ligger det nära till hands att göra skillnad mellan sådana myndigheter som har bestämd daglig tjänstetid och övriga myndigheter. Med att myndighet har bestämd daglig tjänstetid åsyftas att viss tjänstetid finns fastställd för myndigheten eller dess kansli för minst måndag – fredag varje vecka (bortsett från helgdagar och därmed likställda dagar). Man torde kunna utgå från att myndighet med bestämd daglig tjänstetid har kansli.

Såvitt angår *myndighet med bestämd daglig tjänstetid* synes övervägande skäl tala för att en handling bör anses inkommen till myndigheten viss dag, om handlingen eller avi om försändelse, i vilken handlingen är innesluten, anlänt före tjänstetidens slut den dagen eller före den senare tidpunkt på dagen som myndigheten gett till känna. Härvid förutsätts att föreskrift om handlings mottagande viss tid efter tjänstetidens slut inte meddelas i individuella fall utan får formen av en generell föreskrift som på lämpligt sätt bekantgörs för allmänheten. Det bör stå myndighet fritt att förlägga den senaste tidpunkten för mottagande av handling till vilken lämplig tid som helst. Vid mottagande genom brevinkast eller brevlåda lär annan tidpunkt än kl. 24 inte vara praktisk. Anländer handling eller avi viss dag efter tjänstetidens slut och har senare tidpunkt för mottagande ej bestämts, bör handlingen undantagslöst anses inkommen först påföljande dag. Det torde kunna förutsättas att ifrågavarande myndigheter sörjer för att deras brevlådor och postfack töms vid den tid på dagen då handling eller avi senast skall

ha anlänt och vid samma tid låter avhämta försändelser som finns antecknade i myndighetens ankomst- och registreringsbok hos posten (jfr prop. 1947: 188 s. 14). Detta torde inte vara förenat med oöverstigliga praktiska svårigheter. Arbetet med diarieföringen av de senast inkomna handlingarna behöver inte utföras samma dag utan kan uppskjutas till följande arbetsdags morgon.

Har senare tidpunkt än tjänstetidens slut bestämts för mottagande av handlingar, ställer det sig inte lika lätt för myndigheten att kontrollera tiden för ingivandet. Antingen får då principen »hellre fria än fälla» tillämpas eller också får det klargöras för allmänheten att den som ger in en handling efter tjänstetidens slut skall vara beredd att bevisa när det skedde.

Vad angår det allt mindre antalet *myndigheter som inte har bestämd daglig tjänstetid* synes för att handling skall anses inkommen viss dag inte böra krävas annat än att handlingen eller avi anlänt före klockan 24. Detta torde böra gälla vare sig myndigheten i fråga har *eget kansli eller inte*.

I enlighet med det anförda föreslås att i förvaltningslagen stadgas att, om hos myndighet med bestämd daglig tjänstetid handling eller avi anlänt efter tjänstetidens slut eller den senare tidpunkt som myndigheten gett till känna, handlingen skall anses ha kommit in först påföljande dag.

Besvärssakkunnigas lagtext

6 kap. 6 §.

Röjer någon utan giltigt skäl vad enligt förordnande meddelat av myndighet jämlikt 8 kap. 3 § första stycket eller 18 § andra stycket eller 9 kap. 10 § icke må uppenbaras, dömes han, där ej gärningen eljest är belagd med straff, till dagsböter.

8 kap. 3 §.

Part äger taga del av vad som under utredningen tillföres ärendet. Myndigheten må, i den mån det finnes erforderligt, förordna att vad parten eller hans ombud eller biträde därunder erfarit icke må uppenbaras.

Om synnerliga skäl därtill äro, må myndigheten vägra part att taga del av sådant som i första stycket sägs, dock att beträffande allmän handling omständighet skall föreligga som enligt lagen den 28 maj 1937 om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar eller med stöd av densamma meddelade föreskrifter utgör grund för vägran att utlämna handlingen.

Förvaltningslagen

6 §.

Part skall på begäran få del av det som tillförts ärendet.

Finner myndigheten med stöd av 39 § andra stycket lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, att allmän handling icke kan utlämnas till parten, skall myndigheten på annat sätt upplysa honom om dess innehåll, i den mån avgörande hinder ej möter med hänsyn till rikets säkerhet eller annat allmänt eller enskilt intresse. Sådan upplysning behöver dock ej lämnas i ärende om avtalsbar sak. Vad som nu sagts om allmän handling äger motsvarande tillämpning på annat som tillförts ärendet men icke kan tillhandahållas.

7 §.

Får part med stöd av bestämmelse i denna lag del av material, som skall hållas hemligt, skall myndigheten om det behövs förordna att parten icke får uppenbara det och uppställa förbehåll angående materialets handhavande.

Bryter någon mot förordnande eller förbehåll enligt första stycket och är gärningen ej belagd med straff i annan författning, dömes han till böter.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 306–313.

Litteratur

Wennergren, Till frågan om handlingars partsoffentlighet i förvaltningsförfarandet, Förvaltningsrättslig tidskrift 1959 s. 139
Offentlighet och sekretess (SOU 1966: 60).

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 278, 313–318)
För förvaltningsförfarandets del låter det sig inte göra att som i rättegång lämna frågan om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet oreglerad, eftersom partsoffentligheten där är så mycket mindre självklar som vissa begränsningar inte lär kunna undvaras, framhåller besvärssakkunniga. Ett speciellt lagtekniskt problem möter genom att i 39 § sekretesslagen redan en sektor av partsoffentligheten reglerats nämligen den som omfattar allmänna handlingar. Besvärssakkunniga anser sig böra lägga fram förslag till en allmän regel om partsoffentlighet och förutsätter att föreskrifterna om parts rätt till insyn i allmänna handlingar i 39 § sekretesslagen upphävs, i vart fall för förvaltningsförfarandets del.

Som utgångspunkt tar besvärssakkunniga att part bör ha rätt till insyn i allt material, som avses bli lagt till grund för avgörandet, och att, om visst material av sekretesskäl finnes inte kunna utlämnas till part, det inte bör få ingå i beslutsunderlaget. De sakkunniga uppräknar emellertid en rad skäl för avsteg från denna princip. Parts informationsintresse kan inte alltid tillerkännas samma prioritet som i rättegång. Man måste räkna med att andra starkare intressen kan förekomma som bör ges företräde vid konflikt med partens informationsintresse. När allmän ordning och säkerhet står på spel vore det t. ex. orimligt och inkonsekvent om myndighet skulle vara tvungen att avstå från att göra bruk av betydelsefullt material därför att det är av den natur att part av sekretesskäl inte kan tillåtas ta del av det. Från en huvudregel om rätt till aktinsyn för part måste därför uppställas undantag.

Huvudregelns innebörd blir att part får ta del också av sekretessbelagt material. Det bör i så fall sörjas för att sekretesskyddet inte äventyras. Myndigheten bör därför ges rätt att ålägga part samt hans ombud eller biträde en sanktionerad tystnadsplikt beträffande hemliga uppgifter som de tagit del av.

I en del fall kan man tänkas medge parts ombud eller biträde insyn i handlingar, som parten själv inte kan tillåtas ta del av, t. ex. på grund av anonymitetsskydd för anmälare. En förutsättning är att ombudet eller biträdet i så fall kan åläggas tystnadsplikt också mot huvudmannen. Besvärssakkunniga anför att en rätt för parts ombud eller biträde att få ta del av hemligt utredningsmaterial framstår som en nödlösning men att den mången gång torde vara att föredra framför ingen information alls till partssidan.

Efter en genomgång av de olika slag av utredningsmaterial som kan förekomma i förvaltningsärenden anför besvärssakkunniga att inskränkningar i parts informationsrätt bör kunna komma i fråga men bara när synnerliga skäl talar därför.

Remissyttrandena

Till besvärssakkunnigas ståndpunkt att frågan om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet bör *regleras i förfarandelagstiftningen* och inte i sekretesslagstiftningen ansluter sig *offentlighetskommittén* och flertalet övriga instanser som yttrat sig i ämnet. Kommittén pekar bl. a. på fördelen av att ha en gemensam regel för allmänna handlingar och annat utredningsmaterial. Samtidigt gör kommittén emellertid gällande, att frågan om partsinsyn inte heller för närvarande är reglerad i sekretesslagen, och utvecklar denna mening sålunda.

Stadgandet i 39 § andra stycket av denna lag är icke en regel om förfarandet. Det ger icke behörighet åt myndighet att vid avgörandet av ett ärende beakta utredning, som myndigheten med stöd av stadgandet underlåtit att utlämna till parten. Stadgandet innebär icke något annat än vad dess ordalag ger vid handen, nämligen en behörighet att under snävt begränsade förutsättningar vägra att utlämna hemlig handling till part. Under förarbetena till stadgandet betonades, att en vägran att utlämna handling till part förutsatte att kommunikationsprincipen noga iakttogs (SOU 1944: 10 s. 168, prop. 1947: 260 s. 30; jfr sammansatta konstitutions- och första lagutskottets utl. 1947: 1 s. 11). Stadgandets väsentliga betydelse är, att det blir möjligt för myndighet att hindra parten att sprida handlingens innehåll bland obehöriga (SOU 1944: 10 s. 168). Att utlämnande kan vägras innebär således ingalunda detsamma som att myndigheten under handläggning av ett ärende kan hålla parten i ovetskap om innehållet. I vad mån en myndighet skall kunna beakta utredning som part icke har fått kännedom om, regleras alltså redan nu i princip av bestämmelser om myndigheternas förfarande. Endast till följd av ofullständigheter och oklarheter i dessa bestämmelser har utrymme funnits för en praxis, enligt vilken myndigheterna fäst avseende vid material som undanhållits parterna.

Mot bakgrunden av det anförda vill kommittén framhålla, att de sakkunnigas förslag på denna punkt, trots likheten i ordalag med 39 § sekretesslagen, innebär en betydelsefull inskränkning i vad som nu rätteligen får anses gälla om parts rätt till insyn.

Regeringsrättens ledamöter medger att, om en allmän regel ges om rätt till insyn i utredningsmaterialet, det kan synas opraktiskt att behöva leta i annan lagstiftning efter de inskränkningar i denna rätt som kan gälla beträffande allmänna handlingar. De praktiska olägenheterna bedöms dock vara små och det påpekas att de under lång tid kunnat bemästras av de allmänna domstolarna. Under hänvisning till offentlighetskommitténs utredning förordas att någon ändring inte görs i sekretesslagen i förevarande sammanhang.

De sakkunnigas önskemål att part skall kunna få del av *vissa* dylika handlingar (s. 316 nederst och 317 nederst) torde kunna tillgodoses genom en fristående aktbildningsföreskrift av innebörd att handlingar som avses i nämnda stadganden i TF skola, ändå att de ej äro allmänna handlingar, »tillföras ärendet» (förslagets uttryck i 8: 3, 5 och 23) såframt part kan anses ha ett berättigat intresse att få del av dem.

I den mån annat utredningsmaterial än handlingar – såsom utsagor vid muntlig handläggning eller muntliga upplysningar vid annan beredning – skola vara undandragna partsoffentligheten, torde vara erforderligt att närmare föreskrifter meddelas om vilka grunder som berättiga till sekretess gentemot parten. Naturligt synes därvid vara att även i denna del genom någon form av hänvisning anknyta till sekretesslagstiftningen, allra helst som avsikten torde vara att det utredningsmaterial, som här är i fråga, enligt 8 kap. 23 § skall dokumenteras i skriftlig form och alltså ändå kommer att inflyta i allmän handling.

Också *marinförvaltningen* uppehåller sig vid vad som bör gälla i fråga om utredningsmaterial, som inte utgörs av allmänna handlingar. Ämbetsverket förutsätter att viss kongruens iakttas mellan vägran av aktinsyn och utelämnande ur beslutets motivering av sådant som bedöms olämpligt att ta in där. *Kontrollstyrelsen* är inne på samma tanke och anser att part inte bör få ta del av sådant som av lämplighetsskäl inte anses böra tas med i motiven för ett beslut.

Till besvärssakkunnigas mening att tjänsteman inte bör vara skyldig att tillföra ärendet sin arbets- eller föredragningspromemoria ansluter sig *kammarkollegiet* men tillägger.

Däremot kan kollegiet ej helt biträda de sakkunniga då dessa uttala att för ärendets avgörande relevanta fakta, som en tjänsteman sammanställer, böra läggas fram i särskild promemoria e. d., vilken kan delgivas part, och icke sammanblandas med sådana anteckningar, som närmast utgöra diskussionsinlägg, subjektiva omdömen, tekniska hjälpmedel för rubrikskrivning, föredragning e. d. En dylik uppspaltning av arbetspapper eller tjänsteanteckningar skulle mången gång vara opraktisk och tyngande. Saken är därför knappast lämpad för generella rekommendationer.

Kammarrätten och *förvaltningsdomstolskommittén* förklarar sig inte ha någon erinran i sak mot innehållet i den föreslagna bestämmelsen. I den av *Handelskamrarnas nämnd m. fl.* åberopade promemorian påyrkas att lagtexten i bestämmelsens andra stycke ändras och ges en utformning som

motsvarar motivens tankegångar. *Domänstyrelsen* antar att den valda lagtekniska lösningen i huvudsak tillgodoser de önskemål styrelsen hyser om ökade möjligheter till sekretessbeläggning av handlingar, främst anbuds- och värderingshandlingar i samband med virkesförsäljningar, inköp och försäljningar av fastigheter m. m. *Patent- och registreringsverket* uttalar att den föreslagna regeln inte synes behöva föranleda ändring i de särskilda sekretessbestämmelser som gäller beträffande patenthandlingar.

Försäkringsdomstolen säger sig dela besvärssakkunnigas principiella inställning att material, som av sekretesskäl måste hemlighållas för part, inte får *ingå i utredningsmaterialet,* men instämmer också i besvärssakkunnigas uttalande att det i många förvaltningsärenden vore orimligt om myndigheten skulle avstå från bruk av betydelsefullt material, därför att det är av den natur att part av sekretesskäl inte kan tillåtas ta del av detsamma. Domstolen åberopar att det i socialförsäkringsmål mången gång från utredningssynpunkt är angeläget att läkarintyg samt läkar- och sjukhusjournaler införskaffas och införlivas med handlingarna i målet, även om de inte i sin helhet kan delges parten. Domstolen anser att något vidare sekretessregler behövs än de föreslagna så att myndighet får möjlighet att vägra part ta del av läkarintyg eller journal rörande honom trots uppenbar risk för att det skulle vara till skada för hans hälsa att få läsa handlingen eller eljest få kännedom om dess innehåll. Domstolen hänvisar till att 14 § andra stycket sekretesslagen endast tar sikte på fall, där en aktuell vård eller behandling skulle kunna motverkas. Samma synpunkt framförs av *Försäkringskasseförbundet.*

Farhågor för att den föreslagna rätten till aktinsyn går för långt ger också *stadsfullmäktige i Västerås* och *Nykterhetsnämndernas riksförbund* uttryck för. Stadsfullmäktige efterlyser klarare och entydigare undantagsregler, medan förbundet finner det önskvärt att parts rätt till insyn i ett nykterhetsvårdsärende under utredningen inte ges den kategoriska utformning, som besvärssakkunniga föreslagit. *SR* hyser tvekan om lämpligheten av att tillgodose intresset av partsoffentlighet så långt som föreslagits med tanke på att ett ärende kan beröra mer än en part och röja ekonomiska och andra förhållanden av så personlig art att de inte bör yppas för utomstående.

Interneringsnämnden och *ungdomsfängelsenämnden* föreslår att uttrycket »synnerliga skäl» byts ut mot det svagare uttrycket »särskild anledning». Interneringsnämnden åberopar som skäl att i ärenden angående internerads överförande till vård utom anstalt ej sällan i utredningsmaterialet ingår muntliga upplysningar om den dömdes personlighet. Upplysningarna kan vara mycket värdefulla för ärendets avgörande men är ofta av den art att deras omnämnande för den internerade med hänsyn till hans psykiska beskaffenhet kan befaras få en mer eller mindre ogynnsam inverkan på hans sinnesjämvikt och därmed på möjligheterna till hans återanpassning.

Regeringsrättens ledamöter förklarar att undantag från huvudregeln om parts rätt att få del av utredningsmaterialet bör få göras endast under förutsättning som för närvarande anges i 39 § sekretesslagen. De tillfogar att det väl oftast torde vara möjligt att utan åsidosättande av de intressen, som stadgandet är avsett att skydda, lämna parten vissa uppgifter ur de skyddade handlingarna. Slutligen uttalas att den betydelsefulla frågan om avvägning mellan parts rätt till insyn i processmaterialet och samtidigt tillgodoseende av andra lika viktiga enskilda och allmänna intressen torde böra övervägas ytterligare, innan den regleras i en lag om förvaltningsförfarandet.

Även om det skulle finnas fog för en skillnad i sekretesskydd mellan förvaltningsverksamhet och rättegång, säger *domstolskommittén* sig vilja understryka vikten av återhållsamhet när det gäller att undandra relevant material från partens insyn. *Sveriges advokatsamfund* anser att det skulle vara av stort värde att principen om parts rätt att ta del av allt utredningsmaterial

lagfästs. Samfundet är införstått med att det, särskilt i fråga om alkoholister, stundom torde vara nödvändigt att visst material hemlighålls för parten, men vill att parten skall underrättas om att visst processmaterial undanhålls honom och att offentligt biträde skall förordnas för parten i sådant fall.

Offentlighetskommittén avstyrker de föreslagna begränsningarna i partsoffentligheten och anför till stöd för sin mening.

Parten är i många lägen den som bäst känner till de omständigheter som är av betydelse. Regeln om partsinsyn måste alltså enligt kommitténs mening utformas med hänsyn till att endast genom partens medverkan rimlig säkerhet kan vinnas för att utredningen blir fullständig.

Med denna utgångspunkt kan kommittén icke godtaga de sakkunnigas resonemang om att effektivitetshänsyn i ärenden av vissa slag kan framtvinga begränsningar i partens rätt till insyn. I den mån utredning, som undanhållits part, över huvud taget skall kunna beaktas, bör främsta kriteriet i stället vara, att det kan hållas för visst, att partens hörande skulle vara utan gagn e. dyl. (jfr 20 kap. 17 § första stycket föräldrabalken). Det kan tilläggas, att gränsen mellan de två av de sakkunniga åsyftade typerna av förvaltningsärenden icke synes klar. Det förefaller, som om de sakkunniga hänfört ärenden om tvångsingripande enligt lagen om nykterhetsvård till dem, där handläggningen icke är av rättskipningsliknande natur och där rätten till insyn alltså skulle kunna begränsas. Detta är ägnat att förvåna, särskilt med hänsyn till senare tids strävanden att förlägga prövningen av dessa ärenden till domstolar och till att de likartade ärendena om ingripande mot samhällsfarlig asocialitet handläggs i rent processuella former.

Enligt de sakkunniga förutsätter ett effektivt förverkligande av samhällets vård om alkoholister, sinnessjuka m. fl., »att enskilda utan risk för den personliga säkerheten skola kunna lämna upplysningar, som erfordras såsom underlag för beslut om omhändertagande» (s. 315). De sakkunniga framhåller även, att »vägande medicinska skäl kunna tala mot att psykiskt labila personer givas del av uttalanden rörande deras sinnesbeskaffenhet eller hälsotillstånd i allmänhet» (a. st.). Utan kännedom om den erfarenhet, som ligger till grund för dessa uttalanden, anser sig kommittén icke kunna bedöma deras värde. Kommittén vill emellertid erinra om att hänsyn av detta slag ofta med samma rätt skulle kunna åberopas såsom skäl för att i rättegång döma på material som hemlighållits för part. En domstol har uppenbarligen i många fall på samma sätt som en förvaltningsmyndighet att »ingripa i händelseutvecklingen och dirigera denna i en bestämd riktning»; så är fallet i mål om omyndigförklaring och vårdnaden om barn, så är också fallet vid avgörande av påföljdsfrågor i brottmål och vid tillämpningen av 1964 års lag om samhällsfarlig asocialitet.

En fullt tillfredsställande lösning av frågan om parts rätt till insyn i utredningsmaterial kan sannolikt icke uppnås annat än genom en organisatorisk reform, varigenom utredningsfunktionen skiljes från befogenheten att fatta beslut. Endast därigenom skapas möjligheter att under utredningens gång samla ett sådant material att detta är tillräckligt såsom underlag för beslut och utan olägenheter kan visas för parten. Endast därigenom kan garantier skapas för att den beslutande myndigheten icke – medvetet eller omedvetet – påverkas av material som undanhållits parten.

Av betydelse vid bedömningen av den föreslagna bestämmelsen är enligt *Sveriges lantbruksförbund* den ej ovanliga tendensen hos myndigheter att betrakta upplysningar såsom personliga och alltså av sådan art att de inte faller under sekretesslagen. Förbundet finner besvärssakkunnigas avvägning av sekretessbehovet mot offentlighetsintresset inte förenligt med det rättssäkerhetskrav som skall beaktas enligt utredningsdirektiven. Rättssäkerheten synes kräva att i vart fall ombud för alkoholister, sinnessjuka m.fl. under tystnadsplikt äger rätt att ta del av allt som förekommer i ärendet. Det synes förbundet inte godtagbart, att en person bl. a. på grund av omgivningens uttalande skulle kunna omhändertas för alkoholistvård eller som sinnessjuk utan att ens genom ombud kunna granska åtgärdens underlag.

JO finner stadgandet om *tystnadsplikt* för parten och hans ombud alltför obestämt och anlägger följande synpunkter på spörsmålet.

Som villkor för förordnande om tystnadsplikt uppställs ej ens krav på att handling, som vederbörande tagit del av, skall vara hemlig allmän handling eller handling som ej är allmän. Ett stadgande av nu berörd art kan ej godtagas. Behov av tystnadsplikt i nu förevarande sammanhang torde föreligga endast när fråga är om sekretesskyddad handling eller sådan upplysning som, om muntlig förhandling hållits, skulle ha föranlett stängda

dörrar. När det gäller handling som faller under sekretesslagen finnes för närvarande möjlighet att vid utlämnande göra erforderliga förbehåll, innefattande förbud att yppa handlingens innehåll. Om de sakkunniga avsett att icke endast frågan om partsoffentligheten (s. 314) utan även frågan om dylika förbehåll gentemot part bör utmönstras ur sekretesslagen, bör uppmärksammas skillnaden i straffskalorna i 41 § sekretesslagen och förslagets 6 kap. 6 §.

Offentlighetskommittén hävdar att rätten att föreskriva tystnadsplikt bör begränsas till hemliga handlingar och annat sekretessskyddat material.

Regeringsrättens ledamöter ställer sig tveksamma inför förslaget att myndighet skall kunna låta partens ombud eller biträde i stället för parten ta del av en handling som hemlighålls för parten och dessutom ålägga ombudet eller biträdet tystnadsplikt gentemot parten. Regeln bedöms svår att förena med ombuds eller biträdes ställning och ägnad att rubba förtroendet mellan part och ombud. *Offentlighetskommittén,* som är inne på samma tankegång, anför härom.

Huvudmannen skulle lätt kunna få en känsla av att hans biträde – måhända för sin ersättning beroende av myndigheten – stod i maskopi med myndigheten. Därtill kommer, att diskussioner mellan ombud och huvudman enligt vår lagstiftning (se särskilt 36 kap. 5 § rättegångsbalken) traditionellt omges med ett särskilt starkt sekretesskydd. Skyddet skulle försvagas, om det bleve möjligt för polisiära organ att bedriva undersökningar om dessa diskussioner för att söka utröna, om ombudet i strid med förordnande givit sin huvudman del av en uppgift. Vad man här vill nå, nämligen att ombudet skall visa takt och omdöme även i sina samtal med huvudmannen, kan enligt kommitténs mening icke vinnas genom dylika föreskrifter utan endast genom urskillning vid valet av biträde, då det ankommer på myndigheten att förordna biträde på det allmännas bekostnad. Som regel bör i dylika fall advokat utses. Kommittén avstyrker alltså, att myndighet skall få rätt att ålägga ombud eller biträde tystnadsplikt gentemot parten. Orden »eller hans ombud eller biträde» bör således utgå ur förslagets 8 kap. 3 § första stycke.

En fråga av något annan innebörd är, i vad mån myndighet vid utlämnande av en hemlig handling till ombud eller biträde skall kunna föreskriva, att denne ej överlämnar själva handlingen till huvudmannen så att denne därigenom får del också av handlingens innehåll i sådana avseenden som icke åberopas i ärendet eller t. ex. skulle kunna sprida avskrifter av handlingen bland allmänheten (se prop. 1947: 260 s. 31). Denna fråga torde lämpligast, i saklig överensstämmelse med vad som nu gäller, lösas genom en föreskrift i 8 kap. 5 §, enligt vilken myndighet vid utlämnande av hemlig handling till ombud eller biträde må föreskriva att denne icke må överlämna handlingen till sin huvudman.

Överväganden

Hos myndighet förvarade handlingar är på grund av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet i regel tillgängliga för envar. De handlingar som tillhör ett visst ärende är i denna mån tillgängliga för parterna. I rätten att få ut allmänna handlingar är inskränkningar föreskrivna i den s. k. sekretesslagen. Dessa inskränkningar får enligt 39 § första stycket sekretesslagen inte begränsa sökandes, klagandes eller andra parters rätt att i mål och ärenden utbekomma dom, beslut och andra handlingar. Sekretesslagen ger emellertid inte någon sådan rätt utan förutsätter att denna följer av bestämmelser eller allmänna principer angående myndigheternas förfarande. Vad som gäller i detta hänseende är på åtskilliga områden oklart.

Den osäkerhet som råder bör nu skingras genom att i förvaltningslagen tas in den grundläggande regel om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet, som förutskickas i 39 § första stycket sekretesslagen men som inte kommit till samlat uttryck för förvaltningens del. En dylik grundläggande regel bör naturligen göras så allmängiltig som möjligt. Helst bör den få så allmän tillämpning att den supplerar 39 § första stycket sekretesslagen i alla de typer av förvaltningsärenden, som detta gäller för. Det synes därför höjt över all diskussion att den grundläggande regeln om partsinsyn skall ingå bland förvaltningslagens allmänna bestämmelser.

Vad det gäller att reglera är i vilken utsträckning part skall äga att – på eget initiativ – *ta del* av utredningsmaterialet i det

ärende, där han är part. Parts rätt att *få del* genom myndighetens försorg av utredningsmaterial regleras i 15 §, som dock bara skall gälla förvaltningsrättsliga partsärenden. Partsbegreppet är definierat i 4 § förvaltningslagen. I fråga om utredningsmaterialet bör erinras om att det visserligen vanligen inte utgörs av annat än allmänna handlingar men att däri också kan ingå annat material, t. ex. myndighets interna handlingar och dess kunskapsmaterial.

Föremålet för partsinsyn

Den självklara – i 39 § sekretesslagen förutskickade – utgångspunkten för en bestämmelse om parts insyn i det som utgör utredningsmaterial i ärendet är att detta skall vara tillgängligt för parten, om han begär det. Insyn i akten får ej vägras.

Det ter sig naturligt att en huvudregel om parts insyn i främsta rummet tar sikte på de skriftliga yttranden och de anteckningar om muntliga upplysningar, utsagor o. d., som har tillkommit med avseende på ärendet, samt partsinlagor o. d. Man bör då erinra sig den ledande tanken att inga sakuppgifter skall kunna beaktas vid avgörandet om de inte har »tillförts ärendet». Såsom utvecklas närmare i motiveringen till 15 §, är det dock inte möjligt att för förvaltningens del dra en så skarp gräns som inom rättskipningen mellan utredningen i ärendet och utanförliggande förhållanden. Framför allt kan man inte tänka sig att tjänstemännen hos förvaltningsmyndigheterna på samma sätt som domarna skall underlåta att ta hänsyn till den kunskap om faktiska förhållanden som de tidigare har skaffat sig i sitt arbete. Därför räcker det ej med en rätt till insyn i akten utan också annat som faktiskt utgör utredningsmaterial bör vara tillgängligt för parten. Inte bara sakuppgifter utan även rättslig utredning bör emellertid omfattas av bestämmelsen.

Som besvärssakkunniga föreslog, bör ock regeln om parts insyn gälla inte bara för allmänna handlingar utan även för annan utredning, exempelvis föremål som är av intresse för ärendets avgörande. Sådant material som tillkommer hos myndigheten faller också, även om det har skriftlig form, delvis utanför begreppet allmänna handlingar. Promemorior och andra uppteckningar, som tillkommer för föredragning eller beredande till avgörande, blir enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen allmänna handlingar först om de efter avgörandet tas om hand för förvaring. Flertalet andra handlingar som tillkommer hos myndigheten anses enligt 5 § i samma kap. upprättade först när de expedieras eller, om expedition ej äger rum, då ärendet är slutbehandlat av myndigheten. I den mån en sådan handling tillför ärendet sakligt material av betydelse för avgörandet, bör den vara tillgänglig för parten enligt samma grunder som gäller för allmänna handlingar. Det är likväl uppenbart att parten inte kan kräva att den tjänsteman som skall föredra ärendet låter honom få tillgång till sina konceptanteckningar allt eftersom hans utredningsarbete fortskrider. Först när hans utredning är avslutad och han lägger fram sakuppgifterna för myndigheten, kan den anses färdigställd och tillförd ärendet. Den bör då också införlivas med akten.

Begränsningar av partsinsynen i allmänna handlingar

Det görs ofta gällande att det på åtskilliga förvaltningsområden är nödvändigt att kunna fatta beslut på grundval av handlingar som hemlighålls för part. Det är, säger man, orimligt att en myndighet skall avstå från att begagna betydelsefullt material därför att det är av den natur att part av sekretessskäl inte kan tillåtas ta del av det. En sådan ståndpunkt har under remissbehandlingen av besvärssakkunnigas förslag intagits av bl. a. vissa företrädare för socialvårdsintressen. De har fäst uppmärksamheten på läkarintyg samt läkar- och sjukhusjournaler. De sakkunniga nämnde för egen del även sådana upplysningar, som enskilda under förutsättning av anonymitet lämnar såsom underlag för beslut om omhändertagande av alkoholister, sinnessjuka m. fl., samt

handlingar i ärenden om förfogande över enskild egendom i en krissituation.

Av det sagda framgår, att myndigheter på vitt skilda områden och med olika bevekelsegrunder anser sig behöva en möjlighet att avgöra ärenden på grundval av material som hålls hemligt för part. Det är å andra sidan tydligt att en sådan möjlighet måste reserveras för undantagssituationer. Inte bara hänsyn till parten utan även kravet på att utredningen blir allsidig och korrekt talar för en så vidsträckt insyn som möjligt för parten.

Enligt 39 § andra stycket sekretesslagen får myndighet under särskilda förutsättningar vägra att lämna ut annan handling än dom eller beslut till part. Därmed är dock inte utan vidare sagt att myndigheten kan underlåta att låta parten få kännedom om vad handlingen innehåller och sedan likväl lägga innehållet till grund för sitt avgörande. Tvärtom betonades under förarbetena till bestämmelsen att en begränsning av parts rätt att utfå handlingar inte innebar någon inskränkning i myndighetens skyldighet att vid förhandling eller annan handläggning låta parten erhålla kännedom om alla omständigheter som åberopas till bevis utan att det var av vikt att denna princip noga iakttogs (prop. 1947: 260 s. 30). I praktiken kompliceras frågan bl. a. av att part, såsom framhölls under riksdagsbehandlingen av bestämmelsen, i mål och ärenden hos förvaltningsmyndigheter inte alltid kan beredas tillfälle att vid förhandling eller annan handläggning få kännedom om dessa omständigheter (sammansatta konstitutions- och första lagutskottet 1947: 1 s. 11).

I fråga om allmänna handlingar gäller nu, att bestämmelser i andra lagar än sekretesslagen om delgivning av utredning skall tillämpas utan hinder av sekretesslagens begränsningar av offentligheten. Sålunda skall bestämmelserna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken om delgivning av vad som har kommit fram under förundersökning tillämpas oberoende av att förundersökningsprotokollet eller något därav kan vara hemligt. Likaså skall utredningen i ett brottmål eller ett tvistemål förebringas i parternas närvaro vid huvudförhandlingen, även om den omfattar hemliga handlingar. I barnavårdsärenden skall i regel den ärendet rör före avgörandet underrättas om vad som har framkommit vid utredningen (19 § första stycket barnavårdslagen). Detta är dock ej liktydigt med att parten får ta del av alla handlingar in extenso. På områden där det inte finns några författningsbestämmelser är det emellertid, såsom antytts i det föregående, ofta oklart vilken rätt parten har.

Det är angeläget att förvaltningslagen nu så klart som möjligt anger i vad mån och på vad sätt partens insyn i utredningsmaterialet får begränsas. I viss utsträckning synes det möjligt att bygga på de tankegångar som ligger bakom föreskrifterna i 39 § sekretesslagen. Det bör sålunda klargöras, att den omständigheten att en myndighet enligt andra stycket i nämnda paragraf kan vägra att delvis (jfr 2 kap. 8 § andra stycket tryckfrihetsförordningen) eller eventuellt helt lämna ut en handling till parten inte utan vidare innebär att myndigheten också får hålla honom i ovetskap om vad handlingen innehåller. Läget kan ofta vara det att den sekretessgrundande faran ligger inte i att parten får kännedom om innehållet i handlingen utan i att han får möjlighet att exempelvis sprida avskrifter av denna till obehöriga.

På grund av det anförda bör bestämmelsen utformas så att skillnaden mellan utlämnande av handling och upplysning om dess innehåll framhävs. En första förutsättning för begränsning av skyldigheten att låta part ta del av utredningsmaterial måste då tydligen i fråga om allmän handling vara att 39 § andra stycket sekretesslagen ger myndigheten rätt att vägra lämna ut handling eller del därav. Det innebär att det för det första skall vara fråga om annan handling än dom eller beslut. För det andra måste det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen vara av synnerlig vikt att innehållet i handlingen eller handlingsdelen inte uppenbaras. Men därutöver bör, enligt det nyss förda resonemanget, för vägran av varje form av partsinsyn, alltså också vägran att som ersättning för utlämnande ge

upplysning om handlingens innehåll, krävas att avgörande hinder mot sådan information föreligger med hänsyn till rikets säkerhet eller annat allmänt eller enskilt intresse. Är så icke fallet, skall alltså myndigheten, om den finner sig böra vägra att utlämna handlingen till parten, på annat sätt upplysa honom om dess innehåll. Som exempel kan hänvisas till vad parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären anför om s. k. säkerhetssamtal i personalkontrollärenden (SOU 1968: 4 s. 76). För att ytterligare åskådliggöra tankegångarna kan pekas på körkortsärenden där läkarjournaler inlånats, vilka enligt 14 § andra stycket sekretesslagen inte kan lämnas ut till parten i körkortsärendet. Begär parten få del av journalerna bör han i möjligaste mån få det genom en muntlig redogörelse för innehållet. En särskild reservation måste emellertid göras med tanke på de kommersiella ärendena och övriga avtals- och förhandlingsärenden. Eljest skulle orimliga konsekvenser uppkomma. Information skall därför inte behöva lämnas som ersättning för handlings utlämnande, när ärendet angår avtalsbar sak.

Avsikten med att framhäva skillnaden mellan utlämnande av handling eller handlingsdel och upplysning om dess innehåll är, som framgår av det sagda, att klargöra partsinsynens överordnade karaktär. Utlämnande av allmän handling skall visserligen vägras, om det är av synnerlig vikt att handlingens innehåll ej uppenbaras – nämligen på det sätt som ett utlämnande skulle kunna leda till. Men annan information om innehållet än den utlämnande ger får vägras endast om och i den mån avgörande hinder föreligger också mot att parten får just den insyn, som sådan annan information ger.

Då det i förslaget sägs att en begränsning i partens rätt till varje form av insyn förutsätter att avgörande hinder möter, är syftet att uppställa ett strängare villkor än det som ligger i sekretesslagens uttryckssätt »av synnerlig vikt». Läget skall vara sådant att delgivning skulle innebära en klar, ej godtagbar risk för rikets säkerhet eller eljest för något enskilt eller allmänt intresse som sekretesslagen bereder skydd. Uppenbart är att utrymmet för information det oaktat i fråga om viss typ av material kan bli obetydligt. Det är naturligt att ta viss hänsyn till handlingens art och betydelse för utredningen. En ren anmälan i ett nykterhetsvårdsärende har exempelvis ingen betydelse som beslutsunderlag. Att anmälarens namn hemlighålls för parten kränker därför inte partens utredningsintresse.

Återverkningar på utredningsarbetet

En regel om parts insyn måste, i förening med förslagets regler om kommunikation och motivering av beslut, få vissa konsekvenser för det sätt på vilket utredningsarbetet bedrivs. Såsom utvecklas i motiveringen till 15 §, syftar kommunikationen av utredningsmaterial bl. a. till att ge myndigheten ett säkrare kontrollerat underlag för sitt avgörande. Material, som måste hemlighållas för part och som till följd därav inte heller kan återges i beslutsmotiveringen, kan tänkas vara otillförlitligt. Det är av vikt att sådant material inte läggs till grund för avgörandet, om inte myndigheten har skaffat sig säkerhet för att det verkligen är riktigt. Det sker lämpligast genom att myndigheten kompletterar eller ersätter materialet med sådant som parten kan få ta del av. Om det, för att välja ett praktiskt exempel, i ett ärende om nykterhetsvård skulle föreligga ett sådant avgörande hinder mot att röja en anmälares identitet som åsyftas i föreskriften om parts insyn, bör myndigheten sträva efter att inte ta upp anmälarens berättelse på sådant sätt att den tillförs ärendet utan i stället begagna anmälan endast som utgångspunkt för vidare utredning, t. ex. förhör med andra personer och undersökning av läkare eller psykolog. Med ett sådant förfarande torde det vanligen vara möjligt att utan någon begränsning av partens insyn vinna klarhet i om förutsättningar för ingripande föreligger. Ett sådant förfarande främjas, om ärenden av detta och liknande slag prövas av ett organ som står fritt i förhållande till ett annat som handhar utredningen.

Annat utredningsmaterial än allmänna handlingar

Ehuru samma regler lämpligen bör gälla om parts insyn i fråga om allmänna handlingar som i fråga om annat utredningsmaterial, är det av lagtekniska skäl ändamålsenligt att i första hand anknyta till sekretesslagens regel och alltså ange i vad mån myndigheten skall upplysa om innehållet i handling som enligt denna regel inte lämnas ut till parten. I en följande mening bör anges, att samma principer skall tillämpas på annat som har tillförts ärendet och som inte kan tillhandahållas. Om exempelvis utredningen i ett byggnadsärende omfattar syn av ett område eller en anläggning och det därvid framkommer omständigheter som måste hållas hemliga eftersom avgörande hinder mot insyn möter med hänsyn till rikets säkerhet, måste regeln vara att parten inte får förfoga över kartskisser eller ta fotografier av vad som iakttas. Däremot kan det väl tänkas att något avgörande hinder inte föreligger mot att han vid synesammanträdet får kännedom även om vissa i och för sig hemliga förhållanden, i den mån det behövs för att han skall kunna bevaka sina intressen. Att myndigheten i ett sådant fall skall kunna föreskriva tystnadsplikt följer av nästa paragraf.

Tystnadsplikt och förbehåll

På grund av föreskrifterna i 6 § kan part få kännedom om innehållet i hemliga handlingar och om hemliga förhållanden i övrigt. Föreskrifterna kan också leda till att parten får i sin hand exemplar av hemliga handlingar. Som besvärssakkunniga anfört måste det därför finnas en möjlighet att ålägga parten en tystnadsplikt. Man kan här anlägga det betraktelsesättet att möjligheten att begagna hemligt material såsom bevis ökar, om man kan skapa trygghet mot att de hemliga uppgifterna sprids bland allmänheten. Som JO och offentlighetskommittén förordat bör emellertid tystnadsplikt kunna åläggas endast i fråga om material som är hemligt enligt sådana grunder som gäller i fråga om allmänna handlingar. Bestämmelsen om möjlighet att föreskriva tystnadsplikt bör avfattas så att den, i viss likhet med 39 § sekretesslagen och offentlighetskommitténs förslag till provisorisk lag om inskränkning av parts rätt att utbekomma allmänna handlingar, innefattar behörighet att förordna att det hemliga materialet inte får uppenbaras samt att uppställa förbehåll angående sättet att handha materialet.

Besvärssakkunniga diskuterade också möjligheten att låta partens ombud eller biträde – men inte parten själv – ta del av visst material och ålägga ombudet eller biträdet en tystnadsplikt även gentemot huvudmannen. Härtill har regeringsrättens ledamöter och offentlighetskommittén ställt sig tveksamma och menat att regeln är svår att förena med ombudets eller biträdets ställning och ägnad att rubba förtroendet mellan parten och hans ombud eller biträde. Offentlighetskommittén har också framhållit att en möjlighet för polisiära organ att utröna, om ombudet i strid med ett förordnande har givit sin huvudman del av en uppgift, skulle kunna äventyra det sekretesskydd som eljest omger samtal mellan ombud och huvudman. Dessa betänkligheter förefaller välgrundade. Man torde här inte kunna komma längre än att myndigheten, i den mån gällande författningar ger stöd härför, ser till att endast omdömesgilla personer uppträder som ombud eller biträden.

Det sagda utesluter inte att myndigheten, då den till ombudet eller biträdet överlämnar en hemlig handling, förbjuder denne att lämna den vidare till parten personligen eller att låta parten göra en avskrift av den.

Besvärssakkunnigas lagtext

3 kap. 5 §.

Part må föra sin talan genom ombud.

Vad i första stycket sägs länder icke till

Förvaltningslagen

8 §.

Part får föra talan genom ombud eller anlita biträde vid talans utförande. Om det

Besvärssakkunnigas lagtext

inskränkning i skyldighet att inställa sig personligen inför myndighet eller eljest fullgöra något, som på grund av bestämmelse i 8 kap. 5 § eller 9 kap. 10 § eller på grund av särskilt stadgande kan åvila part.

3 kap. 6 §.

Såsom ombud må ej brukas annan än myndig person, som med hänsyn till redbarhet, insikter och andra förhållanden är lämplig för uppdraget.

3 kap. 7 §.

Står någon till den, som har att deltaga i ärendes handläggning hos myndigheten, i sådant förhållande, som avses i 4 kap. 12 § rättegångsbalken, må han ej brukas som ombud i ärendet.

Ej må den vara ombud, som tillhör eller är anställd hos myndigheten eller som eljest i sin tjänst eller såsom ombud för motpart tagit befattning med saken. Kommissionär, kurator eller annan tjänsteman må dock brukas som ombud enligt därom meddelade särskilda föreskrifter.

3 kap. 8 §.

Finner myndigheten, att någon uppträder som ombud, ehuru han enligt vad i 6 eller 7 § sägs ej må brukas såsom sådant, skall myndigheten avvisa honom.

3 kap. 13 §.

Part äger vid utförande av sin talan anlita biträde. Om biträde gäller vad i 6, 7 och 8 §§ stadgas.

Åtgärd, som inför myndighet företagits av biträde i partens närvaro, skall anses av parten godkänd, om han ej genast gör gensaga däremot.

Förvaltningslagen

behövs skall parten medverka personligen och ange sin ståndpunkt.

Visar ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han eljest olämplig, får han avvisas.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 199–217.

Från tiden efter betänkandets avgivande kan antecknas föreskriften i 24 § statstjänstemannalagen om att tjänsteman i ärende angående disciplinär bestraffning för sitt försvar äger anlita biträde som med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finnes lämplig för uppdraget. Vidare kan nämnas bestämmelserna i 26 och 32 §§ lagen den 3 juni 1966 (nr 293) om sluten psykiatrisk vård i vissa fall, vilka avhandlar parts rätt att anlita biträde och avvisning av olämpligt biträde.

Besvärssakkunnigas motiv

(bet. s. 200–218)
Enligt de sakkunnigas mening framstår det som naturligt och ändamålsenligt att i förvaltningsförfarandet liksom i rättegång såsom huvudregel gäller att part skall äga befullmäktiga ombud att föra hans talan. I ett rent skriftligt förfarande får regeln visserligen inte större praktisk betydelse, eftersom part då kan faktiskt anlita ombud som över huvud inte syns i ärendet. Från principiell synpunkt är det detta oaktat av vikt att uttryckligen få fastslaget att part äger bruka ombud. Den föreslagna huvudregeln om rätt att bruka ombud får dock självfallet ej medföra inskränkningar i parts skyldighet till personlig medverkan.

Besvärssakkunniga framhåller också att det finns ärenden vilkas natur är sådan att det framstår som önskvärt att part liksom i straffprocess för sin talan själv – med rätt givetvis att anlita sakkunnigt biträde – och icke genom ombud, t. ex. vissa ärenden om frihetsberövanden, disciplinärt ansvar och ingripanden i kroppsligt hänseende. Denna fråga bör emellertid regleras specialförfattningsvis.

Av ett ombud torde enligt besvärssakkunniga normalt inte behöva krävas mera än allmän redbarhet och vanliga medborgerliga insikter. Några allmänna krav på speciella insikter, vare sig rättsliga eller andra, torde däremot inte böra uppställas. Den som inte är lämplig skall kunna avvisas men lämplighetsprövningen bör inte vara för sträng.

På anförda skäl föreslår besvärssakkunniga vidare vissa obehörighetsgrunder.

I vad mån part anlitar biträde för författande av en skrift saknar egentligt rättsligt intresse. Däremot är det av betydelse att få klarlagt om part vid personlig kontakt med myndigheten skall äga anlita biträde. Behov av sådan rätt gör sig särskilt starkt gällande i de fall, då part icke anses kunna tillåtas föra talan genom ombud. Besvärssakkunniga anser att det generellt bör stå en part fritt att i stället för ombud anlita biträde.

Remissyttrandena

Svea hovrätt anför att enklare förvaltningsärenden ofta tillåter en i jämförelse med rättegång mycket informell handläggning, där frågor om ombuds behörighet och innehållet i fullmakt kräver ringa uppmärksamhet. Mot bakgrund härav förefaller det hovrätten lämpligt och naturligt att söka utforma regler om ombud och fullmakt som är avpassade efter förvaltningens behov och förhållanden. En betydande förenkling i jämförelse med rättegångsbalkens bestämmelser bör därvid enligt hovrättens mening vara möjlig. Hovrätten säger sig i allt väsentligt kunna biträda vad de sakkunniga föreslagit i sådant syfte.

Patent- och registreringsverket erinrar om att det i speciallagstiftningen ibland förekommer föreskrifter om skyldighet för part att ha ombud. Patentverket upplyser också om att part i patentärenden men också i stor utsträckning i varumärkes- och mönsterärenden företräds av en särskild typ av ombud som brukar kallas patentombud. Dessa är till övervägande del ingenjörer men både jurister och ekonomer förekommer också bland dem.

Ett lagfästande av en rätt för part att föra talan genom ombud och att anlita biträde vid talans utförande skulle innebära stora förändringar vid tillämpningen av nykterhetsvårdslagen framhåller *Nykterhetsnämndernas riksförbund.* Med tanke på rättssäkerheten vid frihetsberövanden enligt nykterhetsvårdslagen anser förbundet dock att det skulle vara stötande att införa ett undantag från regeln om rätt att anlita ombud eller biträde i nykterhetsvårdsärenden.

Barnavårdsnämnden i Stockholm konstaterar att ett stadgande om rätt för den ärendet rör att föra sin talan genom ombud inte inskränker nämndens möjlighet att få personlig kontakt med denne. Då det i vissa fall kan vara lämpligt ur såväl den enskildes som nämndens synpunkt att ombud anlitas, gör nämnden ingen erinran. *Socialnämnden i Stockholm* gör heller ingen direkt erinran men framhåller att utnyttjande av ombud i socialhjälpsärenden försvå-

rar socialhjälpsarbetet, vilket bygger på att man bör sträva efter att etablera ett förtroendefullt förhållande direkt mellan socialarbetaren och den hjälpsökande.

Stadsfullmäktige i Lund framhåller att en rätt för part att föra sin talan genom ombud inte generellt bör gälla för sociallagstiftningen. En stor del av de förvaltningsärenden, som berörs av denna, är nämligen av sådan natur att det framstår som nödvändigt att part liksom i straffprocessen för sin talan själv – med rätt givetvis att anlita sakkunnigt biträde – och inte genom ombud. *Barnavårdsnämnden i Kristinehamn* föreslår ett uttryckligt undantag i barnavårdslagen från rätten att föra talan genom ombud. Enligt *nykterhetsnämnden i Stockholm* bör det över huvud taget inte komma i fråga att enskild företräds av ombud i ärende som gäller åtgärd enligt nykterhetsvårdslagen. Däremot bör han ha rätt att anlita biträde.

Om domstolarna förs utanför tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet, torde det enligt *förvaltningsdomstolskommittén, pris- och kartellnämnden* och *länsstyrelsen i Jämtlands län* inte föreligga anledning att ta med några bestämmelser om ombud, fullmakt och biträde. Förvaltningsdomstolskommittén anför som ytterligare skäl att det i praktiken hos de egentliga förvaltningsmyndigheterna ytterst sällan uppkommer några problem, för vilkas lösning särskilda lagbestämmelser erfordras om parts ombud eller biträde. *Arbetsmarknadsstyrelsen* ifrågasätter på liknande skäl om inte mer kortfattade och på väsentliga frågor koncentrerade bestämmelser skulle kunna utformas.

Med hänsyn till de små möjligheter som – särskilt i skriftligt förfarande – finns att granska ombuds kvalifikationer föreslår *luftfartsstyrelsen,* att det föreskrivs att såsom ombud endast må brukas myndig person, som inte är uppenbart olämplig för uppdraget. Styrelsen tillfogar att i förvaltningsförfarandet innehavet av specialkunskaper ofta måste tillmätas större betydelse än de juridiska aspekterna på ombudsfrågan. *Länsstyrelsen i Gotlands län* ifrågasätter på liknande grunder om tillräckliga skäl föreligger för uppställande av krav på insikter hos ombud anlitat i förvaltningsprocess. På patentombud måste å andra sidan, enligt vad *patent- och registreringsverket* upplyser, ställas förhållandevis stränga krav.

Hinder bör inte resas mot att juridisk person anlitas som ombud vid ett i regel skriftligt förfarande hävdar *lagberedningen, flygförvaltningen, kammarrätten, generaltullstyrelsen* och *statens jordbruksnämnd.* Generaltullstyrelsen upplyser att det inom tullverkets område förekommer i stor utsträckning att juridisk person, t. ex. ett speditions- eller skeppsmäkleribolag, uppträder som ombud.

Svea hovrätt och *kammarrätten* gör gällande att förbudet för befattningshavare hos myndigheten att vara ombud bör vara strängare än vad som föreslagits för befattningshavare hos förvaltningsdomstol. *Förvaltningsdomstolskommittén* finner förbudet för den som i sin tjänst tagit befattning med saken att vara ombud alltför restriktivt formulerat. Kommittén åberopar att förbudet förefaller hindra exempelvis befattningshavare hos byggnadsnämnd eller barnavårdsnämnd att vara ombud för vederbörande nämnd i ärenden, i vilka nämnden överklagat länsstyrelsens beslut i byggnads- eller barnavårdsärende, något som i många fall torde vara den mest rationella lösningen av ombudsfrågan. *Länsstyrelsen i Gotlands län* framför samma åsikt. *Statens hyresråd* uttalar att det med hänsyn till förefintliga jävsregler inte synes föreligga risk att organisationsföreträdare, som är ledamot av hyresnämnd eller hyresrådet, skulle missbruka sin rätt att vara ombud för part i ärende hos nämnd eller rådet genom att delta i avgörande av ärende, med vilket han tidigare tagit befattning som biträde åt part. Det föreslagna förbudet för befattningshavare att vara ombud bör därför enligt hyresrådets mening inte gälla för de hyresreglerande myndigheternas del.

Poststyrelsen, järnvägsstyrelsen och *SR* vänder sig mot att förbudet för befattningshavare att vara ombud fått en sådan ut-

formning att det skulle hindra en anställd att i egenskap av organisationsrepresentant biträda någon i ett personalärende. En sådan konsekvens framstår som både omotiverad och olämplig.

Patent- och registreringsverket anmärker på att förbudsregeln utformats så att den drabbar också den som lämnat statstjänsten, medan *länsstyrelsen i Jämtlands län* ifrågasätter om regeln rimmar väl med 15 § kommissionärskungörelsen.

Vad angår den föreslagna regeln om avvisande av ombud ifrågasätter *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden* om den inte borde jämkas något med tanke på fall där en inte myndig person rimligen bör kunna godtas som ombud. Som exempel nämns att en sådan person anlitas som ombud för att anmäla flyttning för föräldrar och syskon. *Patent- och registreringsverket* hälsar med tillfredsställelse de möjligheter att avvisa ombud som regeln erbjuder.

Även om det endast undantagsvis yppats tvivel om parts rätt att anlita biträde inför förvaltningsmyndighet, måste det enligt *Svea hovrätt* av principiella skäl anses vara av vikt att denna rätt erhåller uttryckligt lagstöd.

Nykterhetsnämnden i Stockholm uttalar.

Däremot är det otillfredsställande, att biträdesfrågan lämnats oreglerad i nykterhetsvårdslagen, vilket bland annat innebär, att det är klientens ensak, om han kan skaffa och betala biträde. Man bör därför ej undantaga nykterhetsvårdens förvaltningsområde från en i förfarandelagen inskriven rätt för part att anlita biträde, detta med tanke på de för den enskilde djupt ingripande åtgärder som kan vidtagas enligt nykterhetsvårdslagen. Anspråken att den som är föremål för undersökning enligt sagda lag skall ha tillgång till biträde äger i vissa fall särskild styrka, t. ex. då vederbörande är berövad friheten i avbidan på intagningsförordnande. Det synes tveksamt, om de i lagförslaget upptagna reglerna om enskild parts rätt att anlita biträde och möjlighet att undantagsvis av allmänna medel få ersättning för förfarandekostnad ger den enskilde tillräckliga möjligheter att erhålla biträde.

De föreslagna bestämmelserna passar enligt *MO* inte i skriftligt förfarande. Med hänsyn härtill och då bestämmelserna torde vara av endast ringa betydelse i muntligt förfarande, synes de MO utan olägenhet kunna utgå.

Överväganden

Det skulle strida mot svensk rättsuppfattning att vägra någon att vid ett förhör eller annat muntligt mellanhavande med en myndighet anlita advokat eller annan som *biträde*. Än mindre kommer det givetvis i fråga att hindra någon från att anlita biträde av annan vid avfattandet av en ansökan eller annan skrift till en myndighet. Även om rättsläget torde vara fullt klart, är det emellertid otillfredsställande att enskilds rätt att anlita biträde i mellanhavanden med myndighet inte är lagfäst. Det stärker den enskildes ställning om en uttrycklig regel ges om denna rätt, till vilken han kan hänvisa, om en myndighet mot förmodan skulle söka förhindra medverkan av ett biträde. I utländsk lagstiftning om förvaltningsförfarandet fästs stor vikt vid den rättssäkerhetsgaranti som ligger i en lagfäst rätt att anlita biträde vid talans utförande i ett förvaltningsärende. Med hänsyn till det anförda föreslås en sådan rätt. Den bör rimligen gälla i alla partsärenden och föreskriften har därför placerats bland förvaltningslagens allmänna bestämmelser. Däremot behövs knappast någon föreskrift om rätt för annan än part att anlita biträde i mellanhavande med myndighet.

Av praktiska skäl kan det vara till betydande fördel för part att utveckla biträdesskapet till ett *ombudsskap*. Han behöver då som regel inte ta någon personlig befattning med ärendet utan kan låta ombudet på egen hand sköta skriftväxlingen och även muntligen företräda honom vid telefonsamtal, uppvaktningar hos myndigheten, förhandlingar etc. I allmänhet torde det från myndighetens synpunkt vara likgiltigt, om det är parten själv eller dennes ombud som för talan i ärendet. Såsom framhålls både av besvärssakkunniga och åtskilliga remissmyndigheter förekommer det

emellertid ärenden framför allt angående enskilds personliga och kroppsliga integritet, där myndigheten måste komma till tals med vederbörande själv både när det gäller upplysningar i sak och besked om hans ståndpunkt till ett ingrepp, ett omhändertagande e. d. I många fall fordras t. ex. ett personligt medgivande till en åtgärd för att den skall få beslutas. Vissa ansökningar och uppgifter, t. ex. självdeklarationer, måste vidare vara egenhändigt undertecknade. I remissyttrandena har från angivna utgångspunkter gjorts invändningar mot att en rätt införs att föra talan genom ombud i t. ex. nykterhetsvårds- och socialhjälpsärenden. Det är å ena sidan tydligt att den praktiska betydelsen av en sådan rätt blir tämligen begränsad inom socialvården med hänsyn till att partens personliga medverkan vanligen är oumbärlig vid utredningen vare sig denna sker skriftligen eller muntligen, vid samtal, förhandlingar, förhör eller hembesök. Å andra sidan kan rätten att föra talan genom ombud såsom barnavårdsnämnden i Stockholm anför ha en praktisk funktion att fylla också inom socialvården. Framför allt skulle det emellertid som Nykterhetsnämndernas riksförbund poängterar vara stötande att införa ett undantag från en allmän sådan rätt för socialvårdsärendenas del med tanke på rättssäkerhetens särskilda betydelse vid administrativa frihetsberövanden. Något sådant undantag föreslås därför inte. I stället beaktas behovet av personlig kontakt med parten genom att rätten att föra talan genom ombud inte görs ovillkorlig utan förses med reservation för att parten skall ha att medverka personligen och ange sin ståndpunkt om det behövs. Det får förutsättas att behovsprövningen görs med urskiljning så att parten inte betungas i onödan. I vad mån medverkan kan genomdrivas med tvång blir beroende av vad specialförfattningarna föreskriver i detta hänseende.

Frågan om en rätt till *offentligt biträde* synes inte lämpligen böra lösas i förvaltningslagen utan får tas upp områdesvis och regleras i specialförfattningarna i mån av behov. Motsvarande gäller i fråga om andra former för biträde på det allmännas bekostnad. Särskild utredning pågår (se s. 52).

Såsom förvaltningsdomstolskommittén framhåller kommer i praktiken sällan några problem upp om ombuds fullmakt och behörighet. I de enstaka fall där det ändå inträffar finns vägledning att hämta ur avtalslagen och rättegångsbalken. Frågorna torde därför utan egentlig olägenhet kunna lämnas oreglerade i förvaltningslagen.

När parts talan förs genom ombud, torde delgivning i ärendet lämpligen böra ske med ombudet, om inte särskilda skäl talar för delgivning med parten personligen. Någon särskild bestämmelse härom såsom Sveriges advokatsamfund önskat för ombud som är advokat synes dock ej behövlig.

I fråga om kompetenskrav och obehörighetsgrunder för ombud och biträde synes det tillräckligt med ett allmänt stadgande om att ombud eller biträde, som visar oskicklighet eller oförstånd eller eljest är olämplig, får avvisas.

Såsom lagberedningen m. fl. instanser uttalat bör avgörande hinder inte resas mot att också en juridisk person – t. ex. ett bolag eller en förening – fungerar som ombud i ett rent skriftligt förfarande.

Mot det av besvärssakkunniga föreslagna förbudet för befattningshavare hos myndighet att uppträda som ombud har beaktansvärda invändningar riktats av remissinstanserna. Ett mera nyanserat betraktelsesätt torde därför vara motiverat. Det synes emellertid inte nödvändigt att underkasta denna specialfråga reglering i förvaltningslagen.

Med den utformning lagtexten fått bör också en underårig person kunna tillåtas fungera som ombud eller biträde i sådana förvaltningsärenden, där omyndigheten inte spelar någon roll.

Besvärssakkunnigas lagtext

2 kap. 15 §.

Myndighet bör inom sitt verksamhetsom-

Förvaltningslagen

9 §.

Har part ej ingivit föreskrivna handlingar

Besvärssakkunnigas lagtext

råde tillhandagå enskild med upplysningar och anvisningar, i den mån hinder icke möter.

8 kap. 4 §.

Myndigheten har att vid behov vägleda part med avseende å hans medverkan vid utredningen, i den mån det icke av särskild anledning finnes olämpligt.

10 kap. 1 §.

Är framställning, som i 7 kap. 2 § sägs, behäftad med så väsentlig brist, att den är otjänlig som underlag för ärendets handläggning, och efterkommer parten icke uppmaning att avhjälpa bristen, må talan avvisas.

14 kap. 7 §.

Uppfyller besvärsinlaga icke i 4 kap. 1 § eller i 6 § första stycket detta kapitel eller i särskild ordning givna föreskrifter, skall föreläggande meddelas klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen.

Förvaltningslagen

eller behöver hans handlingar fullständigas och kan bristen avhjälpas på ett enkelt sätt, skall myndigheten vägleda parten. Sådan vägledning får dock underlåtas, om det kräves av hänsyn till arbetets behöriga gång och intet väsentligt partsintresse eftersättes därigenom.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 175–178, 319 och 415–416.

JO har under senare år i åtskilliga fall erinrat myndigheterna om skyldigheten enligt servicecirkuläret att meddela anvisning om komplettering av enkel beskaffenhet. Oftast har det varit fråga om underlåtenhet från myndighets sida att ge anvisning om komplettering av tjänsteansökningshandlingar med egenhändigt undertecknande, vidimering av betygsavskrifter, intyg av något slag eller annan handling. Från myndigheternas sida har ibland invänts att, om en sökande anmodas komplettera ansökningshandlingarna i något hänseende, övriga sökande med fog skulle kunna invända att ifrågavarande sökande därmed fick en förmån som från rättvisesynpunkt inte borde tillkomma honom. I ett sådant fall (JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 187) anförde JO följande.

En dylik uppfattning är uttryck för en formalism som är helt främmande för modernt tänkesätt och en därå byggd praxis är ägnad att motverka det allmännas intresse av att den mest kvalificerade sökanden utses till den lediga befattningen. I ett demokratiskt samhälle har man rätt att förvänta sig av myndigheterna att den offentliga maktutövningen sker under beaktande av behöriga enskilda intressen. I enlighet härmed bör sökande av en tjänst kunna förvänta sig att tillsättningsmyndigheten bereder honom tillfälle att avhjälpa brist i ansökningshandlingarna. Däremot kan medsökandena icke anses ha något berättigat anspråk på att den beslutande myndigheten avstår från att bereda en sökande tillfälle att avhjälpa en obetydlig formell brist i ansökningshandlingarna.

Se även JO 1968 s. 491.

Litteratur

Nordström, Servicecirkuläret, Förvaltningsrättslig tidskrift 1946 s. 181.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 178–180, 319–321, 416–417, 570)

Efter att ha återgett rättegångsbalkens regler

om skyldighet för domstol att förelägga part att avhjälpa brister i inlagor konstaterar besvärssakkunniga (s. 175) att grundsatsen fått analog tillämpning i förvaltningsförfarandet och nämner som typexempel komplettering med egenhändig namnteckning, när parten underlåtit att underteckna över huvud taget eller undertecknat med maskinskrift, samt komplettering med fullmakt för ombud. Härefter återges förarbetena till 1946 års servicecirkulär, vars fjärde stycke lyder sålunda:

Erfordras i anhängigt ärende komplettering av enkel beskaffenhet, skall myndigheten meddela anvisning om vilka åtgärder som böra vidtagas för bristens avhjälpande, såframt icke på grund av förefintligheten av motsatta partsintressen eller av annan särskild anledning myndigheten finner olämpligt att lämna sådant biträde. Anvisningarna böra, där ej särskilda förhållanden föranleda till annat, lämnas under hand antingen genom telefon eller genom skriftligt meddelande, vilket där så lämpligen finnes kunna ske bör tecknas direkt å ingiven ansökan eller anmälan och eljest givas enklast möjliga form.

Under betonande av den stora betydelse service från myndigheternas sida gentemot allmänheten har i olika avseenden föreslår besvärssakkunniga den allmänna regeln om service i 2 kap. 15 §.

I motiven till stadgandet i 8 kap. 4 § (s. 319) betonar besvärssakkunniga, att vägledning inte innebär annat än hjälp till självhjälp. När behov yppas av vägledning genom att part själv begär sådan eller partens utredningsmaterial är ofullständigt, bör vägledningen i första hand lämnas genom enkla anvisningar i tjänsten. Är det fråga om mera omfattande brister, som bör botas, och finns kommissionär att tillgå, bör saken överlämnas till kommissionär, om kommissionären är kapabel att handha frågan. I andra fall bör myndigheten upplysa parten om läget och peka på möjligheten att anlita sakkunnigt biträde.

Utövas vägledningsplikten genom anvisningar, sägs det ofta vara ändamålsenligt med muntliga kontakter och eljest med enkla skriftliga meddelanden.

I tvåpartsärenden bör myndigheten i mån av behov opartiskt vägleda envar av parterna. Vägledningen bör dock ske fullt öppet och på sådant sätt att misstanke om partiskhet inte uppstår hos den vägleddes motpart. Genom lämplighetsbedömning får avgöras hur långt vägledningen bör sträckas.

Besvärssakkunniga förklarar vidare (s. 416) att i enlighet med de allmänna principer om förhållandet mellan myndighet och part, som kommit till uttryck i 2 kap. 15 §, myndighet bör äga avvisa en bristfällig framställning endast om parten först beretts tillfälle avhjälpa bristerna men underlåtit att begagna sig därav. Denna uppfattning läggs till grund för bestämmelserna om komplettering av inlaga i 10 kap. 1 §, 14 kap. 7 § och 16 kap. 1 §.

Remissyttrandena

Till förmån för en allmän serviceregel uttalar sig bl. a. *kommerskollegium, länsstyrelserna i Kronobergs* och *Gotlands län, offentlighetskommittén* och *Sveriges advokatsamfund.* Både kommerskollegium och länsstyrelsen i Gotlands län erinrar dock om den gräns för servicen som myndighetens resurser sätter. Vidare pekas på riskerna för felaktiga besked och missuppfattningar av lämnade besked. Begränsningar med hänsyn till personalresurser och andra praktiska faktorer begärs också av *patent- och registreringsverket* och *överståthållarämbetet.*

I många typer av ärenden, exempelvis s. k. enskilda mål hos utmätningsman, är myndighets möjlighet att lämna part vägledning begränsad, om inte myndighetens opartiskhet skall sättas i fråga, framhåller *lagberedningen.*

Länsskolnämnden i Malmöhus län menar att serviceskyldigheten inte får överdrivas och exemplifierar detta sålunda.

Den begränsas i praktiken av myndighetens personalresurser och, i de fall där parter med motsatta intressen verkligen förekommer, av hänsynen till den andra parten. I de fall en myndighet är besvärsinstans bör ej heller de råd och upplysningar en tjänsteman lämnar en enskild utformas så att den enskilde får den uppfattningen att myndighetens framtida ställningstagande kommer att gå i en viss

riktning. Hjälp till enskilda torde ej heller kunna lämnas i alla ärenden. I sådana ärenden, där viss tidsfrist är föreskriven och där måhända flera personer uppträder, exempelvis som sökande till en tjänst, torde man kunna fordra att handlingarna är fullständiga vid tidsfristens utgång och hjälp till komplettering därefter bör icke få lämnas.

Regeringsrättens ledamöter förordar att den allmänna serviceregeln utgår och anför som skäl.

Bestämmelsen att myndigheterna böra tillhandagå enskild med anvisningar och upplysningar ger uttryck för ett allmänt synsätt på förhållandet mellan myndigheterna och enskilda som sedan länge får anses vara vedertaget. Detta synsätt gäller emellertid icke enbart de förvaltningsärenden, som omfattas av den tillämnade lagen utan myndigheternas verksamhet över huvud taget. Det kan på grund härav ifrågasättas, om en allmän bestämmelse i ämnet bör ha sin plats i den föreslagna lagen. Även om bestämmelsen avses skola gälla endast vid tillämpningen av den föreslagna lagen, är det emellertid tveksamt, om stadgandet skulle få någon självständig betydelse. Särskilda bestämmelser om skyldighet att tillhandagå part med service föreslås sålunda för olika situationer. Å andra sidan är det uppenbart, att den service en myndighet kan ge allmänheten är beroende icke blott av befattningshavarna utan även av myndighetens organisation och resurser i övrigt.

Särskilt ömtålig kan frågan bli beträffande ärenden, som förekomma i stort antal. Exempel härpå erbjuder taxeringsförfarandet, där en omfattande upplysningsverksamhet bedrives från olika funktionärers sida men man likväl icke funnit det möjligt att tillgodose önskemål om att organisera hjälp åt allmänheten med självdeklarationerna.

Det anförda synes ge vid handen, att de bestämmelser om service från myndigheternas sida som kunna erfordras utöver 1946 års servicecirkulär lämpligen böra taga sikte på särskilda moment i förfarandet och i övrigt upptagas i speciallagstiftningen. Bestämmelsen i 2 kap. 15 § bör följaktligen utgå.

Kammarrätten, lantmäteristyrelsen samt *länsstyrelserna i Uppsala* och *Jönköpings län* avstyrker likaså att en allmän servicebestämmelse tas upp i lagen och betecknar det som en uppgift för speciallagstiftning och instruktioner att reglera de allmänna servicefrågorna.

I den mån remissinstanserna uttalat sig särskilt om stadgandet i 8 kap. 4 § rörande vägledning under utredningen har det varit för att uttrycka skepsis och framhålla att stadgandet syftar för långt. Detta är innebörden av uttalanden från *RÅ* och *lagberedningen*.

Kammarkollegiet stryker under att det är så viktigt att misstanke om partiskhet inte uppkommer i samband med myndighets vägledning av part eller utredning i ärende att den ledande tanken om att vägledningen skall ske på ett så grannlaga sätt att myndigheten inte får sken av att ta parti för någon av parterna bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Samma åsikt framför *länsstyrelsen i Uppsala län*.

I fråga om 10 kap. 1 § är från remissyttrandena endast att notera ett påpekande från *lagberedningen* att lagtexten inte lämnar något uttryckligt stöd för myndighets befogenhet att avvisa talan när en framställning trots anmodan inte undertecknas eller översätts till svenska språket eller fullföljs genom inlaga, när den överbragts genom fjärrskrift. Det bör också nämnas att *förvaltningsdomstolskommittén* som särskild grund för avvisande av talan föreslår parts underlåtenhet att iaktta föreläggande att medverka vid utredningen under förutsättning att avgörande i sak inte är påkallat av hänsyn till allmänt intresse eller annat enskilt intresse än partens eget.

Från remissyttrandena är vidare att anteckna beträffande 14 kap. 7 § att det enligt *överståthållarämbetets* mening bör stå myndigheten fritt att själv föranstalta om erforderlig komplettering i stället för att förelägga klaganden att ombesörja den. En sådan åtgärd är enligt ämbetets mening motiverad exempelvis när det finns grundad anledning förmoda att klaganden saknar tillräckliga insikter för att själv komplettera sina besvär.

Länsskolnämnden i Älvsborgs län förutsätter att som påföljd vid underlåtenhet att efterkomma ett föreläggande om komplettering av besvärsinlaga kan utsättas att ärendet avgörs i befintligt skick.

RÅ är inne på samma tanke och förordar dessutom att skyldigheten att meddela

föreläggande om avhjälpande av brist hos besvärsinlaga – till förebyggande av meningslösa föreläggande om adressuppgifter o. d. – begränsas till att avse fall då komplettering finnes erforderlig.

Överväganden

På de skäl som regeringsrättens ledamöter anfört föreslås inte någon allmän regel om service och vägledning.

I vad mån en myndighet skall komplettera utredningen i ett ärende ex officio eller låta erforderlig komplettering ankomma på part efter eller utan vägledning från myndigheten är en fråga om utredningsansvarets fördelning som är avhängig av sakens beskaffenhet. Om denna fråga över huvud skall regleras, bör det ske områdesvis genom specialförfattningarna. Alla grader av official- respektive partsansvar förekommer inom förvaltningens rikt differentierade ärendeflora.

En enhetlig ordning synes emellertid oavsett förvaltningsärendets typ kunna och böra uppställas i ett speciellt avseende. En generell skyldighet synes sålunda i överensstämmelse med gällande rätt i princip böra åligga myndighet att ge anvisning om sådana enkla kompletteringsåtgärder som påtecknande av egenhändig namnteckning på ansökningsoch besvärsskrifter, meritförteckningar m. m. och insändande av fullmakt, betyg, intyg, bevis eller andra enstaka lätt identifierbara behörighets- eller bevishandlingar.

Bestämmelsen om sådan vägledningsskyldighet har avfattats med servicecirkulärets fjärde stycke som förebild. Liksom servicecirkuläret bör bestämmelsen vara allmänt tillämplig. Den har därför fått sin plats bland de allmänna bestämmelserna. Den i servicecirkuläret angivna begränsningen enligt vilken myndigheten skulle kunna underlåta att ge anvisning, om myndigheten finner det olämpligt på grund av förefintligheten av motsatta partsintressen, har dock inte getts någon motsvarighet. Så länge det inte är fråga om annat än enkla kompletteringar av huvudsakligen formell beskaffenhet, saknas anledning att inskränka servicen av hänsyn till motsatta partsintressen. I detta avseende kan hänvisas inte bara till besvärssakkunnigas motiv utan också och framför allt till JO-uttalandena. Länsskolnämndens i Malmöhus län invändningar får härmed också anses vara bemötta.

Kompletteringsgrundsatsen bygger på samma tanke som kommunikationsprincipen. Ett avgörande, som går part emot, skall inte meddelas utan att parten fått tillfälle att ta sina intressen till vara. Liksom regeln om kommunikation – på sätt anges vid behandlingen av densamma – måste vidkännas inskränkningar med hänsyn till förfarandets ekonomi, kan heller inte kompletteringsregeln stå undantagslös. Ett enkelt meddelande till part om att något saknas i hans handlingar är visserligen föga tids- och arbetskrävande. I oviktiga eller utsiktslösa ärenden kan dock också en så enkel åtgärd framstå som en överdrift. På områden där ansökningar kommer in i stora mängder kan det också tänkas vara omöjligt att i praktiken i full omfattning upprätthålla även en så begränsad anvisningsskyldighet som den föreslagna utan att en allmän fördröjning av ej önskvärt slag uppkommer. Förfarandeekonomiska avvägningar måste därför kunna göras. I enlighet härmed har i lagtexten angetts att vägledning får underlåtas, om det krävs av hänsyn till arbetets behöriga gång och intet väsentligt partsintresse eftersätts därigenom.

I paragrafen regleras bara myndighets skyldighet beträffande kompletteringshjälp till part. Frågan om sådan hjälp till annan än part, t. ex. den som skall lämna skriftliga upplysningar eller intyg i ett ärende, torde ej fordra lagreglering.

Besvärssakkunnigas lagtext

8 kap. 12 §.

Av stats- eller kommunalmyndighet eller

Förvaltningslagen

10 §.

Genom remiss till statlig eller kommunal

Besvärssakkunnigas lagtext

tjänsteman, som besitter särskild sakkunskap eller ock har eller utan större omgång kan förskaffa sig kännedom om omständighet av betydelse för ärendets avgörande, äger myndigheten begära upplysningar eller yttrande i avseende, som myndigheten har att närmare angiva. Sådan hänvändelse skall, därest hinder icke möter, efterkommas utan dröjsmål.

Vad i första stycket stadgas gäller ock beträffande annan, som är satt att tillhandagå med yttrande i ämnet.

8 kap. 13 §.

Kräves för bedömande av viss fråga särskild fackkunskap och kan yttrande i frågan ej erhållas på sätt i 12 § sägs, må myndigheten uppdraga åt person, känd för redbarhet och för skicklighet i ämnet, att såsom sakkunnig avgiva utlåtande. Ej må till sakkunnig utses den, beträffande vilken sådan omständighet föreligger, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad.

Utlåtande skall angiva de omständigheter och skäl, på vilka det däri givna omdömet är grundat.

Sakkunnig äger efter vad myndigheten prövar skäligt av allmänna medel erhålla arvode samt ersättning för kostnad, som han haft för uppdragets fullgörande, ävensom för tidsspillan.

Förvaltningslagen

myndighet eller annan inhämtar myndigheten upplysning eller yttrande, när det är särskilt föreskrivet eller eljest nödvändigt. Behöver flera höras, göres remiss till dem samtidigt, om de ej av särskild anledning bör höras en efter annan.

Om det ej är obehövligt, anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid svar önskas samt om remissinstansen bör höra annan.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 343–345.

JO har i ett flertal ärenden betonat vikten av att ärendes handläggning inte fördröjs genom onödig remissbehandling eller genom onödigt utdragen sådan. Se JO 1966 s. 581 om onödiga remisser i byggnadsärenden och 1968 s. 323 om onödiga remisser i ärende om tillstånd för utlänning att förvärva fast egendom.

Vid 1967 års riksdag framställdes en interpellation av hr Fälldin om förkortning av tiden för handläggning av ärenden vid länsstyrelser och andra myndigheter. I denna ifrågasattes bl. a. om inte t. ex. naturvårdsärendenas behandlingstid hos länsstyrelserna skulle kunna nedbringas genom att s. k. solfjäderremiss, dvs. samtidiga remisser till olika organ, används i stället för s. k. kedjeremiss. I statsrådet Lundkvists svar anfördes bl. a. följande (I 1967: 16: 64).

Jag är självfallet beredd att medverka till att varje förslag genomförs som utan avkall på ärendenas riktiga behandling i sak minskar deras genomloppstid i länsstyrelserna. Ett parallellt remissförfarande till olika instanser är därvid *ett* sätt att påskynda behandlingen. Men det är inte det enda medlet. Det kan knappast användas i sådana fall då någon remissinstans för sitt yttrande är beroende av andra remissinstansers ställningstaganden. Därför prövas vid några länsstyrelser ett annat

arbetssystem, som jag räknar med skall medföra tidsvinster och som dessutom bör kunna innebära viss arbetslättnad för de berörda instanserna totalt sett.

Arbetssystemet innebär att de olika remissinstanserna – i regel länsexperter – i sammanträdesform samtidigt behandlar ärendena. Erforderlig information om de ärenden som skall behandlas har i god tid sänts ut till de berörda. Vid sammanträdet redovisas ärendena av särskilt utsedda föredragande. Bildmaterial såsom kartor o. d. finns tillgängligt. Experternas ställningstaganden formuleras vid sammanträdet och antecknas i protokoll. Länsstyrelsen får därigenom på en gång det underlag som behövs för beslut. Remissinstanserna slipper sätta upp och finslipa särskilda yttranden. De olika instansernas synpunkter dokumenteras på betryggande sätt genom protokollföringen.

Solfjäderremissen har här ersatts av ett muntligt förfarande, som ger möjlighet till direkt utbyte av synpunkter.

Turordningen för ärendenas behandling kan också styras på ett effektivare sätt. Förutsättningarna för en gemensam grundsyn på konkreta och principiella frågor blir dessutom bättre.

Det här skildrade förfarandet prövas f. n. på vissa grupper av ärenden, t. ex. dispenser enligt naturvårdslagen och byggnadslagen, frågor om naturreservat, förordnanden till skydd för landskapsbilden, grustäktsansökningar, avstyckningar och tomtindelningar.

Några tidsvinster i siffror kan f. n. inte redovisas. En länsstyrelse som praktiserat systemet något år har emellertid goda erfarenheter av det. Andra som nyligen börjat har funnit förfarandet lovande. Information om systemets praktiska uppbyggnad delgavs samtliga länsstyrelser redan under hösten 1966. Avsikten är att utvecklingen på detta område noggrant skall följas inom departementet och att länsstyrelserna kontinuerligt skall informeras om de erfarenheter som vinns efter hand.

Remissinstitutet var föremål för ytterligare en interpellation vid 1967 års riksdag, nämligen av hr Jacobsson. Denna gällde åtgärder för ett snabbare remissförfarande mellan myndigheterna och mynnade ut i fråga om en undersökning som kan leda till åtgärder i syfte att åstadkomma ett snabbare remissförfarande mellan departement, ämbetsverk och myndigheter och därigenom möjliggöra kortare handläggningstid för ärenden som påkallar myndighets avgörande. Ur interpellationen (I 1967: 26: 35) kan följande antecknas.

Samtidigt som den administrativa organisationen växer ökar riskerna för trögrörlighet i samhällsapparaten. Formerna för den enskildes kontakter med myndigheter och ämbetsverk blir mer och mer invecklade, samtidigt som kommunikationerna mellan olika verk och inrättningar blir svåröverskådliga och tidskrävande.

Ett område som bör uppmärksammas är remissförfarandet mellan olika verk och myndigheter – även på det regionala planet – lika väl som de interna förbindelserna inom verken. Nuvarande system innebär ofta att exempelvis de enklaste besvärsärenden kan vandra i åratal remissvägen tills de så småningom bli föremål för avgörande. Ofta är dessa ärenden av sådan art att långa dröjsmål med avgörandet kan betyda kostnader och olägenheter för de parter som berörs.

I ett demokratiskt, genomorganiserat samhälle, där man ställer höga krav på rättssäkerhet och objektiv prövning av alla ärenden som underställs offentlig myndighet för avgörande kan det vara oundvikligt att handläggningen av vissa ärenden blir tidskrävande. Att här lurar en fara torde dock vara uppenbart för de flesta. För mig synes det angeläget att statsmakterna ägnar större uppmärksamhet åt denna sida av statsförvaltningen och att möjliga åtgärder vidtas för att samhällsorganens service skall kunna fungera på ett smidigt sätt.

I sitt svar hänvisade statsrådet Kling (I 1967:40:30) till innehållet i 1931 års remisscirkulär, till det nyss återgivna interpellationssvaret och till det arbete på förevarande lagförslag som pågick inom justitiedepartementet. Han gjorde också följande allmänna uttalande.

Remissförfarandet är ett betydelsefullt led i utredningen av förvaltningsärenden. Det är ett medel för beslutsmyndigheten att få fram ett tillförlitligt underlag för sina beslut och att tillgodogöra sig speciell sakkunskap som finns hos andra myndigheter eller institutioner. Både från de enskildas och från samhällets synpunkt är det av värde att beslutsmyndigheten tar sådana kontakter genom remisser. Görs inte det, kan den enskildes rättssäkerhet komma i fara och kan det riskeras att samhällets resurser på grund av bristande samordning inte blir utnyttjade på det mest effektiva och ändamålsenliga sättet. Men det är betydelsefullt att remiss inte sker i andra fall eller i vidare omfattning än vad som är av behovet påkallat.

I sitt dechargememorial 1968: 15 uttalar konstitutionsutskottet bl. a. följande (s.7).

Remissförfarandet utgör, rätt utnyttjat, ett effektivt och värdefullt led i myndigheternas verksamhet för att förebringa allsidig och grundlig utredning av förvaltningsärenden. Inte minst när det gäller ärenden som rör enskilds rätt fyller remissförfarandet otvivelaktigt en viktig rättssäkerhetsfunktion. Enligt utskottets mening finns det därför all anledning att värna om detta förfarande.

Som understrukits i 1931 års ovannämnda cirkulär är det emellertid av vikt att remissförfarandet inte följer rutinmässiga mönster eller eljest sker på sätt som inte är förenligt med kravet på skyndsamhet eller med det allmännas intresse av att så långt möjligt undvika onödigt och ineffektivt arbete inom förvaltningen.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 345–349)

Enligt besvärssakkunnigas uppfattning bör i förvaltningsärenden yttrande kunna inhämtas från alla statliga myndigheter och tjänstemän utom Kungl. Maj:t. Förutsättningen bör dock vara att myndigheten eller tjänstemannen enligt sin instruktion eller andra bestämmelser har att ta befattning med frågor av den art hänvändelsen avser. Med den ställning, som de kommunala organen numera intar inom den offentliga förvaltningen, synes det de sakkunniga att man i förevarande avseende bör kunna ställa i stort sett samma krav på dem som på de statliga organen. I sammanhanget framhåller de sakkunniga värdet av att den remitterande myndigheten ger anvisningar om vilka upplysningar den önskar. I enlighet med det anförda föreslår besvärssakkunniga en lagregel av innehåll att myndighet skall äga begära upplysningar eller yttrande i avseende, som myndigheten har att närmare ange, av stats- eller kommunalmyndighet eller tjänsteman, som besitter särskild sakkunskap eller ock har eller utan större omgång kan förskaffa sig kännedom om omständighet av betydelse för ärendets avgörande. Enligt de sakkunnigas lagförslag skall myndighet också, med de begränsningar som ligger i nyssnämnda lagregel, äga begära upplysningar eller yttrande från annan som är satt att tillhandagå med yttrande i ämnet. Härmed åsyftas vissa rättssubjekt, vilka intar en ställning inom den offentliga förvaltningen som är jämförlig med stats- och kommunalmyndigheters, exempelvis handelskamrar och allmänna försäkringskassor. I övrigt anses någon allmän skyldighet att efter remiss avge yttrande inte böra föreskrivas. Det framhålls emellertid att den omständigheten att en sådan skyldighet inte åvilar ett rättssubjekt givetvis inte hindrar att myndigheten begär upplysning eller yttrande från vederbörande, om det sker på sådant sätt att det står klart för den, till vilken framställningen riktas, att någon skyldighet att svara ej är för handen.

Av myndighets rätt att kräva upplysningar och yttranden från ett rättssubjekt anses följa skyldighet för detta att tillmötesgå gjord framställning. En myndighet bör dock enligt besvärssakkunnigas mening vid besvarandet av annan myndighets förfrågan äga pröva, huruvida den åsyftade prestationen faller inom dess kompetensområde. Likaledes bör det ankomma på densamma att inom rimliga gränser avgöra, hur ingående utlåtandet bör göras. Myndighetens insats måste i vart fall avpassas efter den tid som står till dess förfogande. Egna viktiga arbetsuppgifter får ej eftersättas för remissers besvarande. Vidare framhåller de sakkunniga bl. a. att det ej kan komma i fråga att en domstol yttrar sig i frågor, om vilka den får uttala sig endast i rättskipningsväg.

Det förekommer på vissa områden att en myndighet hänvänder sig till annan myndighet inte blott för att erhålla dess utlåtande utan även för att den andra myndigheten skall höra vissa underlydande organ. Besvärssakkunniga förutsätter att denna ordning bibehålls i den mån det är ändamålsenligt.

De sakkunniga understryker att yttrande från myndighet eller annan inte bör inhämtas i andra fall än när yttrandet bedöms betydelsefullt för utredningen. Rent mekaniskt inhämtande av yttrande bör i enlighet med 1931 års cirkulär till statens förvaltande myndigheter angående remissers verkställande och besvarande undvikas i görligaste mån.

Då förvaltningsförfarandet bör vara så

snabbt som det är möjligt utan att säkerheten eftersätts, föreslår besvärssakkunniga en allmän lagregel av innehåll att det skall ankomma på myndigheten att vaka över att utredningen inte onödigt fördröjs. Beträffande remisshänvändelser föreslås lagbestämmelsen att sådan hänvändelse skall, om hinder inte möter, efterkommas utan dröjsmål.

Remissyttrandena

I yttrande över besvärssakkunnigas förslag understryker *JK* den synnerliga vikten av åtgärder för en snabbare handläggning av förvaltningsärendena. En av de största olägenheterna i förvaltningsförfarandet i dag, både från rättssäkerhets- och andra synpunkter, är enligt JK:s mening otvivelaktigt de långa handläggningstider som förekommer på åtskilliga områden. Tillkomsten av en allmän förfarandelag kan inte i och för sig väntas bidra till en mera tillfredsställande ordning i detta hänseende. Det måste emellertid vara ytterst angeläget att beakta möjligheterna att genom särskilda stadganden i förfarandelagen verka för arbetseffektivitet och skyndsamhet i handläggningen. Med hänsyn härtill framstår bestämmelserna om inhämtande av yttrande från myndigheter m. fl. som några av de viktigaste i lagförslaget. Enligt JK:s mening beror de nuvarande långa handläggningstiderna, särskilt i första instans, till ej ringa del på ett alltför omfattande och schablonmässigt remissförfarande. De riktiga och värdefulla anvisningar, som gavs i 1931 års cirkulär, blir i stor utsträckning inte iakttagna. Det kan starkt ifrågasättas, om själva cirkuläret över huvud är känt för myndigheterna. Sannolikt har dess existens numera i stort sett fallit i glömska. Det förtjänar övervägas, om inte cirkuläret bör förnyas. I förfarandelagen borde enligt JK:s mening cirkulärets grundtankar kunna bringas till uttryck åtminstone genom någon allmän anvisning. En viktig punkt har medtagits av de sakkunniga, nämligen att myndighet skall närmare ange i vilket avseende yttrande önskas. Enligt JK:s mening bör emellertid ifrågavarande lagrum jämte vissa andra omarbetas i syfte att med större klarhet och eftertryck ange de principer som bör följas.

Också *JO* erinrar om 1931 års cirkulär. Han anför bl. a. följande.

> Cirkulärets praktiskt viktiga föreskrifter synes i stor utsträckning icke iakttagas inom förvaltningen och torde för övrigt för många tjänstemän vara okända. Som jag varit i tillfälle iakttaga i min verksamhet förekommer t. ex. ofta att behovet av remisser ej prövas med tillbörlig noggrannhet, att remisser ej specificeras då så är påkallat eller att erforderlig tillsyn ej sker över att remissvar inkommer inom rimlig tid. Långsamheten i utredningsförfarandet har otvivelaktigt till stor del sin grund just i missförhållanden med avseende å remissbehandlingen.
>
> Det synes därför böra övervägas om icke i kapitlet rörande utredningsförfarandet bör i lämplig utsträckning inarbetas de generellt tillämpliga och praktiskt viktiga föreskrifter om remissbehandlingen, som nu finns intagna i nyssnämnda cirkulär.
>
> I vissa fall kan utredningen, även om den bedrives på ett ändamålsenligt sätt, dra långt ut på tiden. I sådana fall synes serviceskäl tala för att myndigheten bör underrätta parten härom och om anledningen till dröjsmålet. Det kan ifrågasättas om icke en uttrycklig föreskrift av sådan innebörd, eventuellt med angivande av viss tidsgräns, bör meddelas. Därigenom skulle också en viss garanti vinnas för att myndigheten själv behörigen tillser att utredningen ej onödigt fördröjes.

Svea hovrätt finner att myndigheter och tjänstemän enligt förslaget skulle kunna tas i anspråk för förfrågningar, utlåtanden m. m. i en utsträckning som inte synes rimlig. Enligt hovrättens mening bör stadgandet omarbetas så att möjligheten att inhämta upplysningar och yttranden begränsas. Eljest riskeras att myndigheter, även överordnade myndigheter, och tjänstemän i inte önskvärd utsträckning kommer att få syssla med remisser. Hovrätten anser också att möjligheten att använda s. k. blank remiss inte bör helt avskäras. *Lagberedningen* och *kammarrätten* företräder också åsikten att remissrätten gjorts för omfattande.

Flera remissinstanser uppehåller sig vid frågan om rätten för myndighet att begära medverkan av tjänsteman hos annan myndighet. *Statens biografbyrå* önskar klarhet om myndighets rätt att begära yttrande av

tjänsteman i Kungl. Maj:ts kansli eller eljest hos överordnad myndighet. *Överståthållarämbetet* framhåller att av lagtexten bör framgå den betydelsefulla begränsningen att det skall vara fråga om tjänsteman som enligt instruktion eller andra bestämmelser har att ta befattning med frågor av den art hänvändelsen avser. *Medicinalstyrelsen, riksförsäkringsverket, luftfartsstyrelsen* samt *patent- och registreringsverket* vänder sig mot att bestämmelsen utformats på ett sätt som ställer tjänstemannen i ett slags lydnadsförhållande till den utanförstående myndigheten. Tjänstemannens skyldighet att yttra sig bör enligt dessa instansers mening vara beroende av den egna myndighetens förordnande.

Att statlig myndighet tilläggs någon allmän rätt att infordra yttrande av kommunal tjänsteman avstyrks av *Svenska stadsförbundet. Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* och *drätselkammaren i Arvika* betonar att tillhandagående åt statlig myndighet från kommunal tjänstemans sida inte bör få förekomma annat än efter hänvändelse till vederbörande kommunala nämnd. *Stadsfullmäktige i Landskrona* och *Lund* finner den föreslagna skyldigheten för kommunal tjänsteman alltför långtgående.

Kammarkollegiet anser en utvidgning av myndigheternas skyldigheter att biträda varandra med yttranden, som får en sådan beskaffenhet och räckvidd som besvärssakkunniga tänkt sig, inte är rimlig för de statliga verkens del från arbets- och arbetsledningssynpunkt. Nuvarande på 47 § regeringsformen fotade ordning fungerar enligt kollegiets mening fullt tillfredsställande och något kompletterande stadgande i en lag om förvaltningsförfarandet erfordras därför inte. *Lantmäteristyrelsen* samt *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Västmanlands län* avstyrker bestämmelserna på den grund att ämnet i stället bör regleras internt i myndigheternas instruktioner.

Överväganden

Remissförfarandet intar en central plats inom utredningen i förvaltningsärenden. I de allra flesta förvaltningsärenden, i vilka beslut meddelas av central eller regional myndighet, inhämtar denna före ärendenas avgörande yttrande eller upplysning från lokal myndighet och ofta även från annat håll. Även när en lokal myndighet har att fatta beslut förekommer inte sällan att yttrande införskaffas från annat organ. Genom remissförfarandet erhålls upplysningar rörande faktiska förhållanden som är av betydelse för ärendets avgörande. På denna väg kontrolleras i stor utsträckning de uppgifter som lämnats av enskild part. Remissförfarandet är också ett medel varigenom beslutsmyndigheten tillgodogör sig den speciella sakkunskap som kan finnas företrädd hos andra myndigheter eller institutioner. Remissinstitutet är också i övrigt en viktig form för samverkan mellan skilda myndigheter. Genom detsamma möjliggörs ofta på ett enkelt sätt en samordning mellan olika myndigheters beslut och åtgärder. Stundom har den myndighet som hörs till speciell uppgift att bevaka vissa bestämda allmänna intressen. Ej sällan förekommer det att en myndighet hänvänder sig till en annan myndighet inte blott för att erhålla yttrande från denna utan även för att ifrågavarande myndighet skall låta annan myndighet verkställa viss utredning. Sålunda kan exempelvis ett centralt ämbetsverk hemställa hos en länsstyrelse att denna måtte avge utlåtande i visst ärende efter att ha införskaffat yttrande från angivet lokalt organ. Remiss sker inte blott till myndigheter utan i en del fall även till andra institutioner av offentligrättslig prägel eller till enskilda organisationer eller liknande organ. I allmänhet ger remissförfarandet beslutsmyndigheterna allt det utredningsmaterial som, utöver parternas uppgifter, behövs för förvaltningsärendenas avgörande.

Remissförfarandet är inte något som uteslutande rör den remitterande myndigheten och de organ vilka anlitas som remissinstanser. Omfattningen av remissförfarandet, utformningen av remisserna och remissmyndigheternas handläggning av remissärendena är av mycket stor betydelse för de enskilda parterna i förvaltningsförfarandet. Dessas

rättsliga intressen berörs nämligen i hög grad av fullständigheten i den utredning som beslutsmyndigheterna eftersträvar och av den tidsutdräkt som remissbehandlingen regelmässigt drar med sig. Inte bara från det allmännas utan även från den enskilde partens synpunkt är det angeläget att behövliga kontakter tas med andra myndigheter men också att remissbehandlingen inte blir onödigt vidlyftig och tidskrävande. Denna synpunkt understryks bl. a. i JK:s och JO:s yttranden över besvärssakkunnigas betänkande. Anledning finns därför att i en lag med grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet ta med vissa föreskrifter rörande remissbehandlingen av förvaltningsärenden. Dessa kommer att träda i stället för huvudreglerna i 1931 års remisscirkulär. Liksom remisscirkuläret bör bestämmelserna äga allmän räckvidd. De har därför inordnats bland lagens allmänna bestämmelser. Formellt blir de härigenom också generellt tillämpliga inom kommunalförvaltningen. Kommunallagarnas beredningsregler tar dock över för de kommunala självstyrelseärendenas del.

Remissrätten

Mot besvärssakkunnigas förslag i ämnet har i ett flertal yttranden den kritiken framförts att enligt förslaget myndigheter och tjänstemän skulle kunna tas i anspråk för förfrågningar, utlåtanden m. m. i en alltför vid utsträckning. Denna kritik synes vara befogad. Det torde inte vara erforderligt att i en förvaltningslag föreskriva en utvidgning av myndigheters och tjänstemäns skyldighet att besvara remisser. Föreskrifter i främst 47 § regeringsformen, allmänna verksstadgan och länsstyrelseinstruktionen grundlägger en skyldighet för statliga myndigheter att lämna varandra inbördes bistånd. Bestämmelser av liknande innehåll förekommer i barnavårdslagen, socialhjälpslagen och vissa andra författningar som rör den specialreglerade kommunalförvaltningen. I den mån en författningsenlig skyldighet att besvara en remiss inte skulle föreligga, torde man ändå kunna räkna med att vederbörande myndighet, vare sig den är statlig eller kommunal, kommer att lämna den medverkan som kan anses erforderlig. Särskilt kan detta förväntas om – såsom nedan kommer att föreslås – det lagfästs att remiss inte skall beslutas i andra fall än när sådan är nödvändig. Det tillkommer den myndighet, som mottar en remiss, att pröva huruvida den begärda prestationen faller inom dess kompetensområde eller ej. Av sakens natur följer vidare att det måste ligga i remissmyndighetens hand att avgöra huruvida andra viktigare göromål hindrar myndigheten att göra utredningen och yttrandet så omfattande som i och för sig skulle vara önskvärt. Det synes kunna förutsättas att, om en remissmyndighet inte kan lämna den begärda medverkan fullt ut, den underrättar den remitterande myndigheten härom.

Med anledning av besvärssakkunnigas förslag rörande remiss till tjänsteman bör framhållas att den rätta gången i allmänhet måste vara att yttrande begärs från den myndighet, inom vars kompetensområde frågan faller, och att det sedan ankommer på denna myndighet att besvara remissen och att internt bestämma vilken tjänsteman hos myndigheten som skall ta befattning med ärendet. Endast i de undantagsfall, där en tjänsteman genom särskilda bestämmelser tillagts en självständig kompetens, synes yttrande böra inhämtas direkt från tjänstemannen och inte via den myndighet till vilken han hör.

Vissa rättssubjekt, som inte är att räkna såsom stats- eller kommunalmyndigheter är enligt särskilda bestämmelser skyldiga att i angiven utsträckning lämna yttranden och upplysningar. Såsom exempel på sådana rättssubjekt kan nämnas de allmänna försäkringskassorna och de auktoriserade handelskamrarna. Enskilda helt privaträttsliga näringsorganisationer och därmed likställda rättssubjekt har däremot ingen skyldighet att bistå förvaltningsmyndigheterna med remissyttranden men gör detta frivilligt i ej obetydlig omfattning. Inte heller beträffande någon av dessa grupper av rättssubjekt föreligger det något behov att i förvaltningslagen reglera frågan om skyldigheten att

besvara erhållna remisser. Någon ändring i nuvarande ordning synes inte påkallad. Skulle av särskilda skäl på något område en utvidgning av skyldigheten att bistå myndigheterna med yttranden och upplysningar visa sig erforderlig, torde bestämmelser i ämnet böra meddelas i specialförfattning.

Behovsprövningen

JK och JO har i sina yttranden över besvärssakkunnigas betänkande bl. a. strukit under, att en orsak till dröjsmål med förvaltningsärendens avgörande ofta är att behovet av remisser inte prövas med tillbörlig noggrannhet utan att remittering av inkomna ärenden sker helt schablonmässigt. Trots bestämmelserna i 1931 års cirkulär till statens förvaltande myndigheter angående remissers verkställande och besvarande förekommer missförhållanden på detta område. Såsom förut framhållits är det av stor betydelse för parterna i förvaltningsärenden att remissförfarandet inte görs onödigt vidlyftigt. I varje ärende bör en noggrann prövning göras huruvida ärendet verkligen behöver remitteras ut eller ej. Få saker ökar förvaltningens arbetsbörda i onödan så som ej nödvändiga remisser. Både med tanke härpå och på parts intresse av att få svar utan onödigt dröjsmål bör en sträng sovring ske i remisshänseende. Slentrianmässig remittering bör på inga villkor få förekomma. Än mindre naturligtvis remittering som inte fyller annan uppgift än att för en tid befria myndigheten från åsynen av ett svårbedömt ärende. Är det i det enskilda fallet ej nödvändigt att upplysningar eller yttrande inhämtas från annat håll, skall remiss alltså inte få ske.

På grund av den betydelse som remisspraxis har för de enskilda parterna bör bestämmelse i ämnet intas i förvaltningslagen. Den synes böra erhålla innehållet att remiss skall göras när det är särskilt föreskrivet eller eljest nödvändigt.

Remisstekniken

Såsom förut nämnts är det av stort intresse för parterna att anhängiggjorda förvaltningsärenden blir snabbt avgjorda. Det är därför viktigt att remissförfarandet ordnas på ett sådant sätt att ärendena ligger ute på remiss så kort tid som möjligt. Huvudregeln synes därför böra vara att, om flera behöver höras i ett ärende, remiss till dem skall ske samtidigt. En dylik s. k. solfjäderremiss kan dock inte alltid användas. I vissa fall är det nämligen från utrednings- och samordningssynpunkter nödvändigt att en myndighet avger yttrande först efter det att den tagit del av upplysningar och synpunkter som en annan myndighet förebringat. I sådana fall måste de ifrågavarande remissinstanserna höras en efter annan, s. k. kedjeremiss.

Nämnas kan i detta sammanhang att en remissbehandling inte alltid behöver ske i de traditionella formerna. Det kan i en del fall vara rationellt att, eventuellt efter utremittering till ett flertal instanser av handlingarna eller en sammanfattande promemoria i ett ärende, den remitterande myndigheten såsom skildras i det ovan återgivna interpellationssvaret håller ett sammanträde med remissinstanserna, vid vilket sammanträde remissorganen efter överläggning framför sina synpunkter till den remitterande myndigheten. Av rättssäkerhetsskäl är det i sådana fall nödvändigt att de olika instansernas synpunkter blir tillfredsställande redovisade i ett protokoll som förs vid sammanträdet eller i någon därmed jämförlig allmän handling så att parterna kan ta del av de olika myndigheternas synpunkter i ärendet.

I enlighet med det anförda föreslås att i förvaltningslagen föreskrivs att, när flera behöver höras, remiss till dem görs samtidigt, om de inte av särskild anledning bör höras en efter annan.

Specificeringen

Enligt besvärssakkunnigas lagförslag skall den remitterande myndigheten närmare ange i vilka avseenden upplysning eller yttrande begärs. Denna bestämmelse har i allmänhet lämnats utan erinran i remissyttrandena över de sakkunnigas förslag. Svea hovrätt anser dock att möjligheten att an-

vända s. k. blank remiss inte bör helt avskäras.

Lämpligt torde vara att den remitterande myndigheten, så snart detta kan vara till hjälp för remissinstansen, anger i vilka avseenden yttrande eller upplysning önskas. Härigenom kan remissinstansen besparas onödigt arbete. Även den tid inom vilken svar önskas bör i stor utsträckning uppges. Den här förordade specificeringen av remisserna behöver inte nödvändigtvis göras i det individuella remissärendet. Hinder bör inte möta att en myndighet generellt meddelar en annan myndighet, att vid framtida remisser i angivna typer av ärenden yttrande och upplysning önskas i vissa uppräknade avseenden och inom viss angiven tid, såvida inte i det enskilda fallet annat anges. Att uppställa krav på att remisser undantagslöst skall vara specificerade torde vara att gå för långt. I många fall är det självklart i vilka avseenden yttrande önskas och då bör uppgift härom inte behöva lämnas av den remitterande myndigheten. Sker remiss till exempelvis en polismyndighet eller en hälsovårdsnämnd, kan det vara onödigt att ange att myndigheten skall lämna de upplysningar och synpunkter som är av betydelse från ordnings- och säkerhetssynpunkter respektive hälsovårdssynpunkter. Även uppgift om den tid inom vilken remissen bör besvaras kan ibland på grund av ärendets beskaffenhet framstå som obehövlig. Är avsikten att remissmyndigheten skall avge yttrande efter att ha hört underlydande myndighet eller annan, bör det ankomma på den remitterande myndigheten att ange vem eller vilka som skall höras. Även i detta hänseende bör det självfallet vara tillåtet att meddela remissinstanserna generella anvisningar. Bestämmelser i nu sagda ämnen torde böra intas i förvaltningslagen. I enlighet med det anförda föreslås att i lagen föreskrivs att, om det ej är obehövligt, i remissen anges i vilka avseenden och inom vilken tid svar önskas samt om remissinstansen bör höra annan.

Dröjsmål med svar

Såsom redan framgår av det föregående förekommer det i stor utsträckning att handläggningen av förvaltningsärenden drar långt ut på tiden. Här skall strykas under att det är angeläget att myndigheterna – såväl statliga som kommunala – gör allt vad de kan för att minska handläggningstiden för förvaltningsärenden. Detta är ett tjänsteåliggande inte blott för beslutsmyndigheterna utan även för de myndigheter vilka anlitas såsom remissorgan. Remissmyndigheterna får inte utan vidare låta remissärendena komma i efterhand i förhållande till de ärenden, vilka de själva har att avgöra. Remissmyndigheterna har att ta ställning till vilka av myndighetens samtliga inneliggande ärenden som är mest brådskande och behandla ärendena i därav betingad turordning utan att alltid ge de egna ärendena företräde. Vad angår beslutsmyndigheterna får dessa inte passivt vänta på att remissvaren kommer in. Kommer inte ett svar inom den tid som angetts eller som eljest synes skälig, bör beslutsmyndigheten genom påminnelser m. m. söka påskynda handläggningen. Kan det av särskild anledning antas att ett ärendes avgörande kommer att dra ut på tiden, bör beslutsmyndigheten underrätta parten därom och om anledningen till dröjsmålet. En dylik åtgärd får anses ingå i myndigheternas allmänna serviceåligganden och torde inte fordra omnämnande i själva lagtexten.

Besvärssakkunnigas lagtext

2 kap. 3 §.

Den, som har att hos statsmyndighet deltaga i handläggning av ärende, är därvid jävig,

1) om saken personligen rörer honom eller någon honom närstående, som angives

Förvaltningslagen

11 §.

Den som har att handlägga ärende är jävig

1. om saken rör eller dess utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon honom närstående, som avses i 4 kap. 13 § 2 rätte-

Besvärssakkunnigas lagtext

i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken, eller någon, för vilken han är ställföreträdare, eller angår bolag, samfund eller inrättning, i vars verksamhet han eller någon honom närstående, som nyss nämnts, har väsentligt intresse,

2) om han hos annan myndighet tagit befattning med saken; eller

3) om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet.

Beträffande jäv hos kommunal myndighet gäller vad därom är särskilt föreskrivet.

2 kap. 4 §.

Uppkommer hos myndighet fråga om jäv, skall myndigheten så snart ske kan giva beslut däröver.

I prövning av jävsfrågan må den, mot vilken jäv ifrågakommer, icke deltaga, med mindre myndigheten utan honom ej är beslutför och annan ej utan tidsutdräkt kan träda i hans ställe.

2 kap. 5 §.

Har någon befunnits jävig i ärende, äger han, därest icke jävsförhållandet med hänsyn till sakens beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt uppenbarligen saknar betydelse, ej vidare handlägga detta. Kan ersättare för honom icke utan hinderlig tidsutdräkt anskaffas, äger han dock vidtaga åtgärd, som ej utan synnerlig olägenhet kan uppskjutas.

Förvaltningslagen

gångsbalken, eller någon, för vilken han eller sådan närstående är ställföreträdare,

2. om han har ställning såsom beslutande eller föredragande i besvärs-, underställnings- eller tillsynsärende och tidigare har tagit befattning med saken hos beslutsinstansen,

3. om han i saken fört talan såsom ombud eller mot ersättning biträtt någon, eller

4. om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet.

Jäv föreligger icke i ärende i vilket frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12 §.

Den mot vilken jäv föreligger får ej handlägga ärendet. Han får dock vidtaga åtgärd, som ej utan olägligt uppskov kan ombesörjas av annan.

Känner någon till omständighet, som kan antagas utgöra jäv mot honom, skall han självmant ge den till känna.

Har fråga om jäv mot någon uppkommit, skall myndigheten snarast möjligt meddela beslut i jävsfrågan, om annan icke övertagit handläggningen. Den mot vilken jäv ifrågasatts får deltaga i jävsfrågans prövning endast om myndigheten ej är beslutför utan honom och annan ej kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 136–144.

Härtill kan fogas att det numera är föreskrivet i 13 § statstjänstemannalagen och 16 § kommunaltjänstemannastadgan att tjänsteman inte får åta sig uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans oväld i tjänsteutövningen. Vidare kan nämnas att verksinstruktionernas förbud för tjänstemän att åta sig vissa uppdrag setts över och förenhetligats i samband med 1965 års tjänstemannarättsliga reform. En särskild sakkunnig har år 1966 tillkallats för att se över samtliga bestämmed uppgift att motverka uppkomsten av jävssituationer inom förvaltningen.

I fråga om jävs rättsliga verkan har den 9 juni 1967 meddelats en resolution av Kungl. Maj:t i statsrådet (nr 41) som är av intresse. Målet avsåg besvär över en länsstyrelses beslut att fastställa ett av en byggnadsnämnd antaget tomtindelningsförslag. Länsstyrelsens beslut hade på länsstyrelsens vägnar skrivits under av tjänsteman, vilken tidigare också skrivit under ett yttrande över förslaget på länsarkitek-

tens vägnar. Kungl. Maj:t undanröjde länsstyrelsens beslut, enär det meddelats av tjänsteman som hos annan myndighet tagit befattning med frågan om förslagets fastställelse.

Genom ändring av 7:9 andra stycket RB har RB:s jävsregler blivit tillämpliga på polisman när han vidtar åtgärd eller meddelar beslut enligt RB.

Bland regeringsrättens avgöranden från de senare åren märks RÅ 1964 ref. 54 om borgensteckning för checkräkningskredit som jävsgrund i ärende om anslag av medel till kredittagaren och RÅ 1965 ref. 13 om innehav av visst förtroendeuppdrag som jävsgrund i ärende om bestämmande av individuellt årsarvode för uppdraget.

Från JO:s praxis kan antecknas JO 1965 s. 316 och 327 (grannlagenhetsjäv hos universitetsmyndigheter), 1966 s. 406 (släktskaps- och grannlagenhetsjäv för rektor i kommunal realskola), 1966 s. 462 (stadsarkitekt i ärende hos byggnadsnämnd angående byggnadsföretag för vilket han uppgjort ritningar) och 1967 s. 329 (tomtexploatör som medlem i byggnadsnämnd).

Nya motioner om utredning angående kommunallagarnas jävsregler har avslagits av riksdagen (se KU 1966: 7).

Litteratur

Kaijser, Om kommunalt jäv i Svenska stadsförbundets tidskrift 1956 s. 459 och 1960 s. 562 och 650,

Munktell, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen (1936),

Rietz, Jävsbestämmelserna i taxeringsförordningen, Svensk skattetidning 1959 s. 342,

Ulveson, Jävsfrågor i länsskolnämndernas verksamhet, Aktuellt från skolöverstyrelsen 1960 s. 71,

Westerberg, Jäv i förvaltningen, Nordisk Administrativt Tidskrift 1955 s. 350 och 1964 s. 407.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 144–154)

I besvärssakkunnigas betänkande understryks att en reglering av jävsfrågorna i olika sammanhang betraktats som en av de viktigaste lagstiftningsuppgifterna i fråga om förvaltningsförfarandet. De sakkunniga framhåller att jävsreglerna inom förvaltningen inte blott rör rättskipande och därmed jämförlig verksamhet utan även en rad andra verksamheter av starkt skiftande natur, såsom förvaltning av allmän egendom, upphandlingsverksamhet, handläggning av ärenden om enskildas status, verksamhet för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, socialvårdande verksamhet, serviceverksamhet och affärsdrivande verksamhet. Behovet av garantier för en opartisk handläggning är inte genomgående detsamma utan växlar från område till område. Jävsreglerna måste därför ges en tämligen elastisk utformning. Särskilt måste beaktas att förvaltningsmyndigheterna har att praktiskt ingripa i aktuella händelser i samhället, medan domstolarna i huvudsak blott gör efterhandsbedömningar. Inte minst med tanke på behovet av effektivitet i förvaltningen anses anledning finnas att iaktta varsamhet vid reglernas utformning. Samtidigt måste dock beaktas att vissa omständigheter pekar i annan riktning. Skönsmässiga bedömningar förekommer i mycket stor utsträckning inom förvaltningen. Betydelsen av opartiskhet är då särskilt framträdande. I förvaltningsförfarandet finns vidare vanligen blott en part. Detta förhållande ställer stora krav på myndighetens fristående ställning. Enligt besvärssakkunnigas uppfattning bör riktpunkten vara att jävsreglerna skall vara ägnade att trygga opartiskhet vid det särskilda ärendets handläggning och att tillika skapa och vidmakthålla förtroendet till denna myndigheternas opartiskhet utan att lägga onödiga hinder i vägen för myndigheternas verksamhet.

De av besvärssakkunniga föreslagna jävsreglerna behandlar endast jäv inom statsförvaltningen. Beträffande jäv hos kommunal myndighet skall enligt de sakkunnigas lagförslag gälla vad därom är särskilt föreskrivet. Såsom skäl härför anförs att i såväl reglerad som oreglerad förvaltning för de kommunala myndigheternas del gäller med hänsyn till deras förhållanden särskilt

avpassade jävsbestämmelser och att övervägande skäl talar för att dessa bestämmelser inte rubbas.

Den personkrets inom statsförvaltningen, för vilken de av besvärssakkunniga föreslagna jävsreglerna skall vara tillämpliga, är enligt de sakkunnigas lagförslag envar som har att delta i handläggning av ärende som omfattas av lagen. Genom denna definition ges uttryck åt att jävsbestämmelserna skall gälla för alla som tar befattning med ett ärende på sådant sätt att vederbörande kan påverka ärendets utgång. I överensstämmelse härmed skall jävsreglerna gälla inte blott för den som har att ensam eller tillsammans med andra fatta beslut i ärendet utan även för den som deltar i ärendets utredning, medverkar såsom föredragande, deltar i överläggningen eller eljest anlitas som rådgivare. Däremot skall jävsbestämmelserna inte vara tillämpliga på den som vidtar blott rent expeditionella åtgärder i ärendet, t. ex. diarieföring eller verkställande av delgivning. Såsom ärende i lagens mening räknas också avgivande av remissyttrande i ett administrativt partsärende.

I fråga om jävsgrunderna diskuterar de sakkunniga inledningsvis huruvida det skulle vara lämpligt att endast uppställa en generalklausul av innehåll att jäv uppkommer så snart särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet. Denna lösning avvisas emellertid, därför att den skulle ge myndigheterna alltför ringa ledning vid tillämpningen. Däremot anses en sådan generalklausul kunna vara av värde såsom en komplettering av en uppräkning av ett antal speciella jävsgrunder. Vid utformningen av jävsbestämmelserna har de sakkunniga hämtat ledning av rättegångsbalkens bestämmelser om domarjäv. Detta har ansetts naturligt därför att reglerna om domarjäv vilar på allmänna rättsliga överväganden och redan nu, med eller utan författningsstöd, i stor utsträckning tillämpas av statliga förvaltningsmyndigheter.

I de sakkunnigas lagförslag upptas som första jävsgrund att saken personligen rör den som har att delta i handläggningen av ärendet. Denna jävsgrund är avsedd att vara en motsvarighet till rättegångsbalkens regel om jäv för den som själv är part eller eljest har del i saken eller kan vänta synnerlig nytta eller skada av sakens utgång. Rättegångsbalkens beskrivning av jävssituationen anses emellertid inte passa för förvaltningsförfarandet, därför att i detta inte alltid görs skillnad mellan att ha del i saken och att vänta synnerlig nytta eller skada av dess utgång. De personer – utöver part – som man vill träffa anses inte kunna anges närmare än som personer vilka saken rör. Motsvarande beskrivning har i de sakkunnigas lagförslag använts då det gällt att fastställa vem som kan vara part i ett förvaltningsärende. Begränsningen att saken skall personligen röra någon för att jäv skall anses föreligga utesluter från tillämpningsområdet för denna jävsgrund sådana fall där en sak rör någon som samhällsmedlem. Begränsningen skall också klargöra att personer, vilka i egenskap av särskilt utsedda representanter för visst intresse deltar i handläggningen av ett ärende, inte på grund av denna sin ställning är jäviga. De sakkunniga framhåller emellertid att någons personliga intresse av utgången i ett »kollektiv»-ärende stundom kan vara så vägande att jäv måste anses föreligga för honom enligt den kompletterande generalklausul som de sakkunniga föreslår.

Såsom andra jävsgrund för den som har att delta i handläggningen av ärende upptar besvärssakkunniga att saken personligen rör någon honom närstående som anges i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken. De sakkunniga har hyst tvekan att låta alla de skyldskaps- och svågerlagsförhållanden som nämns i rättegångsbalken grundlägga jäv. Med hänsyn till det påtagliga värdet av en enhetlig reglering har de sakkunniga dock inte ansett sig böra föreslå någon avvikelse från rättegångsbalkens och kommunallagarnas reglering på denna punkt.

Enligt besvärssakkunnigas lagförslag föreligger vidare jäv om saken personligen rör någon, för vilken den som har att delta i ärendets handläggning är ställföreträdare. Såsom skäl för uppställandet av denna jävs-

grund framhålls att ställföreträdaren har att identifiera sig med den han företräder och i allo bevaka hans intressen och att i ärenden som angår den företrädde ställföreträdaren kan komma att föra talan som part.

De sakkunnigas lagförslag innehåller däremot inte någon regel om jäv för det fall att saken personligen rör någon, för vilken en närstående är ställföreträdare. En sådan jävsregel inom förvaltningen skulle enligt de sakkunnigas uppfattning föra alltför långt. Under alla förhållanden borde den inskränkas till fall då ställföreträdaren för partstalan. Fallen anses emellertid inte vara av så stor praktisk betydelse att de kräver särskild reglering. De bör enligt de sakkunnigas mening kunna bedömas med ledning av generalklausulen.

Såsom fjärde jävsgrund uppställer besvärssakkunniga att saken angår bolag, samfund eller inrättning i vars verksamhet den som har att delta i handläggningen eller någon honom närstående som sägs i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken har väsentligt intresse. Företrädesvis avses härvid personliga intressen men även allmänna lojalitetsintressen anses böra beaktas. Enligt de sakkunnigas förslag föreligger däremot inte jäv bara därför att den handläggande eller närstående till honom är ledamot i styrelse för juridisk person som saken rör. En jävsregel av det innehållet skulle enligt de sakkunnigas mening föra för långt när det gäller förvaltningen. Det måste nämligen bl. a. beaktas att på många håll tjänstemän från statliga verk placerats i styrelser för statliga eller halvstatliga bolag för att de skall vinna bättre sakkännedom om bolagens verksamhet och i sina verk lättare kunna handlägga och bedöma ärenden rörande bolagen.

Den sista speciella jävsgrunden enligt besvärssakkunnigas lagförslag är att den som har att delta i handläggningen av ärende tagit befattning med saken hos annan myndighet. Denna regel är först och främst av betydelse för behandlingen av besvärsärenden. Jävet omfattar inte blott den som deltagit i det överklagade beslutet utan även den som hos den lägre instansen i annan form – dock ej blott rent expeditionellt – tagit befattning med saken. Regeln är emellertid inte begränsad till besvärsärenden utan omfattar även andra fall då tjänsteman hos en myndighet redan tagit befattning med en sak som kommer upp till behandling. Så kan t. ex. vara fallet vid överordnad myndighets granskning (revision, inspektion o. d.) av underordnad myndighets beslut och då myndighet har att besluta i partsärende som annan myndighet haft på remiss eller haft att motta och vidarebefordra med eget yttrande. Syftet med denna jävsgrund är att förebygga att någon går till verket med förutfattad mening samt att upprätthålla tilltron till förvaltningens objektivitet. I den mån det på något område krävs avvikande bestämmelser bör enligt de sakkunnigas mening föreskrifter härom intas i vederbörande specialförfattning.

Såsom tidigare antytts kompletteras besvärssakkunnigas uppräkning av speciella jävsgrunder med en generalklausul av innehåll att den som har att delta i handläggningen av ärende är jävig om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet. Som exempel på situationer som får bedömas med ledning av denna generalklausul nämns bl. a. de i rättegångsbalken uppräknade jävsgrunderna att vederbörande är parts vederdeloman eller att han fört talan i saken såsom ombud för part eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig. När det gäller förvaltningsförfarandet anses nämligen anledning inte finnas att särskilt nämna dessa jävsgrunder. Såsom exempel på andra situationer som kommer att bli bedömda enligt generalklausulen anger de sakkunniga de fall, då någon är vederbörandes uppenbare vän eller ovän, då ett beroendeförhållande av personlig eller ekonomisk natur eller ett lydnadsförhållande råder mellan vederbörande och den saken rör eller någon honom närstående eller då vederbörande eljest av den ena eller andra anledningen är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Om på något område behov skulle föreligga av att uttryckligt

förklara vissa andra förhållanden för jävsgrundande än de av de sakkunniga i lagförslaget särskilt nämnda bör detta enligt de sakkunnigas mening ske i vederbörande specialförfattning.

I en särskild paragraf i lagförslaget behandlar besvärssakkunniga verkningarna av förekommande jäv. Såsom huvudregel uppställs, att om någon befunnits jävig i ärende, han ej vidare äger handlägga detta. Från denna huvudregel görs dock två undantag.

Enligt den första undantagsregeln medför jäv ej obehörighet att handlägga ett ärende, om jävsförhållandet med hänsyn till sakens beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt uppenbarligen saknar betydelse. Som exempel nämns bl. a. ärenden angående ren verkställighet där någon valmöjlighet mellan olika åtgärder inte föreligger och registreringsärenden där fråga är blott om att fastställa förhandenvaron av vissa objektiva kriterier. Med hänsyn till dessa och liknande ärenden anses det inte möjligt att för förvaltningsförfarandets del upprätthålla den nyss nämnda huvudregeln. En så sträng regel skulle inte tjäna något förnuftigt ändamål i rutinärenden och andra inte kontroversiella ärenden. Även i ett vanligt partsärende anses omständigheterna kunna vara sådana att t. ex. ett perifert släktskapsjäv eller ett tvåinstansjäv uppenbarligen saknar betydelse och därför inte bör medföra obehörighet att handlägga ärendet.

Det andra undantaget avser att trygga förvaltningens effektivitet. I sådant syfte föreskrivs att, om ersättare inte utan hinderlig tidsutdräkt kan anskaffas, jävig äger vidta sådan åtgärd som ej kan uppskjutas utan synnerlig olägenhet. Även åtgärd som innefattar avgörandet av ärendet får under angivna villkor vidtas. De sakkunniga stryker under att i bl. a. ärenden angående allmän ordning och säkerhet det ej sällan fordras omedelbara beslut för att erforderlig effekt skall vinnas.

Beträffande handläggningen av uppkommande jävsfrågor föreskrivs i besvärssakkunnigas lagförslag, att om hos myndighet fråga om jäv uppkommer, myndigheten så snart ske kan skall ge beslut däröver. Avsikten är dock inte att uttryckligt beslut i jävsfrågan alltid skall behöva meddelas. Görs jävsinvändning av part eller gör sig delade meningar gällande inom myndigheten, bör beslut meddelas. I andra fall anses det däremot tillräckligt att den mot vilken jäv kan anses vara för handen självmant frånträder handläggningen och låter annan träda in i sitt ställe.

I överensstämmelse med huvudregeln i gällande rätt anser de sakkunniga att jäv bör iakttas ex officio av myndigheten. Någon bestämmelse härom har inte upptagits i den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet.

Enligt besvärssakkunnigas lagförslag får den mot vilken jäv ifrågakommer inte delta i prövning av jävsfrågan, såvida inte myndigheten utan honom ej är beslutför och annan ej utan tidsutdräkt kan träda i hans ställe. Denna regel överensstämmer med rättegångsbalkens ståndpunkt i motsvarande ämne.

Remissyttrandena

De av besvärssakkunniga föreslagna reglerna om jäv behandlas i ett stort antal remissyttranden. I många stryks under att behov föreligger av allmänna regler om jäv i offentlig förvaltning. Utformningen av jävsreglerna godtas i sina huvuddrag. Smärre jämkningar föreslås på enskilda punkter. Bland de myndigheter, som mer allmänt uttalar sin anslutning till förslaget, märks *domänstyrelsen, skogsstyrelsen* samt *statens pris- och kartellnämnd.*

Eftersom länsstyrelserna i sitt arbete ofta ställs inför intrikata avvägningar mellan motsatta intressen, bör enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* nuvarande jävsregel i 37 § länsstyrelseinstruktionen med dess hänvisning till domarjäven stå kvar. Även några andra myndigheter anser att på vissa specialområden domarjävsreglerna bör behållas. *Sveriges advokatsamfund* hävdar att samma jävsbestämmelser bör gälla hos förvaltningsmyndighet som för domare vid allmän domstol.

Tillämpning av jävsreglerna även inom

den specialreglerade kommunalförvaltningen förordas av *JK, JO, socialstyrelsen, kammarkollegiet, skolöverstyrelsen, länsstyrelsen i Jämtlands län, förvaltningsdomstolskommittén, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation, nykterhetsnämndernas riksförbund* samt *stadsfullmäktige i Trelleborg* och *Västerås.*

JO utvecklar sin mening sålunda.

Å nämnder för specialreglerad förvaltning ankommer en mångfald ärenden, vari enskild parts rätt är i fråga. Dylika ärenden kan för den enskilde ha mycket stor betydelse, något som ofta är fallet i exempelvis ärenden hos barnavårds-, nykterhets- och socialnämnder. Det måste anses angeläget att det klart fastslås, att det ej ställs mindre krav på opartiskhet hos ledamöterna i dessa organ än eljest inom förvaltningen. För berörda nämnders ledamöter bör därför i ärenden, som rör enskild parts rätt, gälla i allo samma jävsregler som för förvaltningens myndigheter i allmänhet.

Stadsjuristen i Stockholm anför.

Med kommunal myndighet torde inte allenast böra förstås de i kommunallagen nämnda kollegiala organen. Såsom kommunal myndighet kan också fungera kommunaltjänsteman enligt särskild författningsföreskrift (t. ex. den som för befäl vid brand; brandlagen 12 §). Men även eljest inom såväl den reglerade som den oreglerade förvaltningen kan befattningshavare handlägga och fatta beslut å nämndens vägnar (jfr 48 § b och 51 § 2 mom. kommunallagen för Stockholm och motsvarande bestämmelser i specialförfattningar). Jävsregler, som direkt tar sikte på kommunala befattningshavare, saknas och det måste anses tveksamt, om de i kommunallagen givna reglerna är tillämpliga på dem. Det synes önskvärt att klarhet härutinnan skapas, då även i annat sammanhang behov av tydliga jävsregler för kommunala tjänstemän gjort sig gällande.

Vad angår den personkrets, på vilken jävsreglerna föreslås tillämpliga, anmärker *Svea hovrätt* att uttrycket »den som har att hos statsmyndighet deltaga i handläggning av ärende» inte torde vara fullt klargörande, eftersom det synes utgå från att ärende handläggs av flera och därför inte gör tydligt att också den som ensam ombesörjer handläggning är jävig i de angivna situationerna. Särskilt tvivelaktigt anses vara, om sådan tjänsteman, som har att på begäran lämna upplysning eller avge yttrande, kan inrymmas under den föreslagna texten. I allt fall torde denna inte inbegripa annan som är satt att tillhandagå med yttrande i ärendet.

I fråga om jävsgrunderna har *luftfartsstyrelsen* den uppfattningen att en generalklausul skulle vara bättre än den uppräkning besvärssakkunniga föreslagit.

När det gäller sakägarjävet synes uttrycket »personligen» *lagberedningen* missvisande, eftersom det skall omfatta också ekonomiska omständigheter.

Den i regeln om släktskapsjäv gjorda hänvisningen till de släktskapsförhållanden, som uppräknas i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken, diskuteras av *förvaltningsdomstolskommittén.* Kommittén utttalar att det kan förefalla som om släktkretsen blir vidare än som är påkallat av behovet men fortsätter.

Då det emellertid för allmänhetens förtroende för förvaltningen är angeläget, att ingen misstanke om obehöriga hänsyn faller över de handläggande tjänstemännen, och då dessutom rättegångsbalkens jävsregler på denna punkt redan tillämpas både inom kommunalförvaltningen och på ett flertal områden av statsförvaltningen, framställs här ingen erinran mot att skyldskaps- och svågerlagsjävet får den omfattning som besvärssakkunniga föreslagit. Det kan också påpekas att om begränsningar skall göras i detta jäv lagtexten kan komma att bli ganska tungläst.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att hänvisningen till rättegångsbalken bör ersättas med en uppräkning av de jävsgrundande släktskapsförhållandena.

Patent- och registreringsverket finner inte värdet av en enhetlig reglering av släktskapsjäven tillräckligt bärande som motivering till att förklara även de mest perifera släktskapsförhållandena i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken tillämpliga också inom förvaltningen. *Centrala folkbokförings- och uppbördnämnden,* som är av samma uppfattning, föreslår att jävsbestämmelserna i 62 § taxeringsförordningen tas som förebild.

Svea hovrätt, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, länsstyrelsen i Gotlands län och *förvaltningsdomstolskommit-*

tén anser att det fall att saken rör någon, för vilken en närstående är ställföreträdare, också bör infogas bland jävsgrunderna.

Vad angår det föreslagna intressejävet befarar *Svea hovrätt* att betydande svårigheter kommer att möta tillämpningen av en jävsgrund som bygger på att vederbörande har väsentligt intresse i en juridisk persons verksamhet. Det förefaller vidare Svea hovrätt mindre tillfredsställande att förening och stiftelse ej nämns i lagtexten, medan de obestämda associationstyperna samfund och inrättning medtagits. *Patent- och registreringsverket* uppehåller sig vid samma jävsgrund och anför följande.

I motiven till stadgandet har framhållits att man även på grund av aktieinnehav kan vara så starkt engagerad i ett bolags angelägenheter att jäv bör anses föreligga. Innebörden härav förefaller ej vara helt klar. Tveksamhet kan sålunda uppstå om tolkningen av uttrycket väsentligt intresse. Vilka krav bör ställas på storleken av ett aktieinnehav för att det skall vara väsentligt och jäv anses föreligga respektive någon jävsgrund ej vara för handen? Anser de sakkunniga att aktieinnehavet skall ställas i relation till det inflytande som det ger innehavaren på bolagets affärer eller kan även aktieinnehavets betydelse för den enskildes ekonomi vara utslagsgivande för bedömningen, om det bör medföra utlösning av ifrågavarande jävsregel? Patentverket finner för sin del att det måste vara fråga om ett ganska betydande intresse samt att arten och graden av detta intresse bör anges av lagstiftaren.

Bostadsstyrelsen stryker under att intressejävet inte bör skärpas, eftersom det skulle kunna medföra praktiska svårigheter.

Behovet av en specialreglering för kommunalförvaltningen utvecklas av *stadsjuristen i Stockholm.*

Frågan i vilken utsträckning fackliga uppdrag blir jävsgrundande i personalärenden enligt regeln om intressejäv tas upp av *generaltullstyrelsen, Tjänstemännens centralorganisation* och *Statstjänstemännens riksförbund. Generaltullstyrelsen* önskar förtydligande på denna punkt. *Tjänstemännens centralorganisation* framhåller att förbund, föreningar och avdelningar behöver styrelser och funktionärer. Om alla tjänstemän, som handlägger personalärenden i s. k. ledande ställning (kanske byrådirektörer, förste byråsekreterare), genom hård tolkning av jävsreglerna skulle bli diskvalificerade att aktivt ta del i organisationens verksamhet, skulle följderna kunna bli oöverskådliga. *Statstjänstemännens riksförbund* hävdar att det är en bestämd mening bland statstjänstemännen att jäv inte rimligen skall gälla vid enbart deltagande i handläggningen av ett ärende, i vilket den egna organisationen kan stå som motpart, på den grund att statstjänstemannen tillika är förtroendeman i organisationen. Förbundet föreslår den tillämpningen av reglerna om intressejäv att endast den statstjänsteman skall anses jävig, som i tjänsten tar avgörande befattning med ett ärende som angår personalorganisation, i vars verksamhet han eller någon honom närstående har väsentligt intresse.

Att en regel ges om tvåinstansjävet hälsas med tillfredsställelse av *domkapitlet i Luleå stift,* som tillfogar att vissa myndigheter lär vara tveksamma, om jävet gäller i andra ärenden än besvärsärenden.

Vikten av att en regel om tvåinstansjäv utformas så att legitima behov av samordning och samråd mellan myndigheter kan tillgodoses betonas av *arméförvaltningen, flygförvaltningen, statskontoret, kontrollstyrelsen, lantmäteristyrelsen, överlantmätaren i Värmlands län* och *arbetsmarknadsstyrelsen. Statskontoret* anlägger följande synpunkter.

Det lagfästande av tvåinstansjävet som sålunda föreslås är otvivelaktigt i huvudsak välmotiverat; särskilt gäller detta prövningen av besvärsärenden. Innan denna princip fastslås såsom så undantagslöst giltig som de sakkunniga förordar, torde emellertid vissa ytterligare överväganden vara befogade. Kommittén har själv, närmast vad beträffar universitetsförvaltningen, antytt detta. Statskontoret vill särskilt påtala de fall, då en ledamot i en myndighets styrelse formellt representerar en annan myndighet. Som exempel kan nämnas den ställning som chefen för statskontoret intar i riksrevisionsverkets styrelse och vice versa samt den representation för universitetskanslersämbetet och arbetsmarknadsstyrelsen som förekommer i skolöverstyrelsen. Det torde visserligen vara mindre sannolikt att ett partsärende i fall som dessa skulle komma under behandling på styrelse-

planet hos mer än en av de berörda myndigheterna. I den mån så skulle kunna ske synes det emellertid inte självklart att den stämma som – i samordningens intresse – hos en myndighet beretts företrädare för en annan myndighet med besläktat verksamhetsområde inte skall få göra sig hörd. När det gäller sidoordnade myndigheter, av vilka åtminstone den ena skulle komma att medverka i ärendets handläggning endast genom att avge remissyttrande eller på därmed likvärdigt sätt, synes sådana betänkligheter knappast göra sig gällande som i andra sammanhang talar för att tvåinstansjävet upprätthålls.

Kammarkollegiet förklarar att regeln väsentligt skulle minska arbetsdugligheten hos åtskilliga statsorgan som rymmer en nämnd eller styrelse helt eller till väsentlig del sammansatt av personer, som har sin huvudsakliga anställning inom annat statligt organ.

Kontrollstyrelsen belyser frågeställningen med exempel från sitt förvaltningsområde. Styrelsen anför bl. a. följande.

En inspektionsförrättare, som avgett ett förslag till fastställande av viss skatt till belopp, vilket avviker från det den skattskyldige uppgett i sin deklaration, kan på ett senare stadium av styrelsens handläggning av samma ärende behöva anlitas för exempelvis kompletterande utredning o. d. Det förhållandet i och för sig att en tjänsteman hos styrelsen eller vid styrelsens lokalförvaltning sålunda mer än en gång deltar i handläggningen av ett ärende bör enligt styrelsens mening givetvis ej anses uteslutet av jävsskäl. Styrelsen vill understryka att ifrågavarande speciella jävsregler inte bör vara tillämpliga i styrelsens ämbetsutövning då dess lokalförvaltning utgör en integrerande del av verket och inte kan betraktas som förvaltning av myndighetskaraktär.

Överlantmätaren i Värmlands län ger ytterligare exempel.

Med de sakkunnigas definition av begreppet »deltaga i handläggning av ärende» synes exempelvis överlantmätare, som enligt därom gällande bestämmelser (34 § lantmäteriinstruktionen) deltar i lantbruksnämnds sammanträde, kunna bli förhindrad att handlägga där behandlad sak inom eget verk. Än tydligare blir motsättningen enligt det förslag till organisation av rationaliseringsverksamheten på jordbrukets, skogsbrukets och trädgårdsnäringens områden som nyligen föreslagits av 1960 års jordbruksutredning (SOU 1964: 55, spec. kap. X). Den föreslagna jävsregeln synes motverka vad man vill ernå med samordnande administrativa åtgärder av antydd art. Annorlunda är förhållandet om överlantmätare är ledamot av exempelvis stiftsnämnd och deltar i beslut inom denna. Då bör han i allmänhet inte handlägga samma sak inom eget verk. En mera flexibel utformning av stadgandet synes påkallad.

Tillämpligheten av en regel om tvåinstansjäv hos myndigheter med lekmannastyrelse diskuteras av *nämnden för internationellt bistånd* mot bakgrund av att i dess styrelse ingår representanter för organisationer vilkas intressesfär omfattar bistånd till underutvecklade länder. Nämnden anför följande.

Biståndsmyndigheten kan ha att fatta normbeslut avseende riktlinjer för statliga bidrag till sådana organisationers biståndsverksamhet. Organisationerna kan då vara part i ärendet. Det kan antagas att ifrågavarande styrelsemedlemmar getts ledamotsuppdrag bl. a. för att de skall kunna direkt påverka myndighetens ställningstaganden i dylika ärenden. Det synes då otillfredsställande att sådan ledamot på grund av jävsbestämmelse inte skall äga deltaga i handläggningen och, om beslut går honom emot, inte skall kunna få sin skiljaktiga mening protokollförd.

Universitetskanslersämbetet samt *övriga universitets-* och *högskolemyndigheter* understryker angelägenheten av att undantaget från tvåinstansjävet i 13 och 43 §§ universitetsstadgan behålls, medan *stadsjuristen i Stockholm* framhåller behovet av undantag för kommunalförvaltningen.

En regel om jäv för den som mot ersättning biträtt part förordas av *försäkringsinspektionen, kommerskollegium, länsstyrelsen i Gotlands län* och *förvaltningsdomstolskommittén.*

MO sträcker sig längre och ifrågasätter en allmän regel om biträdes- och ombudsförhållande som jävsgrund. Som motivering anförs.

Inom förvaltningen torde ej sällan förekomma att den som ämnar göra en framställning först under hand vänder sig till en befattningshavare som har att delta i handläggningen av den fråga som framställningen avser. Om befattningshavaren med anledning härav engagerar sig i saken så att han i verkligheten blir sökandens biträde, måste han tydligen anses jävig att befatta sig med det ärende som anhängiggörs. Då förfarandet är skriftligt kommer i allmänhet befattningshavarens

egenskap av biträde ej till synes. Det blir följaktligen helt och hållet beroende på befattningshavaren själv om jävsfrågan skall bli föremål för bedömande. Under dessa omständigheter synes det angeläget att lagen genom uttryckligt omnämnande av ifrågavarande jävsgrund erinrar om densammas existens.

Vad sålunda anförts om befattningshavares uppträdande som biträde gäller även då befattningshavaren varit ombud. Enligt lagförslaget får emellertid den som är anställd hos myndigheten ej vara ombud, och något påtagligt behov av stadgande om ombudsegenskapen som jävsgrund föreligger därför inte i och för sig. Men då befattningshavaren kan ha varit ombud innan han blev anställd, synes det likväl kunna ifrågasättas, om inte, jämte biträdesfallet, även det förhållandet att befattningshavaren fört talan i saken såsom ombud bör uttryckligen anges vara jävsgrundande. Därmed skulle såväl biträde och ombud som ställföreträdare bli omnämnda i jävshänseende.

I anslutning till den föreslagna generalklausulen om jäv nämner *skolöverstyrelsen* det förhållandet att någon avstått från att delta i behandling av ärende i syfte att hos högre instans öva inflytande på ärendets avgörande i viss riktning. *Marinförvaltningen* framhåller att ett lydnadsförhållande inte utan undantag utgör jävsgrund, eftersom eljest varje överordnad till den som uppträder som part i ett ärende om tjänst, exempelvis tjänstetillsättning, eller ett rationaliseringsförslag skulle vara jävig att avge utlåtande eller delta i avgörandet. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* berör en annan tillämpningsfråga.

En särskild situation, som kan vara besläktad med jäv och i varje fall är värd att uppmärksamma, uppstår då tjänsteman hos länsstyrelsen – eller sådan tjänsteman hos annan myndighet som har instruktionsenlig skyldighet att delta i länsstyrelsens behandling av ärende – i förväg bundit sig för viss ståndpunkt genom uttalande i tjänsten. Förfrågningar görs ofta om länsstyrelsens praxis i visst hänseende, eller också framställs en fråga av principiell natur som uppenbarligen dock avser visst fall. En domare vore ofta hindrad att i dylika fall ge något som helst svar och bleve, om han gjort det, sannolikt jävig. En lika sträng allmän regel kan ej uppställas inom förvaltningen. Det skulle försvåra, i en del fall kanske omöjliggöra, en önskvärd upplysningsverksamhet från myndigheternas sida. I verkligheten torde dock ofta så förfaras att en tjänsteman, som bundit sig i förväg, avhåller sig från deltagande i ärendets slutliga handläggning. – En inspekterande tjänsteman, t. ex. länsläkare, socialvårdskonsulent eller länsbrandinspektör, bör ej delta i beslut med anledning av inspektionen. Han kommer, där anmärkning framställts vid inspektionen, att inta en partsliknande ställning i viss motsättning mot den som värjer sig mot anmärkningen.

Juridiska fakulteten vid universitetet i Uppsala erinrar om att jävsinvändningar ej sällan görs av enskilda, särskilt i befordringsärenden. En opreciserad regel om diskretionsjäv skulle därför enligt fakulteten kunna komma att medföra ökade svårigheter.

Frågan om tjänstemans behörighet att handlägga ett ärende, i vilket han i och för sig är jävig men där jävet saknar praktisk betydelse, behandlas av *kammarkollegiet,* som anser att bestämmelsen bör konkretiseras i så måtto att det närmare anges vilka slags åtgärder han skall anses behörig att vidta. Risk finns eljest för en urvattning av hela jävsinstitutet. *Kammarrätten* gör gällande att det under alla förhållanden i förtydligande syfte bör sägas ut att jävsföreskrifterna inte har avseende på ärenden av enbart expeditionell natur. *Regeringsrättens ledamöter* anmärker att det i praktiken mången gång kan bli vanskligt att ta ställning till om jäv saknar betydelse, i synnerhet hos myndigheter som inte har vana och förtrogenhet med rättsliga bedömningar.

Förvaltningsdomstolskommittén finner besvärssakkunnigas lagtekniska lösning mindre tilltalande och förordar att i den paragraf som uppräknar jävsförhållandena införs ett stycke av innehåll att, om på grund av sakens beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt jävsförhållandena uppenbarligen saknar betydelse, jäv inte skall anses föreligga. *MO* förordar också en annan lagteknisk lösning än den av besvärssakkunniga föreslagna.

En uttrycklig regel om att jäv skall iakttas ex officio förordas av *Svea hovrätt, flygförvaltningen, försäkringsdomstolen, försäk-*

ringsinspektionen, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, domkapitlet i Luleå stift, universitetskanslersämbetet, juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm, domstolskommittén och *förvaltningsdomstolskommittén.*

Förvaltningsdomstolskommittén anmärker att lagtexten är utformad så att den kan ge bilden av att formligt beslut i jävsfrågan alltid måste meddelas, när fråga om jäv uppkommit, fastän så inte avses skola vara fallet. Kommittén föreslår följande jämkade lydelse: »Uppkommer hos myndighet fråga om jäv, skall myndigheten så snart ske kan giva beslut däröver, om icke ärendets handläggning överlämnas till annan person än den, mot vilken jäv ifrågasatts.» Liknande förslag gör *marinförvaltningen, försäkringsdomstolen, försäkringsinspektionen, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, patent- och registreringsverket* samt *länsstyrelsen i Jämtlands län. Kammarrätten* föreslår en föreskrift om att formligt beslut i jävsfråga skall behöva komma i fråga endast när jävsinvändning framställs av part eller när delade meningar yppar sig inom myndigheten.

Överväganden

För dem som berörs av beslut inom förvaltningen är det av betydelse att de avgöranden som träffas är materiellt riktiga. Även det allmänna har intresse av att förvaltningsmyndigheterna är fullt objektiva i sin verksamhet. Allmänhetens förtroende för förvaltningen är också i mycket beroende av att det inte finns några grunder för misstankar om bristande objektivitet hos myndigheterna. En av förutsättningarna för materiellt riktiga beslut och för allmänhetens förtroende för förvaltningens objektivitet är att myndigheternas befattningshavare vid avgörandena intar en fullt opartisk ställning. Brottsbalkens kriminalisering av bestickning och tagande av muta eller otillbörlig belöning utgör en av rättsordningens garantier för opartisk handläggning. En annan sådan garanti är de förbud som finns för tjänstemän att åta sig uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för deras oväld i tjänsten. Bestämmelserna härom överses f. n. – såsom förut nämnts – av en tillkallad sakkunnig. Straffbestämmelser samt föreskrifter som innefattar mer eller mindre långtgående förbud mot bisysslor är emellertid inte tillräckliga för att skapa fullständiga garantier för en opartisk handläggning av förekommande ärenden. Därutöver krävs regler om vad som i det särskilda fallet skall iakttas när en myndighetsperson befinns ha så nära anknytning till den sak, som han har att handlägga, eller till den saken rör att han kan befaras vara ur stånd att opartiskt bedöma saken, dvs. regler om jäv.

Frånvaron för flera förvaltningsområden av bestämmelser om jäv har för dessa områdens del medfört osäkerhet om vilka regler som bör följas när jävsfrågor uppkommer. Samtidigt kan det konstateras att de jävsföreskrifter som finns tillkommit vid skilda tidpunkter och i skilda sammanhang samt att de företer fler variationer än vad som torde vara sakligt motiverat. Det framstår därför som angeläget att i en lag med grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet föreskrifter om jäv tas med. Jävsfrågan och de intressen som knyter sig till den rör hela förvaltningen. Självfallet gör sig intresset av garantier för opartisk och objektiv bedömning gällande med särskild styrka i förvaltningsrättsliga partsärenden. Men för förtroendet för myndigheterna i stort synes enhetliga, klara jävsregler svåra att avvara också för övriga ärenden, främst då andra partsärenden. Föreskrifterna om jäv har därför getts plats bland förvaltningslagens allmänna bestämmelser.

I vissa fall kan starka skäl tala för en avvikande reglering av jävsfrågorna i skärpande eller mildrande syfte. Är detta förhållandet, bör en *specialreglering* behållas eller införas. Det bör emellertid iakttas att inte fler avvikelser i sak från förvaltningslagens regler görs än de som verkligen är av behovet påkallade. Vidare torde det böra tillses att inte i onödan språkliga skiljaktigheter

förekommer mellan förvaltningslagen och specialförfattningarna.

Ibland fattas beslut genom *val*. Vissa val skall ske med slutna sedlar. I de beslutande statliga och kommunala församlingarna gäller visserligen inte jäv vid val. När det gäller val som led i förvaltande verksamhet kan dock knappast generellt sett något bärande skäl anföras för särbehandling i jävshänseende. Det synes tvärtom minst lika angeläget att jäv iakttas vid t. ex. tjänstetillsättning genom val som vid tjänstetillsättning genom vanligt omröstningsförfarande. Något allmänt undantag för beslut genom val föreslås därför ej.

Kommunalförvaltningen

I detta sammanhang skall någon genomgång inte göras av behovet av speciella jävsföreskrifter på vissa förvaltningsområden. Uppmärksamheten skall dock riktas på frågan vilka jävsbestämmelser som bör gälla för kommunala myndigheters handläggning av *ärenden som tillhör den specialreglerade kommunala förvaltningen,* exempelvis ärenden enligt barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen, socialhjälpslagen, byggnadsstadgan och hälsovårdsstadgan. Beträffande de olika kommunala nämndernas handläggning av nu ifrågavarande ärenden gäller f. n. enligt speciallagarna i fråga inte andra jävsgrunder än de som i kommunallagen är föreskrivna för kommuns fullmäktige och styrelse samt andra nämnder som utses enligt kommunallagarna.

Då kommunallagen tillkom anfördes som skäl för den lagens jävsbestämmelser, att det för kommuns fullmäktige och styrelse samt andra nämnder som utsågs enligt kommunallagen inte syntes kunna komma i fråga att efterbilda de regler som gällde för domstolar, ämbetsverk och andra med myndighetsfunktioner utrustade organ. Den ställning kommunernas fullmäktige och ifrågavarande nämnder intog gentemot den enskilde var en helt annan än den som tillkom domstolar och myndigheter. Fullmäktige och nämnder var kommunmedlemmarnas organ för utövande av deras självstyrelse och de angelägenheter varmed organen tog befattning var kommunmedlemmarnas egna (prop. 1953: 210 s. 150). Dessa synpunkter är inte tillämpliga när det gäller sådana ärenden rörande enskilda parter som handläggs av de i skilda lagar föreskrivna *nämnderna för specialreglerad kommunal förvaltning*. Dessa nämnder utövar i stor utsträckning myndighetsfunktioner av olika slag. Deras beslut i särskilda fall kan djupt ingripa i den enskildes liv och ekonomi. Såsom framhållits i ett stort antal remissyttranden, bl. a. av JO finns det inte någon befogad anledning att för dessa nämnders handläggning av ärenden som rör enskild parts rätt uppställa mindre stränga krav på opartiskhet än när det gäller förvaltningen i allmänhet. Därför förordas här att beträffande ärenden hos de specialreglerade nämnderna samma jäv skall gälla som för den offentliga förvaltningen i allmänhet. Det åstadkoms genom att hänvisningarna i specialförfattningarna till kommunallagarnas jävsregler stryks.

Förvaltningslagens jävsregler skall enligt 1 § lagen gälla, om annat inte föreskrivits i annan lag eller författning. För *kommunens styrelse och fakultativa nämnder* är kommunallagens jäv föreskrivna. Dessa kommer därför fortfarande att gälla hos dessa organ, även när de handlägger ärenden av specialreglerad natur. Om denna ordning bör ändras på något område får det ske genom komplettering av specialreglerna med en regel om att förvaltningslagens jävsbestämmelser skall tillämpas när styrelsen eller nämnden handlägger ärenden enligt specialreglerna i fråga.

I fråga om *kommunaltjänstemännen* saknas allmänna jävsregler. Såsom stadsjuristen i Stockholm framhållit är det angeläget att få till stånd tydliga jävsregler för dessa befattningshavare. Inte minst av praktiska skäl bör samma regler gälla vare sig det ärende tjänstemannen handlägger är ett självstyrelseärende eller ett specialreglerat ärende. Någon tvekan behöver heller inte råda om att det i så fall är förvaltningslagens och inte kommunallagens bestämmelser som skall väljas. Med den konstruktion som valts för lagens tillämpningsområde inträder den önskade effekten utan vidare, eftersom lagen

i princip gäller i alla kommunala ärenden och någon avvikande jävsordning inte finns föreskriven för tjänstemännen i kommunallagarna. Det kan inte göra någon skillnad, om en tjänsteman har att besluta på en nämnds vägnar. De för nämnden gällande jävsreglerna kan knappast med den formulering som i allmänhet valts anses tillämpliga.

Personkretsen

Den personkrets, för vilken jävsbestämmelser bör gälla, bör lämpligen vara så vid att den innesluter alla dem som tar befattning med ett förvaltningsärende på sådant sätt att de kan tänkas inverka på ärendets utgång vare sig denna utgörs av ett bindande avgörande eller blott ett remissyttrande e. d. Flertalet jävsbestämmelser har därför i enlighet med besvärssakkunnigas förslag tänkts bli tillämpliga inte blott på den som ensam eller tillsammans med andra fattar det avgörande beslutet i ett ärende utan även på den som har ställningen av föredragande eller i annan egenskap deltar i ärendets slutliga handläggning och därutöver på den som hos beslutsmyndigheten har att medverka i utredningen eller att framföra synpunkter eller upprätta förslag till beslut i ärendet. Anlitas tjänsteman som sakkunnig i ett ärende, bör bestämmelserna gälla också beträffande honom. Däremot bör föreskrifterna om jäv inte äga avseende å personer som endast vidtar åtgärder av rent expeditionell natur, såsom diarieföring, utskrift av beslutsexpeditioner, kollationering eller expediering. För att beteckna den personkrets, som enligt det nu anförda i allmänhet skall omfattas av de jävsregler som föreslås används i lagtexten uttrycket »den som har att handlägga ärende». Jämför indelningen i »handläggande personal» och »biträdespersonal». Samma innebörd som åsyftas med uttrycket »handlägga» avses med det i lagtexten förekommande uttrycket »taga befattning med».

Jävsgrunderna

Vid utformningen av jävsreglerna synes det, i överensstämmelse med vad besvärssakkunniga föreslagit, vara lämpligt att bygga på den grund som rättegångsbalkens regler om domarjäv utgör. Härför talar bl. a. det förhållandet att dessa regler har gammal hävd och redan delvis tillämpas inom förvaltningen och därför är väl bekanta åtminstone för dem som är verksamma inom ifrågavarande sektorer av administrationen. För att reglerna om jävsgrunderna skall ge en så god vägledning som möjligt torde de inte, såsom i något remissyttrande ifrågasatts, böra begränsas till en allmänt hållen klausul. I stället bör lagen uppbyggas så, att den räknar upp de typiska jävsgrunderna och därutöver anger att vederbörande är jävig om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet.

När det gäller bestämmelser som skall gälla förvaltningsförfarandet i allmänhet kan det inte ifrågakomma att överflytta domarjävsreglerna i oförändrat skick. En anpassning måste ske till de särskilda förhållanden som råder inom förvaltningen. Hänsyn måste tas till att förvaltningen har starkt skiftande uppgifter och arbetar under mycket varierande förhållanden samt att inom förvaltningen stora krav måste kunna ställas på effektivitet, samordning och snabbhet. Dessa för förvaltningen utmärkande förhållanden gör bl. a. att i förvaltningslagen bestämmelserna om jävsgrunderna måste göras mindre stränga än motsvarande föreskrifter i rättegångsbalken och att utrymme måste skapas för ett bortseende från jävssituationer i vissa fall när beslut måste fattas mycket snabbt eller frågan om opartiskhet inte spelar någon roll.

Parts- och intressejäv

Enligt rättegångsbalken är domare jävig om han själv är part eller eljest har del i saken eller kan vänta synnerlig nytta eller skada av dess utgång. Med att domaren har del i saken förstås att han i saken har ett intresse av rättslig natur vilket gör att han kan uppträda som part eller intervenient. Andra fall av intresse i saken avses med uttrycket att domaren kan vänta nytta eller skada av sa-

kens utgång. Det är här fråga om ett faktiskt intresse. Det bör observeras att domaren alltid är jävig om han har del i saken, medan jäv på grund av väntad nytta eller skada föreligger endast om nyttan eller skadan är synnerlig. Ett typiskt fall av faktiskt intresse föreligger vid delägarskap i aktiebolag. Om jäv i detta fall skall föreligga beror på hur stort domarens aktieinnehav är och på målets betydelse för aktiebolaget.

En motsvarighet till nu ifrågavarande jävsgrund bör uppenbarligen finnas också för förvaltningens vidkommande. Ordalagen måste dock ändras något. När det är fråga om förvaltningsförfarandet synes jäv till en början böra stadgas för det fall att saken rör den som har att handlägga ärendet. Med att saken rör honom bör förstås de fall där han är part eller där han har ett sådant av rättsordningen erkänt intresse i saken att han i någon instans kan uppträda som part. För dessa fall torde det vara befogat att anse vederbörande ha ett intresse av rättslig natur i saken. I överensstämmelse med rättegångsbalkens system synes därutöver jäv böra föreskrivas för vissa fall där vederbörande har ett faktiskt intresse i saken, t. ex. i egenskap av andelsägare i ett aktiebolag som anhängiggjort ett förvaltningsärende. För sådana fall synes, i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler, jäv böra anses föreligga endast om sakens utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den som har att handlägga förvaltningsärendet. Här föreslås således att i förvaltningslagen föreskrivs att den som har att handlägga ärende är jävig, om saken rör eller dess utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv.

Den omständigheten att en sak rör någon såsom samhällsmedlem eller såsom medlem av en grupp inom samhället bör inte i och för sig grundlägga jäv. I linje härmed ligger att en person, som sitter i ett organ i egenskap av särskilt utsedd representant för visst intresse, inte enbart på grund av sin ställning som intresserepresentant bör anses jävig att ta befattning med ärenden som rör ifrågavarande intresse. Vad nu sagts torde framgå av den föreslagna lagtexten, varför någon särskild bestämmelse därom inte synes påkallad.

Släktskapsjäv

Självklart är att för förvaltningens del vissa släktskaps- och svågerlagsjäv måste finnas föreskrivna. Här tillämpar de förvaltande myndigheterna i mycket stor utsträckning domarjävsreglerna. Bl. a. gäller dessa inom hela kommunalförvaltningen. Något behov av en allmän begränsning inom förvaltningen av jäven på denna punkt har inte framträtt. Med hänsyn härtill och då det för allmänhetens förtroende till förvaltningsmyndigheterna kan vara av värde att släktskaps- och svågerlagsjäven är lika omfattande inom förvaltningen som inom rättskipningen, föreslås att i förvaltningslagen stadgas att den som har att handlägga ärende är jävig, om saken rör eller dess utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon honom närstående som avses i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken.

Ställföreträdarjäv

En ställföreträdare för en fysisk eller juridisk person – t. ex. en förmyndare, en god man eller en verkställande direktör – skall såsom besvärssakkunniga framhållit i allo bevaka den företrädades intressen och kan komma att föra partstalan för hans räkning. Med hänsyn härtill synes utan tvekan den som skall handlägga förvaltningsärende böra anses jävig, om saken rör eller dess utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon för vilken han är ställföreträdare. I enlighet med vad som förordats i flera remissyttranden torde vidare, i överensstämmelse med rättegångsbalkens ordning, jäv böra föreligga, om visserligen inte den handläggande själv men väl en närstående till honom är ställföreträdare. Allmänhetens förtroende till förvaltningens objektivitet torde nämligen kunna rubbas, om inte jäv föreskrivs även för dessa fall, och några praktiska hinder mot att uppställa en sådan jävsregel torde inte föreligga. Här föreslås således att i förvaltningslagen stad-

gas att den som har att handlägga ärende är jävig, om saken rör eller dess utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon för vilken han eller sådan närstående som avses i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken är ställföreträdare.

Enligt rättegångsbalken är domare jävig om han eller någon närstående som nyss sagts är ledamot av styrelsen för bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning som är part eller eljest har del i saken eller som kan vänta synnerlig nytta eller skada av dess utgång. För förvaltningens vidkommande torde det föra alltför långt att uppställa en så omfattande jävsgrund. Inom förvaltningen förekommer nämligen i inte helt obetydlig utsträckning att förvaltningsmyndigheter är representerade i bolags, stiftelsers och föreningars styrelser för att myndigheterna därigenom skall få insyn i dessas verksamhet och få bättre förutsättningar att handlägga och bedöma ärenden som rör ifrågavarande bolag, stiftelser och föreningar. Det förekommer också att myndighetspersoner förordnas till styrelseledamöter med särskild uppgift att tillvarata vissa allmänna intressen. De fördelar som kan vinnas genom sådana anordningar skulle kunna gå förlorade helt eller delvis, om en myndighetsperson inom förvaltningen generellt skulle på grund av jäv anses förhindrad att ta befattning med ett ärende hos myndigheten bara på den grund att han är styrelseledamot i bolag, stiftelse eller förening som saken rör. Skäl synes inte heller finnas att allmänt stadga jäv på den grund att en närstående till den handläggande är styrelseledamot. Därför föreslås här, liksom i besvärssakkunnigas betänkande, att ingen allmän bestämmelse skall införas om att medlemskap i ett samfunds eller en inrättnings styrelse medför jäv när det gäller handläggningen av ärenden som rör samfundet eller inrättningen.

Besvärssakkunniga har föreslagit att jäv skall föreligga om saken angår bolag, samfund eller inrättning i vars verksamhet den handläggande eller någon honom närstående har väsentligt intresse. Denna bestämmelse har kritiserats i en del remissyttranden därför att den ansetts oklar och kunna medföra praktiska svårigheter. Bestämmelsen torde inte vara nödvändig. De i det föregående föreslagna bestämmelserna om att jäv föreligger för den händelse sakens utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den som har att handlägga förvaltningsärende eller någon honom närstående m. fl. synes vara tillräckliga. Huruvida enligt dessa bestämmelser jäv föreligger när saken angår samfund eller inrättning, i vars verksamhet han eller närstående har intresse, blir beroende av hur omfattande hans engagemang i den juridiska personen är och av sakens betydelse för den juridiska personen.

Tvåinstansjäv

Enligt besvärssakkunnigas förslag är den som skall handlägga förvaltningsärende jävig, om han hos annan myndighet tagit befattning med saken. I flera remissyttranden har ifrågasatts huruvida inte detta jäv går för långt och motverkar en behövlig samordning av myndigheters verksamhet. Denna ståndpunkt synes ha fog för sig. Anledning torde allmänt sett exempelvis inte finnas att den som hos beslutsmyndigheten har att föredra ett förvaltningsärende skall vara jävig därför att han medverkat vid en annan myndighets avgivande av yttrande i saken. Det är knappast någon större saklig skillnad mellan föredragandens ställning hos beslutsmyndigheten, om han tagit befattning med en annan myndighets utredning och yttrande i ärendet eller om det är hos den egna myndigheten som han gjort motsvarande utredning och förslag. Det synes inte heller finnas anledning att genom en jävsregel förhindra att samma person medverkar i flera myndigheters remissyttranden angående en sak. Att en person på nu angivna sätt deltar i flera myndigheters handläggning av samma sak torde inte i avgörande mån äventyra opartiskheten. Samordningen bör ej förhindras när den kan antas vara rationell.

Tvåinstansjävet i förvaltningslagen synes därför endast böra omfatta fall av fullt ge-

nomförd instanssubordination, där en sak avgjorts av en instans och därefter blir föremål för omprövning i överordnad instans av besvärs-, underställnings- eller tillsynsmyndighet. I sådana fall är det verkligt angeläget att ha garantier för att den överprövning som verkställs är objektiv och görs utan någon som helst förutfattad mening. För att uppnå detta mål torde det emellertid vara varken nödvändigt eller lämpligt att från varje form av handläggning hos den högre instansen utesluta envar som tagit befattning med sakens avgörande i lägre instans. Skedde det, skulle bl. a. de s. k. länsstyrelseexperterna – nykterhetsvårdskonsulent, länsläkare, länsarkitekt m. fl. – bli förhindrade att avge yttranden hos länsstyrelse i ärenden angående saker, med vilka de tagit befattning på det kommunala planet. Detta skulle vara en olämplig och opraktisk ordning, eftersom kommunerna i många fall inte har några andra experter att vända sig till. Från rättssäkerhetssynpunkt synes inga allvarliga invändningar kunna göras mot att den som tagit befattning med ett ärendes avgörande hos lägre instans har möjlighet att i annan egenskap än föredragande eller beslutande framföra synpunkter också hos den högre instansen. Det innebär att han inte deltar i den slutliga handläggningen av ärendet enligt 40 § länsstyrelseinstruktionen. För att en förutsättningslös och objektiv slutlig handläggning skall kunna erhållas synes det sålunda tillräckligt att tvåinstansjävet, utöver vad ovan sagts, begränsas till att gälla endast för den som har ställning såsom beslutande eller föredragande hos den högre instansen. En kommunalman bör sålunda av jäv anses förhindrad delta som ledamot i länsskolnämnd eller länsbostadsnämnd vid handläggning av sak som han varit med om att pröva hos sin kommun. I enlighet med det anförda föreslås att i förvaltningslagen som tvåinstansjäv föreskrivs att den som har att handlägga ärende är jävig, om han har ställning såsom beslutande eller föredragande i besvärs-, underställnings- eller tillsynsärende och tidigare tagit befattning med saken hos beslutsinstansen.

Hos en och samma myndighet kan en sak komma upp till behandling flera gånger. Sålunda kan exempelvis en underhandsförfrågan ha gjorts innan den egentliga ansökningen inlämnas. Av praktiskt administrativa skäl kan det inte ifrågakomma att förbjuda att samma personer handlägger underhandsförfrågningen och den slutliga ansökningen. En sådan ordning är ofta den mest rationella. I vissa fall kan det dock vara mindre lämpligt att samma person deltar i alla stadierna av ett ärendes gång. Sålunda torde det ofta böra tillses att en tjänsteman som avgett en inspektionsrapport, över vilken vederbörande part yttrat sig, inte får fungera som exempelvis föredragande, då myndigheten skall fatta beslut i anledning av rapporten och partens yttrande, utan behandlas mera som ett allmänt ombud, en motpart. Att uppställa närmare regler i detta ämne är emellertid svårt och torde inte heller vara av behovet påkallat. Sådant får bedömas enligt generalklausulen.

Ombudsjäv

I rättegångsbalken anges som jävsgrund för domare bl. a. att vederbörande i saken fört parts talan såsom rättegångsombud eller biträtt part. Enligt besvärssakkunnigas mening saknas anledning att särskilt nämna dessa jävsgrunder. I vad mån förhållanden av denna art inom förvaltningen skulle anses grunda jäv syntes de sakkunniga på ett tillfredsställande sätt kunna bedömas med ledning av den föreslagna generalklausulen. I flera remissyttranden har förordats att i lagen om förvaltningsförfarandet tas upp en regel om jäv för den som mot ersättning biträtt part. I ett yttrande rekommenderas en allmän regel om biträdes- och ombudsförhållande som jävsgrund.

Statstjänstemännen är i sin tjänst skyldiga att i viss utsträckning bistå parter och allmänhet med råd, anvisningar och annat biträde. Ibland kan det vara ett allmänt intresse att de även utom tjänsten lämnar sådant bistånd. Med hänsyn härtill synes det inte kunna komma i fråga att generellt anse

den jävig som biträtt någon i saken. Har vederbörande biträtt någon i en sak och mottagit ersättning härför, skulle det emellertid vara stötande, om han fick handlägga ärendet, sedan det blivit anhängigt hos myndigheten. En sådan ordning skulle äventyra förtroendet för myndigheternas opartiskhet. Fallet är så viktigt att i förvaltningslagen direkt synes böra utsägas att den som har att handlägga ärende är jävig, om han i saken biträtt någon mot ersättning. Har vederbörande visserligen inte uppburit ersättning men dock biträtt på sådant sätt, att han kan sägas ha engagerat sig i saken, torde han också böra betraktas som jävig. Detta fall synes svårt att beskriva på ett exakt sätt och synes därför få rymmas inom ramen för den generalklausul som föreslås. Besläktat med biträdesfallet är det fallet att vederbörande fört talan i saken såsom befullmäktigat ombud. Har en myndighetsperson intagit en sådan ställning, torde han i likhet med en ställföreträdare alltid böra anses jävig. Uttrycklig bestämmelse härom torde lämpligen kunna meddelas i samband med regleringen av fallen när någon fungerat som biträde mot ersättning. Här föreslås således att i förvaltningslagen stadgas, att den som har att handlägga ärende är jävig, om han i saken fört talan såsom ombud eller mot ersättning biträtt någon.

Generalklausul

Utöver de nu behandlade jävsgrunderna bör, såsom tidigare antytts, förvaltningslagen innehålla en generalklausul av innehåll att den som har att handlägga ärende är jävig, om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet. Med ledning av denna klausul får bl. a. bedömas sådana fall, då vederbörande är uppenbar vän eller ovän med eller är ekonomiskt beroende av part eller intressent eller direkt lyder under honom, ävensom fall där den handläggande av en eller annan anledning är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

Den i några remissyttranden berörda frågan om i vad mån anknytning till en facklig organisation skall grundlägga jäv bör också bedömas med ledning av generalklausulen. I detta sammanhang kan erinras om att vid reformen av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt uttalades, att enbart det förhållandet att det allmännas företrädare tillhör eller tillhört organisation, som utgör förhandlingspart, ej kan anses ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsteutövningen men att det förhåller sig annorlunda om vederbörande tjänsteman tillhör organisations styrelse eller innehar annat förtroendeuppdrag för organisation eller är funktionär inom densamma. En dylik speciell anknytning till organisation anses vara ägnad att förringa tilltron till tjänstemannens vilja och förmåga att vid handläggningen av ärende, där hans egen organisation står som motpart, bortse från andra intressen än dem han har att tillvarata i tjänsten. Han bör därför avhålla sig från att i tjänsten ta befattning med dylika ärenden och detta vare sig ärendet avser ämne varom avtal får träffas eller annan fråga. Departementschefen fann det angeläget att tjänstemännen noga iakttar det jäv som här föreligger (se prop. 1965: 60 s. 123).

Jävsförhållandets inflytande

I fråga om de ärenden som omfattas av förvaltningslagens jävsbestämmelser är behovet av garantier för opartiskhet inte genomgående detsamma. Det föreligger till en början en väsentlig skillnad mellan ärenden som avgörs med beslut utan rättslig verkan, framför allt serviceärendena, och de förvaltningsrättsliga partsärendena. Bland de förra finns många där frågan om opartiskhet är av underordnad betydelse eller helt betydelselös. Det inträffar emellertid också i ärenden av den senare typen att anledning saknas att låta en viss aktuell jävsgrund spela någon roll, därför att frågan om opartiskhet saknar betydelse i ärendet. Att i sådana fall upprätthålla ett krav på att ingen jävsgrund får vara för handen skulle vara en onödig

formalism och dessutom i många fall ganska opraktiskt. Detta gäller exempelvis beträffande sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp, som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den art att fråga kan uppkomma om partiskhet eller opartiskhet. Har den beslutande i realiteten ingen valmöjlighet, kan han inte handla partiskt. Samtidigt måste emellertid hållas i minnet att även ärenden av nyss angivet sakliga slag i en del fall kan vara kontroversiella och erbjuda valmöjligheter eller kräva mer djupgående överväganden. Skulle detta vara fallet, bör givetvis jävsgrunderna uppmärksammas. Vid avgränsningen av de fall, i vilka det bör vara tillåtet inom förvaltningen att bortse från det som formellt utgör jäv, torde stor försiktighet böra iakttas. I alla tveksamma fall bör jäv beaktas. Endast om det är uppenbart att frågan om jäv saknar betydelse, bör det vara möjligt att se bort från ett förhållande som konstituerar jäv. I enlighet med vad nu sagts föreslås att i förvaltningslagen föreskrivs att jäv inte föreligger i ärende, i vilket frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Jävs rättsverkan

Verkan av ett jäv bör i allmänhet vara att den jävige blir obehörig att vidta några åtgärder i ärendet. Denna regel kan dock, med tanke på förvaltningens effektivitet, inte upprätthållas undantagslöst. Det förekommer nämligen inom förvaltningen många situationer, i vilka det är nödvändigt att en viss åtgärd vidtas omedelbart eller i vilka det i varje fall skulle vara förenat med olägenhet att uppskjuta åtgärden. Är situationen sådan, måste den handläggande ha möjlighet att vidta den erforderliga åtgärden trots att han är jävig, om ingen annan utan sådant uppskov finns att tillgå som kan ombesörja åtgärden. Den begränsade rätt att vidta åtgärder i ärendet, som här föreslås skola tillkomma den jävige, torde böra innefatta inte blott utredande åtgärder eller liknande utan även ett avgörande av ärendet. Vissa avgöranden inom förvaltningen, exempelvis på ordnings- och säkerhetsområdet, kan nämligen behöva träffas så snabbt att det är nödvändigt att en jävig person, som inte utan dröjsmål kan sätta annan i sitt ställe, är behörig att meddela besluten i fråga. I enlighet med det nu anförda föreslås att i förvaltningslagen stadgas att den mot vilken jäv föreligger inte får handlägga ärendet men får vidta åtgärd, som inte kan ombesörjas av annan utan olägligt uppskov.

Om någon i strid mot en jävsregel avgör ett ärende, blir beslutet enligt gällande betraktelsesätt inte för den skull utan vidare ogiltigt. Huruvida det kommer att undanröjas eller godtas av besvärsmyndighet efter överklagande blir snarast beroende på sakförhållandena.

Jävsfrågans prövning

Jäv synes inom förvaltningen böra iakttas ex officio. För en sådan ordning talar bl. a. det förhållandet att förvaltningsförfarandet i allmänhet är skriftligt och parterna ofta inte känner till vilka som handlägger ett anhängiggjort ärende. Den angivna grundsatsen är så viktig att den – såsom förordats i ett stort antal remissyttranden – torde böra lagfästas. Här föreslås därför att förvaltningslagen skall innehålla en regel att, om någon känner till omständighet, som kan antas utgöra jäv mot honom, han självmant skall ge den till känna.

Uppkommer fråga om jäv, är det vanligen ej nödvändigt att särskilt beslut meddelas i jävsfrågan. Normalt torde ärendets handläggning komma att överlämnas av den som anser sig jävig till annan. Det krävs då inte att myndigheten tar ställning till jävsfrågan. Ställs frågan på sin spets genom att den mot vilken jäv ifrågasatts inte anser sig jävig, måste frågan dock tas upp till särskild prövning. Härvid synes denne inte böra få delta utom när myndigheten utan honom ej är beslutsför och annan ej utan olägligt uppskov kan ersätta honom. I enlighet med vad nu sagts föreslås att i förvaltningslagen föreskrivs *dels* att, när fråga om jäv mot någon uppkommit, myndigheten snarast möjligt

skall meddela beslut i jävsfrågan, om annan inte övertagit handläggningen, *dels ock* att den mot vilken jäv ifrågasatts får delta i jävsfrågans prövning endast om myndigheten ej är beslutför utan honom och annan ej kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov.

Förvaltningslagen

13 §.

Bestämmelserna i 14–21 §§ avser endast ärende, som angår någons rätt eller plikt såsom enskild och avgöres genom beslut med rättslig verkan. Angår sådant ärende avtalsbar sak eller sak, som utan att vara avtalsbar rör upphandling, affärsverksamhet eller egendomsförvaltning eller avgöres genom beslut, som överklagas medelst kommunalbesvär, skall bestämmelserna dock icke tillämpas.

Gällande rätt, besvärssakkunnigas motiv och *remissyttranden.*

Se s. 56–77.

Överväganden

I motiven till 5–12 §§ har beträffande varje paragraf för sig diskuterats om den skall tas in bland de allmänna bestämmelserna eller reserveras för förvaltningsrättsliga partsärenden. Resultatet har därvid blivit att paragraferna ansetts böra ha sin plats bland de allmänna bestämmelserna. För de närmast följande paragrafernas del blir utgången däremot att de bara bör gälla i förvaltningsrättsliga partsärenden. Rubriken »Särskilda bestämmelser för vissa partsärenden» sätts därför efter 12 §.

Det är emellertid inte tillräckligt med en rubrik för att klargöra tillämpningsområdet. De ärenden i vilka de särskilda bestämmelserna skall gälla måste definieras närmare. Det har ansetts mest ändamålsenligt att de erforderliga definitionerna ges i en första paragraf under angivna rubrik.

Begreppet förvaltningsrättsligt partsärende

Då det gäller att definiera de förvaltningsrättsliga partsärendena står det till en början klart att det inte går att bygga definitionen på om ett ärende avgörs genom beslut eller ej. När det t. ex. i 11 § allmänna verksstadgan talas om beslut av myndighet åsyftas nämligen också utlåtanden, yttranden, förslag, framställningar, råd, anvisningar, upplysningar och andra oförbindande besked. Och det är bl. a. ärenden som avgörs genom sådana beslut som skall avskiljas.

I den norska forvaltningsloven åstadkoms den åsyftade åtstramningen till vad som här kallats förvaltningsrättsliga partsärenden genom definitionerna av begreppen vedtak och enkeltvedtak. Det tyska utkastet faller tillbaka på begreppet förvaltningsakt. Enligt forvaltningsloven skall det vara fråga om ärenden med beslut som gäller privata – fysiska eller juridiska – personers rättigheter och plikter på det offentligrättsliga området. Besluten skall dessutom bestämma personernas rättsställning. Häremot svarar i den tyska regeln att beslutet skall reglera en individuell situation på den offentliga rättens områden och syfta till omedelbara rättsverkningar utåt.

Ser man först på den norska begränsningen till ärenden angående privata personer bör observeras att det i svensk förvaltning förekommer åtskilliga förvaltningsärenden med offentligrättsliga subjekt som parter. Som exempel kan nämnas ärenden om myndighets plikter enligt uppbördsförfattningarna som arbetsgivare samt kommunala och statliga organs rättigheter och skyldigheter som ägare av fast eller lös egendom. I andra typer av ärenden uppträder kommunala organ visserligen som sökande, klagande eller i annan partsfunktion – men offentligrättsligt – som företrädare för de gemensamma kommunala angelägenheterna. Så är t. ex. fallet vid tvister mellan kommuner om ansvar för socialhjälpskostnad och kommunala ansökningar om statsbidrag och i kommunalbesvärsärende hos regeringsrätten där kommunen klagar över att länsstyrelsen upphävt ett kommunalt beslut. Svea hovrätt bedömde ett sådant ärende som det sistnämnda så att hovrätten fann det uteslutet att beteckna det såsom ärende rörande enskild. Det är under angivna förhållanden

tydligt å ena sidan att det inte skulle vara ändamålsenligt att begränsa sig till ärenden som angår privaträttsliga subjekt. Å andra sidan kan lagen inte heller lämpligen utformas så att den passar också för alla ärenden där organ för det allmänna för en talan. Som exempel kan utöver de sist nämnda pekas på myndighets framställning hos annan myndighet att utfå en handling och civil myndighets begäran hos militär myndighet om uppskov med anställds militärtjänstgöring. Endast om ett ärende angår någon privat – fysisk eller juridisk – person eller angår en offentligrättslig juridisk person – stat eller kommun – på ett enskilt sätt men alls inte som myndighetsutövande organ, bör det därför gälla som förvaltningsrättsligt partsärende i lagens mening. I lagtexten kan denna tanke lämpligen komma till uttryck genom att det anges att ett ärende, för att kunna betraktas som förvaltningsrättsligt partsärende, skall angå någon såsom enskild.

Det förtjänar framhållas att kommunalbesvärsmålen med den valda lösningen normalt inte blir att betrakta som förvaltningsrättsliga partsärenden. Ett kommunalbesvärsmål som angår en enskild, t. ex. en kommunal tjänsteman, blir dock tydligen ett förvaltningsrättsligt partsärende. Skall lagens regler om förvaltningsrättsliga partsärenden ej gälla där, fordras alltså en särskild undantagsbestämmelse härom.

Härnäst gäller det att finna ett uttryck som klargör kravet på rättslig karaktär. Med utgångspunkt i de norska och tyska lösningarna skulle ett förvaltningsrättsligt partsärende kunna beskrivas som ett ärende vilket angår någons rätt eller plikt såsom enskild och avgörs genom beslut med rättslig verkan.

Det kan väl ifrågasättas om det i ett välfärds- och servicesamhälle är välbetänkt att använda orden rätt och plikt för att beteckna anspråken för och mot medborgare och andra. I betraktande av att anspråken hämtar sin kraft ur rättsliga föreskrifter synes detta dock fullt försvarligt från systematisk synpunkt, även om det vanligen inte blir fråga om rättigheter i klassisk mening utan om rätt till utbildning, vård, studiebidrag, bostadsbidrag eller annan förmån, förande av bil, innehav av vapen eller annat hinderslöshetsbevis, läkarlegitimation eller annan yrkes- eller näringsauktorisation.

Det bör särskilt framhållas att det inte räcker att ange att ett ärende skall angå någons rätt eller plikt. Det måste tilläggas att beslutet i ärendet skall utöva rättslig verkan. Eljest frånskils inte ärenden angående upplysningar, yttranden, råd m. m. rörande någons rätt eller plikt. Ej heller avskils såsom önskvärt är ärenden av rent verkställande art där verkställighetsåtgärden inte utövar någon självständig rättsverkan. Det är t. ex. inte själva omhändertagandet man skall reglera i ett beslagsärende utan den handläggning som föregår beslutet om beslag.

Då en myndighet fått en sak på remiss för yttrande, ger saken i enlighet med det sagda inte upphov till ett förvaltningsrättsligt partsärende hos remissmyndigheten, även om det angår någons rätt eller plikt. Däremot uppkommer ett sådant ärende hos beslutsmyndigheten, om dess avgörande utövar rättslig verkan.

Den omständigheten att ett beslut kräver fastställelse för att bli gällande kan inte anses förta beslutet karaktären av rättsligt verksamt beslut, eftersom det utgör en omistlig förutsättning för det slutliga avgörandet. Redan det ärende som mynnar ut i ett underställningspliktigt beslut blir därför att betrakta som ett förvaltningsrättsligt partsärende.

En åtgärd kan ge upphov till både faktiska och rättsliga verkningar. De rättsliga uppkommer på konstlad väg genom rättsordningens förmedling. Någons rättsställning påverkas positivt eller negativt. En rätt skapas, upphör eller inskränks. En plikt åläggs, upphävs eller jämkas. En rättsställning, t. ex. medborgarskap, medlemskap i kommun eller rösträtt, fastställs. Ett avslagsbeslut grundlägger inte någon rätt eller plikt men det påverkar sökandens rättsställning negativt genom att en rätt nekas. En återkallelse av ett tillstånd e. d. får motsvarande effekt. Att närmare defi-

niera vad som skall förstås med rättslig verkan låter sig knappast göra. Gränsen mellan de faktiska verkningar, som t. ex. en oförbindande upplysning kan föranleda, och rättsliga verkningar, som t. ex. vissa bindande förhandsbesked utövar, kan i vissa fall måhända te sig rent formell. Gränsdragningen kan emellertid med fördel överlåtas åt praxis.

Arbetsmarknadsstyrelsen har velat ta undan arbetsförmedling under hänvisning till att den är av praktisk icke rättslig natur. Med det betraktelsesätt som anlagts här angår ett arbetsförmedlings*ärende* arbetssökandes rätt och plikt enligt författningarna om arbetsförmedling. Förmedling i allmän ej ärendeskapande form faller däremot utanför. Jfr s. 80.

Sex ledamöter av regeringsrätten anser att en lag om förvaltningsförfarandet inte bör tillämpas i vidare mån än då rättsliga intressen av någon betydelse är inbegripna. Under alla förhållanden bör tillses att de enkla *förvaltningsbestyren* faller utanför. Många andra remissinstanser är av samma mening.

Uppenbarligen tjänar det intet förnuftigt ändamål att upprätthålla regler om kommunikation, skriftlig avfattning och motivering av beslut, delgivning av beslut, besvär etc. i otvistiga ärenden angående vad besvärssakkunniga kallar förvaltningsbestyr. Genom att reglernas tillämpningsområde i sak begränsas till förvaltningsrättsliga partsärenden, vinns emellertid att det stora flertalet förvaltningsbestyrsärenden faller bort, eftersom dessa huvudsakligen återfinns bland ärenden, som inte leder till beslut med rättsliga verkningar. Stramas tillämpningsområdet för de processuella reglerna ytterligare åt genom att affärsärenden o. d. inte tas med, även om de utgör förvaltningsrättsliga partsärenden, försvinner ytterligare en stor mängd förvaltningsbestyrsärenden ur blickfältet. Då JK uttalar att en bättre precisering av begreppet ärende skulle kunna ge en i huvudsak lämplig lösning av gränsdragningen, torde han ha haft detta i tankarna.

Frågan är om ytterligare åtgärder är påkallade för att föra undan förvaltningsbestyr samt andra enkla bagatell- och rutinärenden från tillämpningsområdet. Otvivelaktigt ryms fortfarande inom tillämpningsreglernas begreppsramar åtskilliga triviala ärenden, t. ex. registreringsärenden enligt kyrkobokföringsförfattningarna och författningar angående handel och annan näringsverksamhet. Reglerna är emellertid utformade med sikte på att tillämpas endast där det är sakligt påkallat. Använda med urskiljning bör de därför inte vålla något extraarbete, som kan te sig omotiverat. Under sådana förhållanden synes det överflödigt att generellt ta undan de triviala ärendena. Ett ytterligare, och tämligen tungt vägande, skäl att inte göra det är att det är angeläget att reglerna länder till efterrättelse också i ett sådant ärende, om det skulle råka bli tvistigt, t. ex. om ett pastorsämbete vägrar att registrera det förnamn som anmäls för ett nyfött barn.

I anledning av vad Svea hovrätt och domstolskommittén uttalat om lagens tillämpning på tjänstetillsättningsärenden och andra *personalärenden* angående ej avtalsbara saker bör framhållas att i vart fall de regler som föreslås i denna lag torde vara både lämpliga och behövliga i sådana ärenden.

Med de valda definitionerna kommer också *normbeslutsärenden* att falla inom tillämpningsområdet för de förvaltningsrättsliga partsärendenas paragrafer. Häri synes endast ligga en fördel. Med den bestämning av partsbegreppet som valts kommer emellertid normalt inte någon med partsställning att uppträda i sådant ärende i första instans. Eftersom paragraferna avhandlar handläggningen i förhållande till part men i övrigt lämnar handläggningen fri, kommer normbeslutsärenden i första instans i regel inte att beröras av dessa bestämmelser. Det är först vid besvär över ett normbeslut som en part i lagens mening uppkommer och som handläggningsreglerna i fråga följaktligen träder i tillämpning. Ordningen framstår som ändamålsenlig.

Inom gruppen förvaltningsrättsliga partsärenden kommer formellt att falla också en

del ärenden som handläggs *helt muntligt*, t. ex. myndighets utlämnande av allmän handling. Lagens handläggningsregler för förvaltningsrättsliga partsärenden kan med den utformning de fått formellt gälla också här utan olägenhet, eftersom deras krav på den handläggande myndigheten aktualiseras endast om det är sakligt påkallat. Just beträffande specialreglerna för förvaltningsrättsliga partsärenden torde detta så sällan bli fallet vid helt muntlig behandling att det allmänt sett saknas anledning uppmärksamma de muntliga ärendena särskilt i lagtexten. Jfr det som sägs s. 80 om muntliga påpekanden vid inspektion, polispatrullering o. d.

Ärenden om avtalsbara saker m. m.

Övertygande skäl har anförts i remissyttrandena till förmån för att frågor, som inte avgörs ensidigt av myndigheten utan genom överenskommelser eller avtal, samt andra ärenden angående statens och kommuns egenförvaltning, affärsverksamhet och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt, äger rum fritt från det tvingande mönster som förvaltningslagen tecknar för förvaltningsrättsliga partsärenden. Den enskildes rätt skyddas här av privaträttens bestämmelser samt de process- och exekutionsrättsliga regelsystem som fogar sig härtill. I den mån härutöver behövs särskilda föreskrifter till förmån för allmänna eller enskilda intressen, som t. ex. är fallet i upphandlingsärenden, får dessa meddelas i specialförfattning, såsom skett i upphandlingskungörelsen för den statliga upphandlingens vidkommande. Med affärsverksamhet åsyftas inte bara vinstsyftande verksamhet utan också verksamhet där nyttigheter tillhandahålls till självkostnadspris eller kanske t. o. m. till subventionerat pris. Det behöver alltså inte vara fråga om »rörelse» i företagsekonomisk eller skatterättslig mening. Några svårigheter att dra gränsen mot avgiftsbelagd serviceverksamhet lär dock inte behöva uppkomma.

Till statens privaträttsligt reglerade verksamhet hör numera också de avtalsbara tjänstemannafrågorna om tjänsteförmånerna m. m. Personalärenden, som angår sådana frågor, kommer alltså ej att lyda under lagens paragrafer angående förvaltningsrättsliga partsärenden men väl personalärenden angående sak, som avgörs ensidigt, t. ex. tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning och anställnings upphörande.

Såsom många remissmyndigheter förordat bör man inte för de kommunala självstyrelseärendenas del stanna vid att ta undan de avtalsbara sakerna, de kommersiella ärendena etc. utan ta steget fullt ut och avskilja hela den sektor av kommunalförvaltningen som inte regleras annorstädes än i kommunallagarna, dvs. den oreglerade kommunalförvaltningen. Beslut i sådana självstyrelseärenden överklagas genom kommunalbesvär hos statlig myndighet.

Kommunala personalärenden kan i viss omfattning överklagas hos kommunal besvärsnämnd. Det besvärsärende som uppkommer vid sådant överklagande blir av kommunal karaktär. Det torde – som bl. a. JK rekommenderat – böra förbehållas reglering i kommunallag eller av kommunerna själva. Någon specialregel av innebörd att lagen, trots det generella undantaget för kommunalt självstyrelseärende, skall tillämpas i besvärsärende hos kommunal besvärsnämnd föreslås därför ej.

Bland de nu beskrivna ärendena finns både förvaltningsrättsliga partsärenden och andra ärenden. Det är bara de förstnämnda som kräver beaktande i förevarande sammanhang, eftersom de andra faller bort redan genom begränsningen till ärenden som avgörs genom beslut med rättsverkan. Till föreskriften att bestämmelserna i 14–21 §§ avser endast förvaltningsrättsliga partsärenden fogas alltså den inskränkningen att de dock inte skall tillämpas när ärendet angår avtalsbar sak eller sak som utan att vara avtalsbar rör upphandling, affärsverksamhet eller egendomsförvaltning eller avgörs genom beslut som överklagas medelst kommunalbesvär.

Besvärssakkunnigas lagtext

4 kap. 4 §.

Är inlaga eller annan handling avfattad på annat språk än det svenska, äger myndigheten, där det finnes erforderligt, påfordra, att handlingen översättes till svenska språket.

8 kap. 19 §.

Då någon, som ej är mäktig svenska språket eller som är döv eller stum, skall höras vid sammanträde för muntlig handläggning, må myndigheten anlita tolk.

Ej må den biträda som tolk, beträffande vilken sådan omständighet föreligger, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad.

Den som annorledes än i tjänsten fullgör uppdrag som tolk äger efter vad myndigheten prövar skäligt av allmänna medel erhålla arvode samt ersättning för kostnad och tidsspillan.

Förvaltningslagen

14 §.

Behärskar part ej svenska språket och är det skäligen påkallat att tolk anlitas för att tyda skrift från honom eller för att avfatta meddelande till honom, får myndigheten tillkalla tolk. Tolk får även anlitas i muntligt mellanhavande med sådan part eller med part som är allvarligt hörsel- eller talskadad.

Den som fullgör uppdrag som tolk annorledes än i tjänsten har rätt till arvode samt ersättning för kostnad och tidsspillan av allmänna medel efter vad som finnes skäligt.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 228–229, 371–372.

Det kan också nämnas att JO i sin ämbetsberättelse år 1968 tar upp tolkfrågan dels till allmän behandling såvitt gäller domstolsväsendet (s. 48), dels till särskild behandling i ett konkret barnavårdsärende (s. 279). JO stryker i det sistnämnda ärendet under myndighets skyldighet att sörja för tolk vid muntlig handläggning och att tillse att parten genom tolk får meddelade besluts innehåll klargjorda för sig.

I anledning av motioner om beaktande i rättsliga sammanhang av utlännings språksvårigheter förklarade första lagutskottet i utlåtande 1967: 32 följande efter att genom remiss ha inhämtat yttranden från JK, hovrätten för Övre Norrland, socialstyrelsen, utlänningskommissionen, överståthållarämbetet, utlänningsutredningen och arbetsgruppen för invandrarfrågor.

Rättegångsbalken utgår från principen att förhandling inför domstol skall föras på svenska språket. Vid muntlig förhandling kan tolk anlitas. För den skriftliga processen saknas, utom såvitt avser Torneå och Gällivare domsagor, regler om översättning. Det förutsätts emellertid att inlagor och andra handlingar skall vara avfattade på svenska. Motsvarande ordning torde tillämpas i förvaltningsförfarandet.

I förevarande motioner lämnas en redogörelse för olika mål och ärenden, där handläggning enbart på svenska språket anses medföra risk för rättsförluster för utlänningar, som på grund av bristande språkkunskaper inte kan ta del av förekommande handlingar. Motionärerna omnämner särskilt vissa mål och ärenden inför domstol, överexekutor och utmätningsman, barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden samt ärenden enligt lex veneris. I motionsyrkandena anhålles om utredning och förslag beträffande förfarandet i de rättsliga sammanhang, där utlänning är part och förmodas sakna erforderliga kunskaper i svenska.

Utskottet har i anledning av motionerna gjort följande överväganden.

Det ökade antalet utlänningar inom riket har givetvis medfört åtskilliga problem i olika avseenden. Som motionärerna framhållit uppkommer i skilda rättsliga sammanhang olägenheter för dem som ej behärskar svenska språket, och motionärernas farhågor för att dessa skall drabbas av rättsförluster synes väl grun-

dade. Risken härför torde vara särskilt påtaglig i sådana fall då ett uteblivet svar omedelbart föranleder förpliktande beslut såsom vid betalningsföreläggande, lagsökningar och vitesföreläggande. Också för myndigheterna har det ökade antalet utlänningar medfört svårigheter. Av remissyttrandena framgår sålunda att bristen på kompetenta tolkar och översättare är stor, speciellt på mindre orter och då det gäller ovanligare språk. Den ökade invandringen har också aktualiserat behov av regler t. ex. om tolk i förvaltningsprocessen och rörande förfarandet då skrifter på främmande språk inkommer till myndigheterna. Vidare har avsaknaden av bestämmelser om vem som skall svara för och bekosta erforderliga översättningar samt bristen på blanketter på främmande språk stundom visat sig vara besvärande.

Den lösning av hithörande problem som ligger närmast till hands och som också synes ha föresvävat motionärerna är att föreskriva skyldighet för myndigheterna att meddela sig med en utlänning på hans modersmål i de fall, då det kan antas att utlänningens svenska språkkunskaper är otillräckliga. Som framhållits vid remissbehandlingen av motionerna torde det emellertid varken från praktiska eller ekonomiska synpunkter vara möjligt att åstadkomma en sådan ordning. En svårighet ligger redan däri att det oftast är obekant för myndigheten om vederbörande behärskar svenska språket. Inte sällan måste också tvekan uppstå om vilket språk som kan användas. Det bör även framhållas att i Sverige för närvarande finns representanter för ett hundratal olika nationer och att många talar ett språk som här behärskas av blott ett fåtal personer.

I sammanhanget bör vidare beaktas att bristande språkkunskaper medför olägenheter för invandrare inte bara i de rättsliga hänseenden motionärerna omnämnt utan också på en rad andra områden av samhällslivet såsom t. ex. på arbetsmarknaden, på beskattningsområdet och inom sjuk-, hälso- och socialvården. Det av motionärerna aktualiserade spörsmålet utgör endast ett av de många problem som sammanhänger med utlänningars anpassning i det svenska samhället och torde, som Advokatsamfundet uttalat i sitt remissyttrande, inte i första hand böra ses som ett rättsvårdsproblem utan snarare som en fråga om socialvård i vidsträckt bemärkelse. Flertalet av problemen torde komma att övervägas av den arbetsgrupp för invandrarfrågor som tillsattes år 1966 med uppgift bl. a. att kartlägga de kulturella, sociala och andra problem som möter utlänningar vilka invandrat till Sverige. Arbetsgruppen har i yttrande över motionerna framhållit att den anser det särskilt nödvändigt att tolkfrågan löses samt att gruppen avser att efter hand bidra med konkreta förslag till att så sker. Med hänsyn till redan pågående verksamhet anser arbetsgruppen en särskild utredning i det av motionärerna angivna hänseendet inte vara erforderlig för närvarande.

Spörsmålet har även uppmärksammats från andra utgångspunkter. Som framgår av redogörelsen ovan innehåller besvärssakkunnigas slutbetänkande om förvaltningsförfarandet åtskilliga förslag rörande myndigheternas handläggning av ärenden, där utlänning är part. Betänkandet är efter remissbehandling beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Vidare bör erinras om att Nordiska rådet år 1966 rekommenderat regeringarna i de nordiska länderna att utreda förutsättningarna för en konvention, enligt vilken varje nordisk medborgare skulle ha rätt att bruka det nordiska språk han räknar som sitt i sina kontakter med domstol eller annan offentlig myndighet i Norden.

De av motionärerna aktualiserade problemen bör enligt utskottet bli föremål för närmare överväganden. Någon särskild utredning torde dock ej böra tillsättas. Utskottet anser sig nämligen – mot bakgrunden av vad ovan anförts – kunna utgå från att frågorna i huvudsak kommer att prövas vid den nämnda arbetsgruppens fortsatta verksamhet. Utskottet förutsätter också att Kungl. Maj:t, om så erfordras, tar ytterligare initiativ i den riktning motionärerna åsyftar.

Vad gäller motionärernas erinringar mot den nuvarande ordningen må framhållas att remissyttrandena inte ger stöd åt motionärernas förmodan att det är opraktiskt att förordna tolk varje gång sådan erfordras. Ej heller synes det innebära nämnvärd olägenhet att tolk måste avlägga ed i varje särskilt mål. Slutligen må framhållas att, såsom stadsdomarföreningen påpekat, ett eventuellt uppkommande behov av allmän tolk kan förutsättas bli tillgodosett utan större omgång, om vederbörande domstol gör framställning till Konungen om att sådan tolk skall anställas.

Några remissinstanser framhåller emellertid att frågan om allmän tolk vid domstol är ett spörsmål som kan ses i ett vidare sammanhang, vilket kan vara förtjänt av närmare utredning. Även utskottet anser att det av motionärerna aktualiserade spörsmålet hör samman med den större frågan om de problem som i allmänhet möter utlänningar i rättsliga sammanhang. Denna fråga behandlas av utskottet i dess utlåtande nr 32 till årets riksdag. Här må endast nämnas att arbetsgruppen för invandrarfrågor avser att framlägga förslag rörande bl. a. behovet av tolkar. Det genom förevarande motion väckta spörsmålet kan i

följd härav komma att bli föremål för ytterligare överväganden.

På grund av det anförda finner utskottet någon författningsändring inte vara motiverad för närvarande.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 229–230, 372–373)

Huvudsakligen efter förebild av vad som enligt RB gäller vid förhandling inför domstol föreslår besvärssakkunniga bestämmelser om tolk vid sammanträde för muntlig handläggning. De sakkunniga uppmärksammar emellertid också frågan om hur en myndighet skall förfara när en handling kommer in till myndigheten författad på annat språk än det svenska. Finns hos myndigheten tjänsteman som behärskar språket och förstår handlingens innehåll, bör denna kunna godtas i befintligt skick. Eljest bör myndigheten kunna påfordra att parten låter översätta handlingen till svenska. Huvudregeln bör nämligen vara att skriftväxlingen sker på svenska.

Remissyttrandena

Patent- och registreringsverket upplyser att i praktiken som regel godtas handlingar som är skrivna på danska, engelska, franska, norska eller tyska. För *Gällivare kommun* framstår det som naturligt att översättning t. ex. från finska ombesörjs av myndigheten ex officio.

Överväganden

Den som ej behärskar svenska språket måste som regel ha tolk för att kunna göra sig förstådd hos en myndighet och för att myndigheten skall kunna göra sig förstådd gentemot honom. Den ställning av invandrarland som Sverige numera fått väcker anspråk på att myndigheterna skall meddela sig med samhällsmedlemmarna inte bara på det inhemska språket utan också på andra språk och på att de invandrare som ännu inte hunnit eller kunnat lära sig svenska språket skall kunna använda sitt eget språk vid umgänget med myndigheterna. Den ökande internationella samfärdseln och kontakten över gränserna ställer också sådana krav på de språkliga kommunikationsmedlen. Det kan i dagens läge knappast längre generellt betraktas som den enskildes ensak att sörja för tolk och översättningar vid mellanhavanden med myndigheterna. Dessa kan inte i alla lägen rimligen hävda någon det svenska språkets absoluta hegemoni. Utvecklingen går mot ett mera nyanserat betraktelsesätt.

Å andra sidan går det inte att sträcka sig så långt att myndigheterna generellt åläggs att meddela sig med en icke svenskspråkig person på hans eget språk. Som framgår av första lagutskottets utlåtande stöter en sådan ordning på avgörande praktiska och ekonomiska hinder. Det kan i vissa landsdelar redan vara svårt nog att finna personer som kan tolka sådana världsspråk som franska och spanska. Än mindre är utsikterna givetvis att påträffa någon som kan tolka mera exklusiva språk. Någon skyldighet kan därför redan av rent praktiska skäl inte föreskrivas för myndighet att tillkalla tolk och därmed heller inte någon rätt för part att använda sitt eget språk i stället för det svenska.

Det vore emellertid otillfredsställande att lämna tolkfrågan helt oreglerad. Till en del beror ovissheten i nuvarande rättsläge därpå att myndigheterna inte fått något allmänt bemyndigande att anlita tolk när det behövs. I avsaknad av sådant bemyndigande anser myndigheterna sig förhindrade att vidtala tolk fastän sådan behövs och finns tillgänglig. Så mycket borde därför åtminstone kunna göras att myndigheterna i förvaltningslagen bemyndigas att tillkalla tolk när det är sakligen påkallat och praktiskt möjligt. Kostnaden för tolk synes då naturligen böra betraktas som en allmän omkostnad för myndighetens verksamhet. Den bör därför bestridas med allmänna medel, dvs. kommunala medel hos de kommunala myndigheterna och statsmedel hos de statliga myndigheterna. För den som fullgör uppdrag som tolk i tjänsten kommer dock

givetvis inte något särskilt arvode i fråga för uppdraget.

Den som är allvarligt hörsel- eller talskadad bör i motsvarande mån kunna räkna med att myndigheten tillkallar tolk, när sådan behövs för muntligt förhör eller meningsutbyte och finns tillgänglig.

Vid bedömningen av om det är sakligen påkallat att tolk tillkallas räcker det inte att konstatera att parten inte behärskar svenska språket. Hänsyn måste också tas till sakens beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som parten förebringar samt kostnaden betraktad i relation till sakens vikt för parten. Det förekommer typer av förvaltningsärenden, t. ex. patent- och varumärkesärenden, där kostnadstäckning sker genom avgifter. I sådana och liknande ärenden är det naturligt att anlägga ett affärsmässigt betraktelsesätt och begära av parten att han själv står för översättningar och annan tolkhjälp som kan behövas. Vill en part åberopa mycket omfattande dokumentation, ter det sig vidare föga rimligt att myndigheten till en kostnad av kanske flera tusen kronor står för översättning. Tolkservicen måste hållas inom en rimlig ekonomisk ram. Dessa skilda återhållande moment har i lagtexten beaktats på så sätt att som förutsättning för tillkallande av offentlig tolk krävs att det är *skäligen* påkallat att tolk anlitas. De har vidare lett till att paragrafen placerats i avsnittet med särskilda bestämmelser för vissa partsärenden. Härigenom blir dess räckvidd ytterligare begränsad.

Besvärssakkunnigas lagtext

8 kap. 5 §.

Kan vad som annorledes än genom viss part tillföres ärendet vara av betydelse för dess avgörande, skall myndigheten, i den mån ej bestämmelserna i 3 § andra stycket till annat föranleda, giva honom till känna vad sålunda förekommit. Handling skall i sådant fall delgivas honom och tillfälle därjämte lämnas honom att inom utsatt tid yttra sig över densamma.

Vad i första stycket sagts skall dock ej gälla, där tillkännagivande av särskild anledning finnes obehövligt eller med ärendets avgörande icke kan anstå eller hinder eljest möter.

8 kap. 23 §.

Om uppgift av betydelse för ärendes avgörande, som under utredningen tillföres ärendet annorledes än skriftligen, skall anteckning göras.

11 kap. 2 §.

Beslut skall grundas å vad handlingarna innehålla och vad eljest förekommit i ärendet. Har domstol företagit ärendet till huvudförhandling, skall beslutet grundas å vad vid förhandlingen förekommit.

Förvaltningslagen

15 §.

Slutligt beslut, som går part emot, får icke meddelas utan att myndigheten underrättat parten om upplysning, yttrande eller annat, som tillförts ärendet genom annan än honom själv och som han enligt 6 § kan få del av, samt lämnat parten tillfälle att yttra sig över det. Underrättelsen kan vara skriftlig eller muntlig och bör anvisa tid och sätt för yttrandet.

Ärende får dock avgöras utan sådan underrättelse, om det av särskild anledning är nödvändigt eller underrättelsen kan medföra fara för att beslutet icke blir genomfört. Detsamma gäller om intet väsentligt partsintresse eftersättes genom att underrättelse underlåtes.

Besvärssakkunnigas lagtext

15 kap. 1 §.

I fråga om utredningen i besvärsärende skola med de tillägg och inskränkningar, som nedan i detta kapitel angivas, gälla bestämmelserna i 8 kap. och därjämte, om besvärsmyndigheten är domstol, vad som stadgas i 9 kap. Därvid skall iakttagas, att vad i 8 kap. föreskrives om myndigheten skall avse besvärsmyndigheten.

15 kap. 4 §.

Finnes motpart till klaganden eller förekommer annan med motstående intresse, skall beslutsmyndigheten, där det ej av särskilda skäl finnes obehövligt, delgiva honom besvärsinlagan med därvid fogade handlingar så ock det överklagade beslutet, om detta icke förut givits honom till känna. Föreläggande skall därvid meddelas honom att inom viss tid till beslutsmyndigheten inkomma med skriftlig förklaring över besvären.

15 kap. 7 §.

Därest delgivning med part enligt 4 eller 6 § ej skett i erforderlig omfattning, skall besvärsmyndigheten tillse, att bristen avhjälpes.

Förvaltningslagen

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 321–325, 382–383, 425–426.

Föreskrifter om kommunikation har tillkommit i åtskilliga författningsbestämmelser om disciplinära åtgärder. Sålunda stadgas t. ex. i 6 kap. 30 § skolstadgan den 6 juni 1962 (nr 439) att, innan avstängning eller annan åtgärd för tillrättaförande av elev i grundskolan besluts, skolstyrelsen skall samråda med barnavårdsnämnden samt bereda eleven och föräldrarna tillfälle att yttra sig. Motsvarande föreskrifter finns också i fråga om elever i övriga skolformer. Enligt 24 § statstjänstemannalagen och 24 § kommunaltjänstemannastadgan skall, innan fråga om disciplinär bestraffning av tjänsteman avgörs, tillfälle beredas honom att skriftligen eller, om han påfordrar det eller det eljest finnes lämpligt, vid muntligt förhör uttala sig om vad som åberopas mot honom. Som ytterligare exempel kan nämnas 72 § lagen den 6 maj 1964 om behandling i fångvårdsanstalt som föreskriver att förhör skall hållas med den intagne, innan disciplinär åtgärd besluts, och 19 § lagen den 3 juni 1966 (nr 413) om vapenfri tjänst, enligt vilken den tjänstepliktige skall vid förhör få tillfälle att förklara sig, innan tillrättavisning meddelas. I 23 § lagen den 4 juni 1964 (nr 450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet stadgas att i ärende, som handläggs av övervakningsnämnd, den dömde skall få tillfälle att yttra sig, om det lämpligen kan ske och hans hörande ej finnes vara utan gagn. Begär han att bli muntligen hörd i ärende hos

nämnden, skall tillfälle beredas honom därtill.

Uteslutning ur arbetslöshetskassa får inte beslutas utan att medlemmen först getts skälig tid att avge förklaring över den omständighet som föranleder uteslutningen. Därom stadgas i 12 § KF den 14 december 1965 (1964: 495) om erkända arbetslöshetskassor.

Sedan bidragsförskott sökts skall, under förutsättning att den underhållsskyldiges vistelseort är känd eller kan utrönas, omedelbart till honom avsändas meddelande om ansökningen med föreläggande att, därest han har något att anföra i anledning av ansökningen, inom viss kort tid muntligen eller skriftligen yttra sig. I meddelandet skall tillika lämnas underrättelse om stadgandena i 2 § b) (att bidragsförskott inte utgår, om det finns grundad anledning anta att den underhållsskyldige i vederbörlig ordning betalar fastställt underhållsbidrag ej understigande vad som skulle utgå som bidragsförskott) och c) (att bidragsförskott inte utgår om det finnes uppenbart att den underhållsskyldige annorledes sörjt eller sörjer för att barnet får motsvarande underhåll) samt 4 § tredje stycket (om grunder för beräkning av bidragsförskott). Härom läses i 7 § lagen den 21 maj 1964 (nr 143) om bidragsförskott.

I 47 § folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198) sägs att, innan underställt ärende avgörs, person och kommun som får föra talan i ärendet skall beredas tillfälle att yttra sig. När talan förts mot länsstyrelses eller domkapitels beslut, skall enligt 51 § förordningen beslutsmyndigheten inhämta yttrande från folkbokföringsmyndighet, som tidigare yttrat sig i ärendet, och bereda den som, förutom klaganden, får föra talan tillfälle att yttra sig. Vid ansökan om mantalsskrivning med avvikelse från stommen till mantalslängden skall enligt 64 § folkbokföringskungörelsen den 9 juni 1967 (nr 495) den vars mantalsskrivning är i fråga och den kommun som berörs, dock ej sökanden, av myndigheten lämnas tillfälle att yttra sig i ärendet. Yttrande inhämtas på det sätt myndigheten finner enklast och snabbast. Det får inhämtas per telefon.

Från praxis kan antecknas att i RÅ 1965 Fi 1211 återförvisades ett mål för ny handläggning, eftersom den skattskyldige inte hos prövningsnämnden fått tillfälle bemöta taxeringsintendentens yrkande.

Den i 19 § barnavårdslagen stadgade skyldigheten för barnavårdsnämnd att, innan den avgör ärende, underrätta den ärendet rör om vad som framkommit vid utredningen ansågs i RÅ 1966 ref. 12 ej uppfylld, då utredningshandlingarna visserligen i rekommenderat brev med mottagningsbevis avsänts till vederbörande, men denne inte utlöst försändelsen.

Vidare kan nämnas RÅ 1966 I 126. Klaganden hade i besvär i tjänstetillsättningsärende hos Stockholms stads besvärsnämnd hemställt att nämnden skulle bereda honom tillfälle att ta del av socialnämndens blivande yttrande och de förordnades eventuella förklaringar över hans besvär samt ge honom möjlighet att ingå i svaromål. Nämnden avgjorde emellertid målet utan att tillmötesgå hans hemställan. I utslag över de kommunalbesvär han anförde över nämndens beslut anförde överståthållarämbetet bl. a. att det inom förvaltningsområdet torde vara en allmänt rådande praxis att klagande part i tillsättningsärende, vilken begärt att före besvärsmålets avgörande få komma i tillfälle att kunna bemöta inkomna yttranden eller förklaringar från medsökande, bereds sådan möjlighet av besvärsmyndigheten, om inte särskilda skäl talar däremot. Då emellertid sådan kommunikation inte finns föreskriven i lag eller författning kunde nämndens underlåtenhet inte läggas till grund för att beslutet i huvudsaken ej skulle ha tillkommit i laga ordning. Besvären lämnades därför utan bifall. Regeringsrätten lämnade på de av överståthållarämbetet angivna skälen de fullföljda besvären utan bifall. Saken togs sedermera upp av JO som begärde upplysningar om besvärsnämndens praxis. Då av erhållna upplysningar framgick att nämnden ändrat denna så att sådant kommunikationsförfarande som målet gällde numera äger rum, föranledde saken ingen

vidare åtgärd från JO:s sida (JO 1968 s. 362).

JO har också uttalat sig om laglighet och lämpligheten av s. k. stupstocksremisser. Det hade påtalats att en länsstyrelse i ansökningsärenden, sedan remissyttranden inhämtats, brukade tillställa sökanden samtliga originalhandlingar med föreläggande att, om han hade för avsikt att fullfölja ärendet, inkomma med samtliga handlingar jämte sitt yttrande inom utsatt tid, vid äventyr att ärendet eljest avskrivs från vidare handläggning. JO angav som sin uppfattning att laga stöd saknas för denna praxis och att den strider mot de enskilda parternas berättigade intressen. I sitt beslut utvecklade JO också sin allmänna syn på kommunikationsrutinerna och förklarade bl. a. att länsstyrelsens praxis att kommunicera originalhandlingar sedan länge tillämpats i förvaltningen och betingades av vägande praktiska skäl (JO 1968 s. 235).

I ärende om rättssäkerhetssynpunkter på handläggningsrutiner vid beredning genom automatisk databehandling av vissa ansökningsärenden (JO 1968 s. 225) anförde JO att, om sökanden bereds tillfälle att ta del av resultatet av dataregistreringen och den därtill anknutna kontrollen i form av ett behörighetsbesked e. d., kommunikations- och kompletteringssynpunkterna tillgodoses så långt det är möjligt på det stadiet, under förutsättning att sökanden i samband med delgivningen också får all den information som behövs för att han skall kunna förstå innebörden av beskedet och dra de rätta slutsatserna om behovet av komplettering eller tillrättaläggande från hans sida. JO rekommenderade också ett system med preliminära beslut som lämnar utrymme för ett internt rättelseförfarande.

Regeringsrätten beslöt den 15 mars 1966 meddela sina föredragande vissa anvisningar med avseende på deras handläggning av fråga om kommunikation:

Ett avgörande till nackdel för enskild part får ej grundas på material, som denne icke haft tillfälle att bemöta. Skrift, genmäle, yttrande eller utlåtande, som inkommit under skriftväxlingen och som icke förut delgivits enskild part, skall därför tillställas parten genom föredragandens försorg. Detsamma bör gälla myndighet eller kommun, som intager partsställning. Kommunikation må dock underlåtas, om den synes överflödig, t. ex. därför att målet med säkerhet kan väntas bli avgjort till partens förmån eller skriften, genmälet, yttrandet eller utlåtandet endast innebär ett blankt avstyrkande eller vidhållande av tidigare intagen ståndpunkt, alltså utan att ny motivering lämnas eller nya uppgifter framkommer. Vidare må kommunikation underlåtas, om målet är brådskande och handlingen i fråga icke synes ha avgörande betydelse för målets utgång. – – –

I sitt dechargememorial 1968: 15 s. 12 anför konstitutionsutskottet.

Den utförda granskningen ger vid handen att kommuniceringsfrågorna ofta behandlas efter skilda principer i olika departement. Även inom samma departement förekommer ibland skiljaktigheter i praxis. Ett allmänt intryck är att dessa frågor handläggs ganska schablonmässigt och att hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet i allmänhet inte sker. Riktlinjen synes i de flesta departement vara att kommunicering äger rum endast om parten särskilt begärt detta, medan man eljest i allmänhet inte vidtar denna åtgärd.

Utskottet finner för sin del önskvärt att spörsmålet om kommunicering av utredningsmaterial ägnas större uppmärksamhet inom departementen än som nu sker och att samma riktlinjer för frågans bedömning tillämpas av olika departement. Då genom ett remissutlåtande nya upplysningar eller synpunkter tillförts ett ärende bör utlåtandet som regel delgivas parten och tillfälle beredas denne att yttra sig över det nya materialet. Kommunicering bör dock endast avse sådant material som kan vara av betydelse för ärendets avgörande. Utskottet förordar sålunda inte att infordrade remissyttranden rutinmässigt skall tillställas parterna. Kommunicering bör ske först sedan behovet av denna åtgärd noggrant prövats. Ifall part direkt begärt att få ta del av yttrande eller att få avge påminnelser, bör dock detta önskemål efterkommas om det inte av särskild anledning befinns olämpligt.

Kommunicering kan ske i olika former. Utskottet har uppmärksammat skillnader i praxis härvidlag. Vissa departement tillställer parten endast underrättelse om att remissyttranden inkommit och finns tillgängliga hos kommissionären. Yttrandena översänds då till parten först efter framställning därom och i vissa fall mot expeditionsavgift och kommissionärsarvode. På andra håll översänds däremot avskrift av inkomna yttranden utan att särskild framställning avvaktas. Utskottet finner önskvärt, att sistnämnda förfarande tillämpas i alla de

fall där behov av kommunicering befunnits föreligga och att sådan delgivning sker utan kostnad för parten.

Avslutningsvis kommer härefter att i sammandrag återges JO:s framställning år 1961 om en allmän föreskrift om kommunikation (ämbetsberättelsen 1962 s. 339).

JO tar till utgångspunkt att det mången gång inte är möjligt att med tillbörlig grad av säkerhet bedöma tillförlitligheten av införskaffade upplysningar utan att den saken angår fått tillfälle att yttra sig över dem. Kommunikation förebygger alltså felbedömningar och förhastade beslut. Vidare stärker den förtroendet för myndigheterna. Beträffande gällande rätt uttalade JO i framställningen liksom vid flera andra tillfällen att det i myndighets allmänna skyldighet att sörja för att ett ärende blir såvitt möjligt allsidigt och grundligt utrett ligger en viss skyldighet att lämna part tillfälle att yttra sig över förebragt utredningsmaterial om det är av betydelse för ärendets prövning och kan ske utan olägenhet.

JO:s framställning exemplifieras med fall av enligt JO:s mening oriktigt underlåten kommunikation *dels* i ansökningsärenden, *dels* i ärenden angående indragning eller minskning av förmåner, återkallelse av tillstånd, entledigande från tjänst m. m., *dels* i ärenden angående förpliktande eller eljest betungande beslut.

Exemplen i den första gruppen gäller bl.a. avslag på ansökan om tillstånd att uppsätta reklamskylt invid allmän väg (grundat på ortskännedom och rättsliga överväganden), avslag på ansökan om körkort för motorcykel (grundat på anmärkningar mot sökanden i nykterhetshänseende), avslag på ansökan om tillstånd att förvärva hagelgevär (grundat på anmärkningar om spritmissbruk och oregelbundet liv) och avslag på besvär över att ansökan om tillstånd till handel med lump och skrot avslagits (grundat på upplysning om deklarationsförsummelser).

I de andra och tredje grupperna nämns som exempel återkrav av familjebostads- och bränslebidrag (grundat på uppgifter om försummad uppgifts- och anmälningsskyldighet), återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen (grundad på polisutredning om depression och omdömeslöst handhavande av vapnet), återkallelse av importtillstånd (grundad på uppgifter om brott mot tillståndsvillkor), återkallelse av körkort (grundad på yttranden från polismyndighet, nykterhetsnämnd m. fl.), entledigande av tjänsteman (grundat på uppgifter om olämpligt uppträdande utom tjänsten), överförande av tjänsteman till övergångsstat (grundat på inhämtade upplysningar), tvångsvis läkarundersökning av tjänsteman (grundad på överväganden om förefintligheten av faktiska förutsättningar för sådan undersökning), utdömande av vite (grundat på sammanställt utredningsmaterial; ej tillfälle göra invändning t. ex. om laga förfall). Beträffande återkallelsebesluten anmärker JO särskilt att det ofta är nödvändigt att meddela interimistiska beslut, innan tillfälle beretts vederbörande att bemöta framställda anmärkningar. Detta gäller även om det på grundval av preliminära uppgifter synes »självklart» att återkallelse skall ske.

Från senare ämbetsberättelser kan nämnas följande fall där JO betecknat underlåten kommunikation som förfarandefel: 1963 s. 341 (avslag på ansökan om uppehållstillstånd), 1963 s. 361 (beslut att folkpension skall utbetalas till annan än den pensionsberättigade), 1965 s. 306 (avslag på ansökan om tillstånd att förvärva jordbruksfastighet), 1965 s. 473 och 1967 s. 173 (relegation av skolelev), 1966 s. 606 (återkallelse av droskägartillstånd), 1967 s. 340 (avförande ur mantalslängd), 1967 s. 367 (arbetstagare ej hörd i mål om arbetsgivares ansvar för preliminär skatt), 1967 s. 555 (beslut om svenskt medborgarskap för barn utan att fadern hörts), 1967 s. 556 (namnförväxling i ärende om naturalisation).

De exempel, som JO:s ämbetsberättelser ger på åsidosättande av kommunikationsgrundsatsen, handlar till övervägande delen om återkallelser av tillstånd och likartade avgöranden samt avslag på framställningar. I de flesta fallen har uppgifter, som innefattat anmärkningar mot den enskildes kompetens, personliga egenskaper, uppträdande

o. d., lagts till grund för det för den enskilde ofördelaktiga beslutet utan att han haft tillfälle att bemöta anmärkningarna och vederlägga det som varit sakligt oriktigt eller obefogat. Inte heller har han kunnat försvara det som framstått som försummelse från hans sida genom att åberopa ursäktande eller förmildrande omständigheter. I några av exemplen har besluten vilat på grunder, som i och för sig varit bärande, men parten har inte fått chansen att anföra sådana motfakta som laga förfall och god tro. Ej heller har han haft möjlighet att eljest jämka sin talan så att den blivit rättsligen godtagbar.

Bortsett från några ärenden om disciplinär bestraffning, utdömande av vite och tvångsvis läkarundersökning lyser de förpliktande eller betungande besluten med sin frånvaro. Anledningen härtill torde främst vara att JO hämtat sina exempel från områden där kommunikationsskyldigheten är oreglerad och att denna i allmänhet är reglerad av specialförfattningar för ärenden angående förpliktande beslut. Det möter heller inte några svårigheter att finna exempel i JO:s ämbetsberättelser på brister vid tillämpning av t. ex. taxeringsförordningens, barnavårdslagens eller nykterhetsvårdslagens kommunikationsbestämmelser. Men kommunikationsföreskrifter saknas t. ex. i byggnads- och hälsovårdsstadgorna beträffande de skilda slag av föreläggande och förbud som kan meddelas med stöd av bestämmelser i dessa författningar. Det är emellertid så uppenbart att sådana beslut inte skall meddelas utan att sakägaren först haft tillfälle att ta sina intressen tillvara att myndigheterna mera sällan torde bryta mot kommunikationsgrundsatsen här.

Utländsk rätt

Följande exempel ur andra länders lagstiftning om förvaltningsförfarandet kan bidra till att belysa de olika problemlösningar som är tänkbara.

Redogörelsen inleds lämpligen med 17 § i *den norska loven om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*, där följande föreskrivs.

Før vedtak treffes, skal den eller de som er part i saken varsles og gis anledning til å uttale sig innen en naermere angitt frist. Fristen løper fra avsendelsen av varslet når ikke noe annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre rede för hva saken gjelder, og ellers inneholde det som anses påkrevet for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. Forhåndsvarsel kan også sløyfes når vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale sig, eller slikt varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

I motiven (Ot.prp. nr 38 1964/65 s. 56) diskuteras främst vilka förbehåll som bör göras i en allmän regel om forhåndsvarsling. Där hänvisas bl. a. till en formulering i prisloven – »når slik varsling er praktisk ugjennomførlig eller kan medføre fare for at den påtenkte regulering vil bli omgått eller dens effektivitet ellers vil bli svekket». – Förbehållet betecknas som nödvändigt vid många andra tillfällen, t. ex. när hälsoskäl gör ett snabbt ingripande nödvändigt samt över huvud taget när man måste handla raskt för att inte utsätta liv eller egendom för fara. Det påpekas också att vissa förvaltningsbeslut verkställs på platsen, t. ex. polisens åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt brandväsendets order under släckningsarbete. I andra fall kan det vara ärendemängden som gör det praktiskt omöjligt att nå varje enskild part, exempelvis i ransoneringsärenden och ärenden angående kvotering och licenser. Genom att ett effektivt rättelseförfarande anordnas kan forhåndsvarsling också undvaras. Jfr ordningen med interimistiska beslut som omprövas efter framställda erinringar.

Om varslets form sägs att en skriftlig till parten ställd underrättelse är mest betryggande men att varslet i många fall bör kunna ges muntligen – t. ex. per telefon –

och att ibland offentligt kungörande passar bäst.

Medan undantagen i tredje stycket första meningen tar sikte på ärendets art och arbetsmängden, åsyftas med de undantag som stadgas i styckets andra mening fall då beslutet innebär bifall till en framställning från parten eller hävande av ett förbud eller påbud som bara angår den det är riktat mot. Vidare nämns fall då beslutet uteslutande bygger på upplysningar från parten. Ytterligare pekas på att parten kan ha avstått från varsel eller på tidigare stadium under beredningen fått möjlighet att uttala sig. Det framhålls särskilt att undantagsregeln får tillämpning i ärenden där någon i konkurrens med andra söker en tjänst eller ett tillstånd. Han vet då att ett beslut skall fattas och kan utan vidare komplettera de upplysningar han har gett.

Förbundsrepubliken Tyskland: 21 § Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1963.

Innan en förvaltningsakt meddelas, som ingriper i en sakägares rättigheter, bör sakägaren beredas tillfälle att yttra sig över de på avgörandet inverkande omständigheterna. Motsvarande gäller, innan avslag meddelas på en framställning som syftar till meddelande av en förvaltningsakt.

Hörande får underlåtas när åtgärden på grund av omständigheterna i det enskilda fallet inte påkallas. Det är särskilt fallet när

1. ett omedelbart avgörande framstår som nödvändigt på grund av fara i dröjsmål eller för allmänt intresse;
2. genom hörandet stadgad beslutsfrist skulle åsidosättas;
3. myndigheten skall utfärda en allmän föreskrift eller likartade förvaltningsakter i stort antal.

I motiven sägs att en rättslig reglering är tvingande nödvändig på grund av bristande enhetlighet i rättspraxis och att det gäller att finna den rätta avvägningen mellan rättssäkerhetsintresset och intresset av elasticitet och enkelhet i förvaltningsförfarandet. Huvudregeln tar syfte på situationer då en betungande förvaltningsakt eller ett avslag på framställning om en förvaltningsakt övervägs. Intet skyddsvärt intresse av att bli hörd har den som ej betungas av akten och inte heller den som får sin framställning bifallen. Genom att »bör» och inte »skall» används får myndigheten ett visst spelrum. I alla typiska fall blir myndigheten dock förpliktad att höra sakägaren. Men i atypiska fall kan den se bort från hörandet på påvisbara, speciella, vägande grunder. Vissa atypiska fall regleras särskilt i andra stycket.

Skyldigheten att höra sakägaren över utredningsmaterialet begränsar sig till omständigheter som bedöms vara av betydelse för avgörandet. Eljest skulle handläggningen fördröjas i onödan. Däremot fästs intet avseende vid om sakägaren är bekant med materialet eller ej. Eljest skulle hörandet bara skydda mot ett överraskningsmoment i avgörandet. Det betonas att reglerna inte förutsätter att sakägaren hörs i den meningen att myndigheten verkligen får ett yttrande från honom. Det räcker att han får tillfälle att uttala sig. Vidare framhålls att det av myndighetens skyldighet att omsorgsfullt utreda sakläget kan följa att myndigheten bör bereda sakägaren tillfälle att uttala sig muntligen vid förhör inför myndigheten e. d.

Till undantaget i andra stycket punkt 1. fogas påpekandet att interimistiskt beslut bör meddelas där det låter sig göra för att hörande skall kunna äga rum innan saken avgörs slutligen.

Med punkt 3. avses framför allt beslut som meddelas ex officio. Men undantaget sägs också kunna få tillämpning på beslut efter framställning, t. ex. på beslut, som grundas på automatisk databehandling.

Jugoslavien: 7 § Lag 1956 reglerande den allmänna administrativa proceduren

Innan ett beslut fattas, skall parten lämnas tillfälle att uttala sig om fakta och omständigheter som är av betydelse för avgörandet.

Utan partens hörande i förväg får beslut fattas endast i fall som lag medger.

Polen: 8 § Lag 1960 om administrativ procedur

Innan ett beslut fattas, skall myndigheten bereda parten tillfälle att yttra sig över åberopade bevis och aktmaterialet och rörande yrkanden. Undantag härifrån får göras endast

i fall där avgörandet inte kan anstå på grund av fara för liv eller hälsa eller för obotlig materiell skada.

Schweiz: Artikel 27 Entwurf vom 24.9.1965 Bundesgesetz über das Verwaltungsfahren

Innan en förvaltningsakt meddelas, som inte avser ren verkställighet, hör myndigheten parterna, om akten skulle kunna vålla dem men, som inte går att bringa ur världen genom ett senare upphävande av akten.

När det är fara i dröjsmål, kan myndigheten underlåta höra parterna.

Artikel 28 samma utkast

I en sak med motstående intressen mellan flera parter hör myndigheten varje part över det hans motpart förebringat, om det synes vara av betydelse och inte uteslutande går till hans fördel.

Spanien: Artikel 91 Ley de procedimiento administrativo 1958

Efter utredningens slutförande och omedelbart före beslutsförslagets avlämnande underrättas parterna om förfarandets resultat. De äger därefter inom en frist på mellan tio och femton dagar ge in det som synes dem väsentligt som underlag för avgörandet och förebringa det som de vill försvara sig med.

Litteratur

Wennergren, Förvaltningsförfarandets påföljder, då ansöknings- eller besvärshandlingar är ofullständiga, Förvaltningsrättslig tidskrift 1962 s. 216, jfr. s. 247 och 1963 s. 148.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 325–331, 383–384, 426, 572–575, 583, 709–711.)

Efter sin redogörelse för gällande rätt förklarar besvärssakkunniga att den allmänna rättsgrundsatsen att »ingen skall dömas ohörd» är djupt rotad i människans känsla för rättvisa. Den är betingad av krav på materiell sanning. Primärt ter den sig som ett medel att vinna allsidig belysning av saken men den säkrar också en anständig och hänsynsfull behandling. Uppfattningen om grundsatsens räckvidd växlar. Lagstiftning har därför en viktig uppgift att fylla.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det inte tillräckligt att parten har rätt till insyn i utredningsmaterialet. Det måste krävas av myndigheten att den gör parten bekant med materialet och ger honom tillfälle att yttra sig över det. Sådana åtgärder kan kallas kommunikationsåtgärder. De kan vara muntliga eller skriftliga. En skriftlig kommunikation kan gå till på olika sätt. Den från myndighetens synpunkt bekvämaste formen är den då myndigheten underrättar parten om att ett ärende är anhängigt och om att handlingarna finns tillgängliga. Den vanligaste formen av kommunikation innebär att myndigheten upplyser parten om utredningsmaterialet genom att tillställa honom vissa viktigare, utvalda delar av däri ingående skrifter – i original eller avskrift – eller genom att lämna en skriftlig redogörelse för materialet. Samtidigt bereds parten tillfälle att inom viss utsatt tid yttra sig över det som sänts över. Längst i kommunikation går den myndighet som tillställer parten allt utredningsmaterial rent rutinmässigt utan prövning av materialets betydelse för utredningen.

Besvärssakkunniga finner övervägande skäl tala för att för skriftlig kommunikation väljs den form, som innebär att det beträffande utredningsmaterialet prövas om det är av beskaffenhet att böra kommuniceras, och att vid kommunikationen materialet tillställs parten jämte det att tillfälle bereds honom att inom utsatt tid yttra sig över det. Skriftligt material bör tillställas parten i avskrift.

Ledamoten Petrén är på denna punkt av annan mening än besvärssakkunnigas majoritet och anför i särskilt yttrande (s. 709) att sammankopplingen av tillkännagivande för parten av betydelsefullt material med beredande av tillfälle för honom till yttrande är olämplig. Han anser att myndigheten successivt bör hålla parten orienterad om vad som sker i ärendet. Vidare finner han det svårförståeligt varför upplysningsfunktionen oupplösligt skall förbindas med den utredningsåtgärd som ligger i en anmodan till parten att yttra sig. Uppenbarligen kan läget ofta vara det att ett för utgången betydelsefullt dokument kommer in, om vilket

parten rimligen bör få kännedom men rörande vilket det inte finns någon anledning att införskaffa yttrande från honom eller tillfälle till yttrande inte kan lämnas på grund av fara i dröjsmål. Parten bör naturligtvis ändå få del av dokumentet. Enligt Petréns mening bör därför en bestämd skillnad göras mellan de två momenten eftersom de har helt olika funktioner. Part bör i relativt vidsträckt omfattning få kännedom om material som är betydelsefullt för ärendets utgång. Blott få undantag från den huvudregeln torde behövas. Formellt tillfälle att yttra sig över delgivet material skall myndigheten vara skyldig att ge parten endast i den omfattning myndigheten bedömer tänkbart att parten har något av värde att tillföra utredningen i ifrågavarande avseende.

Besvärssakkunniga uppehåller sig också något vid tillvägagångssättet vid muntlig kommunikation med part i samband med besök av honom hos myndigheten, genom telefonsamtal och vid sammanträden. De sakkunniga uttalar att enhetliga former för muntlig kommunikation ej behövs.

Redan av arbetstekniska skäl sägs kommunikationsskyldigheten böra begränsas. Myndighetens åligganden bör stå i rimligt förhållande till å ena sidan den nytta parten får och å andra sidan intresset av enkel, snabb och effektiv handläggning.

Skyldigheten bör först och främst begränsas till material, som kan vara av betydelse för ärendets avgörande. Sekretesskrävande material kan dock givetvis ej kommuniceras. Vid tveksamhet om visst materials betydelse för avgörandet rekommenderas myndigheten att ta det säkra för det osäkra och kommunicera det.

Ytterligare begränsningar i kommunikationsskyldigheten följer av kommunikationens ändamål. Kommunikation är sålunda vanligen obehövlig i ärenden, som avgörs till parts förmån. En ansökan bör kunna bifallas, utan att utredningsmaterialet kommunicerats med sökanden, och en besvärstalan bör kunna avslås utan att motpart hörts. Obehövlig är kommunikation också när parten på andra vägar redan fått del av visst material och kan förmodas självmant komma in med sina synpunkter.

En i och för sig behövlig och önskvärd kommunikation måste, när det är fara i dröjsmål, kunna underlåtas. Möjligheter att meddela interimistiska beslut bör dock utnyttjas i sådana fall.

Avbrutna kommunikationsförbindelser och andra tekniska hinder kan också omöjliggöra eller starkt försvåra kommunikation av utredningsmaterial.

Yttrande över kommunicerat utredningsmaterial bör kunna lämnas muntligen. Myndigheten skall då dokumentera det genom tjänsteanteckningar.

Som tidpunkt för kommunikation bör väljas den då åtgärden kan beräknas ge det bästa utbytet från utredningssynpunkt. Det kan inte alltid undvikas att kommunikation måste verkställas mer än en gång i ett ärende.

Den omständigheten att parten hemställt att innan ärendet avgörs få ta del av utredningsmaterialet bör inte inverka på kommunikationsskyldigheten. I många fall ter det sig dock som en naturlig serviceåtgärd att villfara partens begäran utan prövning av kommunikationsåtgärdens behövlighet m. m.

I ärenden med konkurrerande sökande bör i princip det material som en sökande förebringar och som kan antas vara av betydelse för ärendets avgörande ges övriga sökande till känna. Praktiska svårigheter torde dock mången gång lägga avgörande hinder i vägen härför.

Om *muntliga uppgifter* framhåller besvärssakkunniga att de kan tillföras ett ärende under dess utredning under hand från tjänstemän, myndigheter, sakkunniga och andra utomstående. Vidare märks sammanträden för muntlig handläggning. Det föreslagna kommunikationsstadgandet förutsätter för sin tillämpning att muntligt utredningsmaterial som kan vara av betydelse för ärendets avgörande dokumenteras. Dokumentation fordras också för att materialet skall kunna stå till förfogande i tillförlitligt skick när ärendet avgörs och vara tillgängligt för besvärsmyndighet, om beslutet

överklagas, eller eljest då anledning förekommer att saken skärskådas på nytt. Vid sammanträde för muntlig handläggning verkställs dokumentationen lämpligast genom anteckning i protokoll. Motsvarande gäller vid syn. I andra fall kan dokumentationen lämpligen ske genom anteckningar på handlingar i akten eller på särskilda handlingar. Kort sammandrag av uppgifterna torde i regel vara tillräckligt. Noteringarna bör ske med beständig skrift, innehålla fullständig uppgift om källan samt vara daterade och signerade. Muntliga uppgifter som lämnas i förtroende under sluten överläggning till beslut eller därmed jämförbara förhållanden bör inte antecknas. Visst utrymme torde enligt besvärssakkunniga också finnas för utbyte av förtroliga meddelanden mellan tjänstemän t. ex. i tjänstetillsättningsärenden utan dokumentationsskyldighet. Då muntligt samråd äger rum med tjänsteman hos annan myndighet bör dock enligt besvärssakkunnigas mening en dokumentationsskyldighet iakttas åtminstone i så måtto att anteckning görs om *att* samrådet ägt rum.

Besvärssakkunniga bedömer det vara av vikt att få i lag fastslaget att en myndighet inte får *grunda sitt avgörande* på annat material än sådant som förekommit i ärendet, dvs. först och främst handlingarna rörande saken, iakttagelser vid syn o. d. samt vad som förevarit vid sammanträde för muntlig handläggning. Vid tillämpningen är också att beakta att i princip bara sådant material får beaktas som parten haft möjlighet att ta del av.

Besvärssakkunniga erinrar om att enligt kommunikationsstadgandet i 8 kap. 5 § kommunikation av utredningsmaterial får underlåtas, då det av särskild anledning finnes obehövligt eller med ärendets avgörande inte kan anstå och uttalar att stadgandet i och för sig passar även för *besvärsärenden*. Tillämpningen måste emellertid anpassas efter det relativt sett större krav på grundlighet som följer av ärendets egenskap av besvärsärende. Att underlåta kommunikation på grund av att det brådskar med ärendets avgörande torde t. ex. endast i sällsynta undantagsfall komma i fråga i besvärsärenden. Besvärssakkunniga anser därför att det varken i detta avseende eller beträffande utredningsbefogenheter och utredningsåtgärder i övrigt behövs särskilda regler för besvärsförfarandet. Samma regler bör kunna gälla som i första instans.

Om kommunikation av en besvärsskrift med företrädare för motstående intressen anför besvärssakkunniga att sakägare ej sällan förekommer vilka inte uppträtt som motparter till klaganden vid ärendets handläggning hos beslutsmyndigheten. Handlingarna bör genomgås till utrönande av om några presumtiva motparter förekommer. Kommunikation bör i tveksamma fall hellre äga rum än underlåtas.

Är en besvärstalan uppenbart ogrundad eller kan besvären uppenbarligen inte tas upp till saklig prövning, framstår kommunikation med motpart som obehövlig och besvärsförfarandet bör inte tyngas och motpart inte belastas genom någon kommunikationsåtgärd. Någon direkt motsvarighet till stadgandet i 52: 7 RB att ändring ej får göras i underrätts beslut såvitt angår motparts rätt, med mindre denne lämnats tillfälle att förklara sig, anser besvärssakkunniga ej lämplig. I stället föreslås att kommunikation skall ske, där det ej av särskilda skäl finnes obehövligt.

Besvärssakkunniga framhåller att det är angeläget att ett besvärsärende inte avgörs utan att erforderlig *delgivning av utredningsmaterial* ägt rum. Därför bör det åläggas besvärsmyndigheten att kontrollera att beslutsmyndigheten fullgjort sin skyldighet att delge part det som tillförts ärendet under besvärsstadiet vid dess förberedande handläggning av detsamma. Felas delgivning skall besvärsmyndigheten bota bristen.

Remissyttrandena

Den föreslagna regeln om kommunikation i 8 kap. 5 § *tillstyrks i sina väsentliga delar* av *regeringsrättens ledamöter, JO, Svea hov-*

rätt, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, försäkringsdomstolen, riksförsäkringsverket, statens institut för folkhälsan, civilförsvarsstyrelsen, statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, bankinspektionen, patent- och registreringsverket, statens pris- och kartellnämnd, överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Kronobergs län, domkapitlet i Uppsala ärkestift, universitetskanslersämbetet, länsskolnämnden i Älvsborgs län, domstolskommittén, förvaltningsdomstolskommittén, offentlighetskommittén, Sveriges advokatsamfund, SR och *Handelskamrarnas nämnd m. fl.*

I några av yttrandena förslås en ytterligare *utveckling av författningstexten i förtydligande syfte.* Som en allmän synpunkt anför *förvaltningsdomstolskommittén,* att något fullständigt utredningsschema inte kan uppställas för förvaltningsärendena på grund av dessas skiftande natur men att det på en väsentlig punkt torde vara möjligt att meddela konkreta regler. Kommittén erinrar om att en framställning kan anhängiggöra en sak, som rör andra – enskilda personer eller företrädare för det allmänna. Om det behövs bör dessa få del av framställningen och tillfälle att komma in med yttrande eller yrkande i ärendet. Kommittén föreslår därför ett stadgande av följande lydelse: »Framställning, varigenom talan väckes, skall tillkännagivas den, som saken rör, såvida det finnes erforderligt. Handling, som återgiver framställningen, skall i sådant fall delgivas honom och tillfälle därjämte lämnas honom att inom utsatt tid inkomma med yttrande.» Med tanke på att lagen om förvaltningsförfarandet skall handhas också av personer, som inte är rättsligt skolade, bör enligt *kammarrätten* uttryckligen anges, att kommunikationsåtgärder inte behöver vidtagas, när en ansökan finnes böra bifallas helt och part med motstående intresse saknas, och inte heller när part på annat sätt än genom myndigheten redan fått del av utredningsmaterialet. Vidare bör stadgas att en besvärstalan skall få avslås utan att motpart hörts. *Lantbruksstyrelsen* framför liknande förslag.

Betänkligheter kan resas bl. a. från *kostnads- och arbetskraftssynpunkt* erinrar *försäkringsdomstolen.* Domstolen förklarar emellertid att framför allt rättssäkerhetshänsynen talar så starkt för grundsatsens giltighet inom hela förvaltningen att domstolen tillstyrker förslaget.

Förvaltningsdomstolskommittén fäster också uppmärksamheten på att kommunikationsreglerna kan bli mycket betungande för både parter och myndigheter, bl. a. genom tvånget att mångfaldiga stora mängder handlingar. De kan vidare föranleda onödig tidsutdräkt och vara förenade med andra nackdelar. De handlingar som översänds till part kan förvirra eller missleda honom. Många människor uppfattar inte skillnaden mellan ett tillstyrkande av en ansökning och ett bifall till densamma, påpekar kommittén. Ej utan tvekan har kommittén därför kommit till resultatet att den föreslagna regeln har övervägande skäl för sig och bör tillstyrkas. I sin generella form innebär regeln enligt kommitténs mening en stor nyhet för svensk förvaltning. Dess genomförande bedöms med nödvändighet medföra en ökning av personal- och medelsbehovet hos många myndigheter. Kommittén understryker därför kraftigt att en förutsättning för reformen måste vara att statsmakterna är beredda att samtidigt bevilja myndigheterna de anslags- och personalförstärkningar som påkallas av densamma. *Kriminalvårdsstyrelsen* framför liknande betänkligheter och befarar fördröjningar i många fall.

I anslutning till sitt tillstyrkande av förslaget framhåller *statskontoret,* att myndigheterna bör ges någon frihet att med iakttagande av huvudsyftet bakom den föreslagna kommunikationsföreskriften genomföra viss begränsning av delgivningen beträffande sådana slags ärenden, där delgivningen uppenbarligen inte har någon betydelsefull funktion att fylla och där således de fördelar som delgivningsplikten är avsedd att medföra inte står i rimlig proportion till den administrativa belastning som den förorsakar.

Några remissinstanser förordar tämligen långtgående *uppmjukningar.* För *kommers-*

kollegium är det uppenbart att ett konsekvent genomförande av kommunikationsförfarandet skulle leda till en betydande ökning av handläggningstiderna, som redan nu kan vara långa på grund av det ofta omständliga remissförfarandet. Kommerskollegium tror också att part kan komma att känna sig villrådig om vilka åtgärder han bör vidta i anledning av de handlingar som sänds över till honom och att han kan föranledas att prestera nya inlagor i sådana fall där det ej behövs. Det synes därför kollegiet lämpligast att bestämmelsen utformas så att den ger myndigheten större möjligheter att med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet – exempelvis arbetsbelastning eller krav på snabbhet i handläggningen – underlåta att kommunicera en handling.

Försäkringsinspektionen framför liknande synpunkter och anser att en myndighet bör vara skyldig att kommunicera föreliggande material endast i sådana fall, där en dylik åtgärd kan antas vara behövlig för ärendets utredning. Men också från en sålunda begränsad kommunikationsskyldighet fordras undantag av tids- och sekretesskäl. Stor arbetsmängd och bristande personalresurser bör enligt inspektionens mening också gälla som legitima skäl för undantag från kommunikation.

Statens pris- och kartellnämnd och *riksantikvarieämbetet* förordar, att hithörande frågor blir föremål för ytterligare noggranna överväganden under hänsynstagande särskilt till farhågorna för överbelastning av myndigheterna.

Patent- och registreringsverket finner kommunikationsfrågan vara av största vikt för hela förvaltningsförfarandet, men verket anser också, att bestämmelserna härom bör utformas med varsamhet och inte få en så kategorisk lydelse som besvärssakkunniga föreslagit. Även med användande av moderna reproduktionsmetoder torde myndigheterna inte kunna komma till rätta med den mängd av handlingar och försändelser som stadgandet sannolikt skulle ge upphov till. Verket avstyrker, att bestämmelsen får den föreslagna formen.

Besvärssakkunnigas uttalande att i *ansökningsärenden med flera sökande* i princip allt material, som en sökande förebringar och som kan vara av betydelse för ärendets avgörande, skall ges övriga parter till känna, möter gensagor i yttranden från *ÖB, arméförvaltningen, marinförvaltningen, arbetarskyddsstyrelsen, riksförsäkringsverket, statens institut för folkhälsan, statistiska centralbyrån, kontrollstyrelsen, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelsen i Kronobergs län, domkapitlet i Uppsala ärkestift, universitetskanslersämbetet* och *förvaltningsdomstolskommittén.* I yttrandena framhålls att den ordning besvärssakkunniga tänkt sig inte är praktiskt genomförbar och inte heller påkallad av rättssäkerhetsskäl i t. ex. tjänstetillsättnings-, stipendie- och bidragsärenden. Flertalet instanser bedömer rättssäkerhetskravet tillräckligt tillgodosett genom att ansökningshandlingarna är allmänna och offentliga så att sökanden om han önskar det kan ta del av dem. I några fall föreslås att kommunikationsskyldigheten begränsas till de fall då sökanden begär att få material delgivet med sig, när han på grund av vistelse på annan ort eller av annat skäl inte har möjlighet att ta del av handlingarna hos myndigheten.

Till reservanten Petréns mening att bestämd *skillnad* skall göras *mellan att material delges parten och att parten bereds tillfälle att yttra sig över det* ansluter sig *RÅ, statskontoret, kammarrätten, civilförsvarsstyrelsen, juridiska fakulteten vid universitetet i Lund, länsskolnämnden i Älvsborgs län, offentlighetskommittén, Sveriges advokatsamfund* samt *stadsfullmäktige i Gävle* och *Bollnäs* och *kommunalfullmäktige i Ovansjö.*

Patent- och registreringsverket anför däremot att det ofta föreligger ett så nära samband mellan tillkännagivande av utredningsmaterial för part och beredande av tillfälle för honom att yttra sig över handlingarna att den av Petrén föreslagna uppdelningen i två helt skilda moment förefaller mindre lämplig. I det av *Handelskamrarnas nämnd m. fl.* åberopade yttrandet uttalas att Petréns uppfattning, även om tanken att förbättra

parts information är värd allt beaktande, ger anledning till viss tveksamhet. Det kan sålunda tänkas att parten kommer att känna sig villrådig i fråga om vilka åtgärder han bör vidta i anledning av de handlingar som sänts över till honom. Han kan föranledas att prestera nya inlagor även i sådana fall där detta i själva verket inte alls är erforderligt.

Regeringsrättens ledamöter uttalar att det av motiven synes framgå att besvärssakkunniga avsett att innehållet i en handling skall kunna *delges part muntligen* men att lagtexten inte torde ge utrymme för en sådan tolkning. Också *lantbruksstyrelsen* har fäst sig vid att bestämmelsen enligt sin ordalydelse inte tillåter tillräckligt fritt val av formen för kommunikation. Styrelsen anför.

I fråga om jordförvärvsärenden kan behovet av en snabb handläggning göra det angeläget, att kommunikation sker muntligt. I fall där avslag övervägs med stöd av 5 § jordförvärvslagen måste lantbruksnämndens tjänstemän ofta ta personlig kontakt med sökanden och hans fångesman genom besök på platsen eller på annat sätt. Handläggningen leder i dessa ärenden ofta till förhandlingar med parterna exempelvis om sådan disposition av förvärvsobjektet att endast viss del därav stannar i sökandens ägo. I dylika fall av personlig kontakt bör muntlig kommunikation kunna ersätta skriftlig sådan, om handläggningen därigenom kan ske snabbare och rättssäkerhetskravet icke åsidosättes. Det får därvid förutsättas, att det så klart som möjligt anges för sökanden, vilka omständigheter som befunnits tala mot bifall till ansökningen och att sökanden därefter lämnas tillfälle att yttra sig. Han kan då antingen muntligen framföra sina synpunkter eller, om han så önskar, inkomma med skriftligt yttrande. Avger sökanden muntligt yttrande torde detta i enlighet med bestämmelsen i 8 kap. 23 § lagförslaget böra antecknas och den i anledning härav upprättade handlingen tillföras akten i ärendet.

Även *JO* uppehåller sig vid parts möjlighet att få yttra sig muntligen.

Att part kan få avge muntligt yttrande är icke blott en förmån för den, som har svårigheter att skriftligen redogöra för sina synpunkter, utan kan också vara av väsentlig betydelse för ett materiellt riktigt resultat. Med hänsyn härtill är det av vikt, att parten upplyses om denna sin valmöjlighet – som eljest i en normalt skriftlig process knappast står klar för honom – och ges närmare anvisning om ordningen för avgivande av muntligt yttrande. Såsom skett i vissa specialförfattningar synes därför ett förtydligande av själva lagtexten böra ske rörande yttrandets form.

Det bör emellertid beaktas, att parternas yttranden i allmänhet torde böra avges i skriftlig form. Det skulle helt naturligt föra för långt om parter i större utsträckning skulle av bekvämlighetsskäl påfordra att i anledning av kommunicerat utredningsmaterial få yttra sig muntligen, t. ex. vid telefonsamtal med skyldighet för vederbörande tjänsteman att uppteckna partens synpunkter och vid behov översända uppteckningen till parten för granskning. En viss återhållsamhet synes därför böra iakttagas i fråga om parts rätt att i förevarande sammanhang muntligen yttra sig, en återhållsamhet som måhända bör markeras i lagtexten.

Patent- och registreringsverket säger sig utgå från att kommunikationsstadgandet inte innebär att *utredningsmaterial* i form av exemplar av böcker, tidskrifter, patentskrifter etc. skall behöva överlämnas till de sökande utan att det liksom hittills skall räcka att verket lämnar hänvisning till det utredningsmaterial som anses relevant. *Riksförsäkringsverket* framhåller att kommuniceringsförfarandet inte bör gälla utlåtanden, promemorior och annat material som under ärendets handläggning tillförs akten från befattningshavare hos myndigheten och som inte innehåller uppgifter som inhämtats från utomstående. Som exempel nämns utlåtanden av läkare, tekniker och andra experter som är anställda hos myndigheten.

Till förmån för en sådan regel om *anteckningsskyldighet* som besvärssakkunniga föreslagit uttalar sig *juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm* och *farmaceutiska institutet*. Om räckvidden av uttrycket »tillföres ärendet» begränsas så att det inte omfattar fakta och omständigheter som de i avgörandet deltagande »privat erfarit eller känner till», synes den föreslagna bestämmelsen enligt *länsstyrelsen i Gotlands län* kunna godtas.

Offentlighetskommittén tar upp vad de sakkunniga anfört om förtroliga meddelanden i tjänstetillsättningsärenden och uttalar.

Då de sakkunniga talar om att visst utrymme bör finnas för »utbyte av förtroliga meddelanden mellan tjänstemän t. ex. i tjänstetillsättningsärenden utan dokumentationsskyldighet», syftar de däremot uppenbarligen på »sakligt material». Kommittén vill framhålla att detta motivuttalande ger utrymme för en synnerligen olycklig och för den enskilde äventyrlig praxis i tillsättningsärenden. Det är självfallet att den myndighet som har ansvaret för viktiga tjänstetillsättningar måste ha möjligheter att inhämta upplysningar och omdömen om de sökande. Så torde också ske i stor omfattning. Men det är just i dessa fall som de inhämtade upplysningarna och uttalandena bör antecknas och arkiveras. Den naturliga begränsningen av denna skyldighet, så att den icke blir alltför betungande, ligger däri att endast det som är av betydelse för ärendets avgörande behöver antecknas. Inom vissa förvaltningsområden med stor personal krävs en mera systematisk insamling av uppgifter för tjänstetillsättningar. Det kan erinras om det system med vitsord, som tillämpas inom krigsmakten. De upprättade vitsorden, som torde innehålla ingående beskrivningar av personliga förhållanden, är offentliga handlingar och således tillgängliga för dem de gäller och deras kolleger. Fördelarna med detta system torde vanligen anses mer än väl uppväga de nackdelar det kan medföra för den enskilde att få sina förhållanden behandlade offentligt.

Kommittén, som alltså bestämt avråder från att det föreslagna stadgandet i fråga om tjänstetillsättningar skall få tolkas så som de sakkunniga angivit, vill framhålla angelägenheten av att ett otvetydigt besked lämnas i denna fråga. Undantag från skyldigheten att göra anteckning bör få förekomma endast med stöd av uttryckligt lagstadgande.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller betydelsen av att en föredragande som blivit personligen uppvaktad av en part på något sätt skriftligen registrerar att sådan uppvaktning ägt rum och till den beslutande myndigheten vidarebefordrar det material parten kan ha lämnat, även om det utgörs av en rättsutredning e. d.

Domstolskommittén uttalar som allmänt omdöme om anteckningsskyldigheten att den gjorts alltför vidsträckt och att den skulle bli tyngande. En uppmjukning av den kategoriska avfattningen förordas. Också *kammarrätten* finner regeln alltför vittgående. I icke kontroversiella ärenden förefaller behov av anteckningsskyldighet inte föreligga och även i tvistiga ärenden kan det enligt kammarrätten vara tveksamt om inte skyldigheten leder för långt. Kammarrätten avstyrker därför en absolut skyldighet för myndigheterna att anteckna uppgift av betydelse för ett ärendes avgörande.

Uppfattningen att bestämmelsen går för långt delas också av *förvaltningsdomstolskommittén, försäkringsinspektionen, kommerskollegium* och *statens pris- och kartellnämnd.* I yttrandena framhålls att bestämmelsen inte kan gälla i ärenden med helt muntlig handläggning. Vidare påpekas att möjligheterna att få upplysningar av förtrolig natur i bl. a. tjänstetillsättningsärenden skulle minska, om uppgiftslämnaren måste räkna med att upplysningarna undantagslöst uppteckna och tillförs akten i ärendet. Undantag från anteckningsskyldigheten föreslås på dessa skäl för fall då »ärendet handläggs helt muntligt eller synnerliga skäl till undantag förekomma».

Det stadgande besvärssakkunniga föreslagit om *beslutsunderlaget* är av särskild betydelse såsom medel att förverkliga principen om att handlingarna skall lämna upplysning om vad som inverkat på beslutet framhåller *offentlighetskommittén.* Kommittén tillstyrker i huvudsak stadgandet och framhåller därvid bl. a. att risken för oriktiga beslut allmänt sett torde öka betydligt om myndigheterna låter sådana upplysningar inverka på avgörandena som framkommit på privata vägar och därmed inte kunnat belysas av dem som för talan. *Svea hovrätt,* som inte erinrar mot principen som sådan, ställer sig frågande till hur det skall gå till när utredningsmaterial som inte får användas skall avskiljas. Bland annat med hänsyn till den externa kontrollen kan det inte komma i fråga att förstöra materialet men det skall å andra sidan inte ingå i ärendet. Det torde heller inte kunna undvikas att det påverkar ärendets behandling och avgörande fastän det avskilts.

Handläggningen av förvaltningsärenden måste i stor utsträckning grundas på myndighetens erfarenhetsmaterial och särskilda undersökningar som myndigheten företar, exempelvis om ekonomiska och tekniska fak-

torer, framhåller *kommerskollegium*. Kollegiet finner därför det föreslagna stadgandet om beslutsunderlaget vara mindre väl avpassat. *Flygförvaltningen* anlägger liknande synpunkter. *Lagberedningen* framhåller att det i åtskilliga situationer torde vara ofrånkomligt att den beslutande kan och bör ta hänsyn även till vad han erfarit i andra sammanhang. Detta gäller enligt lagberedningen t. ex. i vapenärenden och ärenden som rör rikets säkerhet. Ett krav på att den beslutande då skall tillföra ärendet vad han erfarit skulle enligt lagberedningens mening framstå som betungande, vanskligt och mången gång tämligen meningslöst.

Länsstyrelsen i Norrbottens län uttalar att stadgandet inte får tolkas så att i exempelvis ett ärende om tvångsintagning av farlig alkoholist uppgifter, som tyder på att vederbörande är farlig, inte skulle få läggas till grund för beslutet enbart av den anledningen att uppgifternas sagesman inte kan avslöjas för vederbörande på grund av befarade repressalier.

Svenska stadsförbundet och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* framhåller att ett kommunalt organ anses äga lägga alla kända förhållanden i ett ärende till grund för sitt beslut i detta och att även förtroendemännens orts- och personkännedom övar inflytande på ett ärendes avgörande.

Flygförvaltningen och *länsstyrelsen i Norrbottens län* fäster uppmärksamheten på den rättssäkerhetsgaranti som ligger däri att vid överklagande allt material blir granskat av besvärsmyndigheten, alltså även sådant som parten inte fått ta del av.

Länsstyrelsen i Gotlands län förklarar att den princip det här är fråga om ofta inte iakttas i förvaltningen och anför vidare härom.

Mest tydligt torde detta vara för lekmännens del. En betydande roll spelar ju i många ärenden frågor om en persons skötsamhet, lämplighet m. m. eller en viss jordbruksfastighets bärkraft eller belägenhet av en viss byggnadsplats ur naturvårdens eller andra synpunkter. Varje lekman som deltager i en förvaltningsverksamhet vare sig det är inom stats- eller kommunalförvaltningen torde vara helt oförstående för att han vid ärendenas avgörande skall helt bortse från sin person- och lokalkännedom och endast lita till innehållet i handlingarna. Vad tjänstemännen beträffar torde reaktionen vara liknande, åtminstone bland majoriteten av dem som ej har juridisk utbildning. Även juristerna torde stå tämligen främmande härför. Ett enda exempel må framföras. Framställning inkommer till länsstyrelse om hastighetsbegränsning på en vägsträcka på grund av vägens beskaffenhet och skymmande anordningar på sidorna. Om handlingarna ej ger klart utslag om i vilken riktning beslutet bör gå, ter det sig naturligt att vederbörande tjänstemän utan att fördenskull kalla samman berörda parter till syn på platsen själva skaffar sig en uppfattning om förhållandena och med ledning därav träffar sitt avgörande.

Två frågor kan uppställas i sammanhanget.

Den ena är: är det sannolikt att lekmän och tjänstemän genom den föreslagna föreskriften kan uppfostras till att vid ärendenas avgörande abstrahera från alla fakta och omständigheter som ej i stadgad ordning tillförts ärendet? Länsstyrelsen är benägen att besvara frågan med nej.

Den andra frågan är: är det önskvärt att förvaltningsprocederet i detta hänseende anslutes till processordningen vid domstolarna? Med all respekt för de bakom domstolsprocessen liggande rättssäkerhetssynpunkterna skulle länsstyrelsen finna det innebära en olycklig utveckling att anordna vattentäta skott mellan det i formenlig ordning ärendet tillförda utredningsmaterialet och alla de kunskapskällor därutanför, vilkas omdömesgilla anlitande i varje fall på regional- och lokalplanet i hög grad bidrager till ett med rättvisa och billighet överensstämmande avgörande. Vad som vid bedömandet av denna fråga främst skiljer förvaltningen från domstolsväsendet är dels utredningsmaterialets större bristfällighet inom förvaltningen, dels dominansen inom förvaltningen av skönsmässiga beslut.

Det synes länsstyrelsen som om de sakkunniga själva i andra sammanhang är inne på liknande tankegångar. Länsstyrelsen syftar härvid på uttalandet på s. 384 om den flytande gränsen mellan utredning och överläggning till beslut; i sammanhanget nämnda exempel synes länsstyrelsen utgöra sådant »som en tjänsteman privat erfarit eller känner till». Vidare syftar länsstyrelsen på uttalandet på s. 578 att i beslutsmyndighets yttrande över besvär bör utnyttjas »den särskilda sakkunskap som myndigheten må kunna besitta, och den lokal- och personkännedom som ofta finnes representerad hos myndigheten»; lokal- och personkännedom hör väl just till det som enligt motiveringen till 2 § ej bör utnyttjas vid ärendets avgörande.

Länsstyrelsen avstyrker bestämt att 2 § medtages i en lag om förvaltningsförfarandet.

Också *kammarrätten, förvaltningsdomstolskommittén* och *länsstyrelsen i Jönköpings län* avstyrker stadgandet men på den grund att det är självklart och därför obehövligt.

Den lagtekniska lösning som föreslagits i fråga om regleringen av *besvärsärendes utredning* och som innebär att bestämmelserna om ärendes utredning i första instans sätts i kraft i tillämpliga delar tillstyrks av *förvaltningsdomstolskommittén, försäkringsinspektionen, länsstyrelsen i Jämtlands län* och *domkapitlet i Uppsala ärkestift.*

I tydlighetens intresse bör enligt *kammarrätten* i regeln om kommunikation anges att sådan åtgärd är obehövlig endast om besvären är uppenbart obefogade eller uppenbarligen inte kan tas upp till prövning. *Överståthållarämbetet* förordar en uppmjukning av formuleringen så att myndigheten får större frihet att pröva frågan huruvida kommunikation skall ske.

I anledning av förslaget att besvärshandlingarna skall delges inte bara motpart utan också annan med motstående intresse anmärker *domstolskommittén* att begreppet »motstående intresse» är vittfamnande och i viss mån oklart inom förvaltningsområdet. Tillämpningssvårigheter kan därför befaras. *Lagberedningen* förordar en mera restriktiv regel under åberopande av samma skäl och av risken för att kommunikation nästan undantagslöst kommer att ske, även när talan är hopplös. *Marinförvaltningen* och *kontrollstyrelsen* uttalar att myndighetens skyldighet att efterforska personer med motstående intressen uttryckligen bör begränsas till handlingarna i ärendet. En bättre anordning än den föreslagna skulle enligt *kammarkollegiet* vara att beslutsmyndigheten vid sin förberedande handläggning av besvärsmålet inte kommunicerar med andra än uppenbara motparter. Det skulle ankomma på besvärsmyndigheten att föranstalta om annan kommunikation, om anledning till sådan föreligger. Ett särskilt skäl härför är att besvärsmyndigheten som regel har helt andra förutsättningar än beslutsmyndigheten att bedöma vilka som in casu bör höras i besvärsmålet.

Försäkringsdomstolen ställer sig också avvisande till tanken att beslutsmyndigheten skulle efterforska presumtiva motparter och delge dem besvärshandlingarna med föreläggande att inkomma med förklaring. Domstolen anför vidare härom.

> Den som mottager ett sådant föreläggande torde ofta anse sig skyldig att avgiva förklaring eller i varje fall befara att det är förenat med risk att underlåta att förklara sig. Avgivandet av en förklaring är alltid förenat med visst arbete och kan även medföra kostnader, som i förevarande fall kan visa sig helt onödiga, exempelvis då besvärsmyndigheten finner sig kunna fatta sitt beslut utan den presumtive motpartens hörande. Det synes sålunda i princip böra ankomma på besvärsmyndigheten att avgöra om annan sakägare än den som uppträtt hos beslutsmyndigheten skall indragas i förfarandet.

Riksförsäkringsverket finner de föreslagna reglerna olämpliga för den allmänna försäkringens del.

Förvaltningsdomstolskommittén anser att delgivningsbestämmelsen bör omformuleras så att möjlighet öppnas för beslutsmyndigheten att ålägga klaganden ifrågavarande delgivning.

Överväganden

Bestämmelser om kommunikation är av så »processuell» karaktär att de inte gärna kan göras tillämpliga över hela förvaltningsfältet utan i stället bör ha tillämpningsområdet begränsat till de utpräglat rättsliga ärendena. Paragrafen om kommunikation har därför fått sin plats bland de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen. Härigenom blir sakområdet homogent åtminstone såtillvida som utredning och beslut utgår från rättsliga rekvisit med rättsliga följder. Ärendena hör emellertid hemma både bland sådana som anhängiggörs genom ansökningar och bland sådana som tas upp ex officio. Avgörandena kan vara berättigande eller förpliktande och angå de mest skilda saker av högst växlande betydelse för den enskilde.

Besvärssakkunniga föreslog inte någon särskild regel om kommunikation hos besvärs-

myndighet utan nöjde sig med en hänvisning till den regel de utformat för första instans och förutsatte en till förhållandena i besvärsförfarandet anpassad tillämpning. I en förvaltningslag med så begränsad målsättning som valts här finns det än mindre anledning att skriva skilda regler om kommunikation för första instans och besvärsinstans. Bestämmelserna i förevarande paragraf är alltså avsedda att tillämpas, vare sig den beslutande myndigheten handlägger ett ärende i första instans eller i besvärsinstans.

Som en inledande allmän synpunkt bör strykas under att kommunikation med part, såsom motiven till den norska kommunikationsregeln så tydligt visar, utgör ett led i handläggningen som inte får ses isolerat utan som måste betraktas i relation till andra led. Grovt sett har man fyra komponenter att arbeta med för att skapa rättssäkerhetsgarantier genom information till parten, nämligen kommunikation, interimistiskt eller preliminärt beslut, motivering av slutligt beslut och besvär över slutligt beslut med därav följande klarlägganden. Allt efter sakens beskaffenhet, tillgängliga tidsmarginaler och resurser i övrigt kan tyngdpunkten läggas på ett eller flera led med syftet att resultatet skall bli materiellt riktigt och den enskilde få tillfälle att tillvarata sina intressen. Det från rättssäkerhetssynpunkt mest betryggande förfarandet kan synas vara det som innefattar hörande av part över allt utredningsmaterial av betydelse för avgörandet, innan detta träffas, ett preliminärt avgörande, mot vilket parten får framföra erinringar, ett motiverat slutligt avgörande samt en rätt till besvär över detta. Det är emellertid uppenbart att ett sådant förfarande ej alltid är det mest ideala från rättssäkerhetssynpunkt. Det blir nämligen tämligen tidsödande och själva tidsförlusten kan vara till betydande men för den enskilde. Den latinska sentensen »Bis dat, qui cito dat» (snabb hjälp är dubbel hjälp) håller ofta streck just i förvaltningssammanhang. Redan av rättssäkerhetsskäl kan det därför finnas anledning att förenkla handläggningsgången och avstå från ett eller flera av de skildrade momenten. Därvid är emellertid att beakta att de har ett inbördes sammanhang. Ju mer som satsas på kommunikation exempelvis, desto enklare kan beslutsmotiveringen göras. Omvänt kommer större krav att ställas på beslutsmotiveringen, om kommunikationsmomentet får stå tillbaka. Genom beslutsmotiveringen måste nämligen då repareras det som underlåtits i fråga om information så att parten åtminstone får tillfälle att i besvär göra erinringar mot utredningsmaterialet. Tydligt är att ju mindre av kommunikation som ingår i handläggningen, desto mer förskjuts tyngdpunkten i rättsskyddet till besvärsstadiet. Det kan i massärenden vara välbetänkt att medvetet förlägga den grundligare penetrationen till besvärsstadiet och alltså göra förfarandet i första instans mycket summariskt utan kommunikationsinslag. Det slutliga beslutet i första instans kommer i så fall att påminna mycket om ett interimistiskt eller preliminärt beslut, som blir definitivt endast om det lämnas utan erinran. Liknande betraktelsesätt kan anläggas i ansökningsärenden, där sökanden är oförhindrad att genom ny ansökan få saken omprövad. Syftet med dessa allmänna reflexioner har varit att fästa uppmärksamheten på vikten av att kommunikationsmomentet sätts in i ett helhetsperspektiv och av att det hålls i minnet att detta perspektiv gestaltar sig olika för olika typer av ärenden och förvaltningsområden.

Syfte och innebörd

När en enskild får avslag på en framställning, när ett tillstånd eller en förmån tas från honom, när han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något eller när han bestraffas, påverkas hans ställning negativt. Är beslutet sakligt och rättsligt välgrundat, finns inte något att invända häremot. Men vilar det – sakligt eller rättsligt – på otillräcklig eller felaktig grund, kränks den enskildes rätt. Att skydda mot sådana kränkningar är det administrativa rättsskyddets huvuduppgift. Det blir därmed en huvuduppgift också för en lagstiftning om förvaltningsförfarandet. Ingen grundsats torde vara av sådan betydelse för rättsskyddet som kommunika-

tionsgrundsatsen i dess vidare mening. Då den enskilde får del av utredningen i ärendet, kan han förvissa sig om att denna är fullständig och korrekt. Skulle han anse att den är ofullständig eller innehåller felaktigheter, kan han komplettera eller beriktiga. Kommunikationen blir härigenom det viktigaste medlet att skydda den enskilde och främja att avgörandet vilar på riktig grund. Rättssäkerhetseffekten av en lagstiftning om förvaltningsförfarandet blir i hög grad beroende av att lagen innehåller en kommunikationsregel och att denna har ett meningsfullt innehåll. Det torde inte vara för mycket sagt att lagen i själva verket står och faller med sin kommunikationsregel.

Kommunikationsregelns allmänna innebörd står klar. Ingen skall dömas ohörd. Tillämpat på förvaltningen betyder det bl. a. att ingen, utan att först ha haft tillfälle att försvara sig och sitt, skall få förpliktas till något, bestraffas eller utsättas för disciplinär åtgärd. Inte heller skall utan att så skett en rättighet tas från någon eller en inskränkning göras däri.

Skall kommunikationsregeln gälla i ansökningsärenden?

Har någon fått ett näringstillstånd eller en förmån av något slag, kan han ha gjort stora investeringar i lokaler, maskiner, utrustning och lager, vilka kan bli helt eller delvis värdelösa, om tillståndet eller förmånen dras in. Den som får avslag på en ansökan om ett tillstånd eller en förmån lider vanligen inte någon sådan förlust. Beslut om avslag på en ansökan tar vidare inte åt sig rättskraft i vanlig mening. Det står i regel sökanden fritt att göra en ny ansökan och åberopa material som vederlägger de uppgifter som har föranlett avslaget. Bl. a. av dessa skäl kan det ifrågasättas, om kommunikationsregeln behöver gälla i ansökningsärenden.

I många fall har den enskilde ett väsentligt intresse av att få det tillstånd eller den förmån som han har sökt. Så är vanligen fallet då någon söker förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd. Så förhåller det sig också då endast ett begränsat antal tillstånd beviljas och flera konkurrerar om tillstånden. Likartat är läget vid ansökan om en tjänst. Möjligheten att genom en ny ansökan åvägabringa en omprövning av avslagsbeslutet kan i sistnämnda fall vara utan praktisk betydelse. I nämnda typfall har kommunikationsgrundsatsen en given funktion. Det går heller inte att se bort från att den s. k. trögheslagen gör beslutsmyndigheten obenägen att ändra ett en gång fattat avslagsbeslut. En sökande befinner sig därför i ett sämre processuellt läge efter än före beslutet. Vid sidan härav märks situationer där det ansökan avser tillmäts stor betydelse av den enskilde, t. ex. ett byggnadslov, ett körkort, ett pass. Att göra skillnad mellan fall då den enskilde kan sägas under vissa förutsättningar ha en rätt att få tillståndet eller förmånen och fall då författningen uppdrager åt myndigheten att besluta efter fritt skön kan inte vara rimligt. Även i de senare fallen måste man i princip kräva att lika fall behandlas lika, så att enhetlighet och konsekvens präglar författningstillämpningen.

På grund av det anförda bör också i ansökningsärenden kommunikationsregeln upprätthållas, så att oriktiga avslagsbeslut förebyggs såvitt möjligt.

Vem skall vara kommunikationsberättigad?

Kommunikationsregeln skall som nämnts gälla endast förvaltningsrättsliga partsärenden, dvs. sådana ärenden angående någons rätt eller plikt såsom enskild vilka avgörs genom beslut med rättslig verkan. Den definition av begreppet part som ges i 4 § leder till att ett krav på kommunikation kommer att gälla endast i ärenden som avgörs genom beslut vilka riktar sig till någon namngiven person. Som part anses dels denne, dels annan som beslutet eljest uppenbarligen kan komma att angå nära, dels slutligen den som enligt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet. Det är alltså med dessa kommunikation skall ske. Normbeslutsärendena behöver till följd härav inte tas med i beräkningen. Här kommer kravet på kommunikation inte att gälla, om ärendet är av renodlat allmän natur, eftersom då ingen finns som

uppfyller förutsättningarna att betraktas som part.

Avvikande regler i specialförfattningar

Det vanliga är att den enskilde står ensam inför myndigheten. Någon part med motstående intresse – enskilt eller allmänt – finns oftast inte. Det naturliga är därför att avfatta kommunikationsregeln med sikte primärt på enpartsärendena. Det kan väl tänkas att regeln blir användbar också i tvåpartsärenden av vissa slag. Men uppenbarligen kommer att behövas kommunikationsregler som är särskilt avpassade för vissa typer av sådana ärenden eller andra ärenden med en långt driven processualisering. Ett exempel på dylika regler är den som förvaltningsdomstolskommittén föreslog i sitt remissyttrande. Undantagsvis kan det också tänkas att en mindre bunden ordning än den allmänna kan visa sig nödvändig på något område. Så kan vara fallet inom taxeringsväsendet och eljest, då lekmän skall medverka i en myndighets överläggning genom att lämna upplysningar om förhållanden på orten.

Åtskilliga myndigheter kommer säkerligen att framställa önskemål om specialregler, kanske främst för att få centrala förfarande-regler sammanförda med de materiella författningsbestämmelser som de skall tillämpa. Gentemot sådana önskemål bör framhållas att syftet med föreliggande lag är att vinna enhetlighet mellan skilda områden. Det är ett starkt intresse att allmänheten skall kunna få upplysning om de ledande förvaltningsrättsliga grundsatserna i en enda författning. Lagen görs dessutom kort och kärnfull för att det skall kunna krävas av envar som sysslar med offentlig förvaltning att han är förtrogen med den. Tanken är att den alltid skall ligga sida vid sida med tillämplig specialförfattning.

Kommunikationsregelns konstruktion

Två huvudalternativ erbjuder sig vid konstruktionen av lagens regel om kommunikation. Det ena är en fixerad huvudregel med särskilda undantag, det andra en allmänt hållen regel som gör kommunikationen beroende av en relativt fri prövning enligt ett rekvisit av typen »om det behövs», vilket kan byggas ut med vägledande riktlinjer. Besvärssakkunniga valde det förra alternativet och det lämnades utan erinran av flertalet remissinstanser. Några uttalade sig dock till förmån för det senare. En fördel med detta vore att det kunde antas leda till mindre krav på myndigheterna och därför skulle kunna accepteras lättare av dem som tvekar av hänsyn till arbetsbelastning e. d. Just elasticiteten blir emellertid regelns svaghet. Den ger varken enskilda eller myndigheter några fasta hållpunkter och det lär inte kunna undvikas att rättsläget blir tämligen labilt med risk för sakligt obefogade skillnader i praxis. Någon egentlig vinning för rättssäkerheten i jämförelse med gällande rätt skulle därför knappast uppnås. En lösning enligt det första alternativet bör därför fortfarande eftersträvas.

Begränsning till beslut som går part emot

Vid bifall till en framställning i alla delar, vid upphävande av betungande beslut eller vid annat odelat gynnande av beslutets adressat saknas anledning att tänka på kommunikation med honom. Det kan emellertid finnas företrädare för motstående, enskilda eller allmänna, intressen, som lider förfång genom beslutet. Gentemot dem aktualiseras kommunikationstanken. Det bör tillses att kommunikationsregeln får en sådan utformning att dessa blir hörda, innan beslut meddelas. Härvidlag följer en viss begränsning av att endast den som är part skall medges anspråk på kommunikation. I detta avseende hänvisas till vad som har sagts i det föregående.

Slutsatsen blir alltså att väl ett gynnande men icke ett – helt eller delvis – missgynnande beslut skall kunna meddelas utan kommunikation. Kommunikationsregeln torde kunna avfattas så att ett beslut, som går part emot, inte får meddelas utan kommunikation. Vid bedömningen av om ett beslut går någon emot helt eller delvis skall

hänsyn givetvis tas till samtliga omständigheter i fallet. Ett till det yttre ofördelaktigt beslut, t. ex. ett rivningsföreläggande eller en höjd fastighetstaxering, kan i realiteten objektivt sett vara ett gynnande beslut.

Det kan också vara så att parten är införstådd med beslutet. Den som avger självdeklaration är t. ex. införstådd med att han påförs taxering och debiteras skatt med ledning av deklarationen. På samma sätt kan en fastighetsägare förklara sig fullt på det klara med att ett hälsovårdsföreläggande e. d. meddelas honom. Besluten måste dock likafullt anses gå part emot. Fallen får beaktas genom en undantagsregel (se nedan angående väsentligt partsintresse).

Begränsning till slutliga beslut

Säger man att ett beslut inte skall kunna fattas utan kommunikation, tänker man i första hand på myndighetens slutliga avgörande. Under förfarandet kan myndigheten fatta en mångfald beslut med begränsade verkningar, t. ex. beslut att inhämta utlåtande av annan myndighet eller av sakkunnig, föreläggande för part att förtydliga ett yrkande eller att styrka ett påstående eller förordnande av rättsbildat biträde åt part. Mera ingripande föreläggande och andra viktigare beslut under förfarandet bör givetvis som regel föregås av kommunikation i den mån tiden medger det. Det skulle emellertid leda till orimliga konsekvenser att generellt föreskriva att beslut under förfarandet får meddelas först efter kommunikation.

En särskild typ av beslut under förfarandet är interimistiska och preliminära beslut, dvs. beslut genom vilka myndigheten provisoriskt tar ställning i själva saken. Ett sådant beslut kan visserligen vara av stor vikt för den mot vilken det riktas i synnerhet när det träder i omedelbar tillämpning. Ju mera ingripande och betydelsefullt ett sådant beslut är till sina reella verkningar, desto angeläg-nare kan det i och för sig synas att det inte meddelas utan kommunikation. Samtidigt måste man emellertid erinra sig att syftet med ett interimistiskt beslut ofta är att möjliggöra ingripande utan förvarning för att förebygga att den enskilde omintetgör ingripandet. Vidare kan det interimistiska eller preliminära beslutet ofta ses närmast som en åtgärd som också delvis fullgör kommunikationens funktion att ge parten tillfälle att tillvarata sina intressen före det slutliga avgörandet. Med detta betraktelsesätt vore det oegentligt att generellt begära kommunikation, innan beslutet meddelas.

Slutsatsen av det sagda blir att den allmänna kommunikationsregeln bör begränsas till beslut, varigenom myndigheten skiljer ärendet från sig, dvs. slutliga beslut. I övrigt bör det ankomma på specialförfattningarna att ge de kommunikationsregler som kan vara påkallade i förhållande till beslut under förfarandet.

Kommunikationskravets innehåll

Hos besvärssakkunniga yppades som nämnts förut delade meningar om hur kommunikationskravet bör utformas.

När ställning skall tas till vilken lösning som bör väljas – majoritetens eller ledamoten Petréns – erinras om att kommunikationens primära syfte har antagits vara att höra vederbörande. Detta bör visserligen inte fattas bokstavligt så att kommunikationen inte anses fullbordad utan att denne verkligen yttrat sig, men underrättelsen bör ändå gå till så att den delgivne får en reell möjlighet att göra sin röst hörd. Med denna utgångspunkt talar övervägande skäl för att regeln inriktas på en kommunikation, som består inte bara av underrättelse om ett material utan också av lämnande av tillfälle till yttrande. De norska och västtyska reglerna följer också denna linje, vilken torde framstå som naturligast när det gäller att slå fast en princip om att ingen skall dömas ohörd i förvaltningen.

Från rättssäkerhetssynpunkt måste denna ordning anses ändamålsenlig under förutsättning att den tillämpas inte bara när man önskar yttrande från parten utan över huvud taget när materialet är relevant. I så måtto bör Petréns synpunkter beaktas. Det förtjänar påpekas att det av praktiska skäl är fördelaktigt med en enhetlig form för kommu-

nikation. Ingen tid behöver då ödas på överväganden om visst utredningsmaterial bara skall tillställas parten eller om tillfälle dessutom skall lämnas honom att yttra sig över det.

Här föreslås alltså ett underrättelseförfarande som innefattar två moment: information och lämnande av tillfälle till yttrande. Båda momenten bör kunna försiggå formlöst. Ibland kan den mest ändamålsenliga ordningen t. o. m. vara ett telefonmeddelande. Intet hindrar givetvis heller att parten ges del av materialet i samband med ett besök hos myndigheten, vid ett sammanträde, en syn, en inspektion e. d. bara samtidigt iakttas att han lämnas tillfälle att yttra sig över materialet, innan ärendet avgörs. I allmänhet torde dock skriftlig underrättelse ligga närmast till hands som kommunikationsform. Särskild uppmärksamhet kommer därför att ägnas det skriftliga kommunikationsförfarandet i det följande.

Kommunikationens praktiska detaljer

Är det material som skall kommuniceras omfattande och skrymmande, bör myndigheten kunna inskränka sig till ett skriftligt meddelande, som upplyser om att materialet finns och hålls tillgängligt hos myndighet eller enskild person och att parten har tillfälle att yttra sig över det inom viss utsatt tid. De regler som finns om delgivning anvisar även andra utvägar. Dessa regler blir i princip tillämpliga när en skriftlig underrättelse skall delges part.

Fristen för avgivande av yttrande bör givetvis bestämmas så att skäligt rådrum ställs till förfogande. Vad detta betyder i dagar räknat blir beroende av materialets omfattning och innehåll, sakens beskaffenhet samt tidstillgången. Fem dagar anges ofta som minimitid men också kortare tider är tänkbara där tiden är knapp.

Parts yttrande bör kunna lämnas skriftligen eller muntligen. I möjligaste mån bör skriftlighet dock eftersträvas. När det behövs bör myndigheten ge anvisningar om vad yttrandet lämpligen bör innehålla. Någon påföljd torde i regel inte böra utsättas för parts underlåtenhet att yttra sig, eftersom det bör stå parten fritt att själv avgöra om han skall höra av sig eller ej. Ej sällan torde det emellertid vara ändamålsenligt att meddela parten att, vare sig han yttrar sig eller ej, ärendet kommer att avgöras efter den utsatta fristens utgång. Såsom JO anfört kan myndighet däremot inte utan särskilt författningsstöd anses befogad ange att ärendet kommer att avskrivas från vidare handläggning om parten inte hör av sig. Än mindre kan myndigheten anses ha rätt att utsätta den påföljden att partens talan betraktas som återkallad om han ej svarar. Det sagda utesluter givetvis inte att myndighet i vissa ansökningsförfaranden ges befogenhet utsätta sådan påföljd. I många fall kan den utgöra ett mycket ändamålsenligt inslag, som rätt använt inte behöver vara till något förfång för parten eller utsätta honom för någon risk för rättsförlust.

Om myndigheten behöver aktiv medverkan från parten i form av upplysningar, synpunkter, ställningstagande till yrkande etc., kan myndigheten i stället för att lämna parten tillfälle till yttrande förelägga honom att yttra sig. I sådant sammanhang kan också föreläggande av vite eller annan påföljd komma i fråga allt efter myndighetens befogenheter i sådana hänseenden.

I praktiken tillgår kommunikation för närvarande ofta så att, innan ärendet avgörs, en kappa slås om hela akten med påtecknad kommunikationsresolution. Härefter sänds det hela över till parten som anmodas återsända handlingarna inom viss tid tillsammans med det yttrande han kan vilja avge. Besvärssakkunniga framhöll de olägenheter som är förknippade med detta tillvägagångssätt, bl. a. risken för aktförlust och nackdelen för den delgivne att inte efter det han avgett yttrande ha tillgång till materialet. De rekommenderade därför att parten i stället tillställs kopior av materialet, så att själva akten kan ligga kvar hos myndigheten, medan å andra sidan parten kan behålla det som kommuniceras.

Det är gammal tradition att kommunicera genom att sända över hela akten. Erfarenheterna av metoden är övervägande goda.

Den bör därför inte dömas ut. Uppenbarligen lämpar den sig dock inte för alla områden. I allmänhet torde den av besvärssakkunniga rekommenderade metoden böra väljas. En rationell tillämpning av denna förutsätter att myndigheten vid inhämtande av yttrande, upplysningar och annat material försäkrar sig om att detta lämnas till myndigheten med det antal kopior som fordras för kommunicering i ärendet. Eljest uppstår onödig tidsspillan hos myndigheten genom att den själv måste kopiera materialet. En rutin bör naturligen eftersträvas som begränsar myndighetens arbetsmoment i samband med kommunicering till ett sammanhäftande av kopior av inkommet material med en på formulär tecknad underrättelse som talar om för parten vad han behöver veta.

Hos åtskilliga myndigheter används ordet påminnelser som beteckning på det yttrande part ges tillfälle avge efter kommunikation. Ordet är främmande för en lekman och torde därför böra undvikas.

Bevisning om underrättelse

För kommunikationsregeln har valts formuleringen »slutligt beslut – – – får icke meddelas utan att myndigheten underrättat parten – – –». Det betyder att myndigheten inte får avgöra ärendet utan att vara förvissad om att parten är underrättad personligen eller genom surrogatdelgivning, där sådan är medgiven. Bevisning om att en postförsändelse nått adressaten skaffar en myndighet sig i regel genom att skicka försändelsen som rekommenderat brev med mottagningsbevis. Ibland låter man sig nöja med rekommendation med förkortad liggetid. Har försändelsen inte kommit tillbaka efter den tid, som kan beräknas härför, anser man sig befogad anta att försändelsen nått adressaten. Den ordningen kan också tänkas att kommunikationshandlingarna tillställs adressaten i lösbrev med åläggande för honom att, vare sig han har något att anföra eller ej, på särskilt formulär teckna erkännande om mottagandet och insända detta till myndigheten. Risken är emellertid att adressaten underlåter att efterkomma åläggandet. Per telefon eller på annat sätt kan myndigheten emellertid då ta reda på om försändelsen kommit fram. Som yttersta utväg får i sådana fall förnyad kommunikation genom rekommenderat brev med mottagningsbevis tillgripas, om det inte vid det laget är fara i dröjsmål eller eljest tidsnöd, så att ärendet måste avgöras utan nytt kommunikationsförsök. Från område till område får prövas vilken metod som är den mest ändamålsenliga när det gäller att åstadkomma den erforderliga övertygelsen om att parten underrättats.

Kommer försändelsen tillbaka outlöst, är kommunikationen ofullbordad. Myndigheten har då att pröva andra vägar för delgivning med parten än den vanliga brevvägen eller att med stöd av de undantagsbestämmelser som behandlas i det följande underlåta vidare kommunikationsåtgärder.

Arbetsmetodik och arbetsmängd

Det blir allt vanligare att ärenden handläggs genom automatisk databehandling. I synnerhet är det fallet beträffande ansökningsärenden, som förekommer i större antal. Det kan gälla ansökan om tillträde till viss utbildning, om studiebidrag eller andra statsbidrag eller om importlicenser eller liknande handelslicenser. Här uppkommer spörsmålet hur kommunikation skall inordnas i systemet utan att detta kompliceras på ett ekonomiskt eller tekniskt ej försvarligt sätt. Av JO:s uttalanden angående databehandling av ansökningsärenden synes framgå att det förhållandet att ärendenas beredning sker med hjälp av datamaskin inte behöver medföra att man avstår från kommunikation utan bara att denna rent tekniskt utformas något annorlunda än vid manuell beredning.

Kommunicering innefattar arbetsmoment som är tids- och personalkrävande. För att få en konkret uppfattning om denna sida av saken togs kontakt med statskontoret i och för biträde med en undersökning som skulle kunna åskådliggöra de olika rutinerna i samband med kommunicering och den arbetsmängd dessa kan antas representera. Som lämpligt objekt för undersökningen valdes

centrala värnpliktsbyråns handläggning av militära anståndsärenden m. m. Främsta skälet härtill var att i dessa ärenden kommunicering f. n. alls inte äger rum. Till följd härav kan skillnaden i arbetsmängd med och utan kommunicering beräknas lättare där än hos en myndighet som kommunicerar i viss utsträckning men inte i sådan omfattning som förutsatts ovan. Det bör understrykas att syftet med undersökningen inte var att påvisa några brister i centrala värnpliktsbyråns förfarande utan endast att få fram en så rättvisande uppskattning som möjligt av den arbetsmängd som kommunicering enligt förvaltningslagens föreskrifter kan antas åsamka en myndighet. På begäran har statskontoret till sin utredning också fogat förslag till remiss- och kommunikationsresolutioner. De är visserligen skrivna närmast med tanke på centrala värnpliktsbyrån men synes i fråga om allmän uppställning och utformning vara ägnade att tjäna till ledning också för myndigheter i allmänhet. Statskontorets utredningspromemoria bifogas som bilaga.

Den utredning statskontoret gjort får anses visa att kommunikation med tillämpning av rationella rutiner inte behöver innebära någon nämnvärd arbetsbelastning för myndigheter med måttlig ärendemängd. Åtgärderna är inte mera tidskrävande än att de kan passas in i det dagliga arbetet utan större tidsåtgång än detta kan bära. Åtskilligt fås på köpet. En genomläsning av handlingarna har en föredragande till godo senare när ärendet skall sättas upp för beslut. Merarbetet faller därför mest på biträdespersonalen, även om det blir fråga om viss ökning också av den handläggande personalens uppgifter. Tydligt är att ju mer schematiskt kommunikationsförfarandet görs, desto mindre av kvalificerad arbetskraft behöver myndigheten sätta till. Så snart någon form av värdering begärs rörande frågan om kommunikation skall äga rum eller ej, måste dock tydligen kvalificerad arbetskraft anlitas för prövningen. Det *kan* därför hos myndigheter med stort flöde av handlingar tänkas vara mest rationellt att inrätta kommunikationen som ett rent mekaniskt moment omedelbart före själva beslutsförfarandet. Att kommunikation härigenom någon gång kan komma att äga rum även där den i och för sig inte behövs, t. ex. därför att partens talan kommer att bifallas, gör i så fall mindre. Jfr. dock s. 167.

Det bör erinras om att, när kommunikationsinslaget bedöms från personal- och arbetsekonomisk synpunkt, mot en arbetsökning hos beslutsmyndigheten skall ställas den arbetsminskning, som kommer besvärsinstansen till godo genom den lägre besvärsfrekvens som torde bli följden av att besluten kommer att grundas på ett mera tillförlitligt och genomdiskuterat material.

Vad skall kommuniceras?

Det parten bör höras över för att inte bli »dömd» ohörd är material som innehåller uppgifter vilka talar mot honom och kan komma att läggas till grund för ett beslut som går honom emot. Givetvis gäller det sagda inte uppgifter som han själv lämnat. Som besvärssakkunniga angav skall sålunda bara sådant material kommuniceras som tillförts ärendet på annat sätt än genom parten. Det blir i främsta rummet fråga om skriftligt material, såsom remissyttranden, skriftliga upplysningar, skrifter från annan part, kontrakt, intyg och liknande bevis. I lagtexten torde det material som skall kommuniceras kunna beskrivas såsom upplysning, yttrande eller annat, som tillförts ärendet genom annan än parten själv.

Besvärssakkunniga tillfogade den ytterligare bestämningen av det kommunikationspliktiga materialet att det skulle vara av betydelse för ärendets avgörande. Det förhållandet att betydelselöst material inte behöver kommuniceras bör emellertid hellre såsom i den norska lagen komma fram i ett undantag som går ut på att kommunikation får underlåtas när åtgärden inte behövs. Härigenom framhävs bättre det som ledamoten Petrén lade vikt på, nämligen att allt material från annan än parten själv i princip skall kommuniceras med honom.

Innebörden av det sagda skall nu belysas

i fråga om några viktigare typer av ärenden.

Tillstånd och liknande förmåner kan dras in när tillståndshavaren eller förmånstagaren upphör att fylla ett kompetenskrav eller annat konstitutivt villkor, när han bryter mot ordningsföreskrifter, som uppställts som förutsättningar för tillståndet eller förmånen, när något allmänt intresse kräver en ändring etc. Det parten bör få tillfälle att yttra sig över är uppgifter, som grundar antagande att ett eller flera rekvisit för återkallelse är uppfyllda. Dessa uppgifter kan myndigheten ha inhämtat på eget initiativ genom inspektion eller annan undersökning eller genom förfrågningar hos andra myndigheter eller tjänstemän eller hos privatpersoner. Men de kan också ha kommit myndigheten till handa genom anmälningar eller rapporter från myndigheter eller enskilda. Även tidningspressen kan någon gång tjäna som upplysningskälla i dessa sammanhang. Vilken väg uppgiften än nått myndigheten bör myndigheten inte ta den för god förrän parten fått tillfälle att yttra sig över den. Det finns skäl att stryka under JO:s uttalande att intet får tas för självklart.

Avslag på en framställning kommer i fråga när sökanden inte uppfyller behörighetsvillkor eller liknande föreskrivna krav på ålder, myndighet, medborgarskap, mantalsskrivning, hälsotillstånd, utbildning, praktik, personliga egenskaper, ekonomi, levnadssätt, tillståndsändamål m. m. För kontroll av sökandens upplysningar i sådana hänseenden och komplettering med synpunkter av betydelse för bedömningen av allmänintressena i saken inhämtas uppgifter på samma vägar som beskrivits nyss. I den mån dessa uppgifter talar mot sökanden i avgörande mån, bör myndigheten inte bygga på dem förrän sökanden har haft tillfälle att vederlägga dem, om han förmår det, eller eljest ge en mera nyanserad bild av förhållandena. Konkurrerande parter skulle däremot kunna anses sakna rätt till kommunikation av varandras ansökningshandlingar redan på den formella grunden att handlingarna enligt vedertaget betraktelsesätt visserligen rör samma sak men bildar skilda ärenden. Men också på saklig grund bör tanken på kommunikation avvisas. Ansökningshandlingarna är för övrigt som regel offentliga och sökandena kan därför på eget initiativ ta del av varandras handlingar. Detta ger som så många remissinstanser framhållit en tillräcklig kontrollmöjlighet för en medsökande när det gäller material som rör bara konkurrentens egna förhållanden. När en sökande till stöd för egen talan åberopar något som rör en konkurrerande sökandes personliga eller sakliga kvalifikationer, uppkommer däremot vägande sakliga skäl för kommunikation med denne. Materialet bör inte få användas mot honom utan att han haft tillfälle att bemöta det.

För att ett beslut om frihetsberövande, annan frihetsinskränkning eller tvångsingripande i kroppsligt hänseende, föreläggande att fullgöra något genom personlig eller ekonomisk prestation eller ett förbud skall få meddelas fordras stöd i lag. Däri anges under vilka förutsättningar beslutet får meddelas. Föreligger inte sådana faktiska omständigheter att förutsättningarna kan anses uppfyllda, saknas laga grund för beslutet. Faktamaterialet inhämtas i stort sett på samma vägar i dessa ärenden som i fråga om de förut nämnda ärendetyperna. Här kan dock tillkomma sådana utredningsinslag som muntliga förhör, syner, räkenskapsgranskningar m. m. Det är i dessa ärenden av särskild betydelse att avgörandet inte grundas på annat än fullt tillförlitliga uppgifter och att faktamaterialet är allsidigt. En sådan ordning uppnås inte på annat sätt än genom att parten ges full information om materialet och möjlighet att kritisera och komplettera det.

I besvärsärenden träder rättsskyddet i förgrunden på ett alldeles särskilt sätt. Avslag – helt eller delvis – på besvär bör därför inte annat än helt undantagsvis få meddelas på grundval av påståenden, argument, upplysningar, bevis eller annat som talar mot klaganden utan att han först beretts tillfälle att yttra sig över det. Motsvarande bör gälla i fråga om avvisande av besvär eller avskrivning utan sakprövning av annat skäl än återkallelse, klagandens frånfälle e. d.

Det förtjänar understrykas att kommunikation dock inte bör ske rent mekaniskt ens i besvärsärenden. Också där blir det i princip bara relevant material som skall kommuniceras (jfr dock om beslutsmyndighets yttrande i 24 §). Men intet hindrar givetvis att klaganden fortlöpande ges kännedom om inkommande material utan att beredas tillfälle att yttra sig över det. Det kan framstå som en naturlig service att på detta sätt låta klaganden få del också av t. ex. yttranden som är positiva till hans sak. Att göra sådan delgivning till ett obligatoriskt åliggande för besvärsmyndigheterna skulle däremot vara att sträcka sig för långt i kraven på ett rent administrativt besvärsförfarande. Man torde böra nöja sig med en fakultativ ordning, som tillåter besvärsmyndigheterna att avväga sina åtaganden i nämnda hänseende på grundval av mål och medel.

Av kommunikationsregeln följer också att ändring i överklagat beslut inte får göras på ett sätt som påverkar annans rätt än klagandens utan att han hörts. Såsom sådan tredjeman – motpart – blir naturligtvis i första hand den att betrakta som uppträtt i första instans mot klaganden och som enligt partsdefinitionen i 4 § behandlats som part. Men det kan också förhålla sig så att beslutsmyndigheten aldrig behövt koppla in viss sakägare med motstående intressen på grund av att det inte synts aktuellt att meddela något beslut som skulle gå honom emot. Det är kanske först när bifall till besvären övervägs, som dennes rätt aktualiseras och han bör ges tillfälle att tillvarata sina intressen.

Uppgiften att kommunicera med eventuell motpart kommer enligt den ordning som valts för besvärsärendes beredning i princip att ankomma på besvärsmyndigheten och inte på beslutsmyndigheten som besvärssakkunniga tänkte sig (se sid. 255). Såsom kammarkollegiet och försäkringsdomstolen framhållit torde besvärsmyndigheten lättare än beslutsmyndigheten kunna bedöma vilka som in casu bör höras. Uppgiften förenklas också genom att kommunikation inte behöver äga rum annat än vid ett bifall till besvären som negativt inverkar på tredjemans rättsliga ställning.

Muntliga upplysningar

I en rättegång skall avgörandet grundas på vad som förekommer vid förhandlingen. Parterna kallas till förhandlingen och vinner härigenom säkerhet för att ingenting beaktas vid avgörandet som de inte har haft tillfälle att få del av och bemöta. För de fall då mål hos domstol avgörs utan förhandling har särskilda föreskrifter meddelats. Dessa innebär att avgörandet skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad som eljest har förekommit i målet.

Det sagda innebär ett principiellt förbud att bygga på upplysningar som domarna har skaffat sig i annat sammanhang än vid handläggningen av målet, s. k. privat vetande. Härmed syftas dock endast på sakligt material, inte på upplysning om gällande rätt. Reglerna utesluter inte heller att domaren tar hänsyn »till omständigheter, som äro allmänt veterliga, eller till erfarenhetssatser, som äro kända för honom» (processlagberedningen i SOU 1938: 44 s. 378).

Inom förvaltningen är partsförhandlingar inte vanliga. Då sådana förekommer, finns det inte något så klart samband som i rättegång mellan vad som förekommer vid förhandlingen och avgörandet. Utredningen är huvudsakligen skriftlig. I den mån muntlig utredning förekommer, anses det höra till god ordning att i handlingarna göra anteckning därom. Däremot finns det inte någon allmän, i författning föreskriven skyldighet därtill. Inte heller är förvaltningsmyndigheterna på samma sätt som domstolarna förhindrade att ta hänsyn till vad de har fått reda på i annat sammanhang. Tvärtom måste som länsstyrelsen i Gotlands län påpekat det ofta gå till så att kunskaper förvärvade i andra ärenden eller eljest vid sidan av ett ärendes handläggning utnyttjas i ärendet.

Besvärssakkunniga föreslog, att myndighet skulle vara skyldig att göra anteckning om uppgift av betydelse för ärendes avgörande, som under utredningen tillförs ärendet annorledes än skriftligen (8 kap. 23 §). De sakkunniga föreslog vidare en bestämmelse om att beslut skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad som eljest

förekommit i ärendet (11 kap. 2 §). Dessa bestämmelser har under remissbehandlingen blivit föremål för skilda omdömen. Å ena sidan har det framhållits att de skulle vara av stor betydelse genom att ge säkerhet för att myndigheternas avgöranden inte påverkas av ovidkommande omständigheter och för att det skall bli möjligt att underkasta avgörandena granskning i efterhand. Å andra sidan har vissa remissorgan framhållit att en sådan anteckningsskyldighet som de sakkunniga har föreslagit skulle bli högst betungande och att det skulle vara orimligt att hindra myndigheterna från att beakta sådant vetande som de har skaffat sig t. ex. vid handläggningen av andra ärenden.

Tanken bakom de sakkunnigas förslag på de här diskuterade punkterna är självklart riktig. Vårt förvaltningsförfarande är till allra största delen skriftligt. Att utredningen är redovisad i skrift är en förutsättning för kontinuiteten i myndighetens egen verksamhet. Det är också ett villkor för en meningsfull överprövning hos besvärsinstans och för en prövning från ansvarssynpunkter av handläggningen. Skriftlig redovisning av utredningen är vidare nödvändig för att reglerna om handlingars offentlighet skall fylla sin funktion att möjliggöra insyn i myndigheternas verksamhet och att ge ett rättvisande underlag för den offentliga debatten därom. Dessa skäl kan väl delvis sägas vara av allmän natur och i lägre grad ha betydelse för handläggningen av de särskilda ärendena. Utan tvivel skulle likväl sådana regler som de föreslagna, om de kan tillämpas fullt ut i praktiken, ge parterna en ökad säkerhet mot dolda inflytanden på avgörandena av deras ärenden och såtillvida öka rättssäkerheten.

Redan den motivering som de sakkunniga själva har lämnat låter emellertid ana att det skulle vara svårt att genomföra en fullständig anteckningsskyldighet i praktiken. Med hänvisning till vissa tidigare uttalanden hävdar sålunda de sakkunniga att det måste finnas ett visst utrymme för utbyte av förtroliga meddelanden mellan tjänstemän t. ex. i tjänstetillsättningsärenden utan dokumentationsskyldighet.

Det torde av hänsyn till förvaltningens effektivitet vara nödvändigt att nöja sig med ett lägre krav på anteckningsskyldighet än besvärssakkunniga föreslagit. De flesta förvaltningsmyndigheter är på ett annat sätt än domstolarna specialiserade på vissa typer av ärenden. De förvärvar sin effektivitet genom att länge syssla med dessa ärenden. Det vore orimligt att förmena dem att dra nytta av det vetande de skaffar sig härunder. Man kan inte såsom för domarnas del dra gränsen vid allmänna erfarenhetssatser och omständigheter som är allmänt kända. En yrkesinspektionsmyndighet måste exempelvis vara oförhindrad att vid sin granskning av en anläggning dra nytta av de kunskaper den har förvärvat vid granskning av en annan. En planmyndighet måste likaså, då den tar ställning i ett ärende om dispens från ett nybyggnadsförbud, vara berättigad att utnyttja sin kännedom om bebyggelsen i trakten och andra ortsförhållanden som kan inverka på dispensprövningen. Och man kan inte kräva att myndigheterna i varje särskilt ärende skall lämna en fullständig redovisning av de omständigheter som de funnit relevanta.

Man hänvisas i stället till att försöka formulera regler som ger garantier mot att myndigheterna bygger på okontrollerade eller ovidkommande, ej redovisade uppgifter och som samtidigt inte innebär några risker för en tyngande, meningslös dokumentation av mer eller mindre uppenbara förhållanden.

Man får således inte genom en generell bestämmelse hindra myndighet att ta hänsyn till annat än handlingarna i ärendet och sådant som myndigheten eljest har inhämtat under handläggningen av detta. En sådan bestämmelse skulle få orimliga konsekvenser i fråga om material som tillförs ärendet under överläggning till beslut hos nämnder och andra kollektiva organ med ledamöter som har till uppgift bl. a. att företräda kunskaper och erfarenhet från särskilda områden. Anses förbud mot utnyttjande av »privat» vetande av sådant

slag nödvändiga på vissa områden, bör de kunna införas i specialförfattningar. Bortsett från sådana fall måste myndigheterna vara berättigade att utan begränsning och utan redovisningsskyldighet utnyttja sin allmänna sakkunskap, även om denna hänför sig till annat än allmänt kända förhållanden eller erfarenhetssatser. Detta torde ha varit innebörden även i sakkunnigförslaget. Att så skall vara fallet torde inte behöva stadgas uttryckligen. Men det är inte heller lämpligt att generellt förbjuda myndigheterna att bygga på annat »privat» vetande.

En rimligare metod är att behandla muntlig utredning och det som eljest tillförs ärendet på annat sätt än genom handlingar enligt samma principer som skriftlig utredning och genom kommunikationsregeln hindra myndigheterna att på grundval därav fatta beslut som går parten emot, utan att parten har fått tillfälle att yttra sig över det som talar till hans nackdel. En sådan regel föreskriver sålunda, till skillnad från besvärssakkunnigas förslag, inte uttryckligen någon anteckningsskyldighet men får ändå till konsekvens att myndigheten som regel blir tvungen att tillse att underhandsupplysningar, iakttagelser vid »privat» syn och annat »privat» vetande än myndighetens egen allmänna erfarenhetsfond antecknas. Sker ej detta och bringas de individuella fakta inte heller på annat sätt till partens kännedom, blir myndigheten, bortsett från de undantagssituationer som skall behandlas i det följande, förhindrad att med beaktande av sitt vetande i dessa delar fatta ett beslut som går parten emot.

Frågan om skyldighet att verkställa anteckning om inhämtade upplysningar torde vara särskilt brännbar i tjänstetillsättningsärenden och andra ärenden där det gäller att bedöma personliga kvalifikationer. Den nu förordade ordningen leder emellertid till att det i sådana fall blir nödvändigt att göra anteckning och kommunicera endast då upplysningarna föranleder myndigheten att fatta ett annat beslut än det som innehållet i den skriftliga utredningen motiverar, t. ex. då upplysningarna ger underlag för ett val mellan flera som eljest är jämställda.

Det lär vidare, utan uttryckligt stadgande, stå klart att en fullständig redovisning inte är nödvändig. Ett ordagrant återgivande av vad som har inhämtats eller vad myndigheten har sig bekant om en person som söker befordran skulle exempelvis kunna bli betungande och dessutom i vissa fall vara onödigt sårande för den sökande. Det bör räcka att upplysningen redovisas till sin art och sitt huvudsakliga innehåll. Det bör sålunda för det första anges, om upplysningen har lämnats muntligen eller om myndigheten har inhämtat den genom syn eller på annat sätt. Vidare bör besked lämnas om sagesmannens relation till den som upplysningen gäller: släkting, överordnad, granne osv. Vad som krävs i innehållsligt hänseende torde inte här behöva utvecklas närmare. Det viktiga är att det som kan vara avgörande för prövningen också bringas till partens kännedom. Särskilt viktigt är det att uppgifter om faktiska förhållanden blir antecknade. Ett allmänt hållet omdöme är av begränsat värde såsom utredning, om inte de fakta som omdömet bygger på redovisats. Det kan inte godtas att upplysningar, som har övat inflytande på beslutet i ett ärende, utesluts från anteckning på grund av att de har lämnats i förtroende.

Det finns otvivelaktigt viss risk för att en myndighet, som inhämtat kompletterande muntliga upplysningar t. ex. för att få en mera nyanserad bild av en tjänstesökande än betygshandlingar och övrigt skriftligt material kan ge, betraktar dessa upplysningar som enbart tolkningsdata utan självständig betydelse och därför inte anser sig skyldig att dokumentera dem så att parten kan ta del av dem. Vid förfrågan kommer myndigheten då att göra gällande att till grund för avgörandet inte lagts annat än det skriftliga materialet. Vad som inhämtats vid sidan av detta har myndigheten läst in däri. Häremot kan så mycket mindre göras invändning som visst utrymme måste finnas för förfrågningar angående tolkningen av oklara uttalanden i betygshandlingar o. d. Men det måste starkt betonas att en klar skillnad måste göras mellan förtyd-

ligande upplysningar och fristående upplysningar med fullt självständig betydelse för bedömningen.

Det bör vidare tilläggas att, i den mån myndigheten på sätt som föreslås i det följande får underlåta att kommunicera utredningsmaterial, någon av kommunikationsskyldighet betingad dokumentationsskyldighet inte kommer att gälla enligt förvaltningslagen. Rättsskyddet faller då i stället tillbaka på det som föreskrivs i fråga om beslutsmotivering och yttrande över besvär i ärendet.

Huvudregelns avfattning

Medan man i den norska forvaltningsloven använder termen forhåndsvarsling och i det tyska modellförslaget brukar ordet »Anhörung», talar man i Sverige vanligen om kommunikation. Detta ord har utgjort allmängods hos såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter i Sverige sedan 1600-talet. »Men först måste ärendet kommuniceras» är en sats som präntats in hos våra tjänstemän under århundraden. Inte desto mindre lär ordet kommunikation ej kunna användas i lagtexten. I stället har valts underrätta och underrättelse.

I enlighet med det anförda har en huvudregel om kommunikation utformats från vilken sedan görs vissa allmänna undantag. Huvudregeln föreslås utsäga att slutligt beslut, som går part emot, inte får meddelas utan att myndigheten underrättat parten om upplysning yttrande, eller annat, som tillförts ärendet genom annan än honom själv, och lämnat parten tillfälle att yttra sig över det. Vidare sägs, att underrättelsen kan vara skriftlig eller muntlig och att den bör anvisa tid och sätt för yttrandet.

Kommunikationshindrande sekretess

Utredningsmaterial, som part enligt 6 § måste vägras insyn i när han begär att få del av det, kan självfallet såsom framgår av vad som anförts i motiveringen till paragrafen inte heller kommuniceras med honom. Det bör dock strykas under att sekretessen skall hindra varje form av kommunikation för att sådan skall kunna underlåtas. Det räcker t. ex. inte med att en handling som sådan inte kan kommuniceras. Det måste också fordras att det inte heller går att ersätta den skriftliga kommunikationen med en muntlig redogörelse för valda delar av handlingens innehåll. Men föreligger avgörande hinder mot varje form av information om visst utredningsmaterial, måste detta avskiljas från det kommunikationspliktiga materialet i ärendet. I lagtexten har detta kommit till uttryck genom att det kommunikationspliktiga materialet definierats som det som tillförts ärendet genom annan än parten själv och som han enligt 6 § kan få del av.

Fara i dröjsmål och för effekten m. m.

Fara i dröjsmål utgör det klassiska rekvisitet för underlåtenhet att kommunicera. Det är uppenbart att kommunikation inte får uppehålla ett ärende när ett snabbt avgörande fordras för att avvärja hot mot liv, hälsa eller egendom. Hälsovården, brandskyddet och polisens verksamhet för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet lämnar många exempel på situationer med akut fara. Men hänsyn bör också kunna tas till att ett beslut visserligen inte blir förfelat om det ej meddelas snabbt men ändå mister en god del av sin effekt. Inte bara ett allmänt intresse utan också ett enskilt intresse kan tala för att större vikt fästs vid att nå fram till avgörande snabbt än vid det kontradiktoriska moment i handläggningen som kommunikation representerar. En myndighet bör därför kunna underlåta att kommunicera inte bara när det är direkt fara i dröjsmål utan också när dröjsmål är till påtagligt förfång för allmänt eller enskilt intresse och ett snabbt avgörande är angeläget. Den närmare avvägningen mellan snabbhet och säkerhet som måste göras får ankomma på praxis. Begär en part att ett ärende skall avgöras utan att han hörs över det utredningsmaterial, som tillförs ärendet från annan än honom själv,

bör det kunna anses utgöra ett särskilt skäl att underlåta kommunikation.

Det kan också förhålla sig så att myndigheten är bunden av bestämda beslutsfrister, som inte lämnar utrymme för kommunikation. Andra skäl kan också tvinga en myndighet att fatta beslut före viss tidpunkt för att beslutet skall fylla sin funktion, t. ex. då ett ansökningsärende angår tillstånd till något som skall äga rum viss dag eller anstånd med något som skall börja vid viss tidpunkt. Också i sådana fall bör myndigheten rimligen inte vara bunden av kommunikationsregeln utan kunna underlåta kommunikation, om sådan inte ryms inom tidsmarginalen.

Till de olika typfall, där tidsmarginalerna är för knappa för att kommunikation lämpligen skall kunna ske, fogar sig de där andra praktiska hinder eller olägenheter möter. Den ovan återgivna bestämmelsen i 7 § lagen om bidragsförskott kan framhållas som exempel härpå. Kan den underhållsskyldiges adress inte utrönas, får beslut meddelas utan hans hörande. Det kan också förhålla sig så att parts uppehållsort visserligen är känd men det inte går att nå honom där med delgivning. Vidare kan part vägra ta emot delgivning av utredningen, vare sig den erbjuds skriftligen eller muntligen.

Praktiska hinder mot personlig delgivning av visst utredningsmaterial på grund av dess skrymmande beskaffenhet e. d. kan däremot ej tas till intäkt för underlåtenhet att kommunicera. Hithörande problem skall lösas med hjälp av det som finns föreskrivet om surrogatdelgivning. Den omständigheten att en rekommenderad försändelse återkommer outlöst, kan givetvis inte utan vidare tolkas som att parten vägrar lösa ut den. Förklaringen kan lika gärna vara att parten är bortrest eller eljest varit förhindrad.

Arbetsmängden hos en myndighet bör inte som sådan få betraktas som skäl för underlåtenhet att kommunicera. Det är emellertid tydligt att, om personalresurserna är underdimensionerade i förhållande till arbetsvolymen, myndigheten emellanåt kan råka i ett läge, där det framstår som mer angeläget att ett ärende avgörs utan vidare tidsutdräkt än att det avgörs först efter kommunikation. Indirekt kan arbetsmängden därför öva visst inflytande på kommunikationspraxis hos myndigheten.

Massförfaranden fordrar särskilda överväganden. Den omständigheten att fråga är om ett massförfarande utesluter inte i och för sig att kommunikationsgrundsatsen upprätthålls. Taxeringsförfarandet utgör ett slående exempel härpå. Här kan också hänvisas till JO:s uttalanden om kommunikation vid beredning genom automatisk databehandling (JO 1968 s. 225). Förfarandet hos centrala värnpliktsbyrån kan anföras som exempel på motsatsen. Där har en annan avvägning lagts till grund för rättsskyddets utformning. Möjligheten att anföra besvär hos värnpliktsnämnden torde betraktas som en kompensation för bl. a. frånvaron av kommunikation hos värnpliktsbyrån. Delade meningar kan göra sig gällande om hur förfarandet bör balanseras när en myndighet har att handlägga ärenden i stora mängder. Det riktiga synes vara att inte i förvaltningslagen försöka utforma något undantag för massförfarandena utan förutsätta att det prövas separat och att, om undantag från förvaltningslagens kommunikationsregel finnes nödvändigt, föreskriva sådant undantag i den specialförfattning som reglerar massärendenas handläggning.

Ett förbud (t. ex. att lämna landet, att distribuera viss vara), en ransonering, ett beslag, en inspektion, ett kvarhållande av ett fartyg eller annan liknande åtgärd kan mången gång bli ett slag i luften om det blir känt i förväg att den övervägs. Det skulle vara orimligt att kräva kommunikation i ärenden, där beslutet, för att få avsedd effekt, måste komma överraskande. Denna typ av fall skiljer sig från de förut diskuterade genom att det är själva informationen som sådan som inte är förenlig med verksamhetens intressen, ej de handläggningsåtgärder som knyter sig till informationens meddelande. Typen bör därför behandlas för sig i lagtexten.

Det bör här tilläggas att huvudintresset i de sist behandlade fallen knyter sig till att

ett verkställbart beslut kommer till stånd utan att behöva föregås av kommunikationsförfarande. För det ändamålet är det ofta tillräckligt med ett interimistiskt beslut. Det förtjänar därför strykas under att möjligheten att meddela interimistiska beslut bör utnyttjas i största möjliga utsträckning i dylika fall och ärendet inte fullföljas till slutligt beslut utan kommunikation. Härigenom vinns bl. a. att parten inte behöver klaga i högre instans för att få rättelse utan kan få sådan till stånd snabbt och enkelt hos beslutsmyndigheten, om det skulle visa sig att beslutet inte är sakligt hållbart.

De olika situationer för vilka nu redogjorts sammanfattades av besvärssakkunniga i rekvisiten »med ärendets avgörande icke kan anstå eller hinder eljest möter». Mot bakgrund av den gjorda genomgången och under beaktande av de lösningar som kommit fram i andra länder, i synnerhet då den norska lösningen, har rekvisiten utformats något annorlunda i förvaltningslagen. Myndighet föreslås sålunda få underlåta kommunikation, om det av särskild anledning är nödvändigt eller underrättelsen kan medföra fara för att beslutet inte blir genomfört.

Kommunikation obehövlig

Offentlig förvaltning skall såsom det sägs i 6 § allmänna verksstadgan bedrivas så enkelt, snabbt ocb ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersätts. I förfarandesammanhang gäller det att ekonomisera med handläggningsåtgärderna så att rimlig proportion råder mellan mål och medel. De fördelar i rättssäkerhetshänseende som står att vinna genom en viss processuell åtgärd skall vägas mot de kostnader, den tidsförlust och annan olägenhet som åtgärden kan vålla. Kommunikationsåtgärd skall inte vidtas om den innebär »mera våld än nöden kräver».

Det har redan sagts att material utan betydelse för avgörandet inte behöver kommuniceras. Det skulle innebära en onödig omgång både för myndighet och part om det skedde. Med material av ingen betydelse för avgörandet likställs material av ringa sådan betydelse. Var gränsen går mellan kommuniceringsplikt och icke kommuniceringsplikt vid en bedömning efter betydelsegrad blir en avvägningsfråga som lämnar visst utrymme för diskretionär bedömning. Det bör ankomma på myndigheten att dra gränsen på grundval av en samlad bedömning av sakens beskaffenhet, ärendets art och övriga omständigheter. Uppenbart oriktiga uppgifter eller påståenden, som myndigheten inte kommer att fästa något avseende vid, behöver inte kommuniceras. Ej heller behöver myndigheten ge parten del av sådant som faller helt utanför sakens ram. Uppgifter om onyktert levnadssätt saknar t. ex. all relevans i ett ärende om byggnadslov. Att ge en part del av uppenbart oriktiga uppgifter, påståenden eller uttalanden i en rätts- eller uppskattningsfråga eller av ovidkommande synpunkter kan lätt vilseleda och förvirra parten. Han kan också föranledas att »för säkerhets skull» satsa tid och pengar på att »slå in öppna dörrar». Kommunikation bör därför undvikas i dylika fall. Innehåller en skrift både meningslöst och betydelsefullt material, kan det vara lämpligt att myndigheten gör detta klart för parten, om skriften kommuniceras.

Det kan inte undvikas att kommunikationskravet måste ställas i förhållande inte bara till utredningsmaterialet som sådant utan också till sakens vikt för den enskilde. Många förvaltningsärenden angår smärre ordningsfrågor eller eljest tämligen bagatellartade förhållanden. Registreringsärendena kan nämnas som exempel på en grupp ärenden som vanligen inte är av större vikt för den enskilde. Polismyndighets tillståndsresolutioner enligt allmänna ordningsstadgan eller lokal ordningsstadga utgör ytterligare exempel på beslut som vanligen – men långt ifrån alltid – rör tämligen triviala ting. Vidare kan nämnas enklare tillståndsärenden enligt författningarna på jaktens och fiskets områden. I sådana ärenden kan kommunikation ofta nog framstå som en mer kvalificerad åtgärd än saken förtjänar.

Ett ytterligare skäl till att kommunikation bör kunna underlåtas i bagatell- och

rutinärenden är att risken för rättsförlust på grund av ett obefogat avslag är obetydlig. Genom ny framställning kan parten i allmänhet få ny prövning lika snabbt som om han fått framföra synpunkterna i yttrande i anledning av kommunikation.

Bagatellartade ärenden kan givetvis uppstå inom praktiskt taget vilket sakområde som helst. Det förekommer t. ex. beskattningsärenden som inte rör större belopp än några tiotal kronor. Också i sådana ärenden bör kommunikation kunna underlåtas på processekonomisk grund.

En sak kan efter verkställd utredning framstå som helt »dödfödd». Det kan då synas som en omotiverad omgång att kommunicera före avgörandet. Som framgår av exemplen från JO:s ämbetsberättelser är det dock lätt att ta miste. Det som förefaller självklart kan efter konfrontation med parten visa sig vara ett felaktigt antagande. Utgången bör därför vara fullständigt given för att kommunikation skall kunna underlåtas.

Det förtjänar även framhållas att ett ärende kan utgöra en upprepning av ett tidigare avgjort ärende. Talan kan vara anhängiggjord endast för att stå öppen till dess det föregående ärendet har blivit slutligen avgjort. Sådana serier av mål förekommer t. ex. på taxeringsområdet, där en skattskyldig överklagar en aktievärdering år efter år, till dess regeringsrätten slutligt prövat det första målet om värderingen. När ett ärende utgör blott och bart en upprepning av ett tidigare ärende, bör det kunna handläggas mycket summariskt och eljest obligatorisk kommunikationsåtgärd kunna inhiberas.

Ytterligare kan fästas uppmärksamhet på ärenden angående ren verkställighet där det slutliga beslutet endast utgör den logiska konsekvensen av ett tidigare meddelat materiellt beslut, t. ex. ett taxeringsbeslut. Så snart verkställighetsmyndigheten fullgör någon form av prövning som kan utfalla till fördel eller nackdel för parten, bör denne emellertid höras för att beslut till hans nackdel skall kunna meddelas. Polishandräckning bör t. ex. i princip inte beviljas utan att parten först hörts.

Nu genomgångna typsituationer, i vilka kommunikation bör få underlåtas, har sammanfattats i ett rekvisit som går ut på att intet väsentligt partsintresse eftersätts genom att kommunikation underlåts.

Besvärssakkunnigas lagtext

11 kap. 5 §.

Beslut skall vara så avfattat, att avgörandets innebörd tydligt framgår.

I den mån det icke av särskild anledning finnes obehövligt eller olämpligt, skall beslut innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

17 kap. 1 §.

I fråga om beslut i besvärsärende skall vad i 11 kap. stadgas gälla med iakttagande av att vad där föreskrives om myndigheten skall avse besvärsmyndigheten.

Härjämte skall gälla vad nedan i detta kapitel sägs.

Förvaltningslagen

16 §.

Om slutligt beslut går part emot, skall det innehålla motivering, som upplyser om de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången.

Motivering får dock begränsas eller utelämnas, om det av särskild anledning är nödvändigt. Motivering behöver ej lämnas, om beslutet angår tjänstetillsättning, antagning för utbildning, betygsättning, forskningsbidrag eller därmed jämförbar sak. Detsamma gäller om intet väsentligt partsintresse eftersättes genom att beslutet ej innehåller motivering.

Har myndighet utelämnat motivering på grund som anges i andra stycket, bör myndigheten i efterhand på parts begäran upplysa om vad som bestämt utgången.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 436–440.

I ett ärende om invaliditetsersättning, som blivit föremål för JO:s granskning, förelåg som särskild rättsfråga huruvida en dubbelsidig neurogen hörselnedsättning kunde anses utgöra sådan höggradig nedsättning i kroppsorgans funktion som sägs i 9 kap. 2 § lagen om allmän försäkring. Riksförsäkringsverket avslog besvär över försäkringskassans beslut att vägra ersättning och motiverade sitt beslut sålunda: »Riksförsäkringsverket finner att Er son icke på grund av höggradig nedsättning i kroppsorgans funktion är i behov av avsevärd fortlöpande hjälp av annan person eller får vidkännas betydande merutgifter för färdmedel eller andra hjälpmedel för att kunna bedriva sina studier.» I yttrande till JO förklarade verket att anledning saknats att särskilt ange huruvida sonen funnits lida av höggradig nedsättning av kroppsorgans funktion eftersom han, även om så ansetts vara fallet, likväl inte skulle ha befunnits berättigad till invaliditetsersättning. JO anförde i sitt beslut den 9 februari 1968, att det inte kunde bestridas att beslutsmotiveringen var så gott som helt intetsägande och att det enligt JO:s mening varit påkallat att i beslutet ange att det var kraven på hjälpbehov och betydande merutgifter som ansågs brista. JO framhöll emellertid också att – såsom riksförsäkringsverket framhållit – en närmare utvecklad motivering skulle bli synnerligen arbetskrävande i de aktuella ärendena, där avgörandet under alla omständigheter måste bli en skälighetsfråga.

JO har också genom beslut den 2 februari 1968 uttalat sig om i vad mån statens råd för byggnadsforskning bör motivera avslag på ansökningar om forskningsanslag. Om skäl för utelämnande av motivering i rådets avslagsbeslut anförde JO bl. a.

Sålunda måste vid prövning av en ansökan jämförelse göras med andra ansökningar om bidrag från de begränsade medel som står till rådets förfogande. Det är uppenbart att det rimligen icke kan begäras att rådet i allmänhet redovisar alla de omständigheter som inverkar på ställningstagandet vid en dylik jämförande prövning. Inte heller kan det vara lämpligt att rådet gör uttalanden om en sökandes personliga kvalifikationer. Det behov av insyn i rådets verksamhet – som skulle möjliggöras om besluten motiverades – tillgodoses genom att rådet bl. a. offentligen redovisar sammanställningar över beviljade anslag och till vilket ändamål anslagen hänför sig. Härigenom kan rådets samlade bidragsgivning överblickas. Jag anser därför att rådets praxis att meddela avslag utan skriftlig motivering har goda skäl för sig.

De skäl som förestavar ett avslagsbeslut kan avse forskningsuppgiftens angelägenhetsgrad, forskningsplanens kvalitet och forskarens kompetens. Det är givetvis angeläget att – även om besluten icke skriftligen motiveras – den som fått avslag kan få kännedom om skälen härför så att han blir i stånd att bedöma om det är någon mening för honom att planera för och inkomma med ny ansökning beträffande samma eller annan forskningsuppgift. Det synes mig därför lämpligt att rådet på begäran ger sådan person erforderliga muntliga upplysningar om skälen för rådets beslut.

Ur statsdepartementens skrivanvisningar den 1 februari 1968 antecknas följande angående motivering av regeringsbeslut.

Om inte annat är särskilt föreskrivet eller särskilda skäl föranleder annat, motiveras beslut i ansöknings- och besvärsärenden, när beslutet innebär avslag på en ansökan eller framställning. Särskilda skäl mot att redovisa motiv kan vara att beslutet innebär ett skälighets- eller lämplighetsavgörande eller ett avgörande av politisk natur eller att det meddelats i anledning av ansökan eller besvär i tjänstetillsättningsärende eller i ärende angående antagning för utbildning eller betygssättning eller annat liknande ärende. Motiv kan också vara uppenbart obehövliga, t. ex. när besvär avslås och underinstansens motiv godtas. Även i beslut som innebär bifall kan motiv behöva redovisas. Så är fallet om beslutet är av principiellt intresse och motiv kan behövas för att ge underordnad myndighet eller remissmyndighet upplysning om vilka synpunkter som varit avgörande för utgången i ärendet.

Man har tidigare motiverat beslut bl. a. genom att hänvisa till remissyttrande som återgetts i reciten eller fogats som bilaga till expeditionen eller genom att hänvisa till visst i reciten angivet faktum (fatalietid e. d.) som fått »tala för sig självt». Ibland har motivering tagits in som ett särskilt avsnitt efter reciten. Slutligen har det förekommit att motiv

redovisats i en särskild skrivelse av tjänsteman vid sidan av expeditionen.

Som allmän regel bör gälla att när motiv redovisas skall det ske i beslutet eller i bilaga till detta, t. ex. i bifogat remissyttrande. Att redovisa motiv vid sidan om beslutet i en särskild skrivelse av tjänsteman är förenat med uppenbara olägenheter och rättsosäkerhetsmoment. Skrivelsen avlåts på tjänstemannens eget ansvar utan att föredragande departementschefen är bunden vid uttalandena. Vilken av övriga angivna metoder som skall användas kan inte avgöras generellt utan får bero på omständigheterna i det särskilda fallet. När skäl revdovisas skall detta i allmänhet inte ske genom att man använder sådana allmänt hållna uttryck som »på grund av särskilda omständigheter» eller »av särskilda skäl». Dessa formuleringar kan dock användas om man vill ge uttryck för att avgörandet inte är prejudicerande.

Enligt 12 § instruktionen den 9 juni 1967 (nr 449) för radionämnden skall nämnden i beslut i ärende om anmärkning mot visst radioprogram ange grunderna för beslutet, om det ej är obehövligt.

Vidare märks 54 § bostadslånekungörelsen den 1 september 1967 (nr 552) och 28 § räntelånekungörelsen samma dag (nr 553), i vilka det föreskrivs att, om beslut av länsbostadsnämnd eller bostadsstyrelsen innebär, att ansökan eller framställning avslagits helt eller delvis, skälen härtill skall anges i beslutet.

Första lagutskottet har uttalat sig till förmån för att beslutsmotiveringsskyldighet införs (1LU 1966: 17).

I sitt dechargememorial 1968: 15 s. 14 anför konstitutionsutskottet.

Utskottet ansluter sig för egen del till uppfattningen, att en allmän reglering bör ske av frågan om motivering av förvaltningsbeslut. Även om en sådan reglering inte anses böra formellt avse regeringsärenden – en fråga vartill utskottet saknar anledning att ta ställning – talar dock starka skäl för att även Kungl. Maj:t i viss utsträckning lämnar beslutsmotivering i administrativa partsärenden efter i princip samma normer som anses böra gälla för underlydande myndigheter. Att konseljbeslut motiveras synes utskottet vara av särskild betydelse med hänsyn till önskvärdheten av att fast och enhetlig praxis i olika ärendegrupper upprätthålls inom förvaltningen. Från denna synpunkt är det framför allt av vikt att motivering i regel ges till Kungl. Maj:ts beslut i frågor av principiell innebörd liksom då Kungl. Maj:t ändrar underordnad myndighets beslut eller frångår av sakkunnig remissinstans hävdad ståndpunkt.

Enligt vad den verkställda granskningen gett vid handen förekommer det redan nu i åtskilliga fall att klargörande motivering lämnas till Kungl. Maj:ts beslut. Utvecklingen inom departementen synes också gå i riktning mot vidgad tillämpning av beslutsmotivering och mot tydligare avfattning av besluten över huvud.

Av de gjorda iakttagelserna synes emellertid framgå att motivering i många fall ej ges, ehuru så från ovan anförda synpunkter framstår som angeläget, och att över huvud någon konsekvent praxis i förevarande hänseende inte utbildats inom departementen. Utskottet får därför framhålla önskvärdheten av att fortsatt uppmärksamhet ägnas hithörande spörsmål och att ytterligare ansträngningar vidtas i syfte att så långt möjligt tillgodose de viktiga intressen, som talar för en utsträckt tillämpning av beslutsmotivering i konseljärenden.

Litteratur

Jägerskiöld, Om motivering av förvaltningsbeslut, Förvaltningsrättslig tidskrift 1961 s. 305

Lidberg, Till frågan om motivering av förvaltningsbeslut, Förvaltningsrättslig tidskrift 1962 s. 5

Westerberg, Rättssäkerheten i förvaltningen, Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm vid dess femtioårsjubileum 1957 s. 272 och Nordisk Administrativt Tidsskrift 1964 s. 413.

Utländsk rätt

Norge: 24 § loven om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Enkeltvedtak skal grunngis samtidig med vedtaket når det gjelder:

a) klagesaker,

b) vedtak som avgjør en tvist mellom flere parter eller som går ut på å frata eller innskrenke en rettighet.

I andre saker kan en part kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet, når han ikke helt ut har fått medhold ved avgjørelsen. Slikt krav må fremsettes i løpet av klagefristen eller – dersom ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om

vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiving kan unnlates i den utstreckning begrunneise ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 første og annet ledd ikke har krav på å bli kjent med. Bestemmelsene i § 19 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Kongen kan for saerskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiving kan unnlates når saerlige forhold gjør det nødvendig.

25 § samma lov.

I begrunnelsen skal kort nevnes de omstendigheter som har vaert avgjørende for vedtaket. De hovedhensyn som har vaert avgjørende ved utøvelse av forvaltningsmessig skjønn, bør også såvidt mulig nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen, vil i almindelighet en henvisning til retningslinjene vaere tilstraekkelig.

Från motiven (Ot.prp. nr 38 1964/65 s. 82) kan antecknas att samtidig motivering ursprungligen föreslagits också för påbud och förbud. Man hade dock tänkt sig vittgående undantag i medvetande om att kravet på vissa områden skulle bli nästan omöjligt att uppfylla, t. ex. vid ingripanden i samband med epidemier. För att undvika en haltande ordning för påbudens och förbudens del med samtidig motivering på vissa områden men bara efterföljande motivering på andra togs beslutsgrupperna i fråga ut ur första stycket b).

Som exempel på särskilda förhållanden enligt fjärde stycket nämns saker där säkerhetshänsyn eller privata krav på hemlighet kommer in, nådesaker och saker, där värderingar av personliga egenskaper och kvalifikationer kommer starkt i förgrunden, t. ex. tjänstetillsättnings- och låneärenden. Vidare pekas på kriminalvårdsärenden samt examens- och betygsärenden. Arbetsmängden skall få utgöra skäl för undantag från motiveringsplikt när det är fråga om massavgöranden, t. ex. i vissa slag av ransoneringsärenden.

I 25 § byttes »skall» ut mot »bör» när det gäller redogörelsen för verkställd skönsprövning. I uttrycket »bör såvitt möjligt» sägs förbehållet »såvitt möjligt» först och främst syfta på förhållandena i den konkreta saken men i viss utsträckning skall också kunna komma i betraktande de arbetsmässiga möjligheterna den enskilda myndigheten har att utforma motiveringar till rent skönsmässiga avgöranden. Eftersom kravet på motivering av förvaltningsskönet innebär något nytt i förhållande till gällande ordning anses det rimligt att gå stegvis fram.

Förbundsrepubliken Tyskland: 30 § Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes 1963

(1) En skriftligt meddelad eller skriftligt bekräftad förvaltningsakt skall motiveras skriftligen.

(2) En motivering är inte nödvändig

1. när myndigheten helt bifaller en framställning och förvaltningsakten inte griper in i annans rätt;
2. om den det gäller redan har kännedom om myndighetens uppfattning om sak- och rättsläget eller han utan vidare kan skaffa sig sådan kännedom utan skriftlig motivering;
3. när myndigheten meddelar likartade förvaltningsakter i stort antal och motivering inte påkallas av omständigheterna i det enskilda fallet;
4. när motiveringen framgår av ett författningsstadgande.

I motiven framhålls att motiveringsplikten får olika räckvidd från fall till fall. Vägran av ett anspråk, som gjorts gällande, eller ett betungande föreläggande måste motiveras på annat sätt än vägran av något som förutsätter skälighets- och lämplighetsbedömning, t. ex. beviljande av medborgarskap, där uteslutande det statliga intresset blir avgörande och som står nära nådeakten. Därför bedöms också allmänna bestämmelser om innehållet och omfånget av motiveringen inte möjliga. Särskilt undantag med hänsyn till statshemlighet har bedömts överflödigt. Det sägs vara självklart att sekretessreglerna tar över en förfaranderegel om motivering.

Jugoslavien: Artikel 209 lagen 1956 om det allmänna förvaltningsförfarandet.

Sedan i artikel 206 slagits fast att ett skriftligt beslut skall innehålla en motivering, ges i artikel 209 följande föreskrifter om motiveringen.

I enkla enpartsärenden ävensom i flerpartsärenden kan, när inga invändningar gjorts mot framställningen och denna bifalls, motivering-

en inskränkas till ett kort omnämnande av yrkandet och en hänvisning till de författningsföreskrifter, som avgörandet stöder sig på. I sådana fall kan avgörandet gå som formulärbeslut.

I andra saker måste motiveringen innehålla: en kort redogörelse för partsyrkandena, sakframställning, om det behövs, de grunder, på vilka yrkandena ej medges, ävensom författningsföreskrifter och grunder, på vilka avgörandet med utgångspunkt i det fastställda sakläget stöder sig. Om klagan inte uppehåller beslutets ikraftträdande, måste motiveringen ange också detta under hänvisning till tillämpligt författningsrum. Också sådana beslut skall motiveras, mot vilka klagan inte får föras.

När myndigheten på grund av lag eller en föreskrift, som stöder sig på lag, är befogad att avgöra en sak efter fritt skön, är myndigheten skyldig att i beslutsmotiveringen ange denna föreskrift och de grunder, vilka fört till beslutet. Myndigheten får underlåta att motivera, om detta uttryckligen föreskrivits i allmänt intresse genom lag eller förordning.

Österrike: 58 § allmänna förvaltningsförfarandelagen 1950

Beslut skall innehålla grunderna för avgörandet, om parts ståndpunkt inte till fullo gås till mötes eller om myndigheten inte godtar invändningar eller yrkanden av intressenter.

Polen: Artikel 99 § 2 lag 1960 om förvaltningsförfarandet

När beslutet helt eller delvis går parts yrkanden emot, när det avgör stridiga intressen mellan parter eller när det pålägger part en rättslig plikt eller innehåller bestämning av en parts rättsliga plikter, bör det innehålla en saklig och rättslig motivering.

Artikel 99 § 3 samma förordning

Avgörandet av en klagosak i förvaltningsförfarandet bör alltid innehålla en saklig och rättslig motivering.

Schweiz: Artikel 33 Entwurf vom 24. 9. 1965 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren

Skriftliga förvaltningsakter skall, även om myndigheten avfattar dem i brevform, betecknas som sådana, motiveras och, när avgörandet inte är slutgiltigt, förses med en fullföljdshänvisning.

Fullföljdshänvisningen skall ange det tillämpliga rättsmedlet, klagoinstansen och klagofristen.

Myndigheten kan underlåta motivering och fullföljdshänvisning, när myndigheten gått parts yrkanden till mötes helt och ingen motpart framställer avvikande yrkanden.

Spanien: Artikel 43 Ley de procedimiento administrativo 1958

Saklig och rättslig motivering av kort beskaffenhet skall lämnas i fråga om

a) förvaltningsakter som inskränker en subjektiv rätt;

b) beslut i klagosaker;

c) förvaltningsakter som avviker från vedertagen praxis eller myndighets anvisningar;

d) förvaltningsakter som på grund av särskilda föreskrifter måste motiveras;

e) avgöranden angående inhibition av förvaltningsakter som överklagats.

Ungern: Artikel 39 lag om allmänna föreskrifter för förvaltningsförfarandet

Motivering skall bestå av en kortfattad sammanfattning av de fakta och bevispunkter, som bildar underlaget för avgörandet. Tillämpade författningsrum skall anges. Motiveringen skall också återge partens åsikter och klargöra varför myndigheten inte godtagit dessa.

JO:s framställning hos Konungen den 23 december 1960 med förslag till partiell reform inom ramen för gällande förvaltningsförfarande i syfte att vinna ökat administrativt rättsskydd genom införande av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut ange de skäl, på vilka besluten grundas (JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 448)

Efter en redogörelse för gällande författningsbestämmelser om beslutsmotivering redovisar JO vissa iakttagelser rörande praxis. När det gäller tillämpningen av författningar, som saknar regler om beslutsmotivering, anger myndigheterna enligt JO:s erfarenhet i allmänhet inte skälen för sina beslut, i varje fall inte på ett sätt som ger någon egentlig vägledning om myndighetens bedömanden. Att motivering lämnas för beslut i vissa ärenden eller vissa grupper av ärenden men ej i andra fall, synes enligt JO ej sällan bero på tillfälligheter eller irrationella överväganden, t. ex. att det är lätt respektive svårt att klargöra tankegångarna bakom besluten eller en beslutsblankett som används saknar utrymme för motivering.

Ett antal konkreta fall gås härefter ige-

nom. De angår administrativa frihetsberövanden (motivering bl. a. av intagningsindikationer), tillstånd till utskänkning m. m. (lämplighets- och behovsbedömning), tillstånd att idka viss handel (bedömning av vandel och försörjningsförhållanden), anstånd med verkställighet av frihetsstraff (varför anförda skäl ej ansetts som synnerliga och tillräckliga för anstånd), tillstånd att inneha vapen (lämplighets- och behovsbedömning), ansökan om körkort (hindrande omständigheter), ersättning för borttagande av reklamskylt (skönsmässig bedömning) och åldersdispens för ingående av äktenskap (principskäl).

Till stöd för skyldighet till beslutsmotivering brukar anföras »rättssäkerhetsskäl». JO diskuterar dessa under fyra rubriker, nämligen »Garanti för omsorgsfull och saklig prövning», »Ökad möjlighet för den enskilde att få rättelse», »Garanti för fast och enhetlig rättstillämpning» och »Ökat förtroende hos allmänheten för myndigheternas objektivitet». JO har under diskussioner med olika förvaltningsmyndigheter mött betänkligheter mot motiveringsskyldighet på grund av det merarbete den skulle vålla. Arbetets behöriga gång skulle äventyras av en sådan skyldighet har det sagts. JO framhåller i anledning härav att merarbetet givetvis på ett avgörande sätt blir beroende av i vilken utsträckning motivering skall krävas och vilka anspråk som bör ställas på motiveringens utförlighet. Beslutsmotiveringar kan för övrigt också leda till arbetslättnader t. ex. genom att myndigheterna besparas förfrågningar och vid yttranden över besvär inte behöver rekapitulera sina överväganden. En minskning av besvärsfrekvensen antas också kunna bli följden.

Det står för JO klart att inom förvaltningen finns åtskilliga grupper ärenden, där motivering av besluten inte alls behövs eller där motivering i varje fall som regel inte är nödvändig eller kan förenklas. En begränsning av motiveringsskyldigheten till förvaltningsakter diskuteras men avvisas dels av lagtekniska skäl, dels därför att kravet därigenom skulle helt efterges för bl. a. alla förvaltningsrättsliga normbeslut. Ej heller bedöms det lämpligt att söka gradera förvaltningsärendena med hänsyn till angelägenheten av beslutsmotivering genom uppspaltning av dem i förvaltningsrättsliga typfall eller ämnesgrupper. Variationen i fråga om behovet av motivering förklaras skära genom alla sådana kategorier. Inte heller en regel om efterföljande motivering att lämnas på begäran anses kunna godtas.

Avgränsningen synes JO mot angivna bakgrund böra syfta till att avskilja ärendegrupper, där motivering inte är erforderlig. Här nämns förutom interna ärenden sådana där den enskildes framställning vinner bifall eller där utgången eljest utfaller till partens fördel. JO anmärker emellertid att också gynnande förvaltningsakter ibland behöver motiveras, t. ex. när avgörandet är av principiellt eller eljest större intresse, när bifall till en ansökan lämnas i strid mot remissmyndigheternas framförda mening eller när det är av negativ innebörd för annan. Även när det gäller beslut som innefattar åläggande av förpliktelse för enskild eller i övrigt går enskild emot, sägs grupper kunna framdras där motivering regelmässigt inte torde behövas, t. ex. beslut om tillämpning av taxebestämmelser och annat som avgörs rutinmässigt och närmast mekaniskt. Särskilt om sökanden delgetts handlingarna i ärendet kan beslutsskälet i åtskilliga ärenden vara så uppenbart att uttrycklig beslutsmotivering framstår som en överflödsåtgärd. Vidare nämns ärenden rörande tjänstetillsättningar o. d. där avgörandet ytterst är beroende av en värdering av vederbörandes person. I det helt övervägande antalet sådana fall anses behov inte heller föreligga av särskild motivering. Sådan behövs dock när någon ej får viss tjänst på grund av brist i formell behörighet eller på annan principiell eller eljest allmänintressant grund.

Den allmänna slutsatsen blir att kravet på motivering *i regel* kan begränsas till sådana beslut, som har en negativ innebörd för enskilda, eller också att detta krav *i regel* inte får avseende på sådana beslut, som är för den enskilde positiva eller över huvud taget ej berör enskilda. Det är inte ett ärendes förvaltningsrättsliga typ eller dess ämnestillhö-

righet, som i och för sig skall bestämma, utan det är varje särskild saks egen beskaffenhet. Därför stannar JO för samma formulering, som enligt rättegångsbalken gäller för domstols slutliga beslut, nämligen att beslut skall motiveras, om frågans beskaffenhet fordrar det.

JO tar också upp frågan vad en motivering skall innehålla. Den bör innehålla uppgift om myndighetens ståndpunkt till i ärendet omtvistade förhållanden av faktisk art. Eventuellt bör det stadgas uttryckligen. Vid skönsmässiga avgöranden bör de huvudsakliga omständigheter och överväganden som ligger till grund för beslutet anges. En motiverings utförlighet måste dock bli beroende av omständigheterna i det särskilda fallet. Ju mer komplicerat ett ärende är och ju större betydelse utgången har för den enskilde, desto utförligare motivering.

Är avgörandet beroende av dokumenterade brister i fråga om personliga förhållanden, finner JO det onödigt och stundom direkt olämpligt att i motiveringen närmare redovisas vad handlingarna innehåller härom. Förhållanden som är sekretesskyddade kan givetvis inte heller avhandlas i motiveringen.

I fråga om vissa grupper av ärenden kan det vara möjligt att använda i hög grad förenklade motiveringar, t. ex. vid avslag på massansökningar i anledning av kristidsregleringar o. d. JO betonar att ingen motivering skall göras vidlyftigare än sakens beskaffenhet kräver.

JO:s erfarenhet har gett vid handen att det inte är förenat med så stora svårigheter som ibland påstås att i förvaltningsärenden lämna kortfattade men likväl klargörande motiveringar. Införandet av en allmän regel om beslutsmotivering skulle följaktligen inte innebära annat än att man över hela linjen krävde vad som nu, med eller utan föreskrift därom, faktiskt tillämpas inom åtskilliga områden av förvaltningsverksamheten.

En allmän regel om beslutsmotivering tänks inom de skilda myndighetsorganisationerna och förvaltningsgrenarna kompletrad genom att till tjänstemännens ledning utfärdas närmare anvisningar rörande beslutsmotivering i aktuella ärendegrupper, lämpligen med olika typexempel.

Remissyttrandena över JO:s framställning

Över JO:s framställning gav *besvärssakkunniga* på ett tidigt stadium in yttrande. I sakfrågan instämde de sakkunniga i allt väsentligt i JO:s uttalanden. De sakkunniga ansåg emellertid att en allmän reglering i lag med föreskrifter om beslutsmotivering inte borde komma till stånd utan samband med att lagbestämda garantier skapades för att kommunikationskravet iakttas. Beträffande innehållet i en allmän regel om beslutsmotivering förklarade besvärssakkunniga sig föredra en föreskrift om att myndighets beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, i den mån det inte av särskild anledning finnes obehövligt eller olämpligt.

JO:s framställning med därtill fogat yttrande från besvärssakkunniga remitterades till 126 myndigheter och institutioner. Dessutom bereddes regeringsrättens ledamöter och 24 organisationer tillfälle att yttra sig.

Åtskilliga av de hörda myndigheterna tillstyrkte oförbehållsamt under hänvisning till att de redan motiverade sina beslut, där det kan och bör ske. Majoriteten av yttrandena i övrigt gick också i tillstyrkande riktning men med förbehåll för olika begränsningar eller under erinran om att förstärkning av personalresurserna kunde bli nödvändig för intentionernas förverkligande.

I fråga om tillämpningsområdet angav *överbefälhavaren* följande grupper av beslut som inte bör motiveras: 1) Beslut som är positiva för den enskilde. 2) Beslut i ärenden där skälet till utgången är uppenbart. 3) Förord till eller beslut om tillsättning av tjänst. 4) Sekretessbelagda ärenden. 5) Beslut från en myndighet till en annan. 6) Order (= beslut som innebär behörig ledning och fördelning av arbete). Beslutsgruppen 3) nämndes också av många andra myndigheter som exempel på en typ av beslut för vilken något motiveringskrav inte bör gälla. *Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* ifrågasatte begränsning till sådana typer av förvaltningsbeslut, där behovet gör sig star-

kast gällande, och nämnde följande: 1) Utslag i besvärsmål. 2) Beslut i ärenden med ett tvåpartsförhållande. 3) Beslut som innefattar avslag på en ansökan eller annan framställning, som myndigheten är skyldig att besvara. 4) Beslut som innefattar åläggande, förbud eller förlust av förmån för viss eller vissa personer.

I anledning av JO:s exemplifiering framhöll *länsstyrelsen i Västmanlands län* att beslut om tillstånd för underårig att ingå äktenskap och beslut om uppskov med straffverkställighet lämpar sig mindre väl för motivering. *Överståthållarämbetet* vände sig mot JO:s uppfattning om beslutsmotivering i ärenden om anstånd med verkställighet av frihetsstraff. Möjligheten att vid »synnerliga skäl» få anstånd sades närmast vara att betrakta som en extraordinär förmån. Att under sådana förhållanden – som JO föreslog – lämna en motivering som bemöter de av sökanden åberopade skälen måste enligt ämbetets mening anses rent felaktigt. Att utöver den allmänna konklusionen i ett beslut om tvångsintagning av alkoholmissbrukare utforma en mer ingående motivering är vidare enligt ämbetet förenat med avsevärda svårigheter och kan i vissa fall framstå som direkt olämpligt. Det är inte fråga om en bevisvärdering utan om en bedömning rörande behovet av vederbörandes tvångsinternering från social, medicinsk och säkerhetsfrämjande synpunkt.

Kammarkollegiet, riksskattenämnden, medicinalstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen och *åtskilliga länsstyrelser* ansåg att man borde avstå från kravet på beslutsmotivering i fråga om normbeslut. *Andra remissinstanser* påpekar att t. ex. taxor, ordningsföreskrifter för parkering, torghandel, badplatser, hållande av hund m. m. inte med fördel kan motiveras.

Statens utlänningskommission och *statens handelslicensnämnd* förklarade under hänvisning till sekretesskäl att beslut på deras sakområden bör tas undan från motiveringsskyldighet.

Åsikten att en motiveringsskyldighet kommer att leda till merarbete framfördes av bl. a. *JK, RÅ, flygförvaltningen, försvarets sjukvårdsstyrelse, försvarets radioanstalt, försäkringsrådet, arbetarskyddsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, kammarkollegiet, statistiska centralbyrån, riksskattenämnden, riksantikvarieämbetet, skolöverstyrelsen, skogsstyrelsen, sjöfartsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, statens pris- och kartellnämnd, överståthållarämbetet* och *flertalet länsstyrelser*. Uppskattningen av merarbetets volym växlade. Förstärkning med kvalificerad administrativ personal bedömdes från flera tekniska verks sida bli nödvändig.

Skolöverstyrelsen nämnde som exempel från sitt verksamhetsområde att styrelsens beslut i en grupp ersättningsärenden – omkring 800 årligen – endast angav det belopp sökanden ansågs berättigad få. När samtidig individuell motivering av besluten begärdes av lärarorganisationen, upplystes denna att en sådan ordning skulle avsevärt fördröja handläggningen. Organisationen förklarade sig då nöjd med en praxis, som innebär att den enskilde vid anmält missnöje tillställs en PM i ärendet, som innefattar redogörelse för beloppets beräknande jämte besvärshänvisning.

I anslutning till frågan om utformningen av en regel om beslutsmotivering påpekade *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* att det inte är alltid som motivering lämnas i en expedition. Vid underkänt körkortsprov t. ex. får aspiranten omedelbart efter provet muntligt besked om i vilket eller vilka avseenden han brustit. Vid marklösenärenden tillgår det i regel så att vägförvaltningens representant på platsen överlägger med markägaren och meddelar honom hur ersättningen beräknas. Styrelsen betonade att motivering bör lämnas endast när det behövs och är lämpligt samt att motiveringen bör få lämnas på det enkla och praktiska sätt som passar det aktuella fallet. Styrelsen nämnde att enligt arbetsordningen för styrelsen och vägförvaltningarna expedition skall innehålla uppgift om »de väsentliga skäl på vilka beslutet grundas». *Statistiska centralbyrån* ansåg att muntlig underrättelse om skälen bör godtas.

Regeringsråden Eckerberg, Thelander, Nevrell, Rudevall, Åbjörnsson, Ringdén och

Björne förklarade att den av JO föreslagna regeln ej i sig själv kan anses ge någon avsevärd ledning för sin tillämpning, eftersom den förutsätts behöva kompletteras med administrativa anvisningar. Regeln betecknas som en s. k. lex imperfecta.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 440–450, 598–599, 711)

Avgörande betydelse tillmäter besvärssakkunniga att beslut, som utövar rättsverkningar mot enskilda, är så klart och tydligt utformade att tvekan inte behöver uppstå om deras innebörd. Själva slutet, decisionen, skall vara så formulerad att utrymme inte finns för mer än en tolkning. För ändamålet kan behövas sakframställningar av växlande utförlighet.

Motiveringen av individuella beslut bedömer besvärssakkunniga mot bakgrunden av det allmänna spörsmålet om information. Under ett ärendes handläggning tillgodoses den enskildes informationsbehov genom regler om partsoffentlighet, vägledning och kommunikation. Genom beslutet kan nytt material tillkomma. Det är en från rättssäkerhetssynpunkt naturlig åtgärd att myndigheten ger part de upplysningar om det nya materialet som behövs för att han skall kunna rätt bevaka och försvara sina intressen dels vid överväganden om han skall överklaga eller ej, dels, om han bestämmer sig för att överklaga, vid utformningen av sin fullföljdstalan.

Beslutsmotivering i efterhand på särskild begäran bör godtas endast i mera speciella situationer, såsom vid massbeslut. Som huvudregel bör gälla den från alla synpunkter mest betryggande informationsordningen att myndighet i själva beslutet låter inte bara sitt ställningstagande utan också skälen för detsamma komma till uttryck. Ett visst mått av tankemöda och formuleringskonst fordras. Hur arbetskrävande en beslutsmotivering blir, beror dels på utförligheten, dels på i vilken utsträckning sakläget i ärendet avviker från dem som är vanliga. Standardiserade beslutsmotiveringar används med fördel på ett stort antal områden. Ökad arbetsbelastning bedöms bli följden på vissa områden men inom förvaltningen i övrigt antas motiveringsskyldigheten inte behöva förorsaka alltför stora arbetsorganisatoriska problem.

Det ligger i sakens natur att en regel om motiveringsskyldighet måste göras mycket elastisk för att passa för förvaltningsförfarandets alla olika slag av beslutssituationer. Utrymme bör finnas för lämplighetsavvägningar. Beslutsmotivering får inte bli ett självändamål.

Som exempel på beslut, för vilka motivering inte har någon förnuftig uppgift att fylla, nämns rena verkställighetsbeslut, rena bifallsbeslut och beslut som bygger på en fast, allmänt känd praxis.

Sin främsta betydelse får beslutsmotiveringen då beslutet går part emot: Då mot den enskildes vilja ett tillstånd eller annan förmån återkallas, ett åläggande för parten att göra, tåla eller underlåta något meddelas eller en ansökan avslås.

En regel om motiveringsskyldighet bör ges med eftertryck. Därför bör det stadgas att beslut skall motiveras, om det inte av särskild anledning finnes obehövligt. Härtill bör fogas en ytterligare inskränkning av hänsyn till att sekretesskäl, personliga förhållanden och yrkesförhållanden kan göra det olämpligt att i beslutet sätta ut motiveringen i klartext. Kunskapsbetyg, beslut genom val o. d. nämns också som exempel här.

Besvärssakkunniga diskuterar härefter beslutsmotiveringens innehåll och framhåller att motiveringarna vanligen kan göras tämligen enkla och t. ex. bara bestå av hänvisningar till innehållet i någon handling i ärendet. Med några korta ord bör klargöras vad som bestämt utgången i ärendet. Skönsmässiga överväganden bör i möjligaste mån redovisas men naturliga begränsningar gör sig gällande. Det väsentliga är att parten av motiveringen förstår hur myndigheten resonerat.

I fråga om normbeslut anser besvärssakkunniga att motivering i regel inte lämpligen kan krävas och föreslår ett särskilt stadgande om att sådana beslut skall innehålla de

skäl, på vilka avgörandet grundas, endast om det finnes påkallat.

Beträffande besvärsmyndighets beslut uttalar besvärssakkunniga, att angelägenheten av att sådant beslut motiveras kan synas vara så framträdande att ett ovillkorligt krav på motivering i princip borde hävdas. Även i fråga om dessa beslut kan det emellertid ibland av särskild anledning framstå som obehövligt eller olämpligt att återge skälen. Obehövlig sägs motivering vara t. ex. när en besvärstalan bifalls helt och detta tillstyrkts av beslutsmyndigheten och ingen sakägare med motstående intressen finns. Sekretesskäl och hänsyn till klagandens psykiska hälsa kan vidare göra det olämpligt att upplysa klaganden om skälen för avgörandet. Besvärssakkunniga finner därför att det inte skulle tjäna något förnuftigt ändamål att utforma en specialregel om motivering av besvärsmyndighets beslut. De sakkunniga nöjer sig därför med en hänvisning i 17 kap. 1 § till 11 kap. 5 §. Besvärssakkunniga tillägger att om en besvärsmyndighet gillar ett överklagat beslut i alla delar och sålunda ansluter sig även till dess motivering, motiveringskravet enligt de sakkunnigas mening är uppfyllt med formuleringen att myndigheten inte finner skäl att göra ändring i det överklagade beslutet.

I sitt särskilda yttrande anför ledamoten Petrén att det enligt hans mening är angeläget att en lag om förvaltningsförfarandet innehåller regler som på ett markant sätt klarlägger att man ställer betydligt högre anspråk på ett beslut av en besvärsmyndighet än på ett beslut av myndighet i första instans. Kravet på motivering bör sålunda för slutligt beslut i besvärsärende skärpas därhän att sådant beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, om ej synnerliga skäl föranleder annat.

Remissyttrandena

Tanken att en lag om förvaltningsförfarandet skall innehålla en allmän regel om *beslutsmotivering* får ett i huvudsak positivt mottagande från remissinstansernas sida. Enighet råder i stort sett om att – såsom stadsfullmäktige i Enköping formulerar det – principen om motiveringsskyldighet utgör en hörnsten i rättsskyddssystemet. Från åtskilliga håll – inte minst från kommunala instanser – uttalas emellertid farhågor för att tillräckliga organisatoriska och personella förutsättningar saknas för genomförandet i praktiken av en sådan regel om beslutsmotiveringen som föreslagits. Andra remissinstanser förordar begränsningar av skyldigheten att motivera beslut under hänvisning till förvaltningsbeslutens starkt skiftande karaktär och betydelse.

Sveriges advokatsamfund förordar livligt en allmän regel om beslutsmotivering och vill *skärpa* det föreslagna *motiveringskravet* därhän att beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, därest ej synnerliga skäl föranleder annat.

JK konstaterar, att den närmare *avfattningen* av en allmän regel om beslutsmotivering uppenbarligen är förenad med vissa vanskligheter. Ämbetet säger sig måhända ha varit mer tilltalat av en lösning efter de linjer som JO angav i sitt förslag i ämnet år 1960 – motivering om frågans beskaffenhet fordrar det – men finner att besvärssakkunniga otvivelaktigt anfört vägande skäl för sin avfattning.

Arméförvaltningen, civilförsvarsstyrelsen, universitetskanslersämbetet, samhällsvetenskapliga fakulteten vid universitetet i Uppsala, konsistoriet vid universitetet i Göteborg och *konsistoriet vid universitetet i Umeå* tillstyrker också den föreslagna avfattningen. Sistnämnda konsistorium tillägger att det är medvetet om det inte oväsentliga administrativa merbesvär, som kommer att följa med införandet av föreslagna stadgande, men att merarbetet bör kunna nedbringas dels genom ett förenklat klart skriftspråk, dels genom att man i görligaste mån hänvisar till författningsrum och i ärendet ingivna handlingar. *Överlantmätaren i Värmlands län* förklarar att den föreslagna regeln med fördel synes kunna tillämpas i fastighetsbildningsförfarandet. *LO* anmärker, att kravet på hur utförlig en motivering bör vara i

någon mån blir beroende av omständigheterna i de särskilda fallen. *SR* förutser, att motiveringsskyldigheten kommer att medföra betydande merarbete och behov av ökade resurser i fråga om främst kvalificerad personal. Motiven för ett beslut bör redovisas i den omfattning som det särskilda ärendet kräver, tillfogar SR.

Under hänvisning till sin framställning om införande av en allmän regel om motiveringsskyldighet understryker *JO* den centrala betydelsen från rättssäkerhetssynpunkt av att en sådan regel införs. Det väsentliga är enligt JO:s mening att man genom en allmän regel klart fastslår själva principen om motiveringsskyldighet. I vilken utsträckning principen skall tillämpas för de skiftande förvaltningsärendena sägs vara beroende av ett flertal, ofta med starkt växlande styrka inverkande omständigheter, som svårligen kan ges en adekvat täckning i lagtext. JO säger sig därför tro att det för den praktiska tillämpningen är av tämligen underordnad betydelse om man väljer besvärssakkunnigas avfattning eller den av honom föreslagna eller till och med om man begagnar lokutioner av den typ, som nu återfinns i vissa författningar, såsom »i den mån det erfordras» eller »i den mån så icke finnes obehövligt».

Svea hovrätt delar besvärssakkunnigas uppfattning att motivering i efterhand – på parts begäran eller vid överklagande – utgör en otillfredsställande ordning. Hovrätten tar fasta på de sakkunnigas uttalande att motiveringen har sin främsta betydelse när ett beslut helt eller delvis gått part emot, och diskuterar en uppdelning av besluten i sådana som går part emot, beträffande vilka motivering i princip skulle erfordras, och sådana som innebär bifall till parts framställning, då i allmänhet motivering inte skulle behövas. Hovrätten finner sig emellertid böra biträda de sakkunnigas mening att en regel bör utformas på sådant sätt att avgränsning inte sker till vissa grupper av ärenden eller beslut, där motivering skulle vara mer eller mindre påkallad. Principen att beslut skall motiveras bör fastslås. Mot besvärssakkunnigas utformning av regeln om motiveringsskyldighet anmärker hovrätten att den inte i erforderlig grad återger den mening de sakkunniga gett uttryck åt i motiven. En regel bör ange att beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, där det ej med hänsyn till ärendets utgång eller eljest är obehövligt. Dessutom bör anges att skälen ej får tas upp i beslutet i sådana av de sakkunniga omnämnda fall, där det är uppenbart olämpligt. *Domstolskommittén* finner det utomordentligt svårt att ange allmänna hållpunkter för om motivering alls bör ske eller vilken utförlighet som bör iakttas härvidlag. Det kunde vara naturligt att tämligen kraftigt mjuka upp motiveringsskyldigheten beträffande de beslut, där parten är avskuren från besvärsrätt, därför att beslutet inte gått honom emot. Vidare skulle motiveringsskyldigheten kunna inskränkas beträffande beslut under förfarandet till de fall, där motiveringen framstår som erforderlig, i stället för att vara obligatorisk om den inte är direkt obehövlig eller olämplig.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid universitetet i Lund finner formuleringen av regeln om beslutsmotivering för allmänt hållen mot bakgrund av att undantagsfallen är de vanligaste fallen och efterlyser *mer preciserade regler*. Fakulteten förklarar, att det är av vikt att beslut som går part emot i allmänhet förses med motivering. *Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* anser att regeln skulle få ett mera preciserat innehåll, om man skilde mellan beslut, som går part emot och som i princip skall motiveras, och övriga beslut, där motsatt huvudregel kunde gälla. *Juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm* finner naturligast att motiveringsskyldigheten fastslås beträffande beslut, som går part helt eller delvis emot, samt att denna huvudregel förses med vissa undantag. I fråga om bifallsbeslut skulle det vara tillfyllest att begränsa motiveringsskyldigheten till fall, då ärendets beskaffenhet fordrar det. Härigenom skulle behovet av motivering för underlättande av en konsekvent praxis kunna tillgodoses. *Konsistoriet vid universitetet i Stockholm* vill gå något längre och föreslår att motiveringsskyldighet

fastslås beträffande beslut, som går part helt eller delvis emot, såvida motivering ej av särskild anledning finnes olämplig eller obehövlig samt att den vid bifall till parts yrkande begränsas till fall då ärendets beskaffenhet påfordrar det. *Byggnadsnämnden i Alvesta köping* förordar en regel som innebär att avslagsbeslut skall motiveras utom i fall där hänsyn till enskild persons förhållanden eller rikets säkerhet kräver diskretion samt att bifallsbeslut med nämnda undantag skall motiveras i fall där enskilda partsintressen stått emot varandra.

Lantbruksstyrelsen och *drätselkammaren i Karlstad* ifrågasätter, om det inte i lagen bör direkt uttalas, att motivering är obehövlig i fall då ansökan helt bifalls och part med motstående intressen inte finns. *Statens institut för folkhälsan* ställer samma fråga. *Sveriges lantbruksförbund* uttalar att, med hänsyn till vikten av att motivering ges när det behövs, författningstexten bör klarare ange när motivering kan undvaras.

Länsstyrelsen i Uppsala län förklarar att den föreslagna generella motiveringsplikten lämpar sig mindre väl för ett mycket stort antal *enkla förvaltningsbeslut*. Bland beslut som bör motiveras pekar *länsstyrelsen i Norrbottens län* på beslut om frihetsberövanden, beslut som är av betydelse för vederbörandes utkomst, t .ex. beslut rörande olika slag av handel, eller beslut som innebär inskränkning i vederbörandes rätt till något, t. ex. att inneha vapen, föra automobil. *Sveriges fastighetsägareförbund* bedömer svårigheten att i lagtext avgränsa de fall, där undantag från motiveringsskyldigheten bör medges, som i det närmaste oöverstigliga. Som allmän riktlinje vill förbundet ställa upp att kravet på motivering väger särskilt tungt i för den enskilde viktiga och ingripande ärenden. I mer bagatellartade ärenden skulle kravet kunna mjukas upp. *Bankinspektionen* framhåller att den har att fatta beslut av vitt skilda slag och att det är svårt att på förhand klassificera de beslut, som bör respektive inte bör motiveras med hänsyn till de från fall till fall skiftande förhållandena. En smidigare lösning skulle enligt inspektionens mening vara att med fasthållande av principen att beslut skall motiveras där sakens beskaffenhet påkallar det, lägga avgörandet i det enskilda fallet i vederbörande myndighets hand.

Statens pris- och kartellnämnd anser av vikt att det klarläggs varför det förhåller sig så att dagens verklighet med avseende på beslutsmotivering i förvaltningen ger en annan bild än den ideala och att myndigheterna befinner sig ganska långt från att uppfylla önskemålet om beslutsmotivering. Som en orsak nämner nämnden att många beslut inte utgör tillämpning av konkreta detaljföreskrifter utan ställningstaganden som myndigheten getts viss frihet att göra inom ramen för allmänna riktlinjer. I sådana fall ingår ofta ett större eller mindre element av skälighetsbedömning som led i prövningen under hänsynstagande till en mångfald omständigheter i det enskilda fallet. Att ingående motivera beslut av denna karaktär förklaras vara utomordentligt svårt och kunna leda till stelhet i myndighetsutövningen på det sätt att myndigheten blir alltför bunden av sina tidigare beslut. Som ytterligare orsak till att beslut inte motiveras i den utsträckning som i och för sig är önskvärd anför nämnden myndigheternas arbetsbörda och otillräcklig tillgång till arbetskraft för uppgiften. Nämnden avstyrker bestämt ett stadgande om motiveringsplikt med en så hård utformning som den föreslagna och föreslår en uppmjukning så att det får ankomma på beslutsmyndigheten att avgöra, om ärendets beskaffenhet är sådan, att beslutsmotivering bör ges.

För att inte effektiviteten och snabbheten i förfarandet skall bli lidande måste enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* ställas kravet att motiveringsskyldigheten strängt begränsas till endast sådana fall där motivering påkallas av ett verkligt praktiskt rättsskyddsintresse. Vid s. k. gynnande beslut torde t. ex. motivering enligt länsstyrelsens mening behöva ifrågakomma endast om annan part än den gynnade har ett påtagligt motstående intresse. Länsstyrelsen framhåller också att ett mycket stort antal förvaltningsbeslut grundas på mycket allmänna över-

väganden rörande lämplighet, skälighet osv. och att sådana överväganden i regel är svåra att precisera på ett någorlunda koncist och begripligt sätt utan att redogörelsen blir vidlyftig. Med hänsyn till å ena sidan att behovet av motivering är mycket skiftande och å andra sidan att en allmän motiveringsskyldighet uppenbarligen kommer att medföra en starkt ökad arbetsbelastning förordar länsstyrelsen en betydligt mera elastisk utformning av en regel om beslutsmotivering.

Statens biltrafiknämnd upplyser, att nämnden ej motiverar bifallsbeslut i tillståndsärenden. I ärenden, där avslag ifrågasätts på en tillståndsansökan, bereds sökanden regelmässigt tillfälle att ta del av samtliga handlingar och inkomma med yttrande innan ärendet avgörs. Eftersom sökanden därmed kan förutsättas redan i förväg äga kännedom om de skäl som talar mot bifall, lämnar nämnden i regel endast en kort motivering för sitt avslagsbeslut. Om sådana beslut regelmässigt skulle förenas med en mera utförlig redogörelse för skälen till avslaget, skulle en betydande ökning av arbetsbelastningen bli följden.

Statens biografbyrå meddelar, att där årligen avgörs omkring 1 500 särskilda censurbeslut. Biografbyrån anser, att ingen principiell invändning kan riktas mot den föreslagna bestämmelsen och att dess syfte i regel torde kunna tillgodoses genom att i censurbesluten görs hänvisning till tillämpat författningsrum.

En *tillfredsställande beslutsmotivering* kan ibland vara svår att åstadkomma inom socialförsäkringen, framhåller *Försäkringskasseförbundet* och erinrar om att avgörandena många gånger med nödvändighet måste grundas på en bedömning, exempelvis beträffande nedsättning av arbetsförmågan och invaliditetsgrad. *Riksförsäkringsverket* vänder sig mot den obligatoriska, enligt verket mycket skarpt formulerade, motiveringsskyldigheten i lagförslaget och anser att den kontrasterar starkt mot vad besvärssakkunniga själva anfört om behovet av elastiska regler med hänsyn till beslutssituationernas växlande natur. Lagtexten bör enligt verkets mening anpassas bättre till de varierande förutsättningarna för beslutsmotivering i förvaltningen. Vad särskilt gäller socialförsäkringen konstaterar verket att avgörandena i mycket stor utsträckning bygger på ett skönsmässigt bedömande och fortsätter.

Detta gäller exempelvis då rätten till en förmån beror av storleken av inträdd nedsättning av någons förmåga att försörja sig, såsom i förtidspensionsfrågor Detsamma gäller avgörandet av hur stor nedsättning i arbetsförmågan som bör hänföras till ett visst olycksfall i arbete eller en viss yrkessjukdom. I dessa fall kan såsom skäl inte gärna anföras annat än att socialförsäkringsorganet bedömt nedsättningen i arbetsförmågan till en viss angiven andel av den normala. Det blir här fråga om en rimlighetsbedömning, som inte i och för sig kan extraheras ur det tillgängliga materialet. Det ställer sig i dessa fall svårt att lämna något annat meddelande om beslutet och skälen för detta än att det beslutande organet funnit nedsättningen uppgå till, exempelvis, »minst hälften men inte avsevärt mera» och att fördenskull – om det gäller förtidspension – en tredjedels pension jämlikt vederbörande lagrum skall utgå. Verket anser det viktigt att reglerna om motiveringsskyldighet formas så att utrymme finns för motivering av här anförd natur.

Försäkringsdomstolen erinrar om att det för en besvärsinstans är av avgörande betydelse hur underinstansens avgörande utformats. Är det tillfredsställande avfattat och kan besvärsinstansen i allt väsentligt dela både dess skäl och slut, finns det i allmänhet ingen anledning för besvärsinstansen att upprepa beslutsmyndighetens motivering. Om socialförsäkringsmålen anför domstolen.

Inom socialförsäkringen är rena skälighetsavgöranden vanliga. Detta gäller i särskild grad bestämmande av invaliditetsgraden inom yrkesskadeförsäkringen. I flertalet fall är det här knappast meningsfullt att lämna en motivering. Man kan givetvis i varje fall särskilt uttala, att man skäligen uppskattar invaliditetsgraden till en angiven procentsats, eller mera allmänt peka på omständigheterna. Den enskilde är dock knappast hjälpt med sådana uttalanden. Domstolen har därför beträffande nu ifrågavarande mål i allmänhet underlåtit att lämna annan motivering än den som ligger i en kortfattad redogörelse för omständigheterna. I stort sett liknande förhållanden råder

beträffande mål om invaliditetsbedömning inom den allmänna pensioneringen.

För en sista instans såsom domstolen har också motiveringsskyldigheten ett annat syfte än att giva den enskilde upplysning om skälen till ställningstagandet. Det gäller här den viktiga uppgiften att leda rättsutvecklingen och giva underinstanserna vägledning. Det är självklart att hänsynen till underinstanserna alltid måste beaktas vid avfattningen av avgörandet och att motiveringen därför ibland får göras utförligare än som betingas av hänsynen till den enskilde.

Som de sakkunniga framhåller finns det fall där motiveringar kan vara till större skada än nytta. Det gäller framförallt de inom socialförsäkringen icke så sällan förekommande fallen där man har att bedöma parts mentala hälsa. Det är svårt att giva några allmängiltiga normer för avgörandenas utformning i dessa fall.

Domstolen finner det sålunda värdefullt att motiveringsskyldigheten inskärpes i en lag om förvaltningsförfarandet. Det torde emellertid samtidigt böra understrykas att nämnda skyldighet icke bör vara ett självändamål och alltid måste ses mot bakgrunden av sitt syfte.

Hyresrådet framhåller, att avgörandena i många hyresregleringsmål måste grundas på värderingar, billighet och skälighetsbedömning, varvid det ibland kan ställa sig svårt att utan tidsödande arbete avfatta ett beslut så att skälen för avgörandet klargörs. Rådet pekar också på att det mången gång torde stå klart för parterna vilka skäl som legat till grund för ett beslut även om dessa inte angetts särskilt.

Konsistoriet vid Karolinska institutet förutser att motiveringar i de allra flesta rutinärenden, såsom stipendieärenden, tillsättningsärenden, inträdesansökningar, kommer att utgöras av standardfraser (»eftersom A är mest förtjänt, mest lämplig, bäst uppfyller fordringarna»). Värdet av sådana motiveringar ifrågasätts. Att i varje tillsättningsärende utveckla i vilket avseende en sökande har företräde framför medsökandena vore väl möjligt, säger konsistoriet, men skulle nödvändigtvis medföra ett så avsevärt merarbete för myndigheten, att det synes konsistoriet tveksamt om arbetet står i rimlig proportion till det som eftersträvas.

Nämnden för internationellt bistånd betecknar det som en betydelsefull nyansering när besvärssakkunniga uttalar att viss återhållsamhet bör iakttas i fråga om motivering av *tjänstetillsättningsbeslut* och andra beslut, som förutsätter en värdering av en persons egenskaper och duglighet. Under hänvisning till samma uttalande förklarar *besvärsnämnden i Uppsala stad* att den med sådana begränsningar inte har något att erinra mot den föreslagna regeln. *Statistiska centralbyrån* medger att utförliga motiveringar av beslut om förord till tjänst och av tjänstetillsättningsbeslut visserligen skulle underlätta för medsökandena att bedöma utsikterna vid överklagande. Enligt byråns uppfattning överväger emellertid nackdelarna. Det får anses onödigt och – ibland – olämpligt att skriftligen utveckla och ge offentlighet åt omdömen om personliga egenskaper hos sökandena. Beslut i tillsättningsärende bör därför enligt byråns mening inte närmare motiveras, förrän det efter anförda besvär blir erforderligt. *TCO* anser att efterföljande motivering normalt inte är den rätta lösningen men att den kan ha sin plats i tjänstetillsättningsärenden. Ordningen ger valfrihet åt en presumtiv klagande att begära motivering, innan han bestämmer sig för ett eventuellt överklagande. Samtidigt undviks risken att han redan från början – i tillsättningsbeslutet – blir »nedskriven». *Civilförsvarsstyrelsen* intar samma ståndpunkt. *Svenska landstingsförbundet* hävdar likaså att ett uttalande i ett tillsättningsärende om sökandes lämplighet och duglighet ofta kan te sig stötande och bör undvikas.

Arbetarskyddsstyrelsen anser att så stor återhållsamhet bör iakttas i fråga om motivering av tjänstetillsättningsbeslut, att motivering av sådana beslut endast kommer att ske undantagsvis, t. ex. när bedömningsgrunden framstår som oviss – avgörandet strider mot givet förord – eller skälet är att sökanden ej uppfyllt de formella behörighetskraven. *Lantbruksstyrelsen* understryker att motivering av olika anledningar torde kunna underlåtas i flertalet fall när det gäller tjänstetillsättning. Ärendenas speciella

art, innefattande en värdering av duglighet och andra personliga egenskaper, gör att förebringandet av en beslutsmotivering, t. ex. av diskretionsskäl, ofta måste te sig som direkt olämpligt. Vidare bedömer styrelsen motivering som överflödig i den stora grupp av tillsättningsärenden, där ställningstagandet bygger på allmänt kända förhållanden och en fast praxis. Beslutsmotivering sägs vidare kunna avvaras eller göras mycket enkel, om vid kungörandet av ledig tjänst mera ingående anges de olika arbetsuppgifter som hör till tjänsten samt de krav som måste ställas på den blivande innehavaren. *Marinförvaltningen* betonar också vikten av att återhållsamhet iakttas i fråga om motivering av tjänstetillsättningsbeslut men också betydelsen av att detta skall gälla som allmän regel. Eljest skulle den slutsatsen kunna dras att beslutet grundats på skäl av vilka vederbörande av sekretesskäl inte kan tillåtas ta del. Marinförvaltningen förordar att så fullständigt som möjligt anges de negativa beslut, som regelmässigt inte behöver motiveras, förslagsvis bl. a. tjänstetillsättningsbeslut. Också *riksförsäkringsverket* är av den uppfattningen att någon primär motiveringsskyldighet inte bör föreligga i tjänstetillsättningsärenden. Enligt verkets mening bör man begränsa sig till att lämna skriftlig motivering i besvärsärenden samt att i övrigt lämna muntliga upplysningar till den som överväger att överklaga, där det lämpligen kan ske. *Drätselkammaren i Karlstad* föreslår att tjänstetillsättningsbeslut helt tas undan från motiveringsskyldighet.

Kammarkollegiet finner det motiveringskrav som besvärssakkunniga ställer upp *strängare än vad som kan anses rimligt.* Besvärssakkunniga sägs alltför litet ha tagit hänsyn till dels förefintliga variationer inom förvaltningens olika delar, dels den arbetsbelastning som den föreslagna lösningen skulle medföra. I sistnämnda hänseende anför kollegiet:

Det är ofrånkomligt att förslaget med dess kategoriska utformning kommer att för förvaltningen i stort medföra en ökad arbetsbörda som kan föranleda krav på personalförstärkningar. Vad de sakkunniga därvid inledningsvis (s. 448) anfört om att motiveringarna icke behöva vara formfulländade och detaljerade utan vanligen kunna göras tämligen enkla synes i viss mån vara dikterat av en önskan att nedtona frågan om förslagets följder i vad avser arbetsbelastningen hos myndigheterna. I själva verket torde beträffande förvaltningsrätten gälla, att formell stringens och nyansering vid redovisning av gjorda överväganden ofta är av vikt (jfr Ole Westerberg i a.a., s. 70, och samme förf. i uppsatsen »Rättssäkerhet i förvaltningen» i Minnesskrift utg. av juridiska fakulteten i Stockholm 1957 s. 273 f). De sakkunnigas verkliga mening synes mer ha kommit till uttryck då de (s. 449) dels uttala att skönsmässiga överväganden i möjligaste mån böra redovisas i beslutsmotiveringar, dels förklara att intetsägande allmänna fraser böra undvikas. Enligt Westerberg (minnesskriften s. 275) torde ofta kunna sägas att behovet av kontroll snarast är större när beslutet enligt lag skall bero på vad myndigheten t. ex. prövar »skäligt» eller »erforderligt» än när det är fråga om »rena rättsfrågor». Det är också enligt kollegiets mening väsentligt, att om motivering skall lämnas den också verkligen ger något. Flertalet förvaltningsjurister torde ha erfarenhet av svårigheten att göra motiveringen till beslut i komplicerade förvaltningsärenden enkel och kortfattad utan att göra avkall på kvaliteten. Det behöver således icke förhålla sig så som de sakkunniga uttala (s. 443), nämligen att hur arbetskrävande en beslutsmotivering blir beror på – utöver saklägets egenart – hur utförlig motiveringen skall göras. Vidare lärer icke sällan förekomma, att ledamöter hos en kollegialt beslutande myndighet äro ense om ett ärendes utgång men ha olika uppfattningar om beslutsskälen. Här tillkommer alltså att redovisa de skilda meningarna eller – vilket torde bli vanligare – arbetet med att »skriva samman» ledamöternas skilda uppfattningar. – Det torde vara ofrånkomligt att ett förverkligande av det gjorda förslaget, om resultatet icke skall bli alltför obetydligt, på åtskilliga håll i förvaltningen kommer att kräva personalförstärkningar.

Svårigheterna illustreras av *valutastyrelsen* på följande sätt:

Vad nu angår den konkreta frågan, hur utformningen av beslut i valutaregleringsärenden skulle påverkas av en principiell motiveringsskyldighet, kan konstateras, att sådana beslut i princip skola kunna återföras på de allmänna normerna i regleringen, vilka i sin tur äro att se som led i riksbankens penningpolitik. Enligt 1 § tredje stycket valutalagen grundas nämligen, under nu rådande förhållanden, upprätthållandet av valutareglering på att »så prövas

erforderligt för riksbankens penningpolitiska verksamhet». Motivering av enskilda valutaregleringsbeslut skulle sålunda innefatta redovisning av hur ställningstagandet deducerats från av riksbanken antagna penningpolitiska syften. Med stöd av motivuttalande torde visserligen, också enligt de sakkunnigas förslag, motivering kunna underlåtas i ett stort antal enkla bifallsärenden. I anledning av att de sakkunniga uttala sig för att myndigheter på viktiga områden utforma och offentliggöra allmänna riktlinjer för sina bedömanden, varefter motivering kunde ske genom hänvisning till dessa, bör framhållas, att inom valutaregleringen dylika riktlinjer publiceras sedan åtskilliga år tillbaka. Till den berättelse, som riksbanksfullmäktige avlämna till riksdagens bankoutskott, fogas nämligen årsberättelse från valutastyrelsen, där det materiella innehållet i valutaregleringen redovisas och viktigare förändringar meddelas och kommenteras. I enlighet med de sakkunnigas tanke borde det alltså vara möjligt att i ytterligare en grupp valutaregleringsbeslut nöja sig med starkt förenklade motiveringar, som sålunda kunde hänvisa till antagna och offentliggjorda valutaregleringsprinciper. Även så kommer emellertid en stor grupp valutaregleringsärenden att kvarstå, där de sakkunnigas förslag skulle medföra ett betydande merarbete i förhållande till nuvarande förhållanden. Detta skulle för det första ej kunna undgå att medföra försening i expedieringen, vilket vore olyckligt, eftersom sökande i valutaregleringsärenden ej sällan måste tillmäta skyndsamhet i handläggningen särskild betydelse. För det andra torde det knappast kunna begäras, att inom riksbankens valutaavdelning, som medräknat chefen men bortsett från skriv- och vaktpersonal blott sysselsätter sju personer på licenssidan, personalen skulle medhinna dessa ytterligare arbetsuppgifter. Den personal, som hämtas från kammarskrivarkarriären i riksbanken och som väl fyller uppgiften att bereda ärendena, torde också i regel känna sig främmande inför uppgiften att avfatta motiveringar med utvecklande av penningpolitiska synpunkter och deduktioner härifrån. Om sådana krav skola ställas på personalen, kan riksbanken självfallet ta kostnaden för den utbyggnad av valutaregleringsbyråkratin, som kan bli erforderlig. Men fördelarna av en sådan utbyggnad förefalla ej värda priset. Det vill också synas som om de personer, som skulle kunna komma i fråga för uppgiften av angivet slag, skulle kunna finna sysselsättning på arbetsområden, där deras förmåga till produktiv arbetsinsats måste antas ofta komma bättre till sin rätt.

Svenska kommunförbundet tar upp några likartade problem:

I 11 kap. 5 § andra stycket lagförslaget intagen föreskrift om att beslut, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövligt, skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, innebär för åtminstone en del kommunala förvaltningsorgan en nyhet som kommer att medföra en icke obetydligt ökad arbetsbelastning. Framförallt gäller detta sådana nämnder som saknar i formulering av beslutsmotiveringar väl förfarna befattningshavare (ordförande och/eller sekreterare). Inte sällan uppkommer säkerligen också svårigheter att inom myndigheter bestående av flera ledamöter ena sig om en motivering. Frågan uppställer sig hur man skall förfara, om flera förslag till motivering framlägges. Skall omröstning härvid äga rum? Det kan också i många fall bli så, att enskilda ledamöter reserverar sig mot beslutet under hänvisning till att de önskat en annan motivering. Önskvärt är att hänsyn tages till svårigheter av detta slag vid lagens utformning.

Svenska pastoratens riksförbund ifrågasätter om motiveringsregeln bör gälla för kyrkokommunerna.

Konsistoriet vid Farmaceutiska institutet förordar en begränsning av motiveringsskyldigheten under hänvisning till den avsevärt ökade arbetsbelastning som eljest skulle uppstå.

Kommerskollegium hävdar att en sådan motiveringsskyldighet som den föreslagna inte kan åläggas myndigheterna utan att de får sådana resurser att de verkligen kan iaktta den. I annat fall torde det bli nödvändigt att medge undantag även för de fall då föreskriften med hänsyn till ärendenas brådskande natur eller myndighetens arbetsbörda inte låter sig tillämpa. *Handelskamrarnas nämnd m. fl.* vill kraftigt understryka vikten av att ärendenas handläggning inte fördröjs genom de vidgade kraven på beslutsmotivering. Besannas farhågorna för ökad arbetsbelastning, är det ett oeftergivligt krav att myndigheterna erhåller sådana personalresurser att ärendena kan avgöras utan förlängning av handläggningstiden.

Lagberedningen anser att besvärssakkunnigas förslag till regel om beslutsmotivering skjuter över målet. Beredningen hänvisar till att motivering är överflödig för många slags ärenden och betungande att ge, om den skall innehålla något av värde, och anser

att det därför inte är tillfyllest, att motivering får underlåtas, när den av »särskild anledning» finnes obehövlig eller olämplig. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser, att förslaget innefattar onödigt stora krav på beslutsmotivering och föreslår att det mildras något genom att orden »av särskild anledning» får utgå. *Försvarets civilförvaltning* föreslår i stället den uppmjukningen av kravet på »särskild anledning» för begränsning av motiveringsskyldigheten att omedelbart efter nämnda uttryck infogas orden »eller eljest med hänsyn till ärendets beskaffenhet».

Regeringsrättens ledamöter framhåller att behovet av beslutsmotivering gör sig gällande med olika styrka, beroende på om något väsentligt rättsligt intresse står på spel eller ej, om avgörandet gått part emot och kan föranleda överklagande osv. Olika skäl kan också tala emot att motivering lämnas, såsom hänsyn till parterna i vissa sociala mål eller förfarandets natur. Som exempel på sistnämnda förhållande pekas på att det torde vara praktiskt ogörligt för tullmyndigheterna att motivera tulltaxeringsbeslut och att rådande praxis att besluten motiveras först efter besvär inte bör möta någon erinran. Den föreslagna regeln om beslutsmotivering förklaras uppenbarligen lämpa sig mindre väl för den stora massan av merendels enkla förvaltningsbeslut. Det ifrågasätts därför om regeln inte i stället bör utformas i enlighet med vad som gäller för slutligt beslut i lagen om handläggning av domstolsärenden, dvs. så att *motivering skall lämnas i den mån det erfordras.* Till samma slutsats kommer *kriminalvårdsstyrelsen, interneringsnämnden, ungdomsfängelsenämnden* och *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen,* medan *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, byggnadsstyrelsen* och *överståthållarämbetet* förordar den formulering som JO föreslog år 1960, nämligen att beslut skall motiveras *om frågans beskaffenhet fordrar det. Poststyrelsen,* som ställt sig positiv till den av JO formulerade motiveringsskyldigheten, kan inte finna skäl för den av besvärssakkunniga föreslagna skärpningen. Denna skulle medföra väsentliga förseningar och betydande kostnader vid tillämpningen inom viktiga delar av den postala verksamheten. Som exempel nämns beslut om avslag på ansökningar om lån från postbanken samt anställningsbeslut. *Järnvägsstyrelsen* och *domänstyrelsen* framför liknande synpunkter.

Också *försäkringsinspektionen* stryker under att hänsyn måste tas till att myndigheternas arbetsuppgifter och därmed också deras beslut är av starkt skiftande karaktär och att även behovet av beslutsmotiveringar och myndigheternas faktiska möjligheter att hinna med det extraarbete, som medtagandet av motivering medför, inte är desamma på alla förvaltningsområden och för alla myndigheter. Som exempel på fall när anledning saknas att motivera ett beslut nämns det där en sökande erhåller bifall i full utsträckning till sin framställning, rutinartade beslut i ämnen, där den beslutande myndighetens inställning är välkänd, samt beslut i ärenden där muntligt besked lämnats om de synpunkter, som varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Hänsyn förklaras också böra tas till att en myndighets arbetsmängd kan vara så stor, att myndigheten helt enkelt inte hinner att utarbeta skriftliga motiveringar till sina beslut. Enligt försäkringsinspektionens mening bör ett stadgande om beslutsmotivering ha ungefärligen det innehållet, att beslut *bör innehålla de skäl,* på vilka avgörandet grundas, i den mån frågans beskaffenhet fordrar det och ej särskilda skäl föranleder annat.

Förvaltningsdomstolskommittén har, för att få en bild av den allmänna standarden vad gäller beslutsmotiveringar hos en någorlunda representativ myndighetsgrupp, låtit undersöka ett hundratal slumpvis utvalda, till regeringsrätten fullföljda skattemål. Undersökningen gav vid handen bl. a. att 58 % av taxeringsnämndsbesluten innehöll helt klargörande skäl för avgörandena, medan övriga beslut saknade tillfredsställande motiveringar. I fråga om en allmän motiveringsregel för de vanliga förvaltningsorga-

nen anför kommittén mot bakgrund av en analys av problemställningen:

Vill man att motivering av beslut skall vara en allmän norm, kan man liksom besvärssakkunniga utforma lagbudet som en positiv huvudregel, vars giltighet inskränkes blott under särskilda förutsättningar. Lagstadgandet kan också formuleras mindre bjudande och mera elastiskt genom att i beslutsmyndighetens hand lägges att avgöra, om ärendets beskaffenhet kräver beslutsskäl. Kommittén anser för sin del att förslaget till motiveringsstadgande ställer alltför stora krav på flertalet förvaltningsorgan. Understrykas bör, att det här är fråga om en realistisk värdering av möjligheterna att tvinga fram efterlevnad av motiveringsplikten, icke om något avståndstagande från de sakkunnigas målsättning. Skall motiveringsplikt införas i en lag med så allmänt tillämpningsområde som de sakkunniga avsett, bör regeln utformas på så sätt, att myndigheterna ges ganska fria händer att underlåta att omedelbart till beslut knyta motivering. Kommittén vill emellertid erinra om att enligt dess förut uttalade mening förfarandelagen bör erhålla form av en ramlagstiftning, som efter överväganden från fall till fall successivt sättes i kraft på olika områden. Väljes denna linje, kan man för område efter område förvissa sig om att förfaranderegelerna och alltså även motiveringsbestämmelsen någorlunda passar. Med den berörda metoden möter det mindre betänkligheter att föreskriva en relativt vidsträckt motiveringsskyldighet. Följande jämkade formulering torde under angivna förutsättning kunna övervägas: »Beslut bör, i den mån det icke finnes obehövligt eller olämpligt, innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.»

Även *skolöverstyrelsen* betonar kravet på varsamhet i samband med krav på beslutsmotivering och förordar att ett utbyte övervägs av ordet skall mot ordet bör i lagtexten. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att frågan om motiveringsplikt på grund av förvaltningens skiftande natur är mera besvärlig att fånga i generella termer än vad som torde stå klart för den som främst leds av strävan att åstadkomma en idealstandard. Om myndigheterna endast skulle få en kortfattad lagföreskrift till stöd för sitt handlande, bör enligt länsstyrelsens mening stadgandet mjukas upp genom att ordet skall utbytes mot bör. Först om det skulle visa sig att myndigheterna missbrukade denna sin större rörelsefrihet kunde det vara skäl att övergå till en bjudande formulering.

JK uttalar viss tvekan inför den punkt, enligt vilken motivering skall kunna underlåtas, där det befinnes »*olämpligt*» att ange beslutsskälen, och anser, att de synpunkter, som motiverat denna punkt, snarast borde beaktas inom ramen för sekretesslagstiftningen. I fråga om samma punkt anför *JO* att de sakkunniga synes avse fall, där sekretesskyddade uppgifter eller eljest ömtåliga uppgifter rörande enskildas förhållanden inte bör avslöjas i beslutsmotivering eller där det är fråga om värderingar, som över huvud taget knappast kan närmare motiveras. JO fortsätter.

Dessa synpunkter synas emellertid närmast ha avseende å frågan om vad en motivering bör innehålla men icke gälla själva principen om motiveringsskyldighet. Om t. ex. utgången i ett ärende grundas på uppgifter, som äro difamerande eller eljest nedsättande för vederbörande, är det naturligtvis ofta förkastligt – och obehövligt – att närmare ingå härpå i motiveringen. Denna kan emellertid ges en allmän formulering, som ej är stötande för den enskilde men som ger besked om att utgången bestämts av en bedömning av hans person och ej av andra faktorer, som kanske också varit föremål för diskussion i ärendet. Den omständigheten att det av olika skäl kan vara olämpligt att närmare precisera grunden för ett beslut synes därför i och för sig icke kunna åberopas för att ej ge någon motivering alls. Och att en myndighet icke får i en motivering eller eljest lämna olämpliga uppgifter torde följa av tjänstens beskaffenhet och icke kräva någon uttrycklig föreskrift. I nu gällande regler om motivering synes icke heller någon motsvarande föreskrift finnas.

Vidare är att märka, att om man begränsar principen om motiveringsskyldighet med hänsyn till vad som finnes »olämpligt», får en sådan allmän begränsningsgrund objektivt sett en vidsträcktare innehörd än vad de sakkunniga synas ha åsyftat. Stadgandet skulle således kunna åberopas för att tillgodose intressen, som ur myndigheternas egna synpunkter bedömas vägande, t. ex. hänsyn till rådande arbetsbelastning. Om man överhuvudtaget anser nödigt att begränsa motiveringsskyldigheten med hänsyn till vad som finnes »olämpligt», synes i varje fall en närmare bestämning böra ske av de synpunkter, som härvid få beaktas.

Luftfartsstyrelsen upplyser att den ibland

har att ta ställning till ärenden, vanligen angående antagande av elev vid luftfartsskola eller utfärdande av luftfartscertifikat, där som grund för avslag i ärendet ligger en med stöd av 10 § sekretesslagen hemligstämplad handling. Efter att ha förklarat att det naturligtvis inte kan komma i fråga att i beslutsmotivering ta med det som skall hemlighållas, anmärker styrelsen att med ordet »olämpligt» i besvärssakkunnigas formulering avsetts något annat än att utelämna hemliga uppgifter. Det kan visserligen sägas vara olämpligt att ta in hemligstämplade uppgifter i beslut men bestämmelserna borde utformas så att de ger bättre täckning för utelämnande av sådana uppgifter. Som förebild hänvisar styrelsen till formuleringen av reglerna om partsoffentlighet i 8 kap. 3 § förslaget. *Civilförsvarsstyrelsen* anser emellertid att ett snävare betraktelsesätt än så bör tillämpas för att inte sekretessintresset skall äventyras.

Efter att ha gett en sammanfattning av innehållet i sitt yttrande över JO:s framställning i ämnet år 1960 anför *sinnessjuknämnden* i fråga om besvärssakkunnigas förslag:

Genom att medgiva att motivering får underlåtas då det av särskild anledning finnes olämpligt har de sakkunniga också lämnat en viss rörelsefrihet åt utskrivningsorganen inom sinnessjukvården; stadgandet om beslutsmotivering får för övrigt betydelse icke bara i fråga om beslut om utskrivning från sinnessjukhus utan även beträffande beslut om intagning på sådant sjukhus. Emellertid måste sinnessjuknämnden vidhålla sin i yttrandet över justitieombudsmannens framställning uttalade uppfattning att undantag från motiveringsskyldigheten bör göras för beslut om utskrivning från sinnessjukhus, och detsamma bör gälla beslut om intagning på sinnessjukhus. Uppkomsten av svåra avvägningsproblem utgör härvidlag icke det avgörande skälet, ehuru det måste tillmätas stor vikt. Det avgörande skälet är i stället, såsom sinnessjuknämnden ser saken, att motiveringsskyldigheten i allmänhet icke skulle förbättra utan försämra förhållandet mellan patienterna och dem som har ansvaret för deras omhändertagande. Den skulle införa ett nytt irritationsmoment dem emellan i alla de fall då undantaget från motiveringsskyldigheten utnyttjades, i det den kategori patienter det här gäller i de flesta fall skulle på alla sätt söka hävda den rätt de ansåge sig ha att få motivering och anse vägran att lämna motivering utgöra bevis för att vederbörande handlade helt godtyckligt. Även i de fall motivering lämnades skulle patienterna ofta finna en plattform för uppfattningen om myndigheternas godtycke. Hur motiveringarna än formulerades skulle de varken utåt eller inom sig själva acceptera riktigheten av de däri inneslutna fakta eller deras relevans för bedömningen av deras ärende. Givetvis finns det också patienter som, även om de ej finner sig i läkarens uppfattning om deras vårdbehov, kunna tillägna sig en beslutsmotivering på samma sätt som en genomsnittsmänniska. Man kan emellertid i dessa fall taga för givet att vederbörande läkare muntligen ger patienten besked om vad som anses betinga hans vårdbehov.

I andra hand, d. v. s. om undantagande icke skulle göras i enlighet med nämndens yrkande, hemställer sinnessjuknämnden att i lagtexten ordet »skall» utbytes mot »bör». Intagnings- och utskrivningsorganen skulle i så fall få en starkare ställning gentemot rättshaveristiska patienter.

Offentlighetskommittén vill inte ansluta sig till besvärssakkunnigas förslag till den del det går ut på att motivering skall kunna underlåtas när det av särskild anledning finnes olämpligt. Kommittén utvecklar sin mening sålunda.

Principiellt måste hävdas, att motiveringen skall anpassas efter vad ärendet kräver. Är motivering behövlig, skall den inte få utelämnas därför att det skulle vara olämpligt att anföra den. En annan fråga är, i vad mån motiveringen skall komma till allmänhetens kännedom; denna fråga är icke en procedur- utan en sekretessfråga.

De sakkunniga framhåller, att beslut, som fattas genom val. beslut om kunskapsbetyg m. fl. likartade beslut inte lämpligen kan motiveras. Detta synes vara riktigt. I vissa av dessa fall torde motivering vara obehövlig. I andra fall följer av specialbestämmelser om förfarandet, att motivering icke kommer i fråga. Med dessa utgångspunkter torde behov icke föreligga av någon generell inskränkning av motiveringsskyldigheten för fall då det skulle vara olämpligt att anföra motivering. En sådan inskränkning skulle inbjuda till alltför vidsträckt tillämpning.

Kommittén vill på grund av det anförda föreslå, att 11 kap. 5 § andra stycket avfattas så, att beslut skall, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövligt, innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

Juridiska fakulteten vid universitetet i Uppsala betonar att förvaltning på många områden inte är jämförlig med rättskipning och att de paralleller, som dras mellan process och förvaltningsförfarande, i verkligheten ej sällan, kanske ofta, är missvisande. Denna iakttagelse sägs vara aktuell särskilt i förevarande sammanhang. En motiveringsplikt motsvarande domstolarnas skulle ofta utgöra en onödig belastning men även kunna vara olämplig eller direkt skadlig. I många fall skulle den rent av ej kunna fullgöras, t. ex. i tentamina eller vid stipendieutdelning. I allmänhet torde det vara tillräckligt om förvaltningsmyndighet i efterhand, t. ex. vid förklaring över beslut, anför motiven för sitt beslut. Skillnad borde också göras mellan gynnande och betungande beslut. Fakulteten betecknar mot denna bakgrund *den föreslagna motiveringsplikten som ogenomförbar.*

Som exempel på beslut som generellt bör tas undan från en motiveringsplikt nämner *ÖB* sådana, som är positiva för den enskilde, beträffande vilka skälens utfall på visst sätt är uppenbart, som angår tjänstetillsättning samt sådana som innebär ledning och fördelning av arbete (order). ÖB finner att någon generell regel om beslutsmotivering inte bör införas utan förordar att det i stället utfärdas direktiv eller allmänt hållna rekommendationer, som överlåter åt myndigheterna att själva närmare avväga omfattningen av motiveringsförfarandet med hänsyn till den enskildes berättigade krav. ÖB varnar vidare för det merarbete och de kostnader som en motiveringsskyldighet kommer att innebära.

Statskontoret anför.

Även om myndigheterna på olika sätt kan antas söka förebygga att skyldigheten att motivera förvaltningsbeslut medför en ökning av deras arbetsbelastning och även om myndigheternas arbete med att avge utlåtanden över besvär torde underlättas om motivering ges när det ursprungliga beslutet meddelas, synes det vara realistiskt att räkna med att den föreslagna föreskriften om beslutsmotivering kommer att förorsaka myndigheterna ett betydande merarbete i jämförelse med vad som nu gäller. Med hänsyn härtill synes det statskontoret angeläget, att en föreskrift av detta slag inte på en gång införes för hela förvaltningen. I stället synes en sådan föreskrift till en början böra försöksvis gälla för ett fåtal myndigheter. Allteftersom erfarenheter vinnes av dess tillämpning, särskilt vad gäller ökningen av arbetsmängden och möjligheterna att motverka en dylik ökning, kan därefter en utvidgning av föreskriftens giltighet till större delar av förvaltningen ifrågakomma.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län avstyrker den föreslagna regeln om motiveringsskyldighet under hänvisning till den pressade arbetssituationen inom statsförvaltningen.

Utlänningskommissionen anser att en allmän regel om motiveringsskyldighet inte bör gälla i utlänningsärenden.

JO vänder sig mot den föreslagna särregeln om motivering av normbeslut och gör gällande att, om man vill differentiera motiveringsskyldigheten med hänsyn till ärendenas olika beskaffenhet, i första hand och med större skäl bör övervägas särregler för andra grupper av beslut än normbesluten.

Att frågorna om besvärsärendes avgörande i huvudsak regleras genom hänvisning till bestämmelserna om ärendes avgörande i första instans tillstyrks av *förvaltningsdomstolskommittén.*

Inskrivningsrådet upplyser om sin praxis i fråga om motivering av beslut att avslag på besvären i regel får formen av ett konstaterande att tillräckliga skäl ej anförts för bifall utan att därvid redovisas alla de behov och krav från militär synpunkt som omöjliggör eller eljest finns att anföra mot ett tillmötesgående av vad klaganden yrkat.

Om den av besvärssakkunniga diskuterade lokutionen att myndigheten inte finner skäl att göra ändring i överklagade beslutet uttalar *Svea hovrätt* att denna ej längre används i hovrätt. Kan överinstansen helt ansluta sig till underinstansens beslut och vill den ej heller göra tillägg till det överklagade beslutets motivering, används formuleringen att beslutet fastställs, vilket torde stå i bättre överensstämmelse med vanligt språkbruk än den förstnämnda.

Till ledamoten Petréns avvikande mening om vilka krav som bör ställas på beslut i besvärsärende ansluter sig *skogsstyrelsen,*

patent- och registreringsverket, länsstyrelsen i Jämtlands län och *Sveriges advokatsamfund.*

Nordiska överläggningar

På justitieministermötet i Oslo den 18 januari 1962 beslöts på norskt initiativ att samarbete skulle etableras på departementsplanet mellan Norge och Sverige rörande lagregler om motivering av förvaltningsbeslut. Arbetet skulle från finsk sida följas av en sakkunnig. I Danmark tillsattes sedermera ett »udvalg vedrørende begrundelse af forvaltningsafgørelser» med uppgift att »overveje, om der bør fastsættes almindelige regler for, i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningens afgørelser skal være ledsaget af begrundelse, samt i bekræftende fald udarbejde udkast til sådanne regler».

Ett första sammanträde med av justitieministrarna utsedda representanter från Danmark, Finland, Norge och Sverige hölls den 29 och 30 september 1964 i Oslo. Därvid antecknades följande till protokollet.

Man dröftet på mötet en rekke forskjellige spörsmål som reiser seg ved gjennomföringen av en alminnelig lov om begrunnelse av forvaltningsavgjörelser. Om behovet for en slik lov var det ikke noen större meningsforskjell. Derimot gjorde det seg ulike oppfatninger gjeldende om den naermere utforming av en eventuell lovbestemmelse. For Finlands vedkommende er en slik lovreform ikke aktuell for tiden, men man vil gjerne delta i et eventuelt videre nordisk samarbeid om spörsmålet.

Det var enighet om at et nytt möte vil vaere formålstjenlig når uttalelser foreligger fra administrasjonen i Danmark och fra de svenske remisinstanser.

Det planerade mötet ägde rum i Köpenhamn den 18 januari 1968. Vid detta enade man sig om följande protokollsanteckning.

På mødet udvekslede man informasjoner om udviklingen i de enkelte lande siden det nordiske møde i Oslo i 1964 og drøftede hensigtsmæssigheden af en almindelig lovgivning om begrundelse og en række spørgsmål i forbindelse med udformningen af begrundelsesforskrifter, herunder omfanget af samtidig og efterfølgende begrundelse, undtagelser fra begrundelsekravet og en begrundelses indhold. De synspunkter og oplysninger, der fremkom, fandtes at være meget værdifulde for det arbejde, som er i gang i de enkelte lande.

Der var enighed om, at den gensidige meningsudvikling og informasjonsvirksomhed er så værdifuld, at et nyt nordisk møde bør afholdes, når udviklingen i det videre arbejde i de enkelte lande påny gør det formålstjenligt.

Överväganden

Förevarande paragraf om beslutsmotivering bör av samma skäl som anförts beträffande kommunikationsparagrafen höra till de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden.

I en förvaltningslag, som har till huvudsyfte att stärka det administrativa rättsskyddet, utgör en regel om beslutsmotivering ett omistligt element. Tidigare har framhållits hur det tillsammans med kommunikation och besvär utgör själva grundvalen för rättssäkerheten i förfarandet och hur de tre rättssäkerhetsgarantierna hänger samman och övar inbördes inflytande.

Någon tvekan kan därför inte råda om att bestämmelser om beslutsmotivering skall ingå i förvaltningslagen. Däremot behövs knappast den av besvärssakkunniga föreslagna föreskriften att beslut skall vara tydligt. Det är så självklart att det inte behöver lagfästas. Vad som behöver regleras i lag är om och i vilken mån själva beslutet skall upplysa om skälen för avgörandet.

Det har från många håll gjorts gällande att ett krav på beslutsmotivering skulle medföra arbetsökning för myndigheterna och kunna leda till att vissa myndigheter måste förstärka sin personal med jurister eller andra kvalificerade administrativa krafter. Samma erinringar framställdes i Norge. Justis- og politidepartementet menade också att det knappast kunde undgås att krav på beslutsmotivering medförde en viss belastning av administrationen. Hur omfattande merarbetet kunde bli på de olika områdena var det dock enligt departementets uppfattning inte på förhand möjligt att skapa sig

någon säker bild av. Försiktighet måste i allt fall iakttas vid kravets utformning. Motsvarande kan sägas också för svensk del.

JO uttalade redan 1960 att införandet av en allmän regel om beslutsmotivering strängt taget inte skulle innebära annat än att man över hela linjen krävde vad som redan, med eller utan föreskrift därom, faktiskt tillämpades inom åtskilliga områden av förvaltningsverksamheten. Remissyttrandena över JO:s framställning bestyrkte JO:s antagande att grundsatsen om beslutsmotivering tillämpades på många håll utan att vara uttryckligt föreskriven där. Åtskilliga instanser förklarade sig också ämna ställa sig JO:s rekommendationer till efterrättelse utan att avvakta den av honom föreslagna lagstiftningen. Besvärssakkunnigas lagförslag torde också ha övat inflytande på praxis i riktning mot ökat tillmötesgående av önskemålet om beslutsmotivering så att man i dag kan räkna med att det allmänna kravet på beslutsmotivering – om ock med skiftande nyanser – iakttas av flertalet länsstyrelser samt de dem underlydande lokala statliga myndigheterna. För de kommunala specialreglerade nämnderna är i allmänhet sedan länge en skyldighet föreskriven att i protokollen motivera besluten. Över huvud taget får därför den som studerar svensk förvaltnings av i dag verksamhet ett starkt intryck av medvetenhet hos myndigheterna om motiveringsönskemålet och vilja att söka tillgodose det. Väl uppvisar svensk förvaltning i dag därför en betydligt ljusare bild i fråga om beslutsmotivering än när JO:s framställning gjordes 1960. Men allt detta betyder inte att praxis är enhetlig och att beslut motiveras i alla fall där det behövs. Men det betyder att steget till obligatorisk beslutsmotivering inte är så långt som år 1960 och att farhågorna för att detta steg skulle leda till för stark belastning av förvaltningen inte behöver vara så stora nu som då.

Det skall dock inte fördöljas att en obligatorisk motivering av beslut med rättsverkningar skulle kunna komma att drabba enstaka myndigheter förhållandevis hårt, om inte speciell hänsyn tas till dem vid motiveringsskyldighetens utformning. Tankarna går här inte så mycket till de utpräglade fackmyndigheterna, eftersom de oftast inte meddelar beslut med rättsliga verkningar i större omfattning eller, om de gör det, redan är skyldiga att motivera besluten såsom t ex. är fallet med lantbruksnämnderna och länsbostadsnämnderna, utan till den allmänna förvaltningens myndigheter, såsom länsstyrelserna, polismyndigheterna, skatte- och tullmyndigheterna, vårdmyndigheterna och skolmyndigheterna. För de kommunala myndigheterna återigen betyder skyldigheten att motivera i allmänhet ingen nyhet. Detsamma gäller t. ex. taxeringsnämnderna.

Med en försiktigt utformad motiveringsskyldighet bör de egentliga svårigheterna kunna begränsas till inledningsskedet, innan rutiner utbildats. Genom utbildning och information kan dessa svårigheter mildras i betydande grad. För norskt vidkommande uttalar justis- og politidepartementet att man på enskilda områden kan komma långt med skriftliga instruktioner och riktlinjer, medan det på andra områden kan vara nödvändigt med viss efterutbildning av tjänstemännen genom kurser eller liknande. Motsvarande förberedelser bör givetvis vidtas i Sverige. Med den systematiska efterutbildning som numera bedrivs både inom stats- och kommunalförvaltningen såväl centralt som verks- eller kommunvis bör detta kunna lösas utan extra apparat. Införandet av en allmän förvaltninglag blir över huvud taget en så stor administrativ händelse att den under alla förhållanden måste tas upp på efterutbildningsprogrammen.

Slutsatsen av övervägandena blir att en regel om obligatorisk beslutsmotivering som är begränsad till beslut med rättsverkningar bör kunna genomföras utan oacceptabel arbetsökning för förvaltningen under förutsättning av ett måttfullt motiveringskrav.

Begränsning till beslut som går någon part emot

Såsom regeringsrättens ledamöter framhåller gör sig behovet av beslutsmotivering gällande med olika styrka, beroende på om något väsentligt rättsligt intresse står på

spel eller ej, om avgörandet gått part emot och kan föranleda överklagande osv. I flera andra yttranden har framförts tanken på precisering av regeln genom att skillnad görs mellan beslut som går part emot och övriga beslut.

I proposisjonen om forvaltningsloven diskuterar justis- og politidepartementet de två svenska regelförslagen – JO:s och besvärssakkunnigas. Till förslagens fördel talar enligt departementet att deras utformning utan tvivel skulle göra det enklare att anpassa motiveringskravet till alla skiftande förhållanden inom förvaltningen. Men som rättssäkerhetsgaranti för den enskilde bedöms de vara av ringa värde. Värderingen överensstämmer med den karakteristik av lex imperfecta som sju regeringsrättsledamöter gav den av JO föreslagna regeln.

Förslagen har hittills gått ut på att få fram en regel som slår fast själva motiveringsprincipen. Man har försökt från två håll: Att beslut skall motiveras när det behövs respektive att beslut skall motiveras utom när det inte behövs. Det synes emellertid möjligt att gå kraven på preciseringar till mötes utan att själva principen för den skull skyms undan. Genom preciseringar av regeln kan man också begränsa motiveringskravet så att vissa områden, där kravet är svårt att förverkliga, förblir obundna. Härigenom blir det också lättare att överblicka konsekvenserna av regeln. Denna väg har därför nu valts.

Till en början skall på nytt erinras om att regeln om beslutsmotivering blir tillämplig bara på *beslut med rättsverkningar*. Redan detta innebär en betydelsefull frontförkortning.

Kommunikationsregeln i 15 § har avfattats med utgångspunkt i att beslutet i ärendet går någon part emot. Härigenom utesluts normbeslutsärenden på grund av den innebörd partsbegreppet fått i 4 §. Regeln har dessutom inskränkts att gälla *slutliga beslut* och gjorts *gemensam för första instans och besvärsinstans*. Om inga vägande skäl talar däremot bör lämpligen samma riktlinjer väljas för bestämmelserna om beslutsmotivering.

Mot att det generella kravet på beslutsmotivering ställs bara när beslut går någon part emot kan den invändningen riktas, framför allt när det gäller beslut i besvärsinstans, att motivering kan vara påkallad av prejudikatsskäl eller eljest med hänsyn till behov av vägledande uttalanden och att detta gör sig gällande också beträffande beslut som inte går någon part emot. De egentliga prejudikatsinstanserna finns emellertid inte bland de rent administrativa besvärsinstanserna utan bland förvaltningsdomstolarna, som förvaltningslagen inte skrivs för. Vad beträffar behovet av vägledande uttalanden bör man vidare kunna utgå från att en instans, som har sådan ställning att den kan vägleda underordnade instanser, exempelvis länsstyrelse visavis de kommunala myndigheterna eller central myndighet visavis länsorgan – inte försitter ett tillfälle att ge en sådan vägledning i ett besvärsmål genom beslutsmotivering, om denna utgör en ändamålsenlig form för vägledningen, vilket dock långtifrån alltid torde vara fallet. För övrigt följer redan av grundsatsen att myndigheter skall samarbeta förtroendefullt att en överordnad instans inte ändrar en underordnad instans' beslut utan att förklara varför. Underhandsinformation torde här för övrigt mången gång vara att föredra framför information i form av en skriftlig beslutsmotivering. Sådan behöver därför inte föreskrivas för de ändamål som nu diskuterats, i vart fall inte i förvaltningslagen. Det förtjänar också observeras att andra länders lagar om förvaltningsförfarandet med påfallande enhetlighet begränsat motiveringskravet till beslut som går någon part emot.

Det skall vidare påpekas att en regel om att beslut som går part emot skall motiveras innebär att – som sig bör och i flera utländska förfarandelagar uppmärksammats särskilt – beslut i *tvistigt* tvåpartsärende alltid motiveras, eftersom det går endera parten emot. Någon skillnad bör här inte göras mellan allmän och enskild part. Också beslut som går ett allmänt ombud emot bör motiveras. En annan sak är att motiveringen ofta kan göras relativt kort på grund av det allmänna ombudets sakkännedom.

Beträffande tolkningen av begreppet »beslut som går part emot» kan hänvisas till det som anförts härom i motiveringen till 15 §. Genom att motivering som utvecklas nedan skall få underlåtas på processekonomisk grund, bortfaller motiveringskravet beträffande sådana beslut vilka formellt går part emot såsom taxerings- och debiteringsbeslut grundade på partens egna uppgifter samt i förväg godkända beslut.

Slutliga beslut, som ej går part emot, och beslut under förfarandet

Den föreslagna lösningen innebär att det lämnas öppet vad som skall gälla i fråga om andra beslut än slutliga beslut som går någon part emot. Om behov av motivering av andra *slutliga beslut* än sådana som går part emot gör sig gällande på något förvaltningsområde, kan frågan tas upp till reglering i vederbörande specialförfattning. Särskilt kan här pekas på normbesluten, beträffande vilka som JO betonat ej sällan kan påvisas behov av klargörande motiv. Vad gäller *beslut under förfarandet,* enkannerligen sådana som går part emot, finns otvivelaktigt åtskilliga av mer ingripande beskaffenhet som bör motiveras. Frågan lämpar sig dock inte för generell reglering. Också här får man lita till specialförfattningarna, där det inte på grund av sakens beskaffenhet är så uppenbart att ett anspråk inte utan motivering får ställas på en enskild att motiveringsskyldigheten är självklar.

Ej överklagbara beslut

Som ett av de bärande skälen för motiveringsskyldigheten åberopade JO »Ökad möjlighet för den enskilde att få rättelse». Det kan mot bakgrund härav ifrågasättas, om beslut som inte kan överklagas skall motiveras. Ej överklagbara beslut med rättsliga verkningar meddelas framför allt i ärenden för vilka inrättats specialinstansordningar. Exempel på administrativa slutinstanser utgör centrala studiemedelsnämnden, forskningsråden, inskrivningsrådet, värnpliktsnämnden, psykiatriska nämnden och hyresrådet. Men också t. ex. länsstyrelserna och socialstyrelsen utgör slutinstanser i vissa ärenden. Det förhållandet att ett beslut inte får överklagas innebär inte i och för sig att rättelse inte kan sökas. Ofta går det att få saken omprövad. Där sådan rättelsemöjlighet finns, föreligger samma behov av beslutsmotivering som i fråga om överklagbara beslut. Men även om det inte står någon enda rättelseväg öppen, kan det ändå av hänsyn till förtroendet för myndighetens objektivitet i och för sig vara påkallat att beslutet motiveras. Ej sällan torde dock här motiveringen av processekonomiska skäl (se nedan) underlåtas. Allmänt sett saknas dock bärande skäl för att generellt göra undantag för ej överklagbara beslut. Det kan t. o. m. göras gällande att den omständigheten att ett beslut inte kan överklagas gör det särskilt angeläget att det motiveras på ett övertygande sätt. Med den utformning beslutsmotiveringsregeln nu föreslås få saknas anledning att som domstolskommittén föreslagit mjuka upp motiveringskravet för de ej överklagbara beslutens del.

Motiveringens innehåll

Intet beslut får meddelas utan objektiva skäl. Uppgiften för en regel om beslutsmotivering blir att ange i vilken utsträckning dessa skäl skall redovisas i själva beslutet eller på annat sätt. Huvudregeln bör vara att skälen skall tas in i beslutet. Det blir då av avgörande betydelse för regelns verkningar vad som läggs in i motiveringskravet, främst vilken utförlighet som begärs. Enligt de norska bestämmelserna skall i motiveringen kort nämnas de omständigheter som varit avgörande. Har förvaltningsmässigt skön utövats, bör de avgörande huvudhänsynen såvitt möjligt nämnas. Finns riktlinjer för skönsutövningen, skall det dock i allmänhet räcka med hänvisning till dem. I de jugoslaviska bestämmelserna krävs sakframställning samt motivering, yrkande för yrkande, utom i enkla enpartsärenden m. m. där motiveringen får inskränkas till en kort redovisning av yrkandena och en hänvisning till de författningsrum myndigheten stöder sig

på. Har fritt skön tillämpats, skall de omständigheter vilka föranlett beslutet anges. De polska reglerna kräver »saklig och rättslig» motivering. Enligt den ungerska regeln skall de fakta och bevis som bildar underlag för avgörandet kortfattat sammanfattas och tillämpade författningsrum anges. Det skall klargöras varför myndigheten inte godtagit partens meningar.

Uppenbart är att generellt inte kan ställas upp krav på annat än en kortfattad motivering. Det är de springande – sakliga och/eller rättsliga – punkterna som parten bör ges rätt att få del av skriftligen i själva beslutet. Är skälen många och ligger de så att säga i bredd, bör det räcka med att nämna de väsentligaste. Men utgör skälen länkar i en logisk kedja, ställer det sig svårare att utelämna ett skäl utan att motiveringen blir obegriplig. Att generellt begära att förvaltningsbeslut efter förebild av domar skall innehålla sakframställningar och detaljerade vägningar av parternas yrkanden, argument och bevisning kan av naturliga skäl inte komma i fråga. Mera kan inte begäras än att myndigheten med några korta satser gör det begripligt för parten varför beslutet gått honom emot.

Vad som i detta syfte behöver sägas blir i viss mån beroende av hur mycket som redan är känt för parten. Innebär ett slutligt beslut endast bekräftelse på ett tidigare meddelat motiverat interimistiskt eller preliminärt beslut, kan motiveringen helt enkelt bestå i en hänvisning till detta beslut och till att intet framkommit som gett anledning till ändrad uppfattning. Ett rent verkställighetsbeslut kräver ingen annan motivering än en hänvisning till det beslut som skall gå i verkställighet. Ofta behövs inte ens det. Motsvarande gäller andra rent mekaniska beslut, t. ex. om avgift enligt fastställd taxa. Som motivering kan också hänvisas till yttranden som avgetts i ärendet och vilka parten fått del av. Ju mera av utredningsmaterialet som är känt för parten desto enklare bör det bli att åstadkomma en motivering. Utgör beslutet tillämpning av allmänna anvisningar eller eljest av en fast, allmänt känd praxis, bör som motivering också kunna hänvisas till sådana allmänt kända förhållanden eller motivering kunna underlåtas, om de kan förutsättas vara kända av parten. Dessa synpunkter är tillämpliga framför allt på förbud och påbud men mera sällan på återkallelsebeslut och avslagsbeslut och än mindre på beslut om omhändertaganden och bestraffningar. Det torde vara sådana situationer som de nu beskrivna och därmed jämförbara som åsyftas i den västtyska regeln att motivering inte är nödvändig om parten redan har kännedom om myndighetens uppfattning om sak- och rättsläget eller utan vidare kan skaffa sig sådan kännedom.

En metod, som ibland tillämpas och som skolöverstyrelsen exemplifierat i sitt remissyttrande, är att till beslutet fogas en stencilerad eller tryckt redogörelse för de principer eller mallar som tillämpats vid ärendets avgörande. Dessa kan också bringas till parts kännedom genom upplysningar på ansöknings-, uppgiftsblanketter o. d. Har mallen inte följts i det enskilda fallet, går det givetvis inte att motivera genom hänvisning till mallen. Det faller i ögonen att ett visst växelspel här äger rum mellan synpunkter, som talar för att motivering underlåts på grund av att det kan ske utan att något väsentligt partsintresse eftersätts, och synpunkter, som kan anföras för en starkt förenklad motivering.

Det förtjänar framhållas att ett motsvarande växelspel kan förekomma också visavis andra skäl för undantag från beslutsmotivering. När det av sekretess- eller diskretionsskäl ter sig olämpligt, motbjudande eller stötande att i klartext ange skälen för ett avgörande kan t. ex. i stället för att motiveringen helt utelämnas densamma förenklas till en sammanfattning i abstrakta ordalag. Alltför uttunnade motiveringar bör dock undvikas. De ger bara ett falskt sken av att motiveringskravet uppfyllts utan att så i realiteten är fallet.

En fråga, som varit föremål för delade meningar, är hur beslut i dispensärenden och liknande ärenden skall motiveras, när de skäl parten anför för dispens, uppskov, anstånd eller annan särbehandling av myndigheten ej funnits utgöra tillräckliga för bifall

eller som sådana synnerliga eller särskilda skäl som fordras för bifall. Som exempel på en vanlig typ av beslutsmotivering i ett sådant fall kan anföras följande av centrala värnpliktsbyrån använda mall.

Anstånd med ifrågavarande tjänstgöring bifalls icke. Sökanden orienteras om att central myndighet vid sin bedömning av ärendet icke funnit angivna skäl tillräckligt bärande.

JO har gjort gällande att avslagsbeslut i sådana ärenden som motiv bör redovisa de förhållanden som varit bestämmande för myndighetens värderingar, medan t. ex. överståthållarämbetet ansett det strida mot sakens natur att myndigheten skulle vara tvungen att lämna besked härom. Det skulle alltså vara tillräckligt att uttala att partens skäl inte funnits utgöra sådana skäl som enligt författningen fordras för bifall eller att helt enkelt hänvisa till författningstextens ordalag. Dessa lösningar innebär att motiveringskravet i praktiken åsidosätts. Det kan i regel inte accepteras, men torde det oaktat få lov att godtas på vissa områden. Statens biografbyrå har nämnt sitt censurområde som exempel på ett fält där man i regel inte kan sträcka sig längre än till en hänvisning till författningens ordalag. Även om man inte odelat vill instämma häri, går det inte att se bort från att många av de värderingar som äger rum i sådana sammanhang som nu nämnts är oåtkomliga för rationell motivering. Man bör alltså ha klart för sig att utrymmet för meddelande av meningsfulla motiv kan vara begränsat. Men i den utsträckning sådant utrymme finns såsom måste antas vara fallet i centrala värnpliktsbyråns anståndsärenden bör det kunna begäras att det begagnas. Sökanden bör orienteras inte bara om *att* den centrala myndigheten ej funnit hans skäl tillräckligt bärande utan också *varför*. Det föreligger så mycket större anledning härtill som den centrala myndighetens yttrande som förut nämnts inte kommuniceras med sökanden. Det går alltid att peka på en eller flera omständigheter som framför andra övat avgörande inflytande på myndighetens ställningstagande. Motsvarande gäller sådana rimlighets- och skälighetsavgöranden som riksförsäkringsverket och försäkringsdomstolen berört i sina remissyttranden och om vilka JO uttalat sig i sitt ovan omnämnda beslut av den 9 februari 1968. Betraktelsesättet är över huvud taget tillämpligt när skönsmässiga överväganden ligger till grund för ett beslut. Avslås t. ex. en ansökan om uppsättande av reklamskylt därför att den bedöms som uppenbart vanprydande i landskapsbilden går det i regel att peka på några avgörande faktorer som skyltens storlek, färg, form eller typografi.

De tankegångar som nu återgetts har i lagtexten kommit till uttryck i en föreskrift att motiveringen skall upplysa om de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången.

Särskilda skäl mot motivering

Besvärssakkunniga fann, att motivering av beslut i vissa lägen av lämplighetsskäl bör kunna underlåtas, även om behov av motivering kanske i och för sig inte saknas. JK, JO m. fl. instanser har, om ock med instämmande i sak, kritiserat formuleringen »av särskild anledning – – – olämpligt». Som exempel på skäl som sålunda talar mot att motivering intas i beslutet nämnde besvärssakkunniga på allmänna eller enskilda intressen grundade sekretesskäl och angelägenheten att skydda part mot psykiskt lidande. I förarbetena till den norska regeln nämns säkerhetshänsyn, privata krav på hemlighet, varmed torde åsyftas affärs- och yrkeshemlighet samt skyddet för personlig och ekonomisk integritet i övrigt, hänsynen till den enskilde i nådesaker och saker, där värderingar av personliga egenskaper och kvalifikationer kommer i förgrunden, t. ex. tjänstetillsättnings- och låneärenden. Där hänvisas också till förhållandena i kriminalvårdsärenden samt i examens- och betygsärenden. Den jugoslaviska regeln om beslutsmotivering medger att undantag uttryckligen föreskrivs i allmänt intresse genom lag eller förordning.

Det är alltså tydligt att det finns åtskilliga typer av fall, där beslutsmotivering bör kunna begränsas eller utelämnas på grund

av sakens beskaffenhet, personliga hänsyn m. m. Den tidigare lämnade exemplifieringen upptar situationer där hänsyn till allmänna eller enskilda intressen – sekretesshänsyn såväl som hänsyn av allmänmänsklig och annan natur – väger så tungt att kravet på en i beslutet återgiven motivering bör träda tillbaka.

Inom t. ex. hälsovården och i fråga om allmän ordning och säkerhet fordras ibland blixtsnabba ingripanden till skydd för allmänheten eller eljest för allmänt eller enskilt intresse. När ett påbud eller ett förbud måste meddelas utan egentlig betänketid, låter det sig inte alltid göra att i beslutet foga in en skriftlig motivering. Det enda som myndigheten hinner åstadkomma är kanske en hänvisning till det författningsrum på vilket myndigheten stöder sig. Fara i dröjsmål bör rimligen under vissa förhållanden kunna betraktas som bärande skäl för underlåtenhet att i ett beslut skriva in skälen för ställningstagandet. Det förtjänar emellertid framhållas att påbud och förbud ofta är mycket lätta att motivera genom hänvisning till en bestämd omständighet som utlöst myndighetens aktivitet.

Även om svårighet möter att i beslutet upplysa om de bedömningar som bestämt utgången, bör dessa i möjligaste mån återges. Bestämmelsen om undantag från motiveringskravet har därför utformats så att motivering skall få begränsas eller utelämnas, om det av särskild anledning är nödvändigt.

Beslutstyper som intar särställning

Vid vissa avgöranden kan ett rent värdeomdöme vara utslagsgivande. När val skall träffas mellan jämbördiga och till synes lika lämpliga tjänstesökande, utser man den av de sökande som man tycker är bäst. På samma sätt väljer man ut det forskningsprojekt man tycker bäst om från de synpunkter man har att anlägga, när flera jämbördiga projekt konkurrerar om ett bidrag. Den subjektiva värdering som ytterst blir utslagsgivande när de rent objektiva kriterierna är uttömda går inte alltid att motivera rationellt. Än mindre går det givetvis att ge en rationell motivering i de fall där ett val mellan flera personer eller alternativ träffas genom lottning eller sluten omröstning.

Det förhållandet att det sista ledet i beslutsfattandet utgörs av ett irrationellt element, som inte låter sig återge i en motivering, utesluter dock inte att meningsfulla upplysningar kan ges om de skäl på vilka tidigare led i beslutsfattandet grundats. I ett *tjänstetillsättningsärende* prövas t. ex. i tur och ordning den formella kompetensen, »förtjänsten», dvs. tjänsteårsberäkning o. d., och sökandens meriter enligt mer eller mindre reglerade befordringsgrunder. Här blir det närmast fråga om en rättstillämpning, vilken liksom all annan sådan prövning skall vara grundad på sakskäl vilka är redovisningsbara. Det är först när bedömningen når fram till lämplighetsprövningen som den kan övergå till sådan ren värdering som inte går att objektivt belägga. På samma sätt förhåller det sig när *antagning till viss utbildning* skall ske eller *stipendier skall utdelas* och antalet sökande är större än antalet tillgängliga platser. Antagningen sker då genom en kombination av reglerad poängsättning, som närmast alltså kan betraktas som ett slags rättstillämpning, och lottning eller skönsmässig bedömning, när flera poängmässigt jämbördiga återstår än det finns plats för. Jämförbara situationer uppkommer också t. ex. vid *tilldelning av bidrag till forskning o. d.*

Med nu beskrivna typ av beslut kan jämföras beslut om betygsättning. *Kunskapsbetyg* kan sättas efter poängmetod med ledning av prestationer vid ett eller flera kunskapsprov. Betygsättningen sker då med tillämpning av en poängskala e. d. och några praktiska svårigheter möter inte i och för sig att motivera ett betyg genom att ange de avlagda kunskapsprovens resultat i poäng satta i relation till betygsskalan. Samtidigt går det inte att bortse från att i varje poängsättning av ett kunskapsprov i regel ingår värderingselement som ligger utom räckhåll för rationellt återgivande. Ett underbetyg får anses gå eleven emot. Men också ett

lågt betyg, ja kanske t. o. m. ett näst högsta betyg, kan av eleven uppfattas som en motgång. Det för beslutsmotiveringsskyldigheten avgörande kriteriet att beslutet gått parten emot kan därför också vara vanskligt att tillämpa på denna typ av beslut.

I fråga om *uppförande- eller ordningsbetyg* förhåller det sig annorlunda. Ett nedsatt sådant betyg har närmast karaktär av disciplinär åtgärd och måste i denna egenskap grundas på objektivt godtagbara skäl, som utan svårighet kan meddelas. Av hänsyn till eleven torde emellertid i allmänhet skälen inte böra sättas ut i själva betygs- eller examenshandlingen.

Beträffande *vitsord i tjänstgöringsbetyg* kan det liksom i fråga om kunskapsbetyg vara vanskligt att avgöra om det går vederbörande emot eller ej. Alldeles oavsett detta är det emellertid tydligt att sådana vitsord i möjligaste mån bör motiveras. Företrädesvis gäller det de låga och de höga betygen.

Vid diskussioner om motivering av förvaltningsbeslut utkristalliserar sig vanligen besluten om tjänstetillsättning, antagning för utbildning, betygsättning och därmed jämförbara saker såsom en grupp av beslut vilka fordrar särbehandling. Det förnekas inte, att de i viss omfattning kan och bör motiveras, men det framhålls samtidigt att besluten är av den karaktär att motivering typiskt sett bör kunna underlåtas därför att den inte har mycket att ge, är praktiskt svårbemästrad eller skulle utsätta den enskilde för onödigt obehag. Resonemanget måste anses så bärande att ett generellt undantag från kravet på att beslutet skall innehålla en motivering bör medges för nämnda grupp av beslut. Undantaget kan lämpligen utformas så att beträffande sådana beslut motivering ej *behöver* lämnas. Det skall hållas i minnet att här bara är fråga om beslut med rättsverkan.

Undantag av processekonomiska skäl

Den norska regeln förutsätter att undantag skall kunna stadgas från motiveringskravet när arbetsmängden gör det nödvändigt, medan den västtyska medger undantag när myndighetens uppfattning redan är känd eller utan vidare kan utrönas utan skriftlig motivering samt när myndigheten meddelar likartade beslut i ett stort antal och individuell motivering inte påkallas. Man tänker sig också att särskild motivering inte skall behöva lämnas när skälen framgår direkt ur det tillämpade författningsstadgandet. En del av nu återgivna synpunkter har mer eller mindre med motiveringens skrivtekniska sida att göra och kommer att behandlas senare när denna diskuteras. Andra hänför sig närmast till *behovet av motivering* och till *processekonomin*. Dessa faktorer ägnades stor uppmärksamhet av JO och besvärssakkunniga och har ytterligare betonats i remissyttrandena. De har i hög grad uppmärksammats vid utformningen av regeln i 15 § om kommunikation och bör givetvis noga beaktas också när det gäller avvägningen av beslutsmotiveringskravet. Mer skrivmöda skall inte ägnas ett ärende än som behövs och som ärendet sakligt sett förtjänar. Såsom besvärssakkunniga framhöll får den skriftliga motiveringen inte bli något självändamål.

Att skriva beslutsmotiveringar som är sakligt onödiga är dålig arbetsekonomi, som varken det allmänna eller ens medborgarna är betjänta av. Man borde emellertid liksom i fråga om kommunikation gå ett steg längre och sätta motiveringsskyldigheten i direkt relation till sakens betydelse. Om intet väsentligt partsintresse eftersätts, bör myndigheten alltså kunna underlåta att sätta ut motiven för sitt beslut i detsamma. Beträffande grunderna för behovsbedömningen kan hänvisas till det som sagts vid övervägandena om kommunikationsregeln.

Det kan antas att det undantag från motiveringskravet som sist angetts inte räcker till för alla områden utan att längre gående undantag av hänsyn till arbetsmängden o. d. kan behövas i några specialförfattningar rörande sakområden med massavgöranden, korta beslutsfrister eller eljest pressade arbetsförhållanden. I förvaltningslagen bör emellertid längre gående undantag med hänsyn till arbetsförhållandena som sådana inte föreskrivas än undantag som ryms inom rent processekonomiska överväganden.

Motivering i efterhand

Varje beslut av myndighet skall grundas på sakligt godtagbara skäl. När undantag stadgas från skyldighet att motivera ett beslut betyder det därför bara att myndigheten inte behöver men givetvis – om den så önskar och det kan ske utan att något allmänt eller enskilt skyddsintresse skadas – får i själva beslutet upplysa om de skäl på vilka beslutet grundats. Motiveringsskyldigheten är alltså primärt en skyldighet att lämna skriftlig redovisning i beslutet för de skäl på vilka det grundas. När en myndighet underlåtit att i beslutet ange skälen av hänsyn till parten själv, strider det givetvis inte mot syftet med underlåtenheten att parten i efterhand vid förfrågan får upplysning om skälen muntligen eller skriftligen. TCO har i sitt remissyttrande närmare utvecklat hur en sådan ordning kan tillämpas i tjänstetillsättningsärenden. I väsentliga delar gör sig samma synpunkt gällande i ärenden om bestämmande av kompetensgrundande betyg. Också i andra fall där beslutsmotivering underlåtits med stöd av undantagsbestämmelse bör det vara möjligt för myndigheten att i efterhand upplysa om skälen – muntligen eller skriftligen. Jämför ovan återgivna JO-uttalande angående motivering i ärende om forskningsbidrag. Genom sådana upplysningar kan de negativa verkningarna av att motivering ej lämnats i själva beslutet i betydande mån neutraliseras. Det synes angeläget att denna möjlighet tas till vara. Särskilt bör framhållas vikten av att så sker när det är sekretesskäl eller grannlagenhetsskäl som föranlett att motiven inte återgetts i själva beslutet. I detta hänseende kan hänvisas till de principer som ligger till grund för 6 § i detta lagförslag. Det bör därför föreskrivas att myndigheten, när motivering utelämnats på sådan grund som förut sagts, *bör* i efterhand på parts begäran upplysa om vad som bestämt utgången.

Det som nu sagts om motivering i efterhand, när skälen inte angetts i själva beslutet, bör ges tillämpning också på de fall när skälen uteslutits på processekonomisk grund. Härmed lagfästs en praxis som tillämpas på åtskilliga håll, t. ex. i tulltaxeringsmål.

I den norska regeln om efterföljande motivering har föreskrivits, att begäran härom skall vara framställd inom viss frist – i regel motsvarande klagofristen – för att myndigheten skall vara skyldig att efterkomma den. Det synes inte nödvändigt att formalisera förfarandet på denna punkt genom någon fristföreskrift. Framställningar om beslutsmotivering görs av naturliga skäl ändå i de allra flesta fall under tiden från beslutets tillkännagivande till dess lagakraftvinnande. Någon särskild föreskrift torde därför inte behövas för det fall att motivering begärs av ett lagakraftvunnet beslut. Härmed bör för övrigt jämföras ej överklagbara beslut, som vinner laga kraft omedelbart. Hit hör t. ex. flertalet beslut om betygsättning, uttagning för utbildning och bidrag till forskning. De bör inte generellt vara uteslutna från motivering i efterhand och en särskild frist för begäran härom skulle förmodligen skapa administrativa problem i onödan. I den utsträckning det är möjligt bör också de motiveras på begäran. Jämför i övrigt vad som sägs om delgivning av beslut nedan (s. 213).

Efterhandsmotivering som ersättning för underlåten samtidig motivering har ansetts inte böra föreskrivas som en skyldighet utan bara som en rekommendation. Det förtjänar framhållas att, när motivering i efterhand kan tänkas bli aktuell, sådan inte kan lämnas utan att det är fullt klart, på vilka skäl beslutet grundas. För kollektivorgans del förutsätter detta att man enats inte bara om slutet utan också om skälen vid sina överläggningar eller röstat därom.

Undantag i specialförfattning

Nu föreslagna bestämmelser skiljer sig från t. ex. de norska och jugoslaviska genom att huvudgrupperna av undantag skrivits in i själva lagen i stället för att regleras områdesvis i specialförfattningarna. Tekniken kan diskuteras i synnerhet som eljest i förvaltningslagen helt överlåtits åt specialförfattningarna att reglera erforderliga undan-

tag från förvaltningslagens huvudregler. Det har emellertid uppfattats som ett allmänt önskemål att den precisering det här gäller av motiveringsregelns tillämpningsområde kommer till uttryck i själva lagen. Härmed kan behovet av undantagsregler dock knappast antas vara till fullo tillgodosett. Ytterligare undantag lär komma att föreskrivas i olika specialförfattningar.

Synpunkter på beslutsskrivning

Ett beslut förses vanligen med någon form av överskrift, som anger vad ärendet angår, s. k. *angåendesats* eller *ärendemening,* t. ex. »ang. byggnadslov», »ang. återkallelse av legitimation». Ibland torde man kunna nöja sig med att sätta ut ärendets diarienummer. Angåendesatsen kan utvecklas till en beskrivande *sakframställning,* som mer eller mindre utförligt återger de sakförhållanden, vilka bildar bakgrund till ärendet, och de yrkanden, invändningar, påståenden och bestridanden, som gjorts av parter och andra, samt de bevis som åberopats. Sakframställningar är vanligen till större nytta för myndigheten själv än för part. I regel skrivs de för att användas vid föredragning av ärendet men bevaras vid den slutliga redigeringen av beslutet. Ibland går det inte att göra själva beslutet begripligt utan en redogörelse för sakläget och framställda yrkanden.

I en sakframställning skall i princip bara tas in ostridiga fakta. Föreligger motstridiga uppgifter i något sakligt hänseende, är det inte i sakframställningen utan i motiveringen som myndigheten skall ange hur den uppfattar sakläget.

Sakframställningen ger parten möjlighet att kontrollera att hans yrkanden, bestridanden osv. blivit riktigt uppfattade. På så sätt har den därför visst värde också för honom. Av betydligt större intresse för honom är dock att få veta skälen för avgörandet. Har den beslutsskrivande myndigheten begränsad tid till förfogande, är det därför ur partens synvinkel bättre att tiden ägnas åt beslutets motivering än åt en ingress i form av sakframställning. Som förut framhållits bör något generellt krav på sakframställning inte uppställas. Blir beslutet begripligt en sådan förutan, kan den undvaras.

Som utgångspunkt för en diskussion om själva motiveringen tas följande *exempel.*

En förutsättning för att bidragsförskott skall utgå för barn, som är svensk medborgare, är enligt 1 § första stycket lagen om bidragsförskott att barnet är bosatt här i riket.

Såvitt framgår av lagens förarbeten skall med »bosatt här i riket» förstås verklig bosättning. Enbart mantalsskrivning är alltså ej tillräckligt.

Länsstyrelsen finner genom de upplysningar som NN lämnat utrett att hon tillsammans med barnen vistats i Storbritannien sedan september 1965.

Under angivna förhållanden kan barnen inte anses ha varit bosatta här i riket vid tiden för bidragsförskottens beviljande. Bidragsförskott kan därmed inte utgå för dem.

Länsstyrelsen upphäver barnavårdsnämndens klandrade beslut.

För nybyggnad inom stadsplanelagt område fordras byggnadslov.

Ett återställande av den nedbrunna byggnaden i det skick den hade före branden är att hänföra till nybyggnad. Den brunna byggnaden var till läge och våningshöjd ej förenlig med numera gällande stadsplan. Byggnadslov kan därför inte beviljas för byggnadens återställande i förutvarande skick.

Byggnadsnämnden avslår ansökningen om byggnadslov.

Enligt 32 § 2 mom. första stycket vägtrafikförordningen skall vid prövning av körkortsansökan om en person får anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon särskilt beaktas om sökanden gjort sig känd för nyktert levnadssätt.

Länsstyrelsen finner genom de upplysningar som nykterhetsnämnden och länsnykterhetsnämnden lämnat utrett att A. varit skötsam i nykterhetshänseende alltsedan han efter vistelse på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare försökspermitterats därifrån.

Med hänsyn till långvarigheten och svårhetsgraden av tidigare alkoholmissbruk kan den tid av skötsamhet som förflutit dock inte anses tillräckligt lång för att A. skall kunna anses ha gjort sig känd för ett nyktert levnadssätt. Länsstyrelsen finner därför att A. inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon.

A:s ansökan om körkort avslås.

Enligt 19 § AST får tjänsteman uppbära lön med B-avdrag vid tjänstledighet för studier,

om dessa är angelägna från tjänstesynpunkt. Finner arbetsgivaren studierna synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt, utgår full lön under tjänstledighetstiden.

Ifrågavarande studieresa får anses angelägen från tjänstesynpunkt. Den kan dock inte betraktas som synnerligen betydelsefull från denna synpunkt.

Nämnden beslutar att NN skall åtnjuta lön med B-avdrag under tjänstledigheten.

Även om NN ej lider av kronisk alkoholism i medicinsk mening, måste det särskilt genom samtliga familjemedlemmarnas samstämmiga uppgifter anses klart ådagalagt, att NN under de två senast förflutna åren vanemässigt missbrukat alkoholhaltiga drycker. De av NN åberopade personernas utsagor är visserligen i och för sig trovärdiga men dessa personer synes icke ha haft den nära kontakt med NN, att deras uppgifter på något sätt rubbar trovärdigheten i familjens och andras uppgifter om NN:s spritmissbruk och uppträdande därvid. Det måste sålunda anses utrett, att NN är hemfallen åt alkoholmissbruk i nykterhetsvårdslagens mening.

Av utredningen framgår vidare, att NN till följd av missbruket grovt brister i sina plikter mot familjen.

Hjälpåtgärder har vidtagits och övervakning har varit anordnad utan att NN kunnat återföras till ett nyktert liv.

På anförda skäl förordnar länsstyrelsen med stöd av 15 och 18 §§ lagen om nykterhetsvård att NN får intagas på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare.

Upp till fyra olika moment kan alltså urskiljas: 1) Angivandet av tillämpliga författningsbestämmelser i relevanta delar. 2) Tolkningen av bestämmelserna. 3) Bedömningen av sakläget. 4) Tillämpningen av rättsreglerna på sakläget.

Beträffande moment 1) kan sägas att det i allmänhet inte torde böra begäras att myndigheten i motiveringen redogör för *författningstextens innehåll* men att en sådan redogörelse kan underlätta skrivningen i övrigt. Ofta torde det vara tillräckligt att ange vilka författningsrum som är tillämpliga. I vissa fall kan det vara lämpligt att vid beslutsexpeditionen foga ett särtryck av bestämmelserna. Ej sällan är det så uppenbart vilket författningsrum det är fråga om att inte ens en hänvisning till rummet behövs.

Utgör *lagens tolkning* det huvudsakliga tvisteämnet, bör myndigheten givetvis redovisa sina överväganden i denna del. Eljest kommer det mera sällan i fråga att ingå på tolkningsfrågor i lägre förvaltningsmyndigheters beslutsmotiveringar.

Redogörelsen för *vad myndigheten finner utrett* kan göras mer eller mindre utförlig. Är sakläget ostridigt kan detta moment helt utelämnas eller göras kort som i exemplet om intagning på vårdanstalt, där det tydligen inte var tvist om huruvida alkoholmissbrukaren grovt brast i plikterna mot familjen. Men är någon saklig omständighet tvistig, t. ex. vid vilken tidpunkt viss åtgärd vidtagits, är det minsta man kan begära att myndigheten upplyser om vad den kommit fram till vid sin bedömning av de uppgifter som lämnats och det som åberopats till styrkande av dem på sätt skedde i samma exempel beträffande hemfallenheten åt alkoholmissbruk. Helst bör myndigheten då tala om vilket material den tagit fasta på, t. ex. genom de upplysningar som AA lämnat, genom den utredning som återfinns i inspektören NN:s utredningspromemoria, genom det muntliga förhöret med klaganden eller genom syn på platsen. Tillgången på tid och arbetskraft bestämmer naturligen hur pass utförligt detta moment i beslutsmotiveringen kan bli.

Ej sällan saknas utredningsmaterial i egentlig mening som underlag för myndighetens prövning av vad som skall kunna anses utrett. På grundval av sin erfarenhet från liknande ärenden, allmän livserfarenhet och samhällskännedom etc. gör myndigheten då en eller flera sannolikhetsbedömningar, som kommer till uttryck genom sådana ordalag som »det måste antas». Att redovisa underlaget för dylika sannolikhetsbedömningar, *presumtioner*, låter sig i regel inte göra inom ramen för en kortfattad motivering. Väsentligast är att myndigheten öppet redovisar de olika leden i sina antaganden. Endast härigenom blir det möjligt för parten att uppdaga och eventuellt motbevisa ett oberättigat antagande som övat negativt inflytande på utgången i ärendet.

Vanligen är det inte vare sig lagtolkningsfrågor eller utredningsfrågor som står i cent-

rum bland skälen för ett administrativt avgörande. Det är i stället anledningarna till att den förvaltningsrättsliga regleringen ansetts böra appliceras på den föreliggande situationen just på det sätt som myndigheten gjort, *själva rättstillämpningen,* som tilldrar sig det största intresset. Det är därför främst i detta hänseende som partens informationsbehov framträder. Samtidigt står det klart att det också är på denna punkt som det är svårast att göra klart för parten vad som föranlett utgången. Den rättsliga klassificeringen av ett förhållande kan emellertid ibland vara tämligen självklar, såsom i exemplen om bidragsförskott och återuppförande av nedbrunnen byggnad. Motiveringar skulle i sådana fall bara innehålla truismer och bör undvikas. Men i ett sådant fall som det angående körkortsansökan behöver texten läggas ut för att parten skall förstå hur myndigheten kommit fram till sin slutsats. Rättstillämpningen innefattar mången gång en invecklad intellektuell process med vägningar av en rad olika faktorer mot varandra, logiska slutledningar av skilda slag samt rena uppskattningar och värderingar av behov, nytta, ändamålsenlighet, lämplighet, skälighet, trygghet, risker etc. Det kan givetvis inte begäras att alla element i denna process beskrivs i motiveringen. Man får nöja sig med att de verkligt springande punkterna, om sådana finns, visas fram. Genuina värderingar är som förut nämnts föga ägnade för motivering. Att t. ex. förklara varför myndigheten inte anser att en studieresa är synnerligen betydelsefull från tjänstesynpunkt tjänar knappast något förnuftigt ändamål, om åsikten grundas på en allmän värdering. Det skulle inte innebära någon vinst i informationshänseende om myndigheten t. ex. hänvisade till programmet för studieresan. Om myndigheten däremot förklarade att utgången berott på att programmet för studieresan endast till mindre del gällt sådana frågor som tjänstemannen sysslar med i sitt dagliga arbete, skulle tjänstemannen däremot få en värdefull upplysning. Motsvarande gäller i många andra fall av diskretionär prövning, t. ex. vid bedömningar av om vissa omständigheter utgör särskilda skäl eller synnerliga skäl. Ibland blir det fråga om en helhetsbedömning där ingen speciell omständighet övat mera inflytande än någon annan. I andra fall åter har en eller flera synpunkter övat dominerande inflytande. De bör då komma fram i motiveringen.

Besvärssakkunnigas lagtext

11 kap. 6 §.

Där det icke finnes uppenbart obehövligt, skall i beslut ingå besked huruvida besvär må anföras över detsamma *(klagobesked).*

Besked att beslut må överklagas *(besvärshänvisning)* skall innehålla uppgift om besvärsmyndighet, om den myndighet till vilken besvärsinlaga skall ingivas och dennas adress samt om besvärstid, så ock om vad klagande eljest har att enligt särskilda föreskrifter iakttaga.

Ingår icke klagobesked i beslut, som meddelats av annan än Konungen, skall sådant besked på begäran lämnas.

11 kap. 7 §.

Hos myndigheten skall vara att tillgå handling, som återgiver fattat beslut samt

Förvaltningslagen

17 §.

Är det ej obehövligt, skall beslut bringas till parts kännedom genom delgivning av en expedition, som fullständigt återger beslutet jämte skiljaktig mening, om sådan antecknats. Expeditionen skall innehålla besvärshänvisning, om beslutet går parten emot och han får klaga över det genom besvär.

Vad som föreskrives i första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär en expedition.

Besvärssakkunnigas lagtext

utvisar vilka som deltagit i detta eller eljest närvarit vid dess fattande ävensom dagen för beslutet.

11 kap. 8 §.

Beslut skall tillkännagivas part, där det icke finnes uppenbart obehövligt, så ock annan, som saken rörer, i den mån det finnes erforderligt. Tillkännagivande skall ske genom delgivning på sätt stadgas i 5 kap. av expedition, som fullständigt återgiver beslutet. Beslut under förfarandet må dock vid sammanträde för muntlig handläggning eller annan förrättning muntligen tillkännagivas där närvarande.

Delgivning skall äga rum så snart ske kan. När besvärstid skall räknas från beslutets dag så ock då beslutets natur det påkallar, skall åtgärd för delgivning vidtagas ofördröjligen.

11 kap. 11 §.

I ärende, som handlagts helt muntligt, skall slutligt beslut på begäran avfattas skriftligen.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 450–452, 456–461, 481.

I 60 § tillämpningskungörelsen den 6 november 1964 (nr 630) till lagen den 6 maj 1964 om behandling i fångvårdsanstalt föreskrivs att, när beslut mot vilket talan får föras ej meddelats i närvaro av den dömde, beslutet utan dröjsmål skall skriftligen delges honom.

Enligt 44 § folkbokföringskungörelsen den 9 juni 1967 (nr 495) skall pastorsämbetes underrättelse om vidtagen kyrkobokföringsåtgärd innehålla besvärshänvisning. Sådan underrättelse lämnas, när åtgärden vidtagits utan anmälan eller om anmälan ej följts vid kyrkobokföringen. Motsvarande gäller enligt 70 § kungörelsen beträffande underrättelse från lokal skattemyndighet om mantalsskrivningsåtgärd.

I 54 § bostadslånekungörelsen den 1 september 1967 (nr 552) och 28 § räntelånekungörelsen samma dag (nr 553) föreskrivs, att i beslut av länsbostadsnämnd eller bostadsstyrelsen skall anges vad den som vill föra talan mot beslutet har att iaktta.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 452—457, 461—465, 482)

Effektiv upplysning om förekommande klagomöjligheter sägs visserligen kunna medföra att inte bara antalet sakligt påkallade besvär utan också antalet onödiga besvär ökar. Denna olägenhet bör dock enligt besvärssakkunniga tillmätas underordnad betydelse i jämförelse med angelägenheten att den som har fog för en klagan får information om hur han skall gå till väga för att komma till sin rätt. I en allmän lag om

förvaltningsförfarandet kan det inte komma i fråga att ta in föreskrifter om sådan information annat än i fråga om besvär.

Besvärssakkunniga anser att föreskrifterna i första hand bör klargöra om myndigheten skall vara skyldig att lämna besked huruvida ett beslut får överklagas eller ej genom besvär. Ett sådant besked kallar de sakkunniga klagobesked. Ordet besvärshänvisning vill de förbehålla för sådana klagobesked, som går ut på att besvär får anföras och som också ger upplysning om vad som är att iaktta vid sådan klagan. Klagobesked sägs böra utgöra en del av beslutet. Det bör kunna presteras genom tryck eller stämpel på beslutsblanketten eller beslutsexpeditionen.

Klagobesked bör enligt besvärssakkunniga meddelas bara när behov av upplysning om klagomöjligheten föreligger. Ett relativt strängt krav bör kunna ställas på behovsbedömningen. Besvärssakkunniga föreslår därför att klagobesked skall ingå i ett individuellt beslut, när det inte finnes uppenbart obehövligt. Som exempel på fall när klagobesked får anses uppenbart obehövligt nämns att part vinner förbehållslöst bifall till sin talan och ingen besvärsberättigad person med motsatt intresse är känd. Det stora flertalet beslut under förfarandet sägs heller inte behöva förses med klagobesked. Vidare nämns beslut om utanordnande av lön. Besvärssakkunniga uttalar också att t. ex. kammarrätten och försäkringsdomstolen bör förse sina utslag med besked att de inte kan överklagas, när talan inte får föras vidare.

Besvärssakkunniga finner det angeläget att i kommunala partsärenden samma huvudregel skall iakttas i fråga om besvärshänvisning, vare sig förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär utgör rättsmedel mot beslutet.

För tryggande av enhetlighet och ändamålsenlighet bör relativt detaljerade regler ges om besvärshänvisnings innehåll. Uppgift bör lämnas om besvärsmyndigheten och om den myndighet, till vilken besvärsinlagan skall inges, samt dennas adress. Vidare bör hänvisningen upplysa om besvärstiden genom att dess längd och begynnelsepunkt anges. Besvärssakkunniga anlägger vidare allmänna synpunkter på besvärshänvisningens innehåll och framhåller bl. a. att den principiellt bör vara av abstrakt innebörd och inte innehålla något uttalande om huruvida viss part har besvärsrätt.

Om klagobesked inte införlivats med beslutet, bör sådant besked i stället meddelas på begäran. Eftersom det är fråga om ett helt neutralt besked och det inte tillkommer beslutsmyndigheten utan besvärsmyndigheten att avgöra uppkommande talerättsspörsmål, bör vem som helst kunna få ett klagobesked på begäran.

Att beslut, som fattas i ett skriftligt förfarande, fästs och bevaras i skrift ter sig enligt besvärssakkunnigas mening som en naturlig och nödvändig ordningsregel. Av anteckningarna om ett beslut bör kunna krävas inte bara att de återger beslutet utan också – med hänsyn till bl. a. ansvars- och jävsfrågor – att de utvisar vilka som deltagit i beslutet eller eljest närvarit vid dess fattande. Av värde sägs även vara att uppgift finns att tillgå om vem som föredragit saken. Dagen för beslutet bör givetvis också framgå. Anteckningarna bör utföras med arkivvärdig skrift och på arkivvärdigt papper.

Med hänsyn till att viss oklarhet råder om i vilken utsträckning förvaltningsbeslut skall bringas till parts kännedom genom den beslutande myndighetens försorg och till att formerna för besluts tillkännagivande för part växlar utan saklig grund, föreslår besvärssakkunniga föreskrifter i dessa ämnen. Besvärssakkunniga anser också att det behövs vägledande bestämmelser om hur snabbt beslut bör bringas till parts kännedom.

Att beslut bringas till deras kännedom som det angår ter sig som ett naturligt led i förfarandet. Besvärssakkunniga erinrar sålunda om att en första förutsättning för att ett beslut skall kunna lända till efterrättelse mot en part i regel är att beslutet är känt för honom. Skall det träda i tillämpning först sedan det vunnit laga kraft, märks

att fatalietiden för överklagande vanligen inte börjar löpa förrän beslutet bringas till vederbörandes kännedom. Inte minst betydelsefullt är det emellertid för den enskildes rättssäkerhet att han får kännedom om beslutet. Härigenom sätts han nämligen i tillfälle att bevaka sin rätt.

Besvärssakkunniga framhåller också att inom förvaltningsförfarandet fattas en mängd beslut som inte behöver delges part särskilt. Som exempel nämns rutinbeslut i ej kontroversiella ärenden, som kommer till parts kännedom genom själva verkställigheten, t. ex. beslut om lön, samt beslut om taxering enligt avlämnad självdeklaration, mantalsskrivning enligt lämnade uppgifter och beslut om persons upptagande i röstlängd. Med tanke härpå kan en regel om besluts tillkännagivande för part inte göras undantagslös. Besvärssakkunniga tillmäter emellertid tillkännagivandet sådan vikt att som huvudregel föreslås att beslut skall tillkännages part. Undantag skall få göras bara där det finnes uppenbart obehövligt med tillkännagivande.

Beträffande frågan om beslut bör tillkännages också andra besvärsberättigade än parter anför besvärssakkunniga att det är angeläget att de också får del av beslutet bl. a. med hänsyn till att det eljest inte vinner laga kraft mot dem. I princip bör tillkännagivande dock ske endast då det finnes erforderligt med hänsyn till intressen av besvärsrättsgrundande natur.

Besvärssakkunniga utgår från att ett beslut utformas så att några sekretesskäl inte kan åberopas mot att part tar del av dess innehåll.

Ett beslut bör normalt bringas till parts eller annans kännedom genom en expedition som återger beslutet fullständigt sådant det dokumenterats i koncept eller annan originalhandling hos myndigheten. Klagobeskedet skall givetvis också återges.

Enligt besvärssakkunnigas mening bör av säkerhetsskäl återhållsamhet iakttas när det gäller att tillmäta muntliga meddelanden betydelse i ett skriftligt förfarande. Ett slutligt beslut bör därför, oavsett att muntlig handläggning ägt rum och myndigheten då gett muntligt besked om utgången, alltid tillkännages genom en expedition. Beslut under förfarandet bör däremot få tillkännages muntligen vid ett sammanträde för muntlig handläggning eller annan förrättning. Avkunnandet bör i detta fall tilläggas betydelse som delgivning.

Delgivning bör ske så snart som möjligt. När besvärstid skall räknas från beslutets dag och när beslutets natur påkallar det – då det är angeläget att det snabbt träder i tillämpning – bör åtgärd för delgivning vidtas ofördröjligen.

De sakkunniga har utgått från att kommunallagarnas regler om tillkännagivande av beslut skall bestå oförändrade när det gäller beslut i kommunala partsärenden, vilka överklagas genom kommunalbesvär.

En praktisk förutsättning för att ett beslut skall kunna överklagas är att det är skriftligen dokumenterat. För att säkerställa besvärsrätten gentemot beslut, som inte fästs i skrift, bör myndighet som meddelat sådant beslut åläggas skyldighet att på begäran skriftligen avfatta beslutet. Då bestämmelsen har till egentligt syfte att tillgodose ett ändamålsenligt besvärsförfarande, bör myndigheten, om det i visst fall finnes uppenbart, att den som begär skriftlig avfattning inte äger några saklegitimerande intressen i ärendet, ha rätt att lämna framställning om skriftlig avfattning utan avseende.

Remissyttrandena

Vad besvärssakkunniga föreslagit om klagobesked och besvärshänvisning har föranlett uttalanden endast i ett mindre antal yttranden. Förslagen tillstyrks i princip av *regeringsrättens ledamöter, JK, arméförvaltningen, flygförvaltningen, statskontoret, kammarrätten, försäkringsinspektionen, statens jordbruksnämnd, juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm* och *förvaltningsdomstolskommittén.* Regeringsrättens ledamöter och kammarrätten gör emellertid sitt tillstyrkande beroende av att lagen ges

det mera inskränkta tillämpningsområde som de förordat.

Statskontoret hävdar att ett klagobesked med negativ innebörd bör få utfärdas endast om det framgår av uttrycklig författningsföreskrift att besvär inte får anföras.

Beträffande *terminologin* ifrågasätter JK om det verkligen behövs två skilda begrepp – klagobesked och besvärshänvisning. *Förvaltningsdomstolskommittén* förordar ordet klagobesked som enhetlig term, medan *statens jordbruksnämnd* anser att det räcker med besvärshänvisning och att termen klagobesked kan undvaras.

Kammarkollegiet finner den föreslagna skyldigheten att lämna klagobesked mycket generellt hållen och föreslår *begränsning* genom att ordet »uppenbart» utgår ur lagtexten. Som skäl anförs att en besvärshänvisning lätt kan få besvärsstimulerande verkan och att det finns risk för sådan ökning av antalet besvär, främst mängden av sakligt ogrundade eller svagt grundade besvär, att fullföljdsbegränsning kan aktualiseras för målgrupper, där man eljest inte skulle ha tänkt sig att avskära klagorätten.

Riksförsäkringsverket påpekar att ärendena inom sjukförsäkringens område är många och ofta tämligen bagatellartade. För socialförsäkringens del är det därför motiverat att bestämmelsen om klagobesked och besvärshänvisning inte får en alltför vidsträckt innebörd.

Svea hovrätt framhåller att besked om klagorätt och om tiden och sättet för besvärs anförande kan en part, i brist på upplysning härom i beslutet, alltid få genom hänvändelse till myndigheten.

Hovrätten fortsätter:

En skyldighet att praktiskt taget alltid lämna klagobesked i samband med beslut skulle medföra mycket arbete för myndigheterna, framför allt för de kommunala myndigheterna. Härtill kommer att, om myndighet i visst fall lämnar det beskedet att klagan icke må föras mot meddelat beslut, detta kan leda till missförstånd och därmed till rättsförlust. Parten kan kanske på annat sätt – icke endast på extraordinär väg – tänkas uppnå ny prövning av saken t. ex. genom anmälan hos tillsynsmyndighet. Även möjligheten att göra ny ansökan torde beaktas. Första stycket i paragrafen bör av nu anförda skäl utgå. En regel om besvärshänvisning synes kunna utformas mindre kategoriskt än som skett i förslaget. Hovrätten föreslår ett stadgande, vilket följer den praxis, som utvecklats med anknytning till bestämmelsen i 57 § länsstyrelseinstruktionen. Stadgandet bör förslagsvis innehålla att, om part äger fullfölja talan mot beslut, detta skall innehålla besvärshänvisning, därest myndigheten med hänsyn till ärendets beskaffenhet eller eljest finner det erforderligt eller ock part begär dylik hänvisning. Erfordras inom vissa delar av förvaltningen andra regler, torde därom få stadgas i speciallagstiftning.

Resultatet av hovrättens överväganden blir alltså att paragrafens första och tredje stycken skall utgå medan andra stycket kvarstår samt ett nytt första stycke införes om meddelande av besvärshänvisning i huvudsaklig överensstämmelse med hovrättens förslag ovan.

Överståthållarämbetet, poststyrelsen och *järnvägsstyrelsen* förordar samma lösning som hovrätten. *Luftfartsstyrelsen* anser att besvärssakkunniga skjutit över målet genom det föreslagna stadgandet och håller före att myndighet skall vara skyldig att lämna klagobesked endast i fall då man har anledning förmoda att parten kan hysa en önskan att anföra besvär. *Riksantikvarieämbetet* anser också att bestämmelsen leder för långt.

Försäkringsdomstolen säger sig inte ha förmärkt någon olägenhet med den nuvarande ordningen, enligt vilken besked inte lämnas om att domstolens domar inte får överklagas. Domstolen avstyrker därför en regel som ålägger domstolen att lämna sådant besked.

Regeln om besvärshänvisning kan inte godtas utan omarbetning för den *specialreglerade kommunalförvaltningen* förklarar *stadsfullmäktige i Landskrona* och *Lund*. Från byggnadsnämndens verksamhetsfält anförs som exempel att det i samma byggnadslovsärende kan förekomma såväl kommunalbesvär över formen som förvaltningsbesvär över innehållet. Förhållandet drar med sig komplikationer rörande besvärshänvisningens art.

Det synes inte *drätselkammaren i Karlstad*

motiverat att klagobesked och eventuell besvärshänvisning lämnas i sådan utsträckning som de sakkunniga föreslagit. Ett avsevärt förenklat förfarande skulle erhållas om stadgandet ändrades så att besked lämnas endast på begäran. Också *stadsjuristen i Stockholm* finner att regeln innefattar ett alltför stort krav.

Drätselkammaren i Arvika antar att klagobesked enligt besvärssakkunniga kan anses uppenbart obehövligt endast i de fall, då en framställning bifalls helt. Stadgandet måste i så fall medföra en synnerligen betungande merbelastning för de kommunala organen för reglerad förvaltning. Något behov av klagobesked i själva besluten torde enligt drätselkammarens mening ej heller föreligga i flertalet av den mångfald ärenden, som förekommer hos dessa nämnder. Där skriftlig delgivning skall ske av beslut, som kan överklagas genom förvaltningsbesvär, synes dock protokollsutdrag eller annan beslutsexpedition böra förses med besvärshänvisning, om det finns skälig anledning anta, att parten kan ha intresse av att överklaga beslutet.

För *beslut, mot vilka talan förs genom kommunalbesvär,* påyrkas undantag från skyldigheten att meddela besvärshänvisning av *JK, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska pastoratens riksförbund* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister.* Det framhålls att kravet på besvärshänvisning utan olägenhet för den enskilde i kommunala sammanhang synes kunna begränsas till beslut, som kan överklagas genom förvaltningsbesvär eller hos kommunal besvärsnämnd.

Eftersom det inte är avsett att beslut alltid skall behöva återges ordagrant i en handling som finns att tillgå hos myndigheten, är det enligt *regeringsrättens ledamöter* tillräckligt med ett stadgande som anger att hos myndighet skall vara att tillgå handling, som utvisar innehållet i fattat beslut, vilka som deltagit i detta eller eljest närvarit vid dess fattande och dagen för beslutet.

Riksförsäkringsverket påpekar att den handling som återger beslutet ofta kan förvaras hos annan myndighet. Verket ifrågasätter också om inte den föreslagna bestämmelsen kommer i konflikt med gallringsverksamheten hos myndigheterna.

Besvärssakkunnigas uttalande om arkivvärdig skrift och arkivvärdigt papper understryks av *riksarkivet,* medan *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden* finner ett krav på datering och signering av fattade beslut svårt att fylla i fråga om beslut som antecknas i kyrkobok eller debiteringslängd eller på uppbördskort. Enklare rutinärenden och andra okomplicerade fall bör därför enligt nämndens mening avskiljas från stadgandets tillämpningsområde. *JK* är inne på samma tanke då han uttalar att reglerna aktualiserar de av honom påtalade olägenheterna med ett alltför vidsträckt tillämpningsområde.

Länsstyrelsen i Gotlands län upplyser att det inom förvaltningen med dess massärenden torde vara vanligt att anteckningarna om besluten endast innehåller befattningshavarnas initialer. Ordningen är tidsbesparande och torde enligt länsstyrelsens mening inte böra överges.

Bestämmelser om besluts dokumentation har enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* sin plats i allmänna verksstadgan eller i instruktionerna. Länsstyrelsen förordar därför att paragrafen utgår.

Uttryckligt tillstyrkande av de föreslagna reglerna i 11 kap. 8 § finns i yttrandena från *försäkringsinspektionen* och *Hyresgästernas riksförbund.* Förbundet finner angeläget bl. a. att reglerna tillämpas på överexekutors beslut om vräkning av hyresgäst.

Länsstyrelsen i Norrbottens län vänder sig mot den *terminologi* besvärssakkunniga använt och anser att ordet delgivning bör kunna behållas som beteckning också på att ett besluts innehåll bringas till någons kännedom.

Ett *fullständigt återgivande av beslutet* i expeditionen som delges kan framstå som alltför omständligt, framhåller *Svea hovrätt.* Möjlighet bör enligt hovrättens mening finnas för myndighet att tillkännage endast utgången av ärendet i sådana fall där ärendets eller beslutets art visserligen kräver tillkänna-

givande, t. ex. för beräknande av besvärstid, men där ett fullständigt återgivande av beslutet är onödigt. *Offentlighetskommittén* framhåller, att expeditionen bör återge också skiljaktig mening, om sådan förekommit. *Civilförsvarsstyrelsen* uttalar sig också till förmån för att part ges del av sådan mening.

Undantag från kravet på personlig delgivning förordas i fråga om beslut om tjänstetillsättning av *flygförvaltningen* och *statistiska centralbyrån,* som anser att sådana beslut liksom för närvarande bör tillkännages genom anslag.

Svea hovrätt berör stadgandet att beslut under vissa förutsättningar skall *delges* inte bara part utan också *annan som saken rör.* Hovrätten finner oklart om stadgandet innebär skyldighet för myndigheten att i samband med beslutets expediering undersöka om någon ytterligare sakägare finns utöver den som beretts tillfälle att uppträda i ärendet. En sådan ordning skulle enligt hovrättens mening inte vara tillfredsställande.

Sveriges advokatsamfund framhåller lämpligheten av en särskild bestämmelse av samma innehåll som upptagits i 33: 21 RB att *delgivning* bör ske *med partens ombud,* om parten uppgivit ombud i målet och ombudet äger behörighet att motta delgivningen. Samfundet önskar också en föreskrift om att myndighet skall lämna part *underrättelse* i förväg om tiden för beslutets meddelande.

Förvaltningsdomstolskommittén ifrågasätter om det inte kan vara skäl att i lagen ta in en regel om att, där det inte finnes obehövligt, i beslut skall *anges huruvida det länder till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft. Länsstyrelsen i Gotlands län* ställer samma fråga.

Lagberedningen fäster uppmärksamheten vid behovet av samordning med reglerna om *expeditionsavgift.*

Svea hovrätt förordar att såsom behörig delgivning skall godtas *muntligt tillkännagivande* av slutligt beslut vid sammanträde för muntlig handläggning men att regeln skall kompletteras med stadgande om rätt att på begäran erhålla utskrift av beslutet.

Om den föreslagna regeln att slutligt beslut i ärende som handlagts helt muntligt skall avfattas skriftligen på begäran uttalar *Svea hovrätt* att den bör förses med en reservation som möjliggör för myndigheten att i vissa uppenbara fall avslå en sådan begäran. *Domstolskommittén* uttalar farhågor för att stadgandet kan missbrukas till trakassering. *Försäkringsinspektionen* och *förvaltningsdomstolskommittén* påvisar att regeln inte lämpligen bör gälla beslut av oförbindande art eller i ärenden som handläggs helt muntligt. Utan sådan inskränkning skulle myndigheternas rådgivnings- och upplysningsverksamhet kunna bli tungrodd. *Generaltullstyrelsen* ger uttryck för samma uppfattning och anser att stadgandet bör formuleras så att det framgår att bara överklagbara beslut avses. *Juridiska fakulteten vid universitetet i Uppsala* påpekar att regeln inte alltid kan tillämpas inom tentamensväsendet.

Överväganden

Med hänsyn till den betydelse som formlig delgivning av ett beslut med den det angår har för inträdet av hans rättigheter och skyldigheter, synes någon tvekan inte behöva råda om att en bestämmelse i ämnet bör ingå i förvaltningslagen. Att så blir fallet är så mycket naturligare som det inte gått att praxisvägen nå tillräcklig enhetlighet och fasthet i detta hänseende. Att bestämmelsen bör begränsas till förvaltningsrättsliga partsärenden utom sådana som angår en privaträttslig sak eller utgör kommunala självstyrelseärenden står också klart.

Behovskriteriet

Även om huvudregeln för förvaltningsrättsliga partsärenden utan tvekan bör vara att beslut skall delges part, är det också givet att den inte kan göras undantagslös. Besvärssakkunniga har nämnt flera beslut som det inte tjänar något förnuftigt ändamål att delge skriftligen. Här kan särskilt pekas på svar på muntliga framställningar o. d.

Parten behöver i sådana fall vanligen »svart på vitt» bara om han vill klaga. När formlig delgivning inte behövs, skall myndigheten givetvis inte vara skyldig att ombesörja sådan. I överensstämmelse med den mening som hävdats av kammarkollegiet, riksförsäkringsverket m. fl. har undantaget från beslutsdelgivning med part inte begränsats till fall när delgivning är *uppenbart* obehövlig. Det bör räcka med att myndigheten prövar att det ej är obehövligt. Därtill har förutsatts att, om part begär skriftligt besked om ett beslut, själva begäran skall anses tillräcklig som belägg för att det inte är obehövligt att ge honom sådant besked. Myndigheten bör då rimligen inte ingå på någon undersökning om vad beskedet skall användas till e. d. Jämför vad nedan sägs om rätt för annan att få besked om ett beslut. Bara i uppenbara okynnesfall bör parts begäran om skriftligt besked kunna avslås under hänvisning till att det är obehövligt att lämna honom ett sådant besked.

Kommunikations- och beslutsmotiveringsreglerna har begränsats till slutliga beslut och det har lämnats öppet vad som skall iakttas i fråga om *beslut under förfarandet*. När det gäller besluts tillkännagivande för part gör sig emellertid i stort sett samma synpunkter gällande vare sig beslutet är slutligt eller meddelat under förfarandet. Samma krav på underrättelse till part om beslutet bör därför i princip gälla. En gemensam föreskrift har därför utformats.

I nyssnämnda regler har begränsning vidare gjorts till beslut som går part emot. Inte heller denna begränsning blir dock aktuell i fråga om en regel som skall tillgodose parts information om träffade beslut. Behovet av sådan information kan vara väl så påtagligt för beslut som utfaller till parts fördel som för beslut som går honom emot. Avgörande för båda slagen av beslut bör vara om parten har behov av formlig delgivning eller ej. Det kan invändas att ett så allmänt kriterium som att »det ej är obehövligt» ger myndigheten föga vägledning vid bedömningen av om part skall ges skriftligt besked om ett beslut eller ej. De faktorer som skall beaktas är emellertid så mångskiftande att de inte låter sig fånga annat än i en sådan allmän formel.

Annan än part

Besvärssakkunniga föreslog, att myndigheten skulle åläggas delge sitt beslut inte bara med part utan också med annan som saken rörde, om det behövdes. I förevarande lagförslag har bestämmelserna hittills begränsats att gälla förhållandet mellan myndighet och part. Intet har t. ex. stadgats om kommunikation med annan som saken rör än den som är part och partsbegreppet har getts en restriktiv innebörd. Med hänsyn härtill och till vad Svea hovrätt anfört i denna del har ingen föreskrift tagits in om beslutsdelgivning ex officio med annan än part. Det överlämnas alltså åt specialförfattningarna att reglera denna fråga om det behövs.

Normbeslut

Det förtjänar framhållas att den föreslagna regeln om beslutsdelgivning, genom att begränsas till delgivning med part, i praktiken bara blir tillämplig på individuella beslut, eftersom med det partsbegrepp som föreslås någon part inte kommer att finnas i ett normbeslutsärende, såvida det inte är ett blandat norm- och individuellt beslut som kan vara fallet t. ex. i fridlysningsärenden. Delgivning av normbeslut blir därför också en fråga för speciallagstiftning.

Formen för underrättelse till part

Den vedertagna formen för lämnande av skriftligt besked om ett beslut är expediering, som innebär att beslutet bringas till partens kännedom genom att tas in i en skriftlig handling, en expedition, som sedan överbringas till parten enligt de allmänna reglerna för delgivning av handling. Det är i enlighet härmed expediering som bör gälla som huvudregel för underrättelse till part om beslut i ärendet. I fråga om beslut i förvaltningsrättsliga partsärenden kan det

inte som Svea hovrätt påpekat beträffande förvaltningsbeslut i allmänhet tänkas fall där det är onödigt att återge beslutet fullständigt och ett förkortat återgivande bör vara tillräckligt. Det förtjänar också erinras om att 39 § andra stycket sekretesslagen utgår från att beslutshandling inte skall hemlighållas för part. Beslutsskäl, som är så hemliga att de inte kan meddelas part, måste på grund härav som framgår av motiven till 16 § uteslutas redan vid avfattningen av själva beslutet. Det låter sig inte göra att ge expeditionen formen av en transumt, som utesluter de sekretessfordrande skälen. I lagtexten har därför angetts att expeditionen skall återge beslutet fullständigt. Det har också som förordats av offentlighetskommittén och civilförsvarsstyrelsen ansetts böra föreskrivas att expeditionen skall återge den eller de skiljaktiga meningar som anmälts och antecknats vid avgörandet.

Några rekommendationer om delgivning med ombud i stället för med parten personligen har inte ansetts lämpliga. Denna fråga bör besvaras med hjälp av fullmaktsreglerna och de allmänna delgivningsreglerna.

Beslutets dokumentation

Om det inte finns några konceptanteckningar på föredragningslista, i diarium, på beslutsmanuskript e. d. behåller myndigheten vanligen för eget bruk en kopia av beslutsexpeditionen. Mången gång blir för övrigt denna kopia signerad och upphöjd till originalbeslut. Genom en regel om beslutsdelgivning, som ålägger myndigheten att upprätta en beslutsexpedition, tillgodoses i huvudsak syftet med den regel om beslutsdokumentation som besvärssakkunniga föreslog och som har sin motsvarighet i 11 § allmänna verksstadgan. Under sådana förhållanden kan besvärssakkunnigas regel undvaras. Det är så mycket mera motiverat att i stället behålla motsvarande regler i allmänna verksstadgan och korresponderande instruktioner som de är tillämpliga också på andra beslut än dem som regeln i förvaltningslagen begränsar sig till.

Muntlig delgivning

På grund av att några bestämmelser inte tas upp om muntlig förhandling o. dyl., har heller intet föreskrivits om beslutsdelgivning genom muntligt avkunnande. Har sådant ägt rum i ett ärende och bedöms efterföljande skriftlig delgivning obehövlig på grund därav, kan den skriftliga delgivningen underlåtas med stöd av huvudregeln. Anses det på visst sakområde allmänt sett praktiskt och lämpligt med ett renodlat muntligt delgivningsförfarande kommer det att fordras inte bara en specialregel härom utan också en specialbestämmelse om besvärstidens beräkning (jfr s. 249).

Behovet av snabb delgivning

Att delgivning av beslut skall äga rum så snart som möjligt följer av 18 § expeditionskungörelsen och får för övrigt anses självklart. Inte heller synes det nödvändigt att inskärpa angelägenheten av snabb delgivning i de fall som besvärssakkunniga särskilt angett i sin lagtext. Jfr 19 § tredje stycket expeditionskungörelsen. Dessa frågor har därför inte blivit behandlade i den nya lagtexten.

Kommunalförvaltningen

Inom den specialreglerade kommunalförvaltningen utfärdas regelmässigt beslutsexpeditioner i form av protokollsutdrag och dessa tillställs vanligtvis parterna genom postförsändelser. Några särskilda problem torde därför det som hittills föreslagits inte behöva vålla kommunalförvaltningen. Den oreglerade kommunalförvaltningen skall ju ligga utanför den föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde.

Besvärshänvisning

Det är å ena sidan angeläget att besvärshänvisning meddelas i alla de fall där den behövs men å andra sidan också av vikt att myndigheterna inte i onödan tyngs av en skyldighet att förse beslut med besvärshänvisning. Om tillämpningen av bestäm-

melserna begränsas på föreslaget sätt och skyldigheten att lämna besvärshänvisning i likhet med kommunikations- och beslutsmotiveringsskyldigheterna inskränks till beslut som går part emot, torde emellertid en ändamålsenlig avvägning vara gjord. Begränsning till slutliga beslut är däremot ej motiverad.

Myndigheterna torde inte generellt böra åläggas att meddela besked av innebörd att talan inte får föras mot beslutet genom besvär. Det bör därför tilläggas som ytterligare rekvisit för skyldighet att ge besvärshänvisning att parten får överklaga beslutet genom besvär.

Den lagtekniska lösningen föreslås att lämnandet av besvärshänvisning inordnas som ett led i utfärdandet av beslutsexpeditionen genom att det stadgas att expeditionen inte bara skall återge beslutet utan också, om beslutet gått parten emot och han får klaga över det genom besvär, skall innehålla besvärshänvisning. Denna lösning har bl. a. den fördelen att den ansluter sig nära till den ordning med formulär för beslutsexpeditioner med färdigtryckta besvärshänvisningar som tillämpas i stor omfattning hos många myndigheter.

Med den begränsning som föreslås i 13 § av tillämpningsområdet för de särskilda bestämmelserna kan inte fråga komma upp om meddelande av besvärshänvisning angående överklagande genom kommunalbesvär. Några speciella kommunala problem torde ej heller i övrigt kvarstå som kräver speciellt beaktande i detta sammanhang. Det bör vara lika lätt för en kommunal myndighet som för en statlig att tillämpa en sådan regel som den föreslagna.

Begäran att få beslutsexpedition

Det kan med den föreslagna ordningen inträffa att en part inte får någon beslutsexpedition, fastän han behöver en sådan, eller får en beslutsexpedition, som inte innehåller någon besvärshänvisning, fastän han har behov därav. För sådana fall har förutsatts den tillämpningen av regeln att parts begäran om beslutsexpedition måste anses ådagalägga ett behov av en sådan. Eftersom det då inte längre kan anses obehövligt att ge honom en expedition, inträder skyldighet för myndigheten att villfara partens begäran. Men annan än part, som beslutet angår och som får och vill anföra besvär över beslutet, erhåller heller inte enligt den föreslagna regeln någon beslutsexpedition med besvärshänvisning. För att någon lucka inte skall uppstå i rättsskyddet för honom, bör regeln kompletteras med en föreskrift om att den skall äga motsvarande tillämpning, när annan, som får överklaga beslutet, begär en expedition. Sker det, behövs inte någon speciell motsvarighet till besvärssakkunnigas bestämmelse om skriftlig dokumentation av muntligt beslut, som klagoberättigad vill överklaga.

Det förtjänar framhållas att, om en expedition utfärdats utan besvärshänvisning, fastän sådan bort meddelas, beslutet ur besvärstidssynvinkel inte torde kunna anses vederbörligen delgivet förrän en fullständig expedition blivit delgiven. Kravet på att expeditionen fullständigt skall återge beslutet innebär också att en beslutsmotivering som ingår i beslutet skall återges i expeditionen. Har däremot myndigheten med stöd av 16 § andra stycket utelämnat motiveringen vid beslutets avfattning, kommer givetvis inte heller i expeditionen att återfinnas någon motivering. Beslutet är att anse som delgivet i och med att denna expedition nått parten. Det förhållandet att parten i efterhand kan få upplysningar om skälen till avgörandet inverkar givetvis inte i ett sådant fall på bedömningen av när beslutet skall anses vederbörligen delgivet.

Utkast till besvärshänvisning

Frågan om vad en besvärshänvisning bör innehålla synes inte vara av så framträdande betydelse att föreskrifterna härom behöver tas in i lag. De bör kunna meddelas i administrativ ordning. Som exempel följer här ett utkast till besvärshänvisning.

Den som är missnöjd med detta beslut kan överklaga det genom besvär hos X-styrelsen.

Klagomålen skall vara skriftliga och undertecknade av klaganden eller ombud för honom.

RÄTTELSE

I klagoskriften anges klagandens (och ombuds) namn, postadress och telefonnummer, det överklagade beslutet, den ändring av beslutet som klaganden vill ha samt de skäl och bevis som han åberopar till stöd för klagomålen.

Klagoskriften får sändas med posten i betalt brev eller i form av telegram eller annan fjärrskrift. Den skall ha kommit in till Y-myndigheten, adress . . . . . , senast inom tre veckor från den dag klaganden fick del av denna handling.

En sådan utförlig besvärshänvisning torde inte alltid vara påkallad. I många fall lär man kunna nöja sig med det som står i första och tredje styckena.

Besvärssakkunnigas lagtext

11 kap. 10 §.

Finner myndighet, att dess beslut till följd av skrivfel, missräkning eller annat dylikt förbiseende vid beslutets avfattande innehåller uppenbar oriktighet, må myndigheten, sedan part erhållit tillfälle att yttra sig, meddela beslut om rättelse.

Förvaltningslagen

18 §.

Innehåller beslut till följd av skrivfel, räknefel eller annat dylikt förbiseende uppenbar oriktighet, får myndigheten rätta denna. Part skall få tillfälle att yttra sig innan rättelse göres, om det icke är obehövligt.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 476–480.

Från senare lagstiftning kan nämnas 19 § KF den 3 juni 1965 (nr 268) om skatteutjämningsbidrag, som föreskriver att, om länsstyrelse på grund av anmärkning eller eljest finner att av länsstyrelsen meddelat beslut enligt förordningen blivit oriktigt på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende, länsstyrelsen sedan vederbörande kommun fått tillfälle att yttra sig skall meddela beslut om rättelse. Vidare märks 6 kap. 13 § skolstadgan den 6 juni 1962 (nr 439). Där stadgas att, om betyg, som upptagits i betygskatalog, terminsbetyg eller slutbetyg, på grund av skrivfel eller annat liknande misstag blivit oriktigt, rättelse får ske efter medgivande av rektor samt i förekommande fall nytt terminsbetyg eller slutbetyg utfärdas. Rektor skall göra anteckning om åtgärden i betygskatalogen och bör om möjligt makulera felaktigt terminsbetyg eller slutbetyg. Enligt 14 § folkbokföringskungörelsen den 9 juni 1967 (nr 495) får felaktighet i kyrkobok eller annat register med undantag av församlingsregistret rättas av pastorsämbetet. Rättelsen skall dagtecknas och signeras. Person som berörs av fråga om rättelse skall lämnas tillfälle att yttra sig, om det ej är obehövligt.

Det förtjänar också nämnas att omprövning valts som rättelsemöjlighet i 20 § lagen den 3 juni 1966 (nr 413) om vapenfri tjänst. Enligt denna paragraf får vapenfri tjänstepliktig, som meddelats tillrättavisning, begära omprövning av tillrättavisningen. Mot beslut i ärende om omprövning får talan inte föras.

I RÅ 1966 ref. 32 hade en länsstyrelse av misstag i beslut om statsbidrag till ålderdomshem angett att bidrag skulle utgå med 15 % i stället för 10 % på det av länsstyrelsen beräknade bidragsunderlaget. Länsstyrelsen ansågs ha rätt att häva sitt felaktiga beslut och meddela ett nytt i dess ställe.

Försäkringsdomstolens referat 1965: 9 återger ett mål, där domstolen med stöd av grunderna för 13 § första stycket andra punkten KF den 18 december 1959 angående uppbörd av avgifter enligt lagen om allmän tilläggspension m. m. rättade arbetsgivarens avgiftsunderlag trots att arbetsgivaren sökt rättelse mer än ett år efter det han mottagit räkning på avgiften. En ledamot av domstolen var skiljaktig. Enligt hans mening kunde avgiftsunderlaget inte anses ha blivit oriktigt på grund av felräkning,

misskrivning eller annat uppenbart förbiseende, eftersom möjlighet saknats att observera den aktuella felaktigheten i den lämnade arbetsgivaruppgiften.

Från praxis kan också nämnas RÅ 1965 K 1173, där en person ansökte om byggnadslov, sedan ett föreläggande för honom att bortta ett olovligen uppfört hus vunnit laga kraft. Det lagakraftvunna föreläggandet ansågs inte utgöra skäl för byggnadsnämnden att inte ta upp ansökan om byggnadslov till behandling. En ledamot av regeringsrätten var av skiljaktig mening och syntes vilja bedöma saken som res judicata.

Från JO:s ämbetsberättelse 1966 s. 105 antecknas följande.

I anledning av att den i 17: 15 RB upptagna befogenheten för domstol att själv rätta fel i beslut kommit att utnyttjas även i fall, där felet bestått i att domstolen förbisett ett lagstadgande eller tillämpat det oriktigt eller där domstolen förbisett relevant faktum i processmaterialet, uttalade JO bl. a. följande.

Ett beslut, varigenom arvsskatt (eller gåvoskatt som dock ej särskilt anmärkes i det följande) fastställes, hör till den kategori avgöranden som vinner rättskraft. Sedan fullföljdstiden utgått, kunna dylika beslut i princip icke upprivas annat än genom extraordinära rättsmedel (jfr NJA 1960: 306).

Sedan myndighet meddelat avgörande av den beskaffenhet att det vinner rättskraft om det ej överklagas, äger myndigheten icke själv *ompröva* sitt beslut; av instansordningen följer att *omprövning* skall ske i högre instans. Några allmänna självrättelsebefogenheter innefattande omprövning av saken, kunna då icke ifrågakomma (jämför SOU 1964: 27 s. 476 o. f.).

Allena sådan begränsad rättelsebefogenhet, som angives i 17: 15 RB, tillkommer den beslutande myndigheten i fråga om dess egna beslut. Redan de intressen, som uppbära rättskraftsinstitutet och instansordningen, motivera att detta stadgande gives en restriktiv tolkning och tillämpning (jämför lagberedningen i SOU 1961: 53 s. 95 och Ekelöf, Kompendium över civilprocessen I, 1956 s. 257).

Stadgandets avfattning giver också vid handen att det är avsett att ha en snävt avgränsad räckvidd. Rättelsebeslut förutsätter sålunda att det förekommit skrivfel, missräkning eller annat *dylikt* förbiseende, dvs. *med skrivfel och missräkning jämförbara misstag* (se även processkommissionen i SOU 1926: 33 s. 95–96: »räknefel, skrivfel och sådana uppenbara felaktigheter i dom»). Ytterligare kräves att oriktigheten i beslutet skall vara *uppenbar*.

Sammanställningen skrivfel, missräkning och därmed jämförbara förbiseenden måste anses visa att stadgandet åsyftar misstag vilka äro rent lapsusbetonade och därtill ligga på ett tämligen elementärt plan – rätten har misslyckats med att redovisa vad dess bedömning innebär, en sakuppgift har blivit felaktig, en räkneoperation har gjorts oriktig eller någonting därmed jämförbart.

Vidare måste lagstiftaren antagas ha tänkt på allenast helt begränsade ingrepp i det meddelade beslutet. Det har sålunda förutsatts att sedan beslut om rättelse meddelats, själva rättelsen som sådan skall antecknas på de ursprungligen utfärdade beslutshandlingarna. Detta tyder på att man närmast tänkt på rättelser av felaktiga namn, felaktiga data, felaktiga belopp och dylikt. Är felet i detta ett beslut av större omfattning eller mera ingripande, torde ej ha varit avsett att rättelse enligt 17: 15 RB skulle tillämpas (jfr Gärde m. fl. s. 202; därtill må anmärkas att den där gjorda hänvisningen till RB 59: 1 – men ej 58: 1 – tyder på att det ej ens föresvävat kommentatorerna att i samband med 17: 15 RB skulle kunna uppkomma fråga om rättelse av felaktig rätts-**tillämpning**).

Enligt min mening bör utrymme för tillämpning av 17: 15 RB icke anses föreligga när rätten förbisett visst lagstadgande eller tillämpat detta fel eller ock lämnat utan beaktande sådant processmaterial som är av beskaffenhet att leda till andra bedömningsgrunder än som anlagts i det första beslutet. I dylika fall behövs ju en *helt ny prövning* av saken eller del av saken, och det kan ej rimligen antagas ha varit avsett att sådan omprövning skulle få förekomma i samma instans som en gång dömt och vars avgörande måhända t. o. m. vunnit laga kraft; 17: 15 RB är ju tillämplig även när fullföljdstiden utgått.

I och för nu förevarande ärende är det väsentligaste att skapa klarhet om att fall av nämnda typer icke falla under 17: 15 RB. Det låter sig däremot knappast göra att med anspråk på att vara uttömmande söka beskriva vilka fall som böra kunna hänföras under stadgandets tillämpningsområde. Som typfall må dock nämnas följande. Under rättelseparagrafen falla uppenbarligen sådana lapsusfel som ej ha betydelse för utgången eller i varje fall för bedömningsgrunderna; man har i beslutet skrivit Karlsson i stället för Svensson, 1865 i stället för 1965, norr i stället för söder, hg i stället för kg o. dyl. (ett tveksamt fall kan kanske vara om man skrivit exv. två kronor

i stället för två miljoner kronor; jfr Gärde s. 202).

Vad vidare beträffar spörsmål som mera direkt angår den bedömning, som beslutet är avsett att giva uttryck för, må anföras följande. Ett rättelsefall föreligger om domstolen givit sitt första beslut en avfattning – beträffande rättsliga bedömningar eller redovisning av något sakförhållande – som ej överensstämmer med det ställningstagande och den vetskap domstolen verkligen hade när beslutet fattades, dvs. renodlade avfattningsfel.[1] Ytterligare tillkomma sådana fall, där domstolen visserligen i det första beslutet givit ett riktigt uttryck åt sin uppfattning, men domstolen *på grund av skrivfel, missräkning eller därmed jämförligt förbiseende* fått felaktig uppfattning om något sakförhållande (inklusive att felaktigt resultat nåtts vid räkneoperation) och detta lett till en uppenbar oriktighet i beslutet. För att rättelse i dylikt fall skall få ske, bör situationen vara sådan att det utan ringaste tvivel står klart också vilket innehåll beslutet skulle ha fått om domstolen ej missuppfattat sakförhållandet; i det i 17: 15 RB angivna kravet att oriktigheten skall vara uppenbar, torde ligga också att det skall vara lika uppenbart vad domstolen skulle ha ansett vara det riktiga, om missuppfattningen ej förelegat. Därvid bör dock ej ifrågakomma att rätten anlägger andra rättsliga bedömningsgrunder än i det första beslutet eller gör någon ändrad bedömning av vad som är relevant och icke, ty det skulle innebära en verklig omprövning av ärendet. Det vore riktigare att i dylika fall tala om ändringsbeslut än om rättelsebeslut. – – –

Det finns icke någon anledning att anse, att 17: 15 RB skulle ha annan räckvidd i arvs- och gåvoskattefall än i rättegångsmål i allmänhet. Om i ett slag av mål/ärenden godtagas 17: 15-rättelser vid förbiseenden i allmänhet (inklusive rättstillämpningsfel), måste man vara beredd att godtaga rättelser enligt 17: 15 (och 30: 13) RB även när förbiseenden av samma slag förekomma i andra typer av mål och ärenden. Det torde ligga i öppen dag att detta ej ligger i linje med grunderna för rättskraftsinstitutet och instansordningen och ej heller är förenligt med allmänna rättssäkerhetssynpunkter.

Litteratur

Strömberg, Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet? Förvaltningsrättslig tidskrift 1955 s. 112

Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 480–481)

Besvärssakkunniga erinrar inledningsvis om att det är oklart i vilken utsträckning rättskraft tillkommer beslut i förvaltningsförfarandet och vilken innebörd rättskraften har där. Några meningsfulla allmänna regler om rättskraften finner besvärssakkunniga ej möjligt att utforma.

Vare sig ett beslut äger rättskraft eller ej, torde vissa uppenbara felaktigheter kunna rättas av den beslutande myndigheten. Hänsynen till parts trygghet kräver dock, anför besvärssakkunniga, att annan oriktighet inte rättas på denna väg än sådan som parten själv upptäckt eller bort upptäcka vid genomläsning av beslutet. Oriktigheten bör sålunda vara uppenbar och hänföra sig till beslutets avfattande. En felräkning bör t. ex. inte kunna rättas i andra fall än då man med ledning enbart av själva beslutet kan uppdaga felet.

Självrättelse bör kunna verkställas såväl ex officio som på grund av anmärkning av part. Före rättelse bör part höras. Rättelsebesluten bör antecknas i anslutning till originalbeslutet. Anteckningen bör dateras och undertecknas. I regel torde expeditionerna i ärendet böra infordras och rättelsen antecknas även på dem. Självrättelse av denna typ bör inte betraktas som något rättsmedel utan som en efterjustering av ett meddelat beslut.

Rättelse av utskriftsfel i expedition utgör

[1] Besvärssakkunnigas förslag (SOU 1964: 27 s. 36 under 11: 10 samt s. 480–481) att inom förvaltningsförfarandet endast avfattningsfel skall få föranleda rättelse, måste anses ha en snävare räckvidd än 17: 15 RB. Det må nämnas att arvs- och gåvoskatteärenden faller inom det område som täckes av den föreslagna lagen (s. 91 o. f.). – I anslutning till detta förslag, avseende förvaltningsförfarandet, må nämnas att här gjorda erfarenheter på vissa delar av förvaltningsområdet är sådana att det finns anledning att förorda restriktivitet i fråga om myndighets återkallande eller eljest återbrytande av meddelade beslut (jfr t. ex. JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 572–573; särskilt må fästas uppmärksamheten vid vad som anförts i näst sista stycket å s. 573 vilket uttalande torde kunna äga giltighet även i fråga om arvsskatteärenden). – Förestående not upptogs redan i remisspromemorian.

en annan rättelseform men den är ingen processuell fråga utan en praktisk-teknisk angelägenhet.

Remissyttrandena

Det är enligt *JO* ett allmänt intresse att självrättelse inte förekommer i för stor utsträckning, eftersom enskild parts rättssäkerhet kan trädas för nära och medvetandet om omfattande självrättelsebefogenhet kan leda till minskad noggrannhet vid utredning och handläggning. Å andra sidan är det med tanke på den smidighet, som i princip bör utmärka förvaltningsförfarandet, viktigt att självrättelse inte uteblir när fullgoda skäl talar för sådan rättelse. JO förordar att det närmare undersöks om man inte lagstiftningsvägen skulle kunna åstadkomma åtminstone en principlösning av frågorna om rättskraft och självrättelse. Särskild utredning bedöms erforderlig med tanke på frågornas invecklade art.

Riksförsäkringsverket erinrar om att självrättelse av förbiseendefel förekommer i betydande omfattning inom socialförsäkringsområdet och att denna rättelsemöjlighet reducerar antalet besvär.

Självrättelse av förbiseendefel bör enligt *kammarkollegiet* vara en skyldighet inte en befogenhet för beslutsmyndigheten.

Generaltullstyrelsen anser att självrättelse bör kunna göras utan att part först hörts, när det är obehövligt att höra honom.

Patent- och registreringsverket föreslår att ordet missräkning byts ut mot ordet felräkning.

Domkapitlet i Uppsala ärkestift finner den föreslagna självrättelsemöjligheten för snäv och anser att en myndighet i viss utsträckning också rimligen bör ha möjlighet att rätta beslut som är författningsstridiga.

Överlantmätaren i Norrbottens län efterlyser en tidsspärr motsvarande den i 21 kap. 47 § jorddelningslagen införda ettårsgränsen.

Överväganden

Att en myndighet själv rättar fel som smugit sig in i beslut utgör en mycket praktisk och från handläggningssynpunkt rationell form av rättelse. Avsaknaden av vägledande allmänna regler om sådan rättelse utgör en så kännbar brist, att den bör botas genom en bestämmelse i förvaltningslagen. Anledning saknas ge uttryckliga föreskrifter i detta ämne för andra beslut än sådana med rättsliga verkningar. Rättelsebestämmelsen har därför placerats bland de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden.

Vad det gäller är att ange under vilka förutsättningar ett beslut som föreligger i definitiv form – som är upprättat och allmän handling enligt TF – får rättas av myndigheten själv när en – formell, saklig eller rättslig – oriktighet i beslutet upptäcks. Frågan kan också sägas vara i vilken utsträckning ett redan justerat beslut skall kunna justeras på nytt när en felaktighet uppdagas. Om ändring av ett beslut, innan myndigheten lagt sista handen vid det, är det alltså inte fråga. Inte heller om rättelse av utskriftsfel i expeditioner.

Ett meddelat beslut kan bli fel till sin innebörd på olika sätt. Fel eller luckor i faktamaterialet kan föranleda oriktiga antaganden och slutsatser. Den beslutande kan också tänka fel och dra felaktiga slutsatser av ett riktigt material. Vidare kan han tolka eller tillämpa rättsreglerna fel på det givna sakläget. En värdering, en uppskattning eller en behovs-, lämplighets- eller skäighetsbedömning kan likaså träffa fel. Men det behöver inte föreligga något omdömesfel, utan det kan förhålla sig så att den beslutande tänkt, tolkat, tillämpat och värderat fullständigt rätt men råkat ut för missödet att återge sitt resultat med oriktiga ord eller siffror så att beslutet utsäger något annat än han menat.

Besluts orubblighet

I och för sig är det givetvis önskvärt att beslut som blivit fel på det ena eller andra sättet blir rättade. Men ett starkt intresse gör sig samtidigt i många sammanhang gällande av att ett givet beslut står fast. Man skall kunna inrätta sig efter en myndighets

beslut och lita på att det inte rubbas. Detta intresse gör sig gällande främst beträffande tillstånd, auktorisationer, legitimationer o. l. rättsskapande beslut men också t. ex. i fråga om frikännande beslut i disciplinärenden o. d. När det gäller betungande beslut och avslagsbeslut däremot, har givetvis den betungade i stället intresse av att beslutet upphävs eller mildras om det blivit fel till hans nackdel. Å andra sidan kan en sakägare med motstående intresse, som skall skyddas eller främjas av det betungande beslutet eller avslagsbeslutet, lida men av att beslutet rivs upp.

Frågan om rättelse av fel i beslut hänger nära samman med det som i rättegång brukar kallas rättskraft. Något entydigt rättskraftsbegrepp finns inte inom förvaltningsförfarandet. Från område till område, sak till sak prövas genom vägning av skäl för och emot orubblighet, om en sak som en gång prövats skall kunna tas upp till ny prövning för att ett materiellt eller rättsligt riktigare beslut skall komma till stånd. Till bilden hör också att sakläget sällan är statiskt. I och med att det förskjuts genom att nya omständigheter tillkommer, förändras saken och grunden för ett res judicata-resonemang rycks undan.

Såsom JO så starkt betonat går en skiljelinje mellan ändring av beslut, som förutsätter en saklig eller rättslig omprövning av beslutsunderlaget, och sådan ändring av ett beslut som inte innefattar någon ny prövning av själva saken utan bara en myndighetens redovisning för sitt ståndpunktstagande sådant det är, riktigt uttryckt. Gränsen mellan sakliga eller rättsliga bedömningsfel och förbiseendefel är dock i viss mån flytande. Det gäller framför allt tankefelen. Därmed blir det också svårt att dra en fullt klar skiljelinje mellan reella och formella ändringar.

Rättskraft

För vissa typer av förvaltningsförfarande har en fast instansordning kunnat utbildas, som därtill gett förutsättningar för upprätthållande av en rättskraftsordning av i princip samma typ som för domar i rättegång. Taxerings- och mantalsskrivningsprocesserna utgör exempel härpå. Men på det stora flertalet förvaltningsområden är det varken möjligt eller önskvärt att binda förfarandet med rättegångens institut som förebilder i dessa hänseenden. Krav på anpassbarhet till inträffande händelser och andra förändringar samt till upplysningar som ställer saken i ny dager kommer rättskraftsinstitutet att framstå som väsensfrämmande i flertalet förvaltningssammanhang.

JO:s uttalanden om rättelse enligt 17: 15 RB av arvsskattebeslut åskådliggör väl den typ av rättelsebefogenhet som besvärssakkunniga ville lagfästa för förvaltningsförfarandet i allmänhet. Vid läsningen måste emellertid hållas i minnet att uttalandena hänför sig till ett rättsområde, där processen är uppbyggd enligt en strikt instansordning och med utgångspunkt i ett principiellt förbud för den beslutande myndigheten att ta upp en en gång avgjord sak till ny prövning. Det finns visserligen som nämnts rättsområden inom förvaltningen med en motsvarande ordning, men på det stora flertalet områden saknas den. Myndigheterna är ofta oförhindrade att ta upp redan prövade saker till omprövning när nya omständigheter påvisas eller fel uppdagas. Det gäller i synnerhet i saker, som avgjorts genom betungande beslut eller avslagsbeslut och beträffande vilka motstående skyddsvärda intressen inte gör sig gällande. Om och i vilken utsträckning ett nytt eller ändrat beslut får meddelas angående en sak eller ett beslut får tas tillbaka, blir därför i förvaltningsförfarandet ofta en lämplighets-, skälighets- eller värderingsfråga och inte en fråga om processuella principer.

Det kan under angivna förhållanden synas onödigt att till lagstiftning i förevarande sammanhang ta upp en så speciell fråga som rättelse av avfattnings- och förbiseendefel. Men en befogenhet att göra om eller ta tillbaka ett beslut bestäms som regel av förvaltningsuppgiftens ändamål. Med hänsyn härtill kan tvekan uppkomma om befogenheten innefattar rätt att korrigera för-

biseendefel. Då bör det vara till fördel att inte behöva fördjupa sig i problematiken utan kunna stödja sig på en uttrycklig regel om rättelse av förbiseendefel, när det är ett sådant som inträffat. Vidare behövs en motsvarighet till 17: 15 RB på de rättsområden där instansordningen är bunden och man kan tala om rättskraft på samma sätt som inom RB:s domäner.

JO har i sitt remissyttrande efterlyst en principlösning av frågorna om rättskraft och rättelse. I och för sig skulle det väl vara tänkbart att ge en bestämmelse av innehåll t. ex. att en sak, som avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, under vederbörligt beaktande av deras intressen som berörs av beslutet, får prövas på nytt när nya omständigheter upplyses eller bedömningsfel påvisas. Men en sådan bestämmelse skulle bli till föga vägledning och inte försvara sin plats i en lag som så strängt begränsats till regler av central betydelse som förevarande lag. Ett ytterligare skäl att ej för det närvarande söka lösa frågan om besluts orubblighet utgör dess samband med grunderna för de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid. Något förslag till reglering av rättskraften i förvaltningsförfarandet framläggs därför inte.

Bedömningsfel — förbiseendefel

Besvärssakkunnigas stadgande tar sikte på rena avfattningsfel. Alla typer av förbiseendefel faller därför inte inom tillämpningsområdet. Om t. ex. fel person antecknats i automobilregistret som ägare till en bil och felet beror på en personförväxling och inte på en namnförväxling, kan det knappast påstås att det är fråga om ett förbiseende vid beslutets avfattande. Inte desto mindre bör ett sådant fel, om det är uppenbart, kunna rättas av beslutsmyndigheten själv utan hinder av att myndigheten skilt saken från sig. Fel, som uppkommit på grund av uppenbara förväxlingar och liknande misstag, bör rimligen kunna rättas i lika mån som skrivfel, räknefel och dylika avfattningsfel. Därför har besvärssakkunnigas begränsning till fel vid beslutets avfattande slopats. Som gemensam förutsättning för rättelsebefogenhet bör gälla att felet är uppenbart för envar. Det bör som JO framhåller utan ringaste tvivel stå klart vilket innehåll som myndigheten menat att ge sitt beslut. Säger sig part vara i god tro när myndighet ifrågasätter rättelse till hans nackdel, bör rättelse inte kunna göras om parten har fog för sin uppfattning.

Det förtjänar framhållas att stadgandet givetvis inte får tolkas så att den vidare rättelsemöjlighet som sakens beskaffenhet eventuellt medger anses satt ur spel. Stadgandet har ett begränsat ändamål och tillåter inga slutsatser om fog eller ej fog för annan typ av rättelse.

Skyldighet eller befogenhet att rätta?

Det är givetvis angeläget att uppdagade oriktigheter i beslut blir rättade. I princip bör en myndighet därför som kammarkollegiet framhåller vara skyldig att rätta uppenbara oriktigheter, så snart myndighetens uppmärksamhet fästs på dem. Men felen kan sakna praktisk betydelse, såsom då en person omnämnts med fel titel eller ett namn blivit felstavat. I sådana fall bör myndigheten kunna underlåta att rätta. Vidare märks gränsfallen mellan omprövning och tillrättaläggande. Med hänsyn till nämnda förhållanden torde självrättelsen i lagtexten böra utformas som en befogenhet och inte som en skyldighet för beslutsmyndigheten. En skyldighet kan ändå härledas ur ämbetsuppgiften. Underlåtenhet att rätta uppenbara oriktigheter när det är sakligt påkallat torde normalt bli att bedöma som tjänstefel.

Förfaringssätt

Såsom generaltullstyrelsen framhållit bör rättelse kunna vidtas utan att part först fått tillfälle att yttra sig, när det är obehövligt att höra honom, t. ex. på grund av att han inte kan ha några synpunkter av betydelse för myndighetens ställningstagande till rättelsefrågan och rättelsen inte är till men för honom.

ÖVERKLAGBARHET

Någon tidsbegränsning gäller inte för rättelse enligt 17: 15 RB och torde heller inte böra ställas upp för sådan rättelse som föreslagits här för förvaltningsförfarandet med hänsyn till att det bara gäller rättelse av uppenbara oriktigheter.

Till förebyggande av missförstånd och förväxlingar torde expeditioner angående beslut, som rättas, i möjligaste mån böra tas tillbaka av myndigheten. Rättelsen bör tecknas på expeditionerna eller också bör nya beslutsexpeditioner utfärdas.

Besvärssakkunnigas lagtext

12 kap. 1 §.

Beslut av statsmyndighet, som lyder under Konungen, må överklagas genom förvaltningsbesvär.

Oaktat vad i första stycket sägs må beslut under förfarandet icke överklagas, med mindre myndigheten därigenom

1) ogillat invändning om jäv mot någon, som deltager i handläggningen av ärendet hos myndigheten, eller invändning om att hinder för talans prövning föreligger;

2) avvisat ombud eller biträde;

3) förordnat rörande saken i avbidan på slutligt beslut;

4) utlåtit sig angående utdömande av vite eller tillämpning av annan påföljd av ekonomisk natur eller påföljd innefattande frihetsberövande;

5) utlåtit sig angående undersöknings- eller säkringsmedel; eller

6) utlåtit sig angående ersättning för någons medverkan vid utredningen.

Avser slutligt beslut upplysning, anvisning, anmodan, yttrande eller förslag och är det av oförbindande art eller innefattar det framställning i ärende, som det tillkommer annan myndighet att avgöra, må beslutet icke överklagas.

Mot kommunal myndighets beslut må talan föras genom förvaltningsbesvär i den mån det är särskilt stadgat; och skall därvid vad ovan i denna paragraf föreskrivits äga motsvarande tillämpning.

12 kap. 2 §.

Över beslut, vilket för att bliva gällande skall fastställas av högre myndighet, må förvaltningsbesvär icke anföras i vad beslutet omfattas av fastställelseprövningen.

Förvaltningslagen

19 §.

Slutligt beslut av statlig myndighet får överklagas genom besvär hos överordnad myndighet.

Statlig myndighets beslut under förfarandet får överklagas genom besvär hos myndighet, som prövar besvär över slutligt beslut i ärendet, om myndigheten därigenom

1. avvisat ombud eller biträde,

2. förordnat rörande saken i avbidan på slutligt beslut,

3. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse till sammanträde och underlåtenhet att efterkomma föreläggandet kan ådraga denne särskild påföljd,

4. beslutat angående uttagande av förelagt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att efterkomma föreläggande,

5. förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan undersöknings- eller säkringsåtgärd,

6. förordnat angående ersättning för någons medverkan vid utredningen.

Vad som föreskrivits om överklagande av statlig myndighets beslut äger motsvarande tillämpning när kommunal myndighets beslut får överklagas genom besvär.

Besvärssakkunnigas lagtext

12 kap. 3 §.

Mot myndighets beslut, varigenom ärende återförvisas till annan myndighet, må talan föras genom förvaltningsbesvär, endast om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på ärendets utgång.

12 kap. 5 §.

Finnes ej enligt vad i 2 kap. 1 § sägs viss myndighet angiven såsom behörig besvärsmyndighet, skola förvaltningsbesvär anföras över slutligt beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan myndighet, hos den överordnade myndigheten samt över slutligt beslut av annan myndighet hos Konungen i vederbörande statsdepartement.

Talan mot beslut under förfarandet föres hos den myndighet, som har att pröva besvär över slutligt beslut i ärendet.

13 kap. 1 §.

Med avseende å kommunalbesvär stadgas om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärsgrunder och besvärsmyndighet i kommunallagarna.

Förvaltningslagen

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 488–499, 543, 545.

Enligt 25 § andra stycket lagen den 22 maj 1963 om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m. m. ankommer det på kriminalvårdsstyrelsen att göra framställning om verkställighet eller om anordnande av övervakning i annat nordiskt land. Av 26 § lagen framgår att sådan framställning får överklagas genom besvär hos Kungl. Maj:t.

Beslut om betyg omnämns inte bland de beslut av skolmyndighet som enligt 29 kap. skolstadgan får överklagas genom besvär. De är därför ej överklagbara. I författningarna angående undervisningsväsendet har numera också genomgående föreskrivits att talan inte får föras mot beslut om betygssättning. Fullföljdsförbud har också i stor utsträckning meddelats beträffande beslut om uttagning till utbildningskurser och beslut i ärenden om studiebidrag, stipendier och forskningsbidrag.

Enligt 45 och 49 §§ folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198) får talan inte föras mot beslut som underställs högre myndighet.

Frågan om yttrande av barnavårdsnämnd, som innebär att nämnden avstyrker placering av feriebarn i visst privathem, är och bör vara överklagbart diskuteras i JO:s ämbetsberättelse 1968 s. 457.

Sedan en person begärt förlängt provisoriskt byggnadslov för en byggnad, avslog byggnadsnämnden framställningen och anmanade honom att snarast komma in med ansökan om rivning av byggnaden. Anmaningen var inte överklagbar, eftersom den

inte kunde anses innefatta annat än en icke förpliktande uppmaning (RÅ 1967 K 263).

Under handläggning av pensionsärende beslöt försäkringskassa om läkarundersökning jämlikt 16 kap. 2 § lagen om allmän försäkring. Beslutet ansågs inte kunna överklagas (försäkringsdomstolens referat 1964: 27).

Enligt grunderna för 57 § stadgan för ungdomsvårdsskolorna har klagan över socialstyrelsens beslut i vad det avsåg inskrivning av en pojke som elev vid viss ungdomsvårdsskola ansetts ej kunna föras (RÅ 1964 ref. 17).

Genom utslag av regeringsrätten den 6 september 1967 på besvär av G. Roos ang. uppsägning har fastslagits att departementschefs beslut i personalärende är överklagbart. Utslaget motiverades sålunda: »Chef för statsdepartement får genom den honom i departementsinstruktionen anförtrodda beslutanderätten i personalärenden anses intaga ställning såsom Kungl. Maj:t underställd myndighet i de hänseenden varom är fråga i målet. Då förbud mot fullföljd av departementschefs beslut i sådant hänseende icke föreskrivits eller eljest kan anses gälla, följer av allmänna grundsatser om besluts överklagbarhet, att talan må fullföljas mot dylikt beslut.» Rättsläget har ytterligare befästs genom att Kungl. Maj:t i statsrådet prövat besvär över departementschefs beslut i tjänstetillsättningsärende (statsrådsprotokoll den 8 december 1967; besvär av S. Sehlstedt).

I utslag den 13 mars 1968 på besvär av B. Svedberg m. fl. har regeringsrätten förklarat, att talan inte får föras mot länsstyrelses beslut att vilandeförklara byggnadsmål.

Exempel på formlös klagan som rättelsemöjlighet i stället för besvär erbjuder 62 och 63 §§ KK den 6 november 1964 (nr 630) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om behandling i fångvårdsanstalt. Samtidigt som förbud föreskrivs mot besvär bemyndigas överordnad instans där att ändra underordnads beslut, vilket lämnar rum för formlös klagan samt givetvis också för rättelse ex officio. Beträffande formlös klagan över åklagares beslut i åtalsärende kan hänvisas till RÅ:s ovan (s. 72) återgivna yttrande.

Litteratur

Andersson, Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten, Helsingfors 1964
Wennergren, Kommunalbesvärsreglernas tillämpning inom specialreglerad förvaltning, Förvaltningsrättslig tidskrift 1963 s. 266
Westerberg, Om administrativ besvärsrätt
Westerberg, Förvaltningsbesvär, Förvaltningsrättslig tidskrift 1967 s. 63.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 499–514, 543–544, 545).

Under erinran om att den föreslagna lagen tänks tillämpad hos besvärsinstans både i ärende, där talan väcks genom vanliga besvär, som i enlighet med i litteraturen gängse terminologi kallas förvaltningsbesvär, och i ärende, vilket anhängiggörs genom kommunalbesvär, föreslår besvärssakkunniga regler om båda typerna av besvär. För kommunalbesvärens del begränsas reglerna dock till en hänvisning till kommunallagarnas bestämmelser om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärsgrunder och besvärsmyndighet. Som skäl för ett sådant hänvisningsstadgande anförs att systematisk reda kräver att det i en lag om förvaltningsförfarandet klargörs vilken lag som skall gälla framför den andra, lagen om förvaltningsförfarandet eller kommunallagen.

Besvärssakkunniga erinrar om att utgångspunkten för besvärsinstitutets utformning i vårt land har varit att statlig myndighets beslut i princip skall kunna överklagas, i sista hand hos Konungen. I en allmän regel om överklagbarhet behövs emellertid begränsningar såväl med hänsyn till beslutsmyndighetens ställning som med tanke på beslutens karaktär.

För det första skall det vara fråga om beslut av statsmyndighet som lyder under Konungen. Härmed åsyftar de sakkunniga förvaltande myndigheter och domstolar, som hierarkiskt är ställda under Konungen (i statsrådet, högsta domstolen eller regeringsrätten). Under hänvisning till behovet av rättelsemöjlighet bl. a. i personalärenden förklarar besvärssakkunniga att något särskilt undantag inte bör göras för beslut i departementsärenden. Också de bör i princip vara överklagbara, vare sig klagan blir prövad i regeringsrätten eller i statsrådet.

På anförda skäl föreslås heller inga begränsningar i överklagbarhetshänseende för JK:s och RÅ:s beslut. Ej heller i övrigt anses några allmänna begränsningar böra göras i överklagbarhet. För behövliga fullföljdsförbud hänvisar besvärssakkunniga till specialförfattningarna.

Besvärssakkunniga framhåller att det förhållandet att förvaltningsbesvär står till förfogande för klagan över ett beslut ej innebär att andra, formlösa rättelseinitiativ för den skull är uteslutna, t. ex. framställning om ny prövning hos beslutsmyndigheten eller överordnad tillsynsmyndighet.

Beslut under förfarandet skiljer sig från de slutliga besluten såväl i fråga om behov av rättelse som beträffande de praktiska möjligheterna att tillgodose detta behov. Deras överklagbarhet övervägs därför särskilt av besvärssakkunniga.

Besvärssakkunniga utgår därvid från att det i fråga om de allra flesta beslut under förfarandet torde vara tillfyllest att, liksom enligt gällande rätt, möjlighet finns att på ett senare stadium överklaga det slutliga beslutet i ärendet. Besluten sägs regelmässigt utgöra osjälvständiga led i den handläggning, som för fram till det slutliga beslutet.

Bland besluten under förfarandet skiljer besvärssakkunniga emellertid ut vissa typer av beslut därför att de utövar självständiga rättsverkningar. Tre huvudgrupper nämns, nämligen beslut av konstitutiv betydelse för den fortsatta handläggningen, t. ex. beslut att hinder inte föreligger mot sakprövning, vidare beslut som eljest utövar självständiga rättsverkningar, t. ex. beslut om säkringsmedel, och slutligen beslut som angår annan medverkande än part, t. ex. en person som hörs upplysningsvis eller en sakkunnig. Vissa beslut inom dessa kategorier förklaras böra kunna överklagas för sig.

Tanken på en uppdelning i osjälvständigt och självständigt överklagbara beslut efter mönster av RB avvisas. I stället stannar besvärssakkunniga för ett bibehållande av gällande ordning, enligt vilken beslut under förfarandet i princip inte får överklagas men vissa typer av beslut är överklagbara. De senare uppräknas i lagtexten.

I fråga om betydelsen av de slutliga beslutens rättsliga kvalitet för beslutens överklagbarhet tar besvärssakkunniga först upp beslut med karaktär av tjänsteföreskrifter och förklarar att dessa i princip bör behandlas som slutliga beslut i allmänhet och alltså vara överklagbara. Inte heller för de s. k. partsbeskeden i privaträttsliga saker vill besvärssakkunniga göra något allmänt undantag. Däremot föreslår besvärssakkunniga undantag för beslut av oförbindande art och beslut, som innefattar framställning i ärende, vilket det tillkommer annan myndighet att avgöra.

Besvärssakkunniga överväger också att söka härleda några allmänna regler ur specialförfattningarnas fullföljdsförbud, t. ex. beträffande examina och betyg, men anser sig böra avstå från generaliseringar av sådant slag.

Kommunal myndighets beslut kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär i andra fall än när det är uttryckligen föreskrivet. I övriga fall är rättsmedlet kommunalbesvär. Spörsmålet om överklagbarhet i förvaltningsbesvärshänseende reduceras därmed för dessa besluts del i viss mån till en fråga om tolkning av specialförfattningarnas definitioner av de beslut som skall kunna angripas med förvaltningsbesvär i stället för kommunalbesvär. Besvärssakkunniga anser emellertid att, om allmänna inskränkningar stadgas beträffande överklagbarheten av statsmyndighets beslut under förfarandet och vissa slutliga beslut, de bör gälla i motsvarande utsträckning för kommunala beslut

som kan angripas med förvaltningsbesvär, om annat inte stadgats uttryckligen i specialförfattningen. Därför föreslår de en regel av innehåll att mot kommunal myndighets beslut talan får föras genom förvaltningsbesvär i den mån det är särskilt stadgat och att därvid det som föreskrivits i fråga om klagan över statsmyndighets beslut skall äga motsvarande tillämpning.

Besvärssakkunniga förutsätter att erforderliga regler om instansordningen normalt meddelas i specialförfattningarna. I fråga om klagan över kommunal myndighets beslut blir detta undantagslöst fallet. En reservbestämmelse torde emellertid enligt besvärssakkunniga inte kunna undvaras som utsäger vilken instansordning som är att iaktta för den händelse något stadgande inte finns på annat håll om vilken myndighet som är att anse som behörig besvärsmyndighet vid klagan över statlig myndighets beslut.

Om beslut, som kräver fastställelse för att bli gällande, uttalar besvärssakkunniga att det har preliminär karaktär och skulle kunna betraktas som sådant förslag vilket enligt den allmänna regeln inte får överklagas. Besvärssakkunniga framhåller vidare att något behov av överklagbarhet regelmässigt inte föreligger eftersom den som är missnöjd med beslutet kan göra sina synpunkter gällande i underställningsärendet. De sakkunniga föreslår emellertid en särskild regel som undantar de underställningspliktiga besluten från överklagbarhet.

Beslut om återförvisning, som är betingat enbart av utredningstekniska skäl och som inte är att betrakta som ett avgörande av sakfråga eller på denna inverkande rättsfråga, bör enligt besvärssakkunniga rimligen inte kunna överklagas. Innebär beslutet ett ställningstagande i sak- eller rättsfråga bör det däremot kunna överklagas. På grundval av dessa överväganden föreslås en särskild regel om återförvisningsbeslut.

Remissyttrandena

Beträffande *terminologin* förordar *skolöverstyrelsen* att »besvär» som beteckning på det ordinära rättsmedlet i förvaltningen ersätts med »klagan» eller liknande, som bättre torde överensstämma med modernt språkbruk och tydligare utsäger vad som åsyftas. *Förvaltningsdomstolskommittén* meddelar att flera ledamöter i kommittén är av den åsikten att ett försök borde göras att finna ett klart bättre ord än »besvär» som beteckning på det administrativa rättsmedlet men att inom kommittén den meningen också har företrädare att ordet besvär växt sig så starkt in i språkbruket att det utan olägenhet kan behållas.

Svea hovrätt medger att ett införlivande av termerna förvaltningsbesvär och kommunalbesvär med lagstiftningen bereder lättnader i lagtekniskt hänseende. Hovrätten förmodar att de kanske också bidrar till att i det allmänna föreställningssättet inskärpa den olika naturen hos de båda besvärsformerna och till att de särhålls från det i rättegångsbalken reglerade besvärsinstitutet. Hovrätten förmenar emellertid att det som i väsentliga avseenden kännetecknar de båda administrativa besvärsinstituten och skiljer dem åt bör komma till uttryck i det inledande kapitlet om besvärsförfarandet. Härigenom vinns också enligt hovrättens mening att ett särskilt kapitel om kommunalbesvär kan undvaras. Även *regeringsrättens ledamöter* anser att de för de båda besvärstyperna utmärkande dragen bör anges när själva rättsmedlen behandlas och inte först i 17 kap. 2 § om ärendes avgörande.

JK, Svea hovrätt, domstolskommittén och *förvaltningsdomstolskommittén* förordar en tekniskt enklare lösning av frågan om samordningen mellan lagen om förvaltningsförfarandet och kommunallagarna i fråga om de grundläggande reglerna om kommunalbesvär.

JK förklarar sig därvid inte ha någon erinran i och för sig mot att de allmänna besvärsreglerna i övriga hänseenden görs tillämpliga också på förfarandet i kommunalbesvärsmål.

Svea hovrätt anför om samma lagtekniska fråga.

För metoden att i de angivna avseendena hänvisa till kommunallagarna i stället för att upptaga reglerna i förfarandelagen kan anföras goda skäl. Så som det kommunala besvärsinstitutet är uppbyggt utgör det en av hörnstenarna för den kommunala självbestämmanderätten, och de grundläggande bestämmelserna har därför sin naturliga plats i kommunallagstiftningen. Vad åter angår formerna för besvärstalans anhängiggörande och förfarandet hos besvärsmyndigheterna kunde måhända övervägas att reglera även dessa ämnen i kommunallagarna. Det kan dock antagas, att en sådan ordning i mångt och mycket skulle betyda en dubblering av reglerna i förfarandelagen. Visserligen är det vanskligt att bedöma om de föreslagna reglerna om besvärsförfarandet i allo lämpar sig för handläggningen av kommunalbesvärsärenden. Reglerna synes emellertid vara så elastiskt utformade, att de i allmänhet kan tillämpas i dessa ärenden under beaktande av ärendenas speciella natur. Skulle avvikande bestämmelser befinnas erforderliga i ett eller annat avseende, bör sådana införas i kommunallagarna i anslutning till den regel, innehållande hänvisning till förfarandelagens besvärsbestämmelser, som får förutsättas bli intagen i nämnda lagar. Hovrätten biträder alltså förslaget även i vad det innefattar, att förfarandet i kommunalbesvärsärenden regleras i förfarandelagen.

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister beklagar att besvärssakkunniga inte övervägt frågan om i vad mån kravet på medlemskap i kommunen som villkor för talerätt i vissa fall medför att den som saken i första hand rör berövas möjlighet till överklagande.

Länsskolnämnden i Älvsborgs län finner det önskvärt att en sådan formulering väljs att det klart framgår om *kommunal myndighets beslut* skall överklagas genom förvaltningsbesvär eller genom kommunalbesvär.

Länsstyrelsen i Jämtlands län förklarar sig gärna ha sett att det av lagtexten framgått att rätten att anföra förvaltningsbesvär över ett beslut inte utesluter *andra formlösa rättelseinitiativ*.

Såväl *regeringsrättens ledamöter* som *Svea hovrätt* kritiserar ett uttalande av besvärssakkunniga att *överklagande av länsstyrelses beslut i kommunalbesvärsmål* sker genom förvaltningsbesvär. Regeringsrättens ledamöter anför i denna del.

De sakkunnigas förslag i denna del strider mot gängse uppfattning, enligt vilken besvär icke ändra karaktär i olika instanser. Förslaget skulle därjämte medföra, att vad som stadgas i 12 kap. 4 § tredje stycket om att klagande må, under förutsättning att saken icke ändras därigenom, åberopa ny omständighet till stöd för sin talan skulle bli tillämpligt beträffande kommunalbesvär hos regeringsrätten. Detta står icke i överensstämmelse med gällande praxis, och anledning saknas att ändra denna i förevarande sammanhang. De sakkunniga synes ej heller ha åsyftat någon ändring i detta hänseende, och förslaget strider för övrigt mot den föreslagna lagtexten i 13 kap. Överklagande i kommunalbesvärsmål bör därför ske genom kommunalbesvär såväl hos länsstyrelse som hos regeringsrätten.

Om överklagbarheten av *beslut som fattas i statsdepartementen* meddelar *kammarrätten* att domstolen ansett sig behörig att pröva besvär över departementschefs beslut i fråga rörande löneförmåner. Kammarrätten tillägger att den allmänna frågan om sådana besluts överklagbarhet är synnerligen komplicerad och att den inte lär låta sig lösa på det sätt besvärssakkunniga torde ha avsett. *Svea hovrätt* konstaterar att ett statsdepartement inte är en myndighet med egen beslutanderätt utan ett beredningsorgan åt regeringen och att ett statsdepartement som sådant inte kan fatta något beslut. Beslutanderätt kan däremot tillkomma departementschefen t. ex. i personalärenden och denna kan delegeras till chefstjänstemän i departementet. Som en tänkbar lösning av frågan om överklagbarhet framför Svea hovrätt att beslutanderätten läggs på en chefstjänsteman i departementet i fråga om disciplinärenden och löneärenden med möjlighet till överklagande hos kammarrätten eller regeringsrätten men att i ärenden där beslutanderätten anses böra förbehållas departementschefen någon klagomöjlighet inte ställs till förfogande. Som skäl anförs att det inte ansetts förenligt med ett statsråds särskilda ställning i ansvarighetshänseende att besvär anförs över hans beslut.

Vad gäller överklagbarheten av *beslut under förfarandet* säger *patent- och registreringsverket* sig inte vilja motsätta sig att besvär får anföras över de beslut som uppräk-

nats i den föreslagna regeln om överklagbarhet.

I den promemoria som åberopas av *Handelskamrarnas nämnd* m. fl. framställs önskemål om att ett editionsföreläggande med hänsyn till åtgärdens ingripande beskaffenhet skall kunna överklagas särskilt. *Svea hovrätt* uttalar sig i samma riktning under motiveringen att det från rättsskyddssynpunkt inte synes tillfredsställande att den som anser sig ha rätt att vägra efterkomma editionsföreläggande ej kan få skyldigheten i detta hänseende prövad av besvärsmyndighet förrän vite utdömts eller annan påföljd tillämpats. *Domkapitlet i Luleå stift* anser att också andra typer av föreläggande att vidta viss åtgärd, t. ex. utge privata handlingar eller inställa sig till läkarundersökning, borde vara överklagbara så att stötande konsekvenser inte uppstår.

Kammarkollegiet finner begreppen undersökningsmedel och säkringsmedel oklara till sin innebörd och tämligen främmande i en lag om förvaltningsförfarandet. Kollegiet anmärker att undersökningsmedel inte torde vara synonymt med utredningsmedel.

Statens hyresråd upplyser att talan fått föras hos hyresrådet mot beslut av hyresnämnd att uppskjuta handläggningen av ett mål.

Länsstyrelsen i Jämtlands län förklarar att uppräkningen av de beslut under förfarandet som skall få överklagas inte är tillfyllest. Även andra mera betydelsefulla sådana beslut bör kunna överklagas.

I anledning av den föreslagna inskränkningen av överklagbarheten när det gäller beslut *av oförbindande art* erinrar *generaltullstyrelsen* om att dess förhandsupplysningar i tullbehandlingsfrågor inte får överklagas men är tveksam om denna ordning bör behållas.

Civilförsvarsstyrelsen beklagar att besvärssakkunniga inte närmare berört frågan om i vilka fall behov av bindande förhandsbesked gör sig gällande och lagt fram förslag om vidgat användningsområde för sådana besked. Från sitt eget verksamhetsfält anför styrelsen som exempel på behovet av tillgång till förhandsbesked det fall då den som projekterar en byggnad finner det angeläget att få kännedom om hur den skyddsrumsbyggnadsskyldighet kommer att bedömas vilken behandlas i styrelsens allmänna anvisningar för skyddsrumsbyggande.

Statens pris- och kartellnämnd konstaterar att enligt de föreslagna bestämmelserna nämndens beslut att godkänna utredningar som verkställts inom nämnden inte skulle kunna överklagas, vilket förefaller nämnden naturligt. Nämnden förordar emellertid en komplettering av lagtexten så att det blir fullt klart att inte bara upplysningar och yttranden utan också utredningar inte är överklagbara.

Enligt marinförvaltningens språkbruk betraktas »anmodan» som mera förpliktande än t. ex. »hemställan» eller »uppmaning». *Marinförvaltningen* anser därför att ordet anmodan bör undvikas när det är fråga om ej förpliktande beslut.

Uttalanden till förmån för att nuvarande ordning behålls enligt vilken *tjänstetillsättningsförslag* får överklagas görs av *arbetarskyddsstyrelsen, statens institut för folkhälsan, statskontoret, kammarrätten, patent- och registreringsverket, länsstyrelsen i Kronobergs län, universitetskanslersämbetet m. fl. universitets- och högskoleinstanser.*

Lagberedningen ifrågasätter rent allmänt om inte den föreslagna inskränkningen av överklagbarheten när det gäller oförbindande beslut och framställningar går för långt och i allt fall blir missvisande. Bestämmelsen förefaller lagberedningen överflödig.

Konsistoriet vid universitetet i Lund, juridiska fakulteten vid samma universitet och *Farmaceutiska institutet* anmärker att beslut om akademiska *betyg* och om utdelning av stipendier, forskningsunderstöd m. m. också i fortsättningen bör vara ej överklagbara.

Formuleringen av bestämmelsen om förbud mot överklagande av underställningspliktigt beslut kritiseras av *Svea hovrätt* och *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund.* Följande formulering föreslås av fakulteten: »I den mån ett beslut för att bliva gällande skall fastställas av högre myndighet må för-

valtningsbesvär icke anföras över beslutet.»

Juridiska fakulteten vid universitetet i Uppsala förklarar att ifrågavarande bestämmelse bygger på en bristande förståelse för att prövning i underställningsärende vanligen är mera begränsad än i ett besvärsärende och förordar att bestämmelsen utgår.

Om den föreslagna regeln angående överklagande av beslut om återförvisning uttalar *länsstyrelsen i Norrbottens län* att inte bara beslut, som innebär ett ställningstagande i sakfrågan, utan också vissa formella avgöranden måste kunna överklagas, t. ex. ett beslut av kammarrätten att återförvisa ett mål till prövningsnämnden, som nämnden ej upptagit till prövning.

Överväganden

En formlig klagans uppgift är att bereda rättsskydd. Reglerna om sådan klagan bör därför begränsas till beslut med rättsliga verkningar. De har i enlighet härmed inordnats bland de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden. Det förtjänar erinras om att till dessa ärenden inte hör kommunala självstyrelseärenden. Sistnämnda förhållande medför att någon motsvarighet till 13 kap. 1 § i besvärssakkunnigas förslag inte behövs. Vidare bör påpekas att överklagande av länsstyrelses utslag i kommunalbesvärsmål är reglerat i kommunallagarna och att dessas regler om rättsmedlet skall äga företräde framför förvaltningslagens. Rättsläget blir i enlighet härmed så som regeringsrättens ledamöter och Svea hovrätt förordat.

Rättsmedlets namn

Specialförfattningarnas besvärsbestämmelser är numera standardiserade efter mallen »Talan mot denna myndighets beslut föres hos . . . genom besvär». Mallen innehåller två utpräglat juridisk-tekniska termer, nämligen »talan» och »besvär». Man kan anknyta närmare till allmänt språkbruk genom att utnyttja orden klagan och överklaga i möjligaste mån. Å andra sidan går det inte att undvara en särskild beteckning på det rättsmedel som skall ge upphov till just den typ av omprövning i högre instans som besvär för närvarande garanterar. Rättsmedlet måste kunna särhållas från de mera formlösa typer av klagan som förekommer.

I specialförfattningarna kallas rättsmedlet genomgående besvär. Behov av att förse termen med prefixet »förvaltnings-» föreligger endast för förebyggande av förväxling med besvär enligt kommunallagarna. Med den konstruktion, som förvaltningslagen får i och med att dess centrala handläggningsregler inte skall gälla i kommunala självstyrelseärenden, uppkommer ingen sådan förväxlingsrisk. Besvär har månghundraårig hävd som beteckning på det administrativa rättsmedlet. Med tanke härpå och på att samordningen med alla de besvärsbestämmelser i specialförfattningarna, som innehåller ordet besvär, då kan göras på ett naturligare sätt, har ordet besvär behållits i förvaltningslagen som beteckning på den ordinära formliga klagomöjligheten i förvaltningen.

När det i en specialförfattning stadgas att talan mot en kommunal nämnds beslut föres genom besvär hos länsstyrelsen eller annan statlig myndighet, t. ex. länsskolnämnd eller länsbostadsnämnd, innebär det att beslut enligt författningen får överklagas i samma ordning som statlig myndighets beslut (och inte genom kommunalbesvär). Häri bör ingen ändring göras.

Slutliga beslut

Eftersom paragrafen skall tillämpas bara i ärenden som avgörs genom beslut med rättsliga verkningar behöver inte längre särskilt anges att oförbindande beslut och framställningar inte kan överklagas genom besvär.

För beslut, genom vilket myndighet skiljer sådant ärende från sig på vilket de särskilda bestämmelserna om vissa partsärenden är tillämpliga, blir regeln självklart att beslutet skall få överklagas, om annat inte föreskrivs i specialförfattning, eftersom be-

svärsmöjligheten i främsta rummet skall vara till just för ärenden med beslut som utövar rättsliga verkningar. Någon anledning att göra skillnad mellan avgöranden, som innefattar sakprövning, och avgöranden, genom vilka myndigheten slutför handläggningen utan sakprövning, föreligger rimligen inte. Besvärsrättsbestämmelsen i nästa paragraf kompletterar här med den differentiering som behövs, t. ex. för återförvisningsbeslutens del, genom sitt krav på att beslutet skall gå vederbörande emot. Alla slutliga beslut i sådana partsärenden där paragrafen blir tillämplig, vare sig de är beslut i sak eller beslut att saken ej tas upp till prövning eller avskrivs från vidare handläggning e. d., skall alltså i princip få överklagas genom besvär. Det är överflödigt att ange att det skall vara fråga om beslut av myndighet som lyder under Konungen eftersom paragrafen inte skall gälla vare sig hos Konungen i statsrådet eller hos regeringsrätten eller högsta domstolen. Däremot bör utsägas att det skall vara fråga om beslut av statlig myndighet, eftersom paragrafen i princip skall tillämpas också på kommunal myndighet och ett speciellt rättsläge råder för sådan myndighets beslut.

Genom regeringsrättens utslag den 6 september 1967 har fastslagits att beslut i departementsärenden principiellt är att behandla på samma sätt i överklagbarhetshänseende som beslut i förvaltningsärenden hos ämbetsmyndigheterna såsom besvärssakkunniga också förordat. I konsekvens härmed bör något generellt undantag från överklagbarhet inte göras för besluten i fråga.

Det kan ifrågasättas om det vid angivna förhållanden är nödvändigt att i lagen ta med någon allmän regel om slutliga besluts överklagbarhet. En sådan försvarar dock väl sin plats till kodifiering av den sedvanerättsliga regel med samma innehåll som nu anses gälla. Det skulle vara inkonsekvent att inte ha ett basstadgande på denna punkt när man i lagen ger basstadganden på flertalet andra viktiga punkter, där en grundläggande enhetlig ordning kan åstadkommas.

Från specialförfattningarna kan hämtas många exempel på besvär som rättsmedel mot beslut i andra ärenden än förvaltningsrättsliga partsärenden och i andra dylika ärenden än dem som omfattas av de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen. Det kan heller inte helt uteslutas att besvär på sedvanerättslig grund kan anföras i ett eller annat ärende, som inte faller inom förvaltningslagens definition av förvaltningsrättsligt partsärende. I och för sig skulle det vara tänkbart att utforma överklagbarhetsregeln i förvaltningslagen så att den liksom t. ex. jävsreglerna kunde göras generellt tillämplig. Regeln skulle emellertid i så fall bli förhållandevis invecklad. Det praktiska värdet skulle bli mycket begränsat eftersom besvär har sitt huvudsakliga existensberättigande i förvaltningsrättsliga partsärenden. I andra ärenden bör rättsmedlet inte stå till förfogande i vidare mån än det verkligen behövs i stället för formlös klagan. Den frågan avgörs lämpligast område för område genom föreskrifter i specialförfattningarna. Både från principiell och från praktisk synpunkt synes därför den ordningen vara att föredra som innebär att förvaltningslagen ger centrala besvärsregler för vissa förvaltningsrättsliga partsärenden, medan specialförfattningarna tar upp de eventuella besvärsregler som behövs därutöver.

Eljest förekommande rättelsebehov bör tillgodoses genom olika typer av formlös klagan hos beslutsmyndigheten eller denna överordnad myndighet. Om formliga besvär önskas som rättelsemöjlighet i fråga om beslut utan rättslig verkan, bör dock i och för sig hinder inte anses möta att meddela föreskrift härom. I remissyttrandena har t. ex. åtskilliga instanser yrkat att tjänstetillsättningsförslag skall få överklagas genom formliga besvär såsom för närvarande är fallet.

Instansordningen

Besvärssakkunnigas överklagbarhetsregler innehåller intet om hos vilken myndighet besvären skall anföras och prövas, endast en reservbestämmelse om instansordningen. Huvudregeln i svensk rätt är att administrativa

besvär anförs hos överordnad myndighet, t. ex. över lokal skattemyndighets beslut hos länsstyrelsen och över länsstyrelsens beslut hos Kungl. Maj:t, över länsbostadsnämnds beslut hos bostadsstyrelsen och över bostadsstyrelsens beslut hos Kungl. Maj:t. Från huvudregeln finns många undantag för speciella instansordningar, t. ex. till kammarrätten, försäkringsrådet, försäkringsdomstolen, inskrivningsrådet, centrala studiemedelsnämnden. Skrivs huvudregeln om att besvär skall anföras hos överordnad myndighet in i överklagbarhetsbestämmelsen, vinns att det på områden, där den normala instansordningen skall iakttas, inte kommer att behövas några regler alls om besvär i specialförfattningarna. Tillfället till en sådan rationalisering bör inte försittas. Det måste visserligen antas att avvikande föreskrifter behövs här och var i fråga om besvärstidens längd och andra delfrågor och att det därför kanske ändå inte alltid går att undvara en paragraf om besvär i specialförfattningen. I ej få fall bör dock förvaltningslagens besvärsordning kunna anammas till alla delar och strävan bör givetvis vara att dessa fall blir så många som möjligt. Med hänsyn till det anförda har överklagbarhetsbestämmelserna kompletterats med ett angivande av klagoinstansen.

Beslut under förfarandet

Bakom besvärssakkunnigas uppräkning av de beslut under förfarandet som skulle få överklagas låg tanken att bara beslut som utövar självständiga rättsverkningar bör vara överklagbara. Det har övervägts om inte en generalklausul härom skulle vara att föredra framför den uppräkning som besvärssakkunniga gjorde. En generalklausul ger visserligen inte samma ledning men frågan om förfarandebeslutens överklagbarhet är å andra sidan av tämligen underordnad betydelse ur praktisk synvinkel. Tanken på en generalklausul har emellertid fått falla med hänsyn till att det är praktiskt taget ogörligt att formulera klausulen så att den rätta gränsdragningen kommer fram. Förfarandebesluten är för heterogena för att det skall vara möjligt. Förvaltningslagens överklagbarhetsregel bygger därför på den av besvärssakkunniga föreslagna uppräkningen.

I förvaltningsförfarandet torde det vara naturligast att gensaga får göras mot att invändning om jäv eller om hinder mot sakprövning ogillats, endast och först när besvär anförs över det slutliga beslutet i ärendet. I den mån sådana beslut över huvud taget förekommer i förvaltningsärenden, lär de för övrigt oftast tas in just i det slutliga beslutet. Med hänsyn härtill har de inte tagits med bland de särskilt överklagbara.

Beslut om avvisande av ombud eller biträde och interimistiska beslut har däremot oförändrat förts över från besvärssakkunnigas förslag till förvaltningslagens uppräkning av överklagbara beslut.

Vad gäller föreläggande för någon att medverka vid utredningen har i några remissyttranden gjorts uttalanden till förmån för att editionsförlägganden skall få överklagas särskilt, i vart fall när de är förenade med vite.

Ett vitesföreläggande mot en part under utredningen av ett ärende kan visserligen inte sägas utöva *omedelbar* rättslig verkan mot parten. Sådan verkan inträder inte förrän i ärende om vitets utdömande. Motsvarande gäller förelägganden med andra påföljder som prövas i särskild ordning, t. ex. böter eller tvångsverkställighet på den enskildes bekostnad. Svea hovrätt fann det otillfredsställande från rättsskyddssynpunkt att sådana förelägganden inte skulle få överklagas för sig. Besvärssakkunniga å sin sida stödde sig i detta hänseende på gällande rätt.

Överklaganden av beslut under förfarandet som angår utredningen kan bli mycket hindersamma för handläggningen och föranleda besvärande dröjsmål. Allmänt sett bör man därför vara mycket restriktiv i fråga om medgivande av klagomöjlighet beträffande sådana beslut. Helt klart är från sistnämnda utgångspunkt att ett föreläggande för någon att inställa sig till ett sammanträde inte bör — med uppskjutande verkan — kunna överklagas särskilt, även om utevaro medför särskild påföljd i form av vite, böter eller hämtning. Uppenbarligen bör överkla-

gande heller inte tillåtas i fråga om osanktionerade utredningsförelägganden. Däremot torde av rättssäkerhetsskäl *sanktionerade* editions- och exhibitionsförelägganden och andra sanktionerade förelägganden angående utredningsprestationer, t. ex. lämnande av tillträde och biträde vid syn, kunna överklagas särskilt. Det är inte tillfredsställande, om ett sådant föreläggandes laglighet inte kan komma under prövning på annat sätt än genom att den förelagde vägrar att efterkomma det för att sedan i ärende om påföljdens uttagande göra invändning om bristande laga stöd för föreläggandet. Till de överklagbara besluten under förfarandet har därför hänförts de sanktionerade föreläggandena för någon att medverka på annat sätt än genom inställelse till sammanträde.

Uttagande av vite eller annan påföljd för underlåtenhet att efterkomma ett föreläggande äger ofta rum i särskild ordning. Påföljdsfrågan bildar då ett eget ärende, som avgörs genom ett slutligt beslut. Det förekommer emellertid också att påföljden tas ut genom ett beslut under förfarandet. När det sker, bör detta beslut givetvis kunna överklagas särskilt.

Remissyttrandena ger vid handen att vad besvärssakkunniga föreslagit om överklagbarheten av beslut om undersöknings- eller säkringsmedel behöver utvecklas. Dessa beslut erbjuder en särskild problematik på det sättet att de ofta måste verkställas omedelbart för att den rätta effekten skall vinnas. Det gäller t. ex. sådana undersökningsåtgärder som tagande av blodprov och fingeravtryck samt kroppsvisitationer i samband med tullkontroll. I många fall måste också ett beslut om läkarundersökning kunna verkställas omedelbart, t. ex. vid misstanke om epidemisk sjukdom. Varor måste också med omedelbar verkan kunna undersökas eller tas om hand till förekommande av att de skingras och erforderlig bevisning går förlorad. I de fall där besluten verkställs omedelbart, har en besvärsmöjlighet inte någon större effekt från rättsskyddssynpunkt. Besvärsmyndigheten kan inte göra det som skett ogjort. Vad den kan göra är endast att pröva beslutet och, om det finnes obefogat, förklara att så är fallet. En sådan förklaring har sitt värde som vägledning vid kommande liknande fall och som underlag för eventuella skadeståndsanspråk. Med tanke härpå och på att åtskilliga beslut om undersökning eller omhändertagande av person eller egendom inte kräver omedelbar verkställighet — så är t. ex. inte fallet med beslut om läkarundersökning enligt statstjänstemannalagen — har denna typ av beslut trots allt tagits med bland dem som får överklagas. Beslut om andra undersöknings- och säkringsåtgärder, t. ex. reseförbud och skingringsförbud, bör bedömas på samma sätt och har därför också förts upp.

Slutligen har från besvärssakkunnigas förslag hämtats besluten angående ersättning för någons medverkan vid utredningen.

Kommunal myndighets beslut

När en specialförfattning anvisar besvär som form för klagan i förvaltningsrättsligt partsärende över en kommunal nämnds eller annan kommunal myndighets beslut, bör naturligen i överklagbarhetshänseende gälla detsamma som i fråga om besvär över statlig myndighets beslut i sådant ärende, om annat ej sägs i författningen. Praktisk betydelse får detta främst för beslut under förfarandet. Huvuduppgiften i förevarande lagstiftningssammanhang blir att ge uttryck för det nu sagda. Det föreslås ske genom ett stycke som utsäger att det som föreskrivits om överklagande av statlig myndighets beslut skall äga motsvarande tillämpning när kommunal myndighets beslut får överklagas genom besvär.

Underställningspliktigt beslut

Beslutskompetensen i förvaltningsrättsliga partsärenden kan vara fördelad mellan under- och överordnad myndighet så att den underordnade myndighetens beslut inte blir bindande förrän det fastställts av den överordnade myndigheten. Någon tvekan behöver det oaktat inte råda om att 14–21 §§ förvaltningslagen skall tillämpas redan vid den underordnade myndighetens handlägg-

ning av ärendet (se ovan s. 137). Men skall dess slutliga, underställningspliktiga beslut kunna överklagas genom besvär? Besvärssakkunniga föreslog att det inte skulle vara fallet i vad beslutet omfattades av fastställelseprövningen. Principiellt synes detta riktigast. Någon större praktisk betydelse torde det dock i regel ej ha att part får tillgång till ett formligt besvärsförfarande i stället för att bara kunna göra formlösa erinringar. Med tanke på angelägenheten att lagtexten inte belastas med undantagsstadganden i onödan föreslås därför ingen motsvarighet till 12 kap. 2 § i besvärssakkunnigas lagförslag.

Återförvisningsbeslut

Av samma skäl tas heller ingen specialregel om överklagande av återförvisningsbeslut med. Eftersom sådant beslut är ett slutligt beslut, blir det enligt lagförslaget i princip överklagbart. Av bestämmelserna i det följande om klagorätten – villkoret att beslutet gått parten emot – följer emellertid den begränsning i möjligheten att få upp beslutet till prövning i klagoinstans som behövs.

Beslut om betyg m. m.

I anledning av vad remissinstanser hörande till undervisningsväsendet anfört om att beslut om betyg, stipendier, forskningsanslag o. d. inte bör vara överklagbara, har övervägts ett generellt undantag för sådana beslut motsvarande det som gjorts i beslutsmotiveringsbestämmelsen. Beträffande kunskapsbetyg saknas dock anledning diskutera något undantag för andra fall än när betyget utövar rättslig verkan, t. ex. avgör kompetensen för tillträde till viss utbildning, eftersom överklagbarhetsregeln är tillämplig bara på beslut med rättslig verkan. Frågan har emellertid inte ansetts tillräckligt utredd för att ett förslag om ett sådant undantag skulle kunna läggas fram. Att ersätta alla specialstadganden om att beslut om kunskapsbetyg, stipendier etc. ej får överklagas med en allmän regel med motsvarande innehåll, borde emellertid i och för sig vara rationellt från lagstiftningssynpunkt.

Besvärssakkunnigas lagtext

12 kap. 4 §.

Över myndighets beslut i ärende må förvaltningsbesvär anföras av den, som enligt 3 kap. 1 § eller särskilt stadgande varit eller kunnat vara part i ärendet, därest beslutet gått honom emot. Beslut, varigenom kommunal myndighets beslut ändrats eller upphävts, må överklagas även av denna.

Besvärstalan må icke, med mindre synnerliga skäl därtill äro, avse annat eller mera än som omfattats av yrkande av klaganden hos beslutsmyndigheten eller eljest hos denna varit föremål för prövning såvitt klaganden rörer.

Under förutsättning att saken icke därigenom ändras, må klagande åberopa ny omständighet till stöd för sin talan.

Förvaltningslagen

20 §.

Besvärsrätt tillkommer part och annan som beslutet angår, om detta går honom emot. Har kommunal myndighets beslut ändrats eller upphävts av statlig myndighet, får också den kommunala myndigheten klaga.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 514–534.

Enligt 29 kap. 5 § skolstadgan får talan mot beslut av skolöverstyrelsen eller länsskolnämnd angående tillsättning av skolledare eller ordinarie lärare föras också av skolstyrelsen. Motsvarande regler finns även i andra skolförfattningar, t. ex. 94 § stadgan den 9 juni 1967 (nr 452) för gymnasial vuxenutbildning.

Besvärsrätt i kyrkobokföringsärende anges i 45 § folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198) tillkomma den vars kyrkobokföring berörs av beslutet och kommunen. I mantalsskrivningsärende får enligt 46 § samma förordning besvär anföras av den vars mantalsskrivning berörs av beslutet och av kommunen. Genom ändring i uppbördsförordningen har genom en ny paragraf – 72 a § – meddelats föreskrifter om allmänt ombud med tale- och besvärsrätt i uppbördsmål motsvarande taxeringsintendents i taxeringsmål.

Från praxis antecknas att lotsförman inte ansetts behörig att anföra besvär över sjöfartsstyrelsens beslut rörande debitering av lotspenningar (RÅ 1965 ref. 33).

Beträffande kommunal myndighets besvärsrätt har följande rättsfall tillkommit. Eftersom det är en kommunal uppgift att vårda gemensamma ordningsangelägenheter, har drätselkammare ansetts behörig att föra talan för kommunen i mål om tillstånd av polismyndighet till enskild att utföra reklam genom högtalare från flygplan (Förvaltningsrättslig tidskrift 1964 s. 261). Med motiveringen att det inte tillkommer församling eller dess organ att ha överinseende över prästerskapets ämbetsförvaltning fann regeringsrätten i RÅ 1966 E 8 kyrkoråd sakna behörighet att föra talan mot domkapitels resolution i disciplinärende angående präst. Kommun har heller ej ansetts ha rätt anföra besvär över riksförsäkringsverkets beslut att avslå ansökan om invalidpension enligt folkpensioneringslagen (Försäkringsdomstolens referat 1962:38).

Byggnadsnämnd har ansetts äga behörighet att hos regeringsrätten föra talan mot beslut av länsstyrelse varigenom visst byggnadsföretag förklarats erfordra byggnadslov och mål härom visats åter till nämnden för ny behandling (RÅ 1966 ref. 17). Hälsovårdsnämnd har fått klaga hos regeringsrätten över en länsstyrelseresolution, vari länsstyrelsen med anledning av besvär över poliskammares resolution funnit den av poliskammaren medgivna tiden för offentliga tillställningar i en danslokal böra utsträckas, oaktat anmärkningar förekommit om bullerstörningar från lokalen (RÅ 1964 ref. 23). Vidare har skolstyrelse, som hos länsskolnämnd påkallat disciplinär åtgärd mot en skolvaktmästare, ansetts kunna överklaga nämndens belut att låta bero vid vad som förevarit i ärendet (RÅ 1965 ref. 42).

Däremot har barnavårdsnämnd inte fått överklaga beslut av styrelse för ungdomsvårdsskola i ärende rörande utskrivning från skolan (RÅ 1965 ref. 29). Inte heller har nykterhetsnämnd fått anföra besvär över beslut av styrelse för allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare om utskrivning av frivilligt intagen alkoholmissbrukare (RÅ 1965 ref. 37).

Det skall också antecknas att vägförvaltning inte ansetts ha rätt att anföra besvär över byggnadsnämnds beslut att bevilja lov för uppförande av byggnad vid väg, som anlagts med statsbidrag men för vilken stad är väghållare (RÅ 1964 ref. 24).

Allmän försäkringskassa har av försäkringsdomstolen ansetts äga besvärsrätt när riksförsäkringsverket med undanröjande av kassans beslut funnit denna skyldig utge sjukpenning för viss tid men inte när riksförsäkringsverket ändrat kassans beslut i fråga om förtidspension enligt lagen om allmän försäkring och förklarat en person berättigad till hel sådan pension i stället för av kassan medgivna två tredjedelar (Försäkringsdomstolens referat 1964: 14). Försäkringsnämnd hos allmän försäkringskassa har ej heller fått anföra besvär i liknande ärende angående kommunalt bostadstillägg (Försäkringsdomstolens referat 1965: 30).

I fråga om nyttjanderättshavares besvärsrätt kan nämnas att hyresgäst, vilkens hyresrätt till bostadslägenhet på grund av stad-

gandet i 3 kap. 16 § lagen om nyttjanderätt till fast egendom upphört att gälla, ej fått överklaga hälsovårdsnämnds beslut, varigenom nämnden efter omprövning vidhållit sitt mot hyresgästen lagakraftvunna beslut att meddela fastighetens ägare förbud att till bostad bruka eller låta bruka lägenheten (RÅ 1964 ref. 50). I RÅ 1964 S 212 hade länsstyrelsen upphävt ett föreläggande för en fastighetsägare att renovera en f. d. trädgårdsmästarebostad med motiveringen att utrymmena disponerades av hyresgästen utan ersättning i någon form. Av hyresgästen anförda besvär avvisades av regeringsrätten, enär det överklagade utslaget inte innehöll något föreläggande för hyresgästen och hon såvitt visats ej heller av annan grund var berättigad att föra talan i målet.

I RÅ 1965 Jo 13 fick gräns-mot-gränsgranne inte anföra besvär över länsstyrelses beslut att fastställa en avstyckningsförrättning, enär han ej var att anse som sakägare vid förrättningen.

Jämlikt grunderna för 58 § ecklesiastik boställsordning och 3 kap. 1 § 1 mom. tillämpningskungörelsen till denna har pastorats skogsbiträde ansetts behörig att hos regeringsrätten föra talan mot ett av stiftsnämnd efter eget initiativ fattat beslut om uppsägning av honom (RÅ 1965 ref. 41).

Sedan en lantbruksnämnd under åberopande av 4 § jordförvärvslagen avslagit en ansökan om tillstånd att förvärva vissa fastigheter och som skäl åberopat att köpet måste anses ha en starkt prishöjande effekt, anförde säljaren besvär hos lantbruksstyrelsen, som under hänvisning till 9 § jordförvärvskungörelsen överlämnade besvären till Kungl. Maj:t. Med hänsyn till i målet föreliggande — mycket speciella — omständigheter tog Kungl. Maj:t i statsrådet upp besvären till prövning och meddelade genom resolution den 21 oktober 1966 tillstånd till fastighetsförvärvet.

Sedan en byggmästare i efterhand begärt byggnadslov till vissa tillbyggnader och fått avslag härpå, blev hans besvär häröver inte prövade av länsstyrelsen, som ansåg honom sakna behörighet att föra talan, eftersom han ej längre var ägare av fastigheterna. I utslag den 11 oktober 1967 på besvär av W. Carlsson förklarade regeringsrätten emellertid att han fick anses ha sådant intresse i saken att byggnadsnämnden inte bort avvisa hans ansökan om byggnadslov och att länsstyrelsen bort pröva hans besvär i sak.

Av enskilda personer anförda besvär över länsskolnämnds beslut om skolorganisationen – bestämmande av elevområde – har tagits upp till prövning av Kungl. Maj:t i statsrådet (Förvaltningsrättslig tidskrift 1966 s. 65).

Mot tillstånd att utan hinder av rådande strandskyddsförordnande uppföra byggnad för fritidsändamål har talan inte fått föras vare sig av Håbo härads hembygdsförening eller av Uppsala läns naturvårdsförbund KM:ts res. 17 nov. 1967). Ej heller har Svenska naturskyddsföreningen m. fl. fått överklaga giftnämndens registrering av bekämpningsmedel (RegR:s utslag 28 mars 1968).

I ärende om tillstånd till hotellrörelse har stad som ägare av hotellfastigheten inte ansetts besvärsberättigad (RÅ 1964 I 105). Linjetrafikägare har inte fått anföra besvär i mål om kommuns statsbidrag till skolskjuts (RÅ 1964 E 52). Inte heller föräldrar till barn som skulle ha fördel av skolskjutsen har fått överklaga i sådant mål (RÅ 1964 ref. 53). Avslag på barnavårdsnämnds ansökan om eftergift av återkrav på bidragsförskott har den underhållsskyldige inte fått besvära sig över (RÅ 1965 S 269).

Arbetsgivare har inte fått anföra besvär över beslut rörande anställds rätt till ersättning enligt sjukförsäkringslagen (Försäkringsdomstolens referat 1962: 42). Inte heller har fackförening fått anföra besvär i fråga om föreningsmedlems rätt till ersättning från allmän sjukkassa (Försäkringsdomstolens referat 1962: 27). Då riksförsäkringsverket efter besvär av försäkrad i fråga rörande pensionsgrundande inkomst förklarat denne vara att anse som arbetstagare i förhållande till visst företag såsom arbetsgivare, har företaget inte ansetts äga anföra besvär över verkets beslut (Försäkringsdomstolens referat 1964: 3).

Litteratur

Andersson, Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten, Helsingfors 1964
Jarnerup, Något om rättelse av förvaltningsmyndighets beslut, särskilt såvitt angår lokal skattemyndighets verksamhetsområde, Svensk skattetidning 1963 s. 345
Orefors, Om besvärsprocessen i postverket, Förvaltningsrättslig tidskrift 1963 s. 115
Petrén, Besvärsrätt för enskilt organ vars beslut får överklagas, Förvaltningsrättslig tidskrift 1953 s. 122
Petrén, Besvärsrätt för organisation, Förvaltningsrättslig tidskrift 1953 s. 359
Strömberg, Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, Festskrift för Sundberg s. 369
Westerberg, Om administrativ besvärsrätt
Westerberg, Till frågan om statsorgans besvärsrätt, Förvaltningsrättslig tidskrift 1947 s. 1 och 79
Westerberg, Förvaltningsbesvär, Förvaltningsrättslig tidskrift 1967 s. 63.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 534–543)
Sedan det bestämts vilka beslut som skall få utgöra objekt för överklagande, blir uppgiften att klargöra vilka som bör få uppträda som subjekt för en klagan. Mot bakgrund av det partsbegrepp som föreslagits i 3 kap. 1 § utvecklar besvärssakkunniga sina synpunkter på klagorätten. Den som fått avslag på en framställning, fått en förmån återkallad eller förpliktats till något bör uppenbarligen vara klagoberättigad. Besvärsrätten kan dock inte förbehållas den som sålunda varit part i ärendet.

Besvärssakkunniga avvisar tanken på att den som företräder ett i prövningshänseende inadekvat intresse skulle tillerkännas besvärsrätt när detta intresse förfördelats. Besvärsrätten sägs böra förbehållas dem som kan åberopa av beslutet berörda intressen som tillika är möjliga att beakta vid sakens prövning, låt vara att bedömningen härav sker vidsynt och under hänsynstagande till skilda intressen. De sakkunniga gör i detta sammanhang uttalanden om tekniken vid besämmandet av om ett intresse skall anses prövningsbart eller ej.

Beslut om arbetets ledning och fördelning betecknas som beslut vilka inte angår utomstående. En anmälare i ett disciplinärt personalärende bör därför inte anses besvärsberättigad i ärendet. Besvärssakkunniga uttalar också att lydnadsplikt utesluter besvärsrätt. Den som är skyldig att lyda en order bör inte äga överklaga den.

Det förhållandet att ett besluts rättsverkningar fortplantar sig via ett avtal till annan än den det riktar sig till sägs normalt inte böra kunna grunda besvärsrätt för avtalsparten. Nyttjanderättshavare anses dock inta en särställning. Besvärssakkunniga anser att det kan vara anledning överväga om inte nyttjanderättshavarens intressen bör anses prövningsbara i lika mån som ägarens i ärenden angående den fasta egendomen.

Ideella organisationer, som fått allmänt erkänd ställning att företräda sina intressen, torde enligt besvärssakkunniga böra medges besvärsrätt i ärenden som angår dessa intressen.

I fråga om statliga organs besvärsrätt föreslås inga särskilda regler. De anses inte böra ha klagorätt i andra fall än när det stadgats särskilt eller de uppträder som ställföreträdare för kronans egendom e. d.

Kommunal myndighet anses äga besvärsrätt väl när ett av densamma meddelat förpliktande beslut ändrats men ej när ett dess gynnande beslut ändrats. På anförda skäl föreslår besvärssakkunniga att kommunal myndighet generellt skall äga rätt att klaga när dess beslut ändrats. I övrigt bör kommunal myndighets besvärsrätt följa de allmänna reglerna.

Utöver saklegitimation uppställer besvärssakkunniga i överensstämmelse med gällande rätt som villkor för besvärsrätt att beslutet gått vederbörande emot. I detta sammanhang uttalas att talan bör kunna föras om ändring av ett besluts motivering om motiveringen har självständig betydelse.

Vid utformningen av besvärsrättsregeln beaktar besvärssakkunniga också att en vida-

re besvärsrätt kan följa av specialregler, t. ex. för allmänt ombud.

För förvaltningsbesvär förklaras den allmänna instansordningsgrundsats i princip böra gälla som innebär att en klagande inte skall äga föra en talan som kvalitativt eller kvantitativt vidgar den ram, inom vilken prövning ägt rum i föregående instans. En strikt tillämpning kan emellertid ibland te sig onödigt formalistisk och tillika opraktisk. Undantagsvis bör avsteg därför kunna medges.

Nya skäl och omständigheter bör däremot kunna anföras fritt bara de inte förändrar själva saken.

I detta sammanhang vänder besvärssakkunniga sig mot den praxis i taxeringsmål som innebär att nya grunder får åberopas till stöd för ett yrkande så länge som den beloppsmässiga ramen inte vidgas. Denna praxis betecknas som oförenlig med de regler som besvärssakkunniga föreslår och sägs inte böra vidmakthållas.

Remissyttrandena

Länsskolnämnden i Älvsborgs län väcker frågan om det inte skulle vara genomförbart att i lagtext *sammanfatta reglerna om besvärsrätt* som utbildats i rättspraxis för att därigenom åstadkomma en noggrannare bestämning av besvärssubjektet.

Kammarrätten finner det förtjänt att närmare övervägas om inte *anmälare* i disciplinmål bör medges besvärsrätt.

Regeringsrättens ledamöter, JK och *JO* betecknar det som angeläget att tvåpartsförhållande åstadkoms i ökad utsträckning i förvaltningsärenden genom att *särskilda ställföreträdare utses som äger föra talan för det allmänna.*

Regeringsrättens ledamöter anlägger följande synpunkter på frågan.

I detta sammanhang vilja vi påpeka, att landskamreraren icke bör – såsom någon gång skett (se RÅ 1958 ref. 2) – förordnas till allmänt ombud. Detta står nämligen i dålig överensstämmelse redan med den ställning han erhöll genom 1943 års taxeringsreform, då han gjordes till ordförande i prövningsnämnden och samtidigt hans uppgift att bevaka det allmännas rätt vid taxering överfördes på en taxeringsintendent; även i övrigt befriades han så långt som möjligt från uppgifter som allmänt ombud. Den än mer domarliknande uppgift, han fått genom tillkomsten av 1956 års taxeringsförordning, utgör ytterligare skäl mot att låta honom uppträda som ombud för det allmänna.

Någon svårighet att tillskapa ett allmänt ombud på uppbördsområdet torde icke finnas. Taxeringsintendenten kan t. ex. komma i fråga. En annan möjlighet är att för uppgiften utse någon befattningshavare på länsstyrelsens uppbördssektion; denne bör givetvis icke deltaga i avgörandet av hithörande ärenden hos länsstyrelsen.

Ett annat område, där behov av ett allmänt ombud torde föreligga, är socialförsäkringsprocessen. Avsaknaden av ett dylikt ombud har bl. a. medfört, att man nödgats införa en för processen så egendomlig anordning, som att riksförsäkringsverkets beslut i frågor enligt lagen om allmän försäkring få underställas försäkringsdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt, att saken prövas av domstolen eller eljest särskilda skäl förefinnas för sådan prövning (20 kap. 12 § lagen om allmän försäkring). Såsom lagrådet anmärkt, kan den officialprövning, obunden av enskild parts yrkande, som därigenom tillagts försäkringsdomstolen, icke anses väl förenlig med de uppgifter, vilka böra ankomma på en domstol (prop. 1961: 45, s. 250 f.).

JO anför för sin del bl. a.

Den omständigheten att ett beslut ej kan överklagas från det allmännas sida innebär otvivelaktigt en psykologisk press på beslutsmyndigheten att i fall, där utrymme för tvekan föreligger, inta en restriktiv hållning och låta beslutet utfalla till den enskildes nackdel; endast därigenom kan ju saken föras vidare till högre instans. Att endast den enskilde parten utrustats med besvärsrätt är alltså ägnat att – i strid med besvärsinstitutets syfte – leda till en försämring i den enskildes rättsläge. Jag har i min verksamhet sett åtskilliga exempel härpå.

Men även ur en annan synpunkt framstår frånvaron av besvärsrätt för det allmänna som otillfredsställande. Bland den stora mängd förvaltningsavgöranden som träffas förekomma naturligtvis fall, i vilka myndighet på grund av ofullständig utredning, felbedömning av fakta eller feltolkning av författningsbestämmelser meddelar beslut, varigenom viss enskild person obehörigen gynnas på bekostnad av allmänna intressen. Det kan t. ex. gälla felaktigt meddelande av tillstånd, licenser o. d. eller un-

derlåtenhet att på adekvat sätt ingripa mot enskild. Genom sådana beslut kunna viktiga allmänna intressen åsidosättas utan att möjlighet föreligger att efter besvär få besluten rättade.

Med hänsyn till nu antydda olägenheter måste ifrågasättas om icke besvärsrätten för statliga organ bör väsentligt vidgas. Någon ändring i fråga om det i praxis tillämpade betraktelsesättet rörande statlig myndighets besvärsrätt ha de sakkunniga emellertid icke ansett sig böra föreslå. Nuvarande ordning – enligt vilken myndighet i regel ej anses behörig föra talan, om icke besvärsrätt genom uttrycklig författningsföreskrift tillagts myndigheten – har synts de sakkunniga ändamålsenlig. Däremot ha de sakkunniga, i anslutning till vad de härom anfört i principbetänkandet, understrukit vikten av att särskilda partsrepresentanter för allmänna intressen »i möjligaste mån» införas på sådana områden, där erfarenhetsmässigt behov gör sig gällande av möjlighet att på initiativ av det allmänna få en sak prövad i högre instans. Frågan härom skulle alltså regleras i speciallagstiftningen.

För min del tror jag knappast att de sakkunnigas ståndpunkt i denna del är ägnad att medföra en ändamålsenlig lösning av föreliggande spörsmål. Av skäl som jag förut angivit torde behov av besvärsrätt för det allmänna föreligga inom praktiskt taget alla områden av förvaltningen, låt vara att detta behov typiskt sett kan te sig mera framträdande inom vissa områden än andra. Att i någon större utsträckning utbygga organisationen med särskilda partsrepresentanter torde emellertid icke låta sig göra eller ens vara lämpligt. Olika skäl synas kunna anföras för att ett sådant utpräglat tvåpartsförhållande inför förvaltningsmyndighet i stället bör förbehållas vissa strängt begränsade typer av ärenden. I vilket fall som helst är det tydligt, att man med de sakkunnigas linje icke kan lösa problemet om det allmännas besvärsrätt annat än för en förhållandevis liten del av förvaltningen.

Detta viktiga spörsmål synes därför böra bli föremål för ytterligare överväganden. Det ligger måhända härvid närmast till hands, att man – med frångående av den ståndpunkt som uppbär rådande praxis – anser att besvärsrätt för det allmännas del i princip bör tillkomma de myndigheter, som representera allmänna intressen av det slag, varom i ärendena är fråga. Det skulle således här närmast gälla att utvidga partsbegreppet. Även en beslutsmyndighet synes härvid böra kunna tillerkännas besvärsrätt lika väl som kommunal myndighet, vars beslut ändrats eller upphävts. Andra metoder för att åstadkomma en generell vidgning av det allmännas besvärsrätt kunna naturligtvis också ifrågakomma. Utan att för egen del närmare ingå på olika möjligheter att lösa frågan eller på de komplikationer som här säkerligen möta, vill jag som min uppfattning framhålla att förevarande spörsmål bör upptagas till förnyad, noggrann skärskådan. Möjligen erfordras härför utredning i särskild ordning.

Patent- och registreringsverket fäster uppmärksamheten på att *specialregler om besvärsrätt* gäller inom dess förvaltningsområden och att dessa inte låter sig förena med den föreslagna besvärsrättsregeln. Verket diskuterar också det fall att en besvärsmyndighet bifaller ett mera *begränsat andrahandsyrkande* och uttalar att det strängt taget innebär att talan ej bifallits i den utsträckning klaganden begärt. Besvärsavdelningen brukar dock inte meddela besvärshänvisning i sådana fall.

Om talan skall kunna föras om *ändring av en beslutsmotivering* utan ändring av beslutet i övrigt, för den händelse motiveringen har självständig betydelse, kan enligt *kammarrätten* ifrågasättas om det inte bör återspeglas i lagtexten.

I anledning av förslaget om *utvidgad besvärsrätt för kommunal myndighet* yttrar *regeringsrättens ledamöter* bl. a.

Egentligen borde väl ifrågavarande kommunala myndighet, lika litet som statlig myndighet, äga överklaga besvärsmyndighets ändringsbeslut. Att så likväl medges, synes kunna förklaras av bristen på särskild företrädare för det allmänna och en viss påverkan därav, att kommunen äger besvärsrätt inom den oreglerade kommunala förvaltningen. Då kommunal myndighet med statliga uppgifter icke äger besvärsrätt i fall, där gynnande beslut ändrats, lär detta bero på att man ansett, att det bör ankomma på den sålunda missgynnade enskilde att själv avgöra, om han skall föra talan.

Vi vilja understryka, att även inom den här berörda reglerade förvaltningen, så vitt möjligt är, ett allmänt ombud bör tillskapas för att föra det allmännas talan. Härigenom vinnes bl. a. den betydande fördelen, att myndigheten befrias från att föra talan för det allmänna och över huvud företräda dess intressen. Det är icke lämpligt, att myndigheten intager en dubbelställning såtillvida, att den dels skall vara objektivt avgörande och dels samtidigt skall bevaka det allmänna intresset. Det torde väl icke vara möjligt att genomgående på detta förvaltningsområde införa ett system med allmänt ombud, men inom åtskilliga förvaltnings-

grenar synes det kunna ske. Det torde sålunda icke möta större svårigheter att t. ex. på hälsovårdens och byggnadsväsendets områden förordna befattningshavare inom hithörande sektioner hos länsstyrelsen att företräda det allmänna.

Vad angår den utvidgning av besvärsrätten, som de sakkunniga föreslå, kan visserligen invändas, att en besvärsrätt, som från principiell synpunkt kan kritiseras, icke bör ytterligare utsträckas. Å andra sidan må framhållas, att man å sina håll haft svårt att förstå, varför man i berörda hänseende skulle göra skillnad mellan gynnande och icke gynnande beslut. Vidare kan sägas, att om besvärsrätten utvidgas så, som de sakkunniga förordat, detta kan ha en gynnsam verkan såtillvida, att då myndigheten äger föra talan även till den enskildes förmån allmänhetens tilltro till myndighetens objektivitet härigenom ökar. Vi vilja därför icke motsätta oss den föreslagna utvidgningen av besvärsrätten för de myndigheter, vilka i brist på särskilt allmänt ombud alltjämt anses böra äga besvärsrätt.

Patent- och registreringsverket förklarar att *besvärsavgifterna* hos verket bör behållas men att en uppmjukning bör kunna ske så att besvär får tas upp till prövning, även om avgiften erlagts först efter besvärstidens utgång.

Inskrivningsrådet upplyser att någon prövning knappast kan ske hos rådet av att *besvär inte avser annat eller mera än som omfattats av yrkande av klaganden hos beslutsmyndigheten,* eftersom det överklagade beslutet inte innefattar någon redogörelse för yrkanden och plädering hos nämnden. Praktiska skäl talar också för att besvär prövas hos rådet utan beaktande av frågan om talans omfattning. *Patent- och registreringsverket* meddelar att praxis i patentärenden är betydligt mer frikostig än det föreslagna stadgandet om talans omfattning är. *Kammarkollegiet* anser att uttrycket »med mindre synnerliga skäl därtill äro» inte ger erforderlig ledning för bedömningen av när besvärstalan får utvidgas. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* är av samma mening och finner det önskvärt att lagtexten förtydligas så att därav framgår att nytt eller längre gående yrkande inte får tas upp till prövning i fall en ändring av överklagade beslutet kan inverka på parts eller annans rätt. *Sveriges advokatsamfund* ger uttryck för samma uppfattning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att regeln rimmar illa med länsstyrelsens ställning som både besvärs- och tillsynsmyndighet.

Besvärssakkunnigas uttalande att *nya grunder* inte bör få åberopas *för talan i taxeringsmål* godtas inte av *överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Malmöhus* och *Norrbottens län* samt *Sveriges advokatsamfund,* vilka anser att nuvarande praxis i detta hänseende bör behållas.

Svea hovrätt föreslår följande *omformulering* av det andra stycket i paragrafen: »Besvärstalan må icke, med mindre särskilda skäl därtill äro, avse annat än som omfattats av prövningen hos beslutsmyndigheten. Härigenom skulle behovet bortfalla av ett stycke som anger att klaganden får åberopa ny omständighet till stöd för sin talan under förutsättning att saken inte ändras därigenom. Det skulle överlåtas åt praxis att bestämma i vad mån nya omständigheter skall få åberopas. Också *lagberedningen* anser att sistnämnda stycke kan utgå, eftersom det inte ger någon verklig ledning och kanske inte kan genomföras i alla slags ärenden.

Överväganden

Det partsbegrepp som utformats i 4 § är snävt och innefattar inte alla som enligt gällande rätt är berättigade att besvära sig över beslutet i ärendet. Skälen för att inte erkänna envar som beslutet i ett ärende rör som part under ärendets handläggning har närmare utvecklats i övervägandena under 4 §. Samma skäl gör sig inte gällande vid avvägningen av kretsen av besvärsberättigade. Den bör vara så vid som besvärssakkunniga föreslår.

Det skulle naturligtvis vara tilltalande om denna krets som länsskolnämnden i Älvsborgs län önskar kunde anges mera konkret. De saklegitimerande intressena i förvaltningsärenden är emellertid mångskiftande och under ständig förändring. Man nödgas därför falla tillbaka på den vedertagna tyvärr tämligen intetsägande abstrakta beskrivningen »den som beslutet angår».

I enlighet med det sagda anges besvärsrätt tillkomma dels part, dels annan som beslutet angår, i båda fallen under förutsättning att beslutet går vederbörande emot.

Om anmälare i disciplinmål anses böra ha besvärsrätt såsom kammarrätten satt i fråga, bör det ordnas genom regler i specialförfattning, såsom statstjänstemannalagen och skolstadgan.

Den vittsyftande frågan om allmänna ombud m. m. kan uppenbarligen inte lösas inom ramen för förevarande lagstiftning. I stället får man gå fram områdesvis och, såsom senast skett inom uppbördsförvaltningen, inrätta allmänna ombud.

Den utpräglat processtekniska frågan om besvärstalans omfattning lämpar sig heller inte för reglering i en lag med så begränsad målsättning som den förevarande och torde för övrigt vara av tämligen underordnat intresse i ett rent administrativt besvärsförfarande. Det är först hos förvaltningsdomstol som den får verklig aktualitet.

Vad besvärssakkunniga föreslog om kommunal myndighets besvärsrätt bör däremot behållas i den nya lagtexten.

Besvärssakkunnigas lagtext

11 kap. 9 §.

Beslut länder utom i fall som i andra stycket sägs till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft. Myndigheten äger dock för särskilt fall förordna, att beslut icke skall gälla, förrän det vunnit laga kraft.

Slutligt beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, blir gällande först då laga kraft inträtt. Där myndigheten för visst fall finner det av synnerliga skäl påkallat, äger den dock förordna, att beslut av angivet slag skall lända till omedelbar efterrättelse.

17 kap. 4 §.

Alltefter omständigheterna äger besvärsmyndighet, med verkan längst intill dess ärendet avgjorts, förordna, att det överklagade beslutet skall lända till efterrättelse oberoende av laga kraft eller att det icke skall äga tillämpning. Framställt yrkande om sådant förordnande skall skyndsamt upptagas till avgörande.

Förvaltningslagen

21 §.

Besvärsmyndighet kan förordna att överklagat beslut icke får tillämpas innan besvären prövats. Yrkande om sådant förordnande skall behandlas skyndsamt.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 465–472, 603–604.

I RÅ 1965 ref. 40 har regeringsrätten funnit att inhibition kan meddelas i mål rörande besvär över byggnadsnämnds beslut att meddela byggnadslov.

Litteratur

Strömberg, Förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet, Förvaltningsrättslig tidskrift 1961 s. 245.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 472–476, 604–607)

De beslut, som framför allt tilldrar sig upp-

märksamheten när tidpunkten för inträdet av ett besluts rättsverkningar diskuteras, är beslut som utövar rättsverkningar, vilka förändrar enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden på ett för honom ogynnsamt sätt, t. ex. minskar hans personliga eller ekonomiska rörelsefrihet eller nödgar honom till prestationer av olika slag. Frågan om när sådana beslut bör lända till efterrättelse kan emellertid inte betraktas enbart från synpunkten av den förpliktades rättsskydd. Också enskild motparts intressen bör beaktas. Men framför allt måste hänsyn tas till allmänna intressen och de behov av snabbt och effektivt handlande som de ger upphov till.

Besvärssakkunniga tolkar gällande rätt så att gynnande beslut in dubio länder till omedelbar efterrättelse, medan förpliktande beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, in dubio inte länder till efterrättelse förrän laga kraft inträtt. Förpliktande beslut, som innebär att någon skall underlåta något, dvs. förbud, länder dock in dubio till efterrättelse omedelbart. Besvärssakkunniga stryker emellertid under att det särskilt såvitt gäller de förpliktande besluten är fråga om tämligen vaga presumtioner och att åtskillig osäkerhet råder på området. Rättsläget utgör resultatet av en praktisk utveckling och förefaller i och för sig ändamålsenligt. För besvärssakkunniga har det framstått som angeläget att större klarhet och stabilitet skapas.

En huvudregel som innebär att beslut länder till omedelbar efterrättelse synes besvärssakkunniga mest representativ för rättsläget. Klart är dock också att myndighet bör ha rätt att för särskilt fall förordna att laga kraft skall inväntas innan beslut länder till efterrättelse.

Även om avvikande bestämmelser inte kan undvaras i speciallagstiftning bör i lagen om förvaltningsförfarandet också tas in allmänna föreskrifter vilka tar sikte på sådana beslut beträffande vilka den föreslagna huvudregeln normalt inte skall gälla. Värdet av den allmänna regleringen skulle i hög grad försvagas, om det överläts helt åt speciallagstiftningen att reglera vad som i själva verket är centralt från rättssäkerhetssynpunkt i sammanhanget.

Förbud är vanligen betingade av ordnings- och säkerhetsintressen och förfelar lätt sin verkan, om de inte länder till omedelbar efterrättelse. Detsamma gäller regelmässigt beslut om återkallelse av gynnande beslut. Beträffande beslut, som förpliktar någon att göra eller tåla något eller som angår ansvar, kan dock generellt inte göras gällande att ett effektivitetsintresse överväger. I stället framträder här regelmässigt ett så starkt behov av rättsskydd för den enskilde att man bör utgå från att besluten i fråga i princip inte bör gälla förrän laga kraft åkommit. Styrkan av skälen för laga krafts inväntande växlar emellertid inom vida marginaler. Beslut om omhändertagande av farliga alkoholister och av smittbärare måste t. ex. verkställas omedelbart. Detsamma gäller interimistiska beslut, beslut om tvångsmedel och beslut om säkerhetsåtgärder. Beslut under förfarandet torde över huvud taget generellt böra följa huvudregeln om omedelbar giltighet. Slutsatsen blir att förpliktande slutliga beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller angår ansvar, skall följa en egen huvudregel om att de inte skall gälla förrän laga kraft inträtt. För visst fall bör myndigheten dock äga förordna om omedelbar efterrättelse. Med tanke på de starka rättsskyddsintressen som regelmässigt gör sig gällande bör dock för sådant förordnande fordras synnerliga skäl.

I den mån risk finns för att villrådighet kan uppkomma om när ett beslut blir verksamt, bör beslutet förses med uppgift om när det träder i tillämpning.

Besvär utövar inte suspensiv verkan. Skall ett beslut lända till omedelbar efterrättelse, utövar det därför sina verkningar, även om besvär anförs. För den som klagar över ett sådant beslut kan det vara av stor betydelse att det inte länder till efterrättelse förrän saken blivit slutgiltigt bedömd besvärsvägen. Besvärssakkunniga pekar särskilt på när beslutets rättsverkningar är av den karaktär att det är svårt och eller rent

av omöjligt att sedan de väl trätt i tillämpning återställa det rättsläge som rådde dessförinnan. Rättsverkningarna kan också vålla skada som inte är ersättningsgill även om beslutet sedermera upphävs. Man står inför frågor som är av väsentlig betydelse för den enskildes rättsskydd. I besvärsrätten bör inrymmas en rätt att påkalla särskild prövning av spörsmålet om när överklagat beslut skall lända till efterrättelse. Besvärsmyndigheten bör ges befogenhet att meddela interimistiskt beslut i exigibilitetsfrågan. I regel blir det fråga om inhibition, dvs. uppskjutande av beslutets rättsverkningar. Besvärssakkunniga anför emellertid att det ibland också kan behövas interimistiskt förordnande om att överklagat beslut skall lända till omedelbar efterrättelse. Besvärssakkunniga tänker här särskilt på klagandens motparts intressen.

Behovet av inhibition bör prövas inte bara på framställning av klaganden utan också ex officio.

Remissyttrandena

Frågan huruvida vid avsaknad av författningsregler därom ett beslut kan verkställas, fastän det inte vunnit laga kraft, är oklar inom såväl doktrin som praxis framhåller *Svea hovrätt*. Förhållandet synes ha skapat osäkerhet hos myndigheterna. Hovrätten finner därför ett klargörande i lag påkallat. Övervägande praktiska skäl talar enligt hovrättens mening för den av besvärssakkunniga föreslagna lagtekniska lösningen. *Försäkringsinspektionen* hälsar med tillfredsställelse att förslaget innehåller en regel i ifrågavarande ämne och säger sig inte ha något att erinra mot detsamma. *Länsstyrelsen i Gotlands län* förklarar också att intet är att erinra mot regeln. *Nykterhetsnämnderna riksförbund* uttalar att den föreslagna regeln inte skulle medföra någon ändring i nu rådande förhållanden inom nykterhetsvårdens område men att vissa slag av ärenden bör kunna generellt tas undan från tillämpningsområdet, t. ex. beslut om någons avstängning från rätt till rusdrycksinköp.

Kammarkollegiet finner formuleringen »länder – – – till efterrättelse» mindre lämplig åtminstone när det är fråga om vissa slag av gynnande beslut. Härom anför kammarkollegiet.

Uttrycket kan nämligen leda till föreställningen hos en enskild sökande att han genast kan handla i enlighet med beslutet utan att därigenom löpa någon ekonomisk risk; han kan t. ex. förledas att omedelbart göra vissa ekonomiska dispositioner, som bli onyttiga om beslutet skulle ändras. I ett fall där vederbörande handlat på angivet sätt och beslutet sedermera ändras eller undanröjes torde ett eventuellt krav på ersättning för förlust till följd av de redan gjorda investeringarna i allmänhet bli avvisat. Det kan icke förutsättas att beslutsmyndigheten alltid skall kunna förutse en dylik situation och förebygga den genom att förordna om laga krafts avvaktande (s. 475 n).

De sakkunniga synas själva icke ha varit främmande för att uttrycket »länder – – – till efterrättelse» för vissa slag av beslut passar mindre väl. Sålunda sägs i motiven (s. 467 n) att om någon erhållit byggnadslov enligt 54–59 §§ BySt, anses detta »kunna tagas i anspråk» genast.

Nu ifrågavarande paragraf kunde i förevarande del förslagsvis formuleras sålunda: »Beslut må, utom i fall som i andra stycket sägs, verkställas av myndighet eller, där det innebär medgivande för annan att göra något, tagas i anspråk av denne utan hinder av att det ej äger laga kraft.» Då det icke sällan kan vara fråga om gynnande beslut, som förutsätta ekonomiska investeringar, kunde i tydlighetens intresse till huvudregeln lämpligen också fogas en punkt utsägande att, om vederbörande tar beslutet i anspråk innan det vunnit laga kraft, detta sker på hans egen risk.

Länsstyrelsen i Jämtlands län önskar uttrycket »laga kraft» utbytt mot »utan hinder av att besvär anförts». Som skäl åberopas att res judicata saknas.

Med den vidsträckta tillämpning som besvärssakkunniga föreslagit för lagen om förvaltningsförfarandet torde det enligt *regeringsrättens ledamöter* vara en riktig avvägning att som huvudregel stadga att beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft. Samtidigt uttalas emellertid att behovet av generell reglering inte torde vara särskilt stort och att frågan

därför skulle kunna lämnas oreglerad. Också *arbetarskyddsstyrelsen* ifrågasätter om det inte närmare bör övervägas om frågan skall regleras generellt eller genom speciallagstiftning.

Patent- och registreringsverket och *generaltullstyrelsen* ger exempel på beslut från sina förvaltningsområden för vilka de föreslagna reglerna inte passar. *Lagberedningen* befarar att reglerna kan vara opraktiska i åtskilliga fall.

Länsstyrelsen i Malmöhus län förklarar sig närmast vara av den uppfattningen att bestämmelsen i andra stycket om att beslut inte skall lända till efterrättelse förrän det vunnit laga kraft bör göras till huvudregel och att från denna huvudregel bör stadgas erforderliga undantag.

Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund intar samma ståndpunkt och motiverar denna sålunda.

Redogörelsen för gällande rätt (s. 465–471) är svagt underbyggd och delvis missvisande. Sålunda omnämnes ej, att uttryckliga bestämmelser om att laga kraft kräves för verkställbarhet är ytterst sällsynta, och att särskilda stadganden om verkställbarheten i stort sett ansetts erforderliga endast när man velat möjliggöra omedelbar verkställighet, något som tyder på att lagstiftaren utgått från en förutsatt huvudregel att verkställbarheten förutsätter laga kraft. Ej heller omnämnes, att förefintliga bestämmelser ofta avser samtliga typer av beslut enligt en viss författning; i allmänna ordningsstadgan 27 § och hälsovårdsstadgan 86 § ges sålunda gemensamma regler om verkställbarheten av föreläggande, förbud, tillstånd och normbeslut. De skillnader mellan sistnämnda olika beslutstyper, som de sakkunniga tror sig kunna iakttaga, torde i själva verket till stor del i stället vara att hänföra till de olika författningarnas allmänna syften.

De sakkunniga synes alltför mycket ha tillgodosett effektivitetskravet på rättssäkerhetens bekostnad, när de uppställt omedelbar verkställbarhet som huvudregel. Anmärkningsvärt är även, att de sakkunniga föreslagit en lösning rakt motsatt den, som valts i andra moderna lagar på området, såsom den finska lagen 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden (14 §) och den västtyska Verwaltungsgerichtordnung 1960 (§ 80). De sakkunniga har visserligen föreslagit en undantagsregel rörande beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar. Det är svårt att förstå, varför denna undantagsregel ej skall omfatta även andra beslut, som ingriper i enskilds rätt eller frihet, såsom förbud och återkallelser av gynnande beslut.

Frågans lösning är väsentligen ett lagstiftningstekniskt problem, eftersom vidsträckta undantag måste stadgas, vilken huvudregel man än väljer. En någorlunda rationell lösning vore, att man i lagen om förvaltningsförfarandet i princip kräver laga kraft som förutsättning för besluts verkställbarhet, dock med undantag för dels vissa beslut, som enligt sakens natur måste kunna gå i omedelbar verkställighet (särskilt oöverklagbara beslut, beslut som kan överklagas under obegränsad tid, gynnande beslut som ej kan överklagas av annan än sökanden, avslagsbeslut, interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder), dels beslut som rör upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. I övrigt bör uppställandet av undantagsregler kunna överlåtas åt speciallagstiftningen. Även normbeslut, som av de sakkunniga behandlas i 12 §, bör omfattas av en sådan allmän regel om verkställbarheten.

Uttrycket »omedelbar efterrättelse» i slutet av 9 och 12 §§ är måhända ej helt adekvat, då ett förpliktande beslut i varje fall måste delgivas eller kungöras, innan det kan lända till efterrättelse.

Drätselkammaren i Karlstad finner det lämpligare med en regel som stadgar, att beslut inte skall lända till efterrättelse förrän det vunnit laga kraft med rätt för beslutsmyndigheten att förordna att beslutet skall lända till omedelbar efterrättelse.

JK uttalar sig till förmån för ett allmänt stadgande om besvärsmyndighets befogenhet att besluta inhibition. Eftersom gällande rätts innebörd på denna punkt inte torde vara helt klar, skulle en sådan regel enligt JK vara av värde. *Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* föreslår vissa redaktionella ändringar, nämligen att uttrycken »utan hinder av att det ej vunnit laga kraft» och »att det intill dess annorlunda förordnas inte skall äga tillämpning» kommer till användning.

Överväganden

I remissyttrandena har framförts tvivel rörande möjligheterna att på ett i allo ändamålsenligt och från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt i en allmän lag reglera

frågan om *när ett förvaltningsbeslut skall träda i tillämpning*. Denna fråga har därför ansetts inte böra göras till föremål för lagstiftning i förevarande lag så mycket hellre som avsaknaden av allmänna regler hittills inte vållat några större olägenheter. De allmänna riktlinjer som besvärssakkunniga dragit upp torde i sin mån bidra till en ytterligare stabilisering av rättsläget och rättspraxis torde längre fram ge säkrare underlag för kodifiering. Uppmärksamheten torde därför nu i stället böra koncentreras på den korrektiva sidan av den rättsskyddsfråga som det här gäller. Uppenbart är att reglerna härom hör hemma bland de särskilda bestämmelserna för vissa partsärenden.

Det måste godtas att förvaltningsbeslut i stor omfattning tillåts träda i tillämpning utan avbidan på att tiden för överklagande utgår. Saknas fog för överklagande, är detta helt invändningsfritt. Men finns fog för klagan, föreligger risk att den mot vilken beslutet riktar sig gör en rättsförlust genom de verkningar beslutet utövar, innan det upphävs av besvärsmyndigheten, i synnerhet om det som görs inte går att göra ogjort eller eljest är irreparabelt. I möjligaste mån bör sådana följder förebyggas till skydd för den enskildes rätt. Det radikalaste botemedlet vore att tillägga *själva överklagandet suspensiv verkan*. Det låter sig dock uppenbarligen inte göra generellt av hänsyn till de intressen som föranlett att besluten gjorts omedelbart verksamma. Någon annan lösning står därför i praktiken inte till buds allmänt sett än att göra *inhibitionen* beroende av särskild prövning från fall till fall.

En klagan är en begäran om rättsskydd. Det kan med tanke härpå någon gång vara naturligt att anta, att ett överklagande, även om det inte sägs uttryckligen, innefattar begäran om inhibition. Det bör därför i och för sig inte fordras särskilt yrkande för att besvärsmyndigheten skall få förordna om inhibition. Å andra sidan kan det inte begäras av besvärsmyndigheterna att de *ex officio* överväger inhibitionsfrågan särskilt i varje ärende. Endast i fall, där det är fullständigt uppenbart att inhibition behövs för att det skall vara någon mening med besvärsprövningen, torde ex officio-ingripande kunna förväntas. Framställs särskilt *yrkande* om inhibition, bör besvärsmyndigheten givetvis vara skyldig att pröva detta yrkande och göra det skyndsamt.

Av besvärssakkunnigas genomgång av gällande rätt framgår att det i vissa fall följer omedelbart av författning att ett beslut skall träda i tillämpning utan hinder av klagan. I andra fall har det i författning getts särskilt bemyndigande åt beslutsmyndigheten att från fall till fall förordna om sådan tillämpning. Slutligen kan vederbörande författning ha lämnat helt oreglerat när beslut enligt författningen skall träda i tillämpning. Med ledning av praxis och allmänna principer avgörs då om beslutet kan träda i tillämpning utan hinder av klagan eller om klagotidens utgång och, om besvär anförts dessförinnan, utgången i besvärsärendet skall avvaktas. Mot bakgrund av detta rättsläge har lagtexten utformats.

Yrkande om *inhibitionens motsats* förekommer så sällan i besvärsärenden att någon särskild föreskrift därom knappast kan vara påkallad. Lagtexten har därför begränsats till behandling av inhibitionsfrågan.

Besvärssakkunnigas lagtext

14 kap. 1 §.

Den, som vill anföra förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär över myndighets beslut, skall inom tre veckor från den dag, då beslutet tillkännagavs honom, till myndigheten inkomma med besvärsinlaga, dock att vid talan mot kommunal myndighets beslut

Förvaltningslagen

22 §.

Den som vill klaga genom besvär skall göra det skriftligen. Klagoskriften skall ges in hos den myndighet, vars beslut överklagas. Vid besvär till statlig myndighet över kommunal myndighets beslut skall klagoskriften dock ges in hos den statliga myn-

Besvärssakkunnigas lagtext

hos länsstyrelse besvärsinlagan skall ingivas till länsstyrelsen.

För förvaltningsbesvär över beslut under förfarandet, som icke meddelats i samband med slutligt beslut, gäller dock en besvärstid av en vecka från den dag, då beslut vari ändring sökes tillkännagavs klaganden.

14 kap. 2 §.

Menighet äger för anförande av förvaltningsbesvär över slutligt beslut tillgodonjuta två veckor längre besvärstid än den i 1 § första stycket föreskrivna.

14 kap. 3 §.

Klagan över beslut, varigenom någon tillfälligt berövas friheten, är ej inskränkt till viss tid.

14 kap. 6 §.

I besvärsinlaga, vilken skall ställas till besvärsmyndigheten, skall klagande uppgiva:

1) det beslut mot vilket talan föres;

2) i vilken del beslutet överklagas och den ändring däri, som klaganden yrkar; samt

3) grunderna för sin talan, därest de ej framgå av vad han tidigare andragit i saken.

Klaganden skall i besvärsinlagan i erforderlig omfattning utveckla sin talan samt, där han önskar, att myndigheten skall föranstalta om viss utredning eller sammanträde för muntlig handläggning, angiva detta, så ock vid inlagan foga de tidigare ej förebragta bevis, vilka han vill åberopa och som äro för honom tillgängliga.

Förvaltningslagen

digheten.

Klagoskriften skall ha kommit in till vederbörande myndighet inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet genom expedition med besvärshänvisning.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 546–551, 555–556, 562–565.

Besvär över pastorsämbetets beslut i kyrkobokföringsärende skall enligt 45 § folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198) ges in till besvärsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen eller domkapitlet. Har besvären getts in till annan länsstyrelse än den som skall pröva besvären, utgör detta inte hinder mot att de prövas. Enligt 46 § samma förordning skall besvär över lokal skattemyndighets beslut i ärende om mantalsskrivning ges in till länsstyrelsen. Beträffande besvär som getts in till fel länsstyrelse gäller detsamma som sagts nyss. Beträffande besvär över länsstyrelses eller domkapitels beslut hos kammarrätten eller Kungl. Maj:t föreskrivs däremot i 49 § förordningen att de skall ges in hos den myndighet som meddelat beslutet.

I skrivelse den 18 november 1966 till statsrådet och chefen för inrikesdepartementet har länsstyrelsen i Älvsborgs län efter en redogörelse för gällande regler om hos vil-

ken myndighet besvär skall ges in anhållit att följande tas upp till övervägande.

Såvitt länsstyrelsen kan finna, skulle åtskilliga fördelar erhållas, om besvär över förvaltande myndighets beslut i samtliga fall, då så kan ske, finge inges till den myndighet, vilkens beslut överklagas, och icke till besvärsmyndigheten. Bland annat skulle därvid exempelvis länsstyrelse slippa att, på sätt framgår av bilagda fotostatkopia, hos inrikesdepartementet anhålla om bevis, huruvida besvär anförts över länsstyrelses beslut i tjänstetillsättningsärenden. Förutom tidsvinsten skulle en arbetsbesparing ske både i departement och länsstyrelse. Vidare skulle besvärsmyndigheten icke behöva remittera besvärsskrifterna för förklaring, vilket också medför viss arbetsbesparing. Slutligen skulle allmänheten vinna på att kunna inlämna besvärsskriften till den myndighet, över vilkens beslut besvär anföres. Vinsten skulle vara särskilt betydelsefull i fall av tidsnöd.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 551–556, 565–568)

Besvärssakkunniga föreslår att bestämmelserna i 1954 års besvärstidslag inarbetas i lagen om förvaltningsförfarandet utan egentliga sakliga ändringar. De förutsätter att besvärstidslagen upphävs när lagen om förvaltningsförfarandet träder i kraft. Besvärssakkunniga tänker sig vidare att gemensamma regler om besvärstid skall meddelas för förvaltningbesvär och kommunalbesvär.

I fråga om den längre besvärstid – fem veckor – som enligt besvärstidslagen gäller för menighet erinrar besvärssakkunniga om att den är betingad av de praktiska svårigheter som kan möta, då det gäller att inom så kort tid som tre veckor utlysa sammanträde med menighetens beslutande organ angående överklagandefrågan, hålla sammanträde samt justera beslutet. Dessa praktiska svårigheter kan visserligen undvikas genom att beslutanderätt i överklagandefrågan medelst författningsföreskrift eller fullmakt – generell eller för särskilt fall – tilläggs menighetens styrelse eller annat verkställande organ. Men det finns menigheter som saknar verkställande organ, påpekar besvärssakkunniga, och nämner jord-, vatten-, fiske- och vägrättsliga samfälligheter. Det kan även tänkas att en kommunalrättslig menighet eller annan menighet, som har styrelse eller annat verkställande organ, vill förbehålla beslutanderätten i överklagandefrågan för sitt representativa organ. Besvärssakkunnigas slutsats blir att visst behov fortfarande finns av en längre besvärstid för menighet än den vanliga treveckorstiden, dock endast i fråga om förvaltningsbesvär.

I anslutning till vad som föreslagits i fråga om förvaltningsbesvär över beslut under förfarandet föreslår besvärssakkunniga en kortare besvärstid av en vecka för sådana till förebyggande av onödiga dröjsmål med ärendets handläggning.

Besvärstiderna skall räknas från den dag då beslutet tillkännagavs klaganden. För kommunalbesvärens del betyder detta enligt besvärssakkunnigas tolkning den dag då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagavs på kommunens anslagstavla.

Eftersom beslutsmyndighetens utlåtande över besvären erfarenhetsmässigt i regel inte kan undvaras, ter det sig enligt besvärssakkunniga naturligt att åt beslutsmyndigheten uppdra inte bara att avge sådant utlåtande utan även att i samband därmed vidta vissa förberedande utredningsåtgärder. För sin rationella tillämpning förutsätter nämnda ordning att besvärsinlagan ges in direkt till beslutsmyndigheten. Beslutsmyndigheten kan då också lättare överblicka när ett beslut vinner laga kraft. Besvärssakkunniga föreslår därför som huvudregel att besvärsinlagan skall ges in till beslutsmyndigheten. De anser dock inte att tiden ännu är inne att ändra på den ordning som gäller för ingivande av besvär över kommunal myndighets beslut. Sådana besvär föreslås därför fortfarande skola ges in hos länsstyrelsen.

I lägen, där det får anses ankomma på vederbörande myndighet att oavlåtligen bedöma huruvida ett frihetsberövande skall bestå eller ej, talar praktiska hänsyn för att den som berövats sin frihet skall äga att utan tidsinskränkning klaga över frihetsberövandet. För sådan klagan föreslås därför ingen tidsfrist skola gälla.

Besvärssakkunniga förutsätter att besvärs-

talan alltid skall föras skriftligen. I lagtexten kommer detta inte till uttryck på annat sätt än genom att det sägs att klaganden skall komma in med en inlaga. På anförda skäl föreslår besvärssakkunniga vidare de regler om sådan inlagas innehåll som upptagits i 14 kap. 6 §.

Remissyttrandena

Enhetliga regler om tid och sätt för fullföljande av talan mot myndighets beslut i ärende är ägnade att främja medborgarnas rättsskydd, framhåller *Svea hovrätt*. Undantag från de föreslagna allmänna bestämmelserna bör enligt hovrättens mening medges bara när starka skäl föreligger.

Riksvärderingsnämnden förordar att de föreslagna bestämmelserna görs direkt tillämpliga i rekvisitions- och förfogandeärenden, medan *riksförsäkringsverket, generaltullstyrelsen* och *patent- och registreringsverket* gör gällande att behov av avvikande regler föreligger för deras förvaltningsområden.

Om *delgivningsdagen som utgångspunkt* för besvärstidens beräkning anför *patent- och registreringsverket* och *lagberedningen* att beslutsdagen i vissa fall bör väljas som utgångspunkt i stället för delgivningsdagen. Patentverket säger sig inte kunna bemästra det stora antalet ärenden och beslut vid verket utan en sträng rationalisering av arbetet till vilken bl. a. hör att besvärstiden beräknas från beslutsdagen.

Domstolskommittén påpekar att, om delgivningsdagen tas till utgångspunkt för besvärstidens beräkning, utgångspunkt kommer att saknas i fall då myndigheten funnit uppenbart obehövligt att tillkännage parten beslutet.

Svea hovrätt tar upp frågan om utgångspunkten för *besvärstidens beräkning i kommunalbesvärsmål* och finner det erforderligt att antingen de föreslagna allmänna bestämmelserna kompletteras med föreskrift om utgångspunkten för besvärstid vid kommunalbesvär eller också regeln i kommunallagarna kvarstår som en från bestämmelserna avvikande regel.

Kammarrätten finner *längden av den besvärstid* som föreslagits för överklagande av beslut under förfarandet, en vecka, alltför knappt tillmätt.

Besvärssakkunnigas förslag att besvär normalt skall *ges in till beslutsmyndigheten* får enligt *regeringsrättens ledamöter* i och för sig anses som en ändamålsenlig ordning. Under förutsättning att lagen får det mera begränsade tillämpningsområde som ledamöterna förordat, kan vidare enligt deras mening antas att beslutsmyndighet äger tillräckliga administrativa kvalifikationer för den uppgift att biträda med utredningen i besvärsmålet som enligt förslaget skall ske i anslutning till besvärens mottagande. Den olägenhet, som följer med ordningen och som innebär att besked måste inhämtas från både beslutsmyndigheten och besvärsmyndigheten av den som vill ha uppgift om huruvida ett beslut vunnit laga kraft, synes ledamöterna inte vara så stor att den mera väsentligt förringar fördelarna med förslaget. Detta tillstyrks också av *Svea hovrätt, statskontoret, försäkringsinspektionen, patent- och registreringsverket, statens jordbruksnämnd, förvaltningsdomstolskommittén* och *SR*. Mot bakgrund av den organisatoriska utvecklingen inom kommunalförvaltningen ifrågasätter *Svea hovrätt* i sitt yttrande om det verkligen är erforderligt att ha en särregel om ingivande av besvärsinlaga vid talan mot kommunal myndighets beslut, medan *förvaltningsdomstolskommittén* stryker under, att undantaget bör upphävas så snart kommunalförvaltningen allmänt fått en sådan organisation att det inte längre kan anses påkallat.

Överåklagaren i *Göteborgs åklagardistrikt* ställer frågan om det är adekvat att använda termen inge, när det inte längre är fråga om att personligen överlämna inlagan.

I yttrandena från *statskontoret* och *patent- och registreringsverket* fästs uppmärksamheten på behovet av *aktiv övervakning* från besvärsmyndighetens sida över beslutsmyndighets handläggning av besvärsärenden. Patentverket efterlyser en bestämmelse som

ålägger beslutsmyndigheten att omedelbart underrätta besvärsmyndigheten om att besvär anförts.

Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt tar upp frågan var *besvär hos kommunal besvärsnämnd* i disciplinmål och tjänstetillsättningsärenden bör ges in. Den beslutande myndigheten kan för klaganden i sådana fall framstå som motpart. Det synes därför överåklagaren psykologiskt oriktigt att besvärsinlagan ges in till denna. Den bör i stället ges in till besvärsnämnden. Samma uppfattning företräder *besvärsnämnderna i Malmö* och i *Uppsala.*

Med framhållande av att nuvarande ordning, enligt vilken beslutsmyndighetens förberedande handläggning av besvärsmål verkställs efter *remiss från besvärsmyndigheten,* har den fördelen att besvärsmyndigheten kan kontrollera besvärsärendenas handläggning, uttalar *arbetarskyddsstyrelsen* sig för dess behållande. Styrelsen tillägger att omgången med remisser inte kan sägas nämnvärt fördröja ärendenas handläggning. *Statens hyresråd* upplyser att många hyresnämnder på mindre orter saknar eget kansli och att svårigheter därför kan uppkomma att genomföra den föreslagna ordningen på detta förvaltningsfält. *Arbetsmarknadsstyrelsen* framför det skälet mot ordningen att det kan verka förvirrande för allmänheten, som inte är så bevandrad i administrativa förhållanden, att en inlaga skall ställas till en myndighet men ges in till en annan. Viss risk föreligger också enligt styrelsens mening för att tilliten till besvärsförfarandet påverkas av att utredningen av ärendena synbarligen kommer att huvudsakligen skötas av beslutsmyndigheten. Skall ordningen genomföras bör den i varje fall kompletteras med en skyldighet för beslutsmyndigheten att anmäla inkomna besvär hos besvärsmyndigheten. *Lagberedningen* bedömer det som mer betryggande för den som klagar att han ger in besvärsskriften hos överordnad instans. Beredningen erinrar också om att besvär som ges in till beslutsmyndigheten kan bli liggande till följd av arbetsbalans, oordning eller andra skäl eller i värsta fall undanstickas. Beredningen är därför inte övertygad om det lämpliga i att fullföljdsinlagor m. m. alltid skall ges in till beslutsmyndigheten.

Kammarkollegiet uppehåller sig utförligt vid de olika skälen för och emot den föreslagna ordningen. Kollegiet anför bl. a. följande.

De första momenten i handläggningen av ett besvärsmål eller besvärsärende utgöras vanligen av dels en prövning av om klagandens yrkanden äro entydiga och dels en åtminstone preliminär granskning av att i övrigt formella förutsättningar finnas för sakprövning av klagomålen. Åtskilliga av statsförvaltningens myndigheter eller beslutsorgan äro och torde för överskådlig framtid förbli mindre väl ägnade att göra en dylik formalprövning. Besvärsmyndigheten kommer här att generellt vara väsentligt överlägsen. Vad härefter gäller den sakliga utredningen av besvärsärendet inrymmer detta ett bestämmande av vilka motparter eller presumtiva motparter till klaganden som skola höras i saken. Om besvären ingivas till besvärsmyndigheten får denna möjlighet att alltifrån handläggningens början utöva ett bestämmande inflytande i detta hänseende. Också i andra hänseenden måste det för besvärsmyndigheten ofta vara ett intresse att kunna från början leda utredningen av ärendet eller målet.

Sammanfattningsvis vill kollegiet uttala att en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan beslutsmyndighet och besvärsmyndighet enligt kollegiets mening icke i och för sig kräver, att besvärsinlaga skall ingivas till förstnämnda myndighet. En samlad bedömning av de skäl, som tala för vartdera av här diskuterade alternativ, ger snarare till resultat att såsom huvudregel bör gälla att besvärsinlaga skall ingivas till besvärsmyndigheten.

Sveriges lantbruksförbund och *Svenska kommunförbundet* är av samma mening. Sistnämnda förbund åberopar som skäl särskilt att hur snabbt ett inhibitionsyrkande än underställs onödig tidsutdräkt torde kunna vållas genom omgången över beslutsmyndigheten, något som bör undvikas särskilt i fråga om mål som avser administrativa frihetsberövanden.

Vad angår den längre besvärstiden för menighet anför *förvaltningsdomstolskommittén, länsskolnämnden i Älvsborgs län* och *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* att, om den skall gälla också för jord-, vatten-, fiske-, jakt- och vägsamfälligheter, det bör anges i lagtexten. Det är enligt *lantmäte-*

ristyrelsen av ej oväsentlig praktisk betydelse att regeln tillämpas på sådana samfälligheter. *Förvaltningsdomstolskommittén* föreslår att ett utbyte av termen »menighet» mot »menighet eller samfällighet» övervägs.

Försäkringsdomstolen uttalar följande.

I anledning härav vill domstolen framhålla att begreppet menighet är svårtolkat och i allmänhet obegripligt för den enskilde parten. Missuppfattningar om begreppets innebörd har någon gång lett till att enskilda personer (jämför uttrycket menig man) samt ideella föreningar och andra, som trott sig vara menigheter, har kommit att gå miste om klagorätten. Det vore därför av stort värde om särskilda bestämmelser rörande menighets besvärstid liksom i rättegångsbalken kunde undvaras. En undersökning, som närmare klarlade möjligheterna för menigheter att åtminstone reservationsvis anföra besvär inom en treveckorsfrist, skulle måhända visa att en förlängd besvärstid för dem icke är behövlig. Domstolen vill därför förorda ytterligare överväganden beträffande förevarande fråga.

Svea hovrätt anför för sin del bl. a.

Mot regeln i 2 § kan anmärkas att begreppet »menighet» visat sig vara svårbemästrat för rättspraxis, vilket framgår av redogörelsen på s. 548–550 i betänkandet. De sakkunniga har uttalat att svårigheter kan möta, när det gäller att inom kort tid ordna sammanträde med menighetens beslutande organ. Med anledning härav må erinras om det förhållandet, att de kommunala menigheterna har till sitt förfogande styrelser och nämnder samt i växande omfattning särskilda tjänstemän. Företrädare torde även i allmänhet finnas för andra menigheter än de kommunala. I regel bör därför ej möta någon svårighet att medhinna sammanträde med menigheten. Om så påkallas, torde för övrigt menighetens intressen kunna tillgodoses genom reservationsvis anförda besvär eller eventuellt genom ett av menigheten för nämnd eller befattningshavare meddelat uppdrag med befogenhet att föra talan för menigheten.

På grund av nu anförda omständigheter synes stadgandet i 2 § kunna utgå.

Tre ledamöter av regeringsrätten (regeringsråden Jarnerup, Walberg och Wieslander) framhåller att de skäl som anförts för en längre besvärstid för menighet inte motiverar någon längre besvärstid för kommunal styrelse. Anledning synes därför inte föreligga att längre låta kommunal styrelse såsom för närvarande är fallet äga samma besvärstid som menighet, även om den för talan i stället för det representativa kommunala organet.

Mot den föreslagna regeln att klagan över beslut, varigenom någon tillfälligt berövas friheten, ej är inskränkt till viss tid invänder *lagberedningen* att den kan föranleda tolkningssvårigheter. Det är inte klart vad som är »tillfälligt» när det gäller frihetsberövande. Vidare ifrågasätts om sådana åtgärder som reseförbud eller avflyttningsförbud skall anses innebära ett berövande av »friheten». *Domstolskommittén* och *förvaltningsdomstolskommittén* gör liknande erinringar. Sistnämnda kommitté tillägger att det kan ifrågasättas om det föreligger tillräckligt behov av en allmän regel i ämnet. Samma ståndpunkt företräder *länsstyrelsen i Jämtlands län* under hänvisning till att sådana frihetsberövanden som det gäller förekommer bara på ett fåtal områden.

Överväganden

I förevarande paragraf ges de bestämmelser, som är avsedda att träda i stället för föreskrifterna i 1954 års besvärstidslag. Bestämmelserna får såtillvida samma supplerande funktion som 1954 års besvärstidslag som de skall komplettera besvärsregler på annat håll genom att tillhandahålla föreskrifter om hos vilken myndighet besvären skall ges in och vilken besvärstid som skall gälla. Bestämmelsernas huvuduppgift blir dock att tillsammans med reglerna i 19 och 20 §§ om överklagbarhet och besvärsrätt fastlägga besvärsinstitutets grunder.

Det kan erinras om att paragrafens tillämpning inte begränsas till förvaltningsrättsliga partsärenden utan skall gälla förvaltningsärenden i allmänhet och att paragrafen är avsedd att tillämpas också när besvär skall anföras hos Kungl. Maj:t eller förvaltningsdomstol. Vidare kan påpekas att paragrafen utslutande hänför sig till förvaltningsbesvär.

Klagoskriften

Reglerna om klagosättet och klagotiden torde först böra göra klart att klagomålen skall avfattas skriftligen. Det bör stadgas att den som vill klaga genom besvär skall göra det skriftligen. Förvaltningslagen bör däremot inte belastas med detaljföreskrifter om klagoskriftens innehåll. De anvisningar, som behövs härom, synes med större fördel kunna ges i besvärshänvisningen. Det är orealistiskt att räkna med att en klagande studerar lagen, innan han författar sin klagoskrift. Utkast till en mall för besvärshänvisning finns på s. 213.

Klagoskriftens ingivande

Bland remissinstanserna har meningarna varit delade om vilket som är att föredra, ingivande till besvärs- eller beslutsmyndigheten. Vägande invändningar mot en huvudregel om ingivande till beslutsmyndigheten har gjorts av bl. a. arbetsmarknadsstyrelsen, lagberedningen och Svenska kommunförbundet. Uppenbart är att den föreslagna ordningen sätter samordningen mellan besvärs- och beslutsmyndigheternas verksamheter på ganska svåra prov. I synnerhet gäller det fall när besvären av formella skäl inte kan prövas i sak och bör vidarebefordras utan omgång till besvärsmyndigheten samt när besvären innehåller inhibitionsyrkanden som måste prövas av besvärsmyndigheten omedelbart. Sistnämnda fråga behandlas i övervägandena rörande 24 §. Det bör här också framhållas att synpunkten har störst praktisk betydelse vid klagan över lokal kommunal myndighets beslut och att för sådan klagan ingivande till besvärsmyndigheten är tänkt.

Som patentverket påpekat torde besvärsmyndigheten aktivt böra övervaka beslutsmyndighetens handläggning och som underlag härför ha fortlöpande rapporter om inkomna besvär. Allt detta är emellertid organisatoriska frågor som bör kunna klaras i administrativ väg. Anledning saknas att betvivla att det inte skulle kunna ske på ett tillräckligt snabbt och betryggande sätt i synnerhet som betydligt mindre krav ställs på beslutsmyndigheten enligt 24 § förvaltningslagen än enligt besvärssakkunnigas förslag. Med hänsyn härtill samt till de praktiska fördelar i form av inbesparing av remiss till beslutsmyndigheten som är förenade med ett ingivande till beslutsmyndigheten, har besvärssakkunnigas förslag om ingivande till beslutsmyndigheten ansetts böra föras vidare till förvaltningslagen som dess huvudregel. Ett ytterligare skäl för detta är att man vid lagstiftningen under det senaste årtiondet strävat efter kongruens med vad som gäller vid klagan hos allmän domstol enligt RB och siktat på att generellt införa ordningen. Den är därför redan genomförd i åtskilliga specialförfattningar. Att föreslå något annat skulle därför te sig inkonsekvent. Uppenbarligen kommer dock avvikande föreskrifter att behövas på en del områden, t. ex. i fråga om besvär över beslut av myndigheter som saknar kansli. För att det skall vara någon mening med en huvudregel om ingivande till beslutsmyndigheten bör den relativt undantagslöst gälla vid klagan hos Kungl. Maj:t över statsmyndighets beslut. Stannar man för att behålla nuvarande ordning med ingivande i vederbörande statsdepartement, blir den föreslagna huvudregeln så urholkad att den bör bytas ut mot en under sådana förhållanden mera verklighetspräglad huvudregel om ingivande till besvärsmyndigheten.

Med tanke på den kommunala självstyrelsen framstår det inte som lika naturligt att samordna en statlig besvärsmyndighets verksamhet med en kommunal beslutsmyndighets. Organisatoriska och psykologiska skäl talar mot att klagoskrifter, som riktar sig mot kommunala myndigheters beslut, ges in hos dessa. Besvärssakkunnigas förslag att sådana skrifter skall ges in hos statsmyndigheten har därför vidhållits. Regeln har generaliserats så att den gäller också vid klagan hos annan statsmyndighet än länsstyrelse.

Besvärstid

För närvarande gäller samma besvärstid för klagan över *beslut under förfarandet* som för klagan över slutliga beslut. Några mera

påtagliga olägenheter synes detta inte vålla. Under sådana förhållanden föreligger knappast tillräckliga skäl att komplicera klagoordningen genom skilda klagofrister för de två slagen av beslut. En gemensam besvärstid bör också i fortsättningen kunna gälla.

På de av försäkringsdomstolen och Svea hovrätt anförda skälen bör den särskilda längre *besvärstiden för menighet* utgå. Det kan särskilt erinras om att besvärssakkunniga ville behålla den främst med tanke på de fastighetsrättsliga samfälligheterna. För dessa anses den längre besvärstiden emellertid inte gälla för närvarande. Några egentliga olägenheter härav har inte förmärkts för samfälligheternas del. Att under sådana förhållanden belasta klagoordningen med en specialfrist för samfälligheter synes inte försvarligt.

Delgivningsdagen

Liksom enligt 1954 års besvärstidslag bör klagotiden räknas från delgivningsdagen. Där beslutsdagen av särskilda skäl i stället bör gälla som utgångspunkt för klagotiden, blir det vederbörande specialförfattnings uppgift att ge en regel härom. Besvärstidslagens föreskrift har vållat tolknings- och tillämpningssvårigheter i det att tvekan rått om vilka krav som skall ställas på en underrättelse till part för att den skall kunna betraktas som delgivning, t. ex. om det skall räcka med ett muntligt besked, meddelande på anslagstavla eller allmängörande av protokoll och om det måste vara individuell formlig delgivning av en skriftlig expedition samt om denna måste innehålla besvärshänvisning för att delgivningen skall anses fullbordad. Till undanröjande av all tvekan föreslås att klagotiden räknas från den dag klaganden fick del av beslutet genom expedition med besvärshänvisning. Härigenom vinns för sådana partsärenden, på vilka 14–21 §§ är tillämpliga, också korrespondens med föreskriften i 17 §.

Krav på delgivning motsvarande dem som ställs i 17 § torde i allmänhet inte uppställas i andra förvaltningsärenden. Någon motsvarande korrespondens mellan den nyss föreslagna föreskriften om klagotidens beräkning och bestämmelser om beslutsdelgivning i specialförfattningarna är därför knappast att räkna med. Inte desto mindre torde samma huvudregel böra upprätthållas i fråga om besvärstidens beräkning, vare sig formlig delgivning uttryckligen föreskrivits i en författning eller skall ske på grund av 17 § förvaltningslagen eller inte är stadgad. Av rättssäkerhetsskäl bör den som vill överklaga ett beslut i princip inte vara skyldig att iaktta annan frist än sådan som beräknas från en formlig delgivning av expedition med besvärshänvisning. I princip bör besvär då heller inte kunna avvisas på grund av försutten tid i andra fall än då fristen kan räknas från sådan utgångspunkt, såvida inte specialregler angett annan begynnelsepunkt, t. ex. anslagsdagen eller dagen för muntligt besked. Regeln får inte läsas så att myndigheterna härigenom indirekt åläggs att formligen delge alla överklagbara beslut. Det är endast när besvärstiden av rättsliga eller andra skäl behöver beräknas exakt och betryggande som formlig delgivning skall tillgripas utan att vara direkt föreskriven. Jfr det som sägs nedan under 25 §.

Såsom anförts i remissyttrandena kan till-

Besvärssakkunnigas lagtext

14 kap. 5 §.

Inkommer besvärsinlaga inom föreskriven besvärstid till besvärsmyndigheten, ehuru den skolat ingivas till beslutsmyndigheten, eller till beslutsmyndigheten, ehuru den skolat ingivas till besvärsmyndigheten, må besvärstalan anses fullföljd inom rätt tid.

Förvaltningslagen

23 §.

Kommer klagoskrift inom föreskriven tid in till besvärsmyndigheten, fastän den skolat ges in hos beslutsmyndigheten, eller till beslutsmyndigheten, fastän den skolat ges in hos besvärsmyndigheten, skall den anses ha kommit in i rätt tid.

---

räckliga skäl knappast anses föreligga för en allmän regel om klagan utan tidsbegränsning i fråga om tillfälliga frihetsberövanden. Någon motsvarighet till 14 kap. 3 § i besvärssakkunnigas förslag har därför inte tagits med i förvaltningslagen.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 558–560.

I anslutning till en föreskrift om att besvär över lantbruksnämnds eller lantbruksstyrelsens beslut i jordförvärvsärende skall ges in till lantbruksnämnden föreskrivs i 15 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290) att, om besvären getts in till besvärsmyndigheten, detta inte utgör hinder mot att besvären tas upp till prövning, om de kommit in före besvärstidens utgång.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 560–562)

Det kan inte anses lämpligt att medge en klagande full valfrihet vid ingivandet av besvärsinlaga så att han skulle kunna ge in den antingen till besvärsmyndigheten eller till beslutsmyndigheten. Det kan då heller inte komma i fråga att uppmjuka reglerna om ingivande till beslutsmyndigheten resp. till besvärsmyndigheten ända därhän att vid rättidigt ingivande till fel myndighet talans förlust aldrig skulle följa, även om besvären efter vidarebefordran kommer för sent till rätt myndighet. Som huvudregel måste därför enligt besvärssakkunniga, för att oreda ej skall uppstå, gälla, att besvärsinlaga skall ha kommit in inom föreskriven tid till rätt myndighet för att besvären skall kunna tas upp till prövning. Det är emellertid lätt att begå misstag i detta sammanhang. Möjlighet bör därför finnas för besvärsmyndigheten att i ursäktliga fall överse med misstaget och pröva besvär som kommit in i rätt tid till fel myndighet, oaktat de efter vidarebefordran kommit till rätt myndighet först efter besvärstidens utgång.

Remissyttrandena

Den av besvärssakkunniga föreslagna regeln om verkan av att besvärsskrift getts in till besvärsmyndigheten i stället för till beslutsmyndigheten eller tvärtom hälsas med tillfredsställelse av *länsstyrelsen i Jämtlands län. JK, Svea hovrätt, kammarkollegiet* och *domstolskommittén* finner också förslaget välgrundat men anser att regeln bör vara kategorisk och att en besvärstalan alltså *skall* anses fullföljd inom rätt tid, om besvärsskriften kommit in till endera beslutsmyndigheten eller besvärsmyndigheten inom besvärstiden. *Kammarrätten* ger uttryck för en liknande uppfattning. *Sveriges advokatsamfund* har i och för sig ingen erinran men fäster uppmärksamheten på att ordningen komplicerar utfärdandet av lagakraftbevis.

Lagberedningen konstaterar att regeln avviker från rättegångsbalken och finner den mindre lämplig. Om en regel skall meddelas, kan det enligt lagberedningens mening diskuteras, om den inte bör innehålla att besvärstalan i angivna fall skall anses fullföljd i rätt tid. *RÅ* intar samma ståndpunkt under åberopande av att en diskretionär prövningsrätt lätt kan leda till i vart fall ett intryck av godtycke.

Överväganden

I 25 § öppnas möjlighet för besvärsmyndigheten att överse med att besvärstid försuttits. Redan med tillämpning av denna befogenhet skulle många fall av besvär, som kommit in för sent till rätt myndighet efter att av misstag ha getts in till fel myndighet, kunna klaras.

Mot besvärssakkunnigas förslag rörande följden av ett sådant misstag har remissinstanserna riktat den invändningen att påföljden lämpligen inte bör avgöras på diskretionär grund. Samma invändning kan göras om man nöjer sig med befogenheten i 25 §. På de av remissinstanserna anförda skälen föreslås därför en specialregel som utesluter diskretionär prövning och dekreterar att besvären *skall* anses anförda i rätt tid i de typfall det här gäller.

En konsekvens av den föreslagna regeln blir att den som vill underrätta sig om huruvida ett beslut vunnit laga kraft eller ej måste ha uppgift från både beslutsmyndigheten och besvärsmyndigheten att besvär inte kommit in. Det bör dock anses som ett tjänsteåliggande för den myndighet, till vilken han vänder sig, att utfärda ett gemensamt bevis. Lagakraftbevis utfärdas inte i sådan omfattning inom förvaltningen att det uppmärksammade förhållandet kan tillmätas någon avgörande betydelse. Som regeringsrättens ledamöter anför (se s. 245) är det en underordnad fråga.

Besvärssakkunnigas lagtext

15 kap. 6 §.

I skriftligt utlåtande till besvärsmyndigheten skall beslutsmyndigheten yttra sig om vad klagande och förklarande andragit ävensom, i den mån det icke skett i överklagade beslutet, angiva de skäl, på vilka detta grundats. Till besvärsmyndigheten skola, förutom utlåtandet, insändas alla i besvärsärendet inkomna och upprättade handlingar ävensom det överklagade beslutet och den därtill hörande akten.

Utlåtandet skall genom beslutsmyndighetens försorg i avskrift tillställas klagande och förklarande. Delgivning med part av vad i övrigt annorledes än genom parten tillförts besvärsärendet under den förberedande handläggningen ankommer ock å beslutsmyndigheten.

15 kap. 3 §.

Yrkar klagande i inlaga ingiven till beslutsmyndigheten, att beslut skall lända till efterrättelse oberoende av laga kraft eller att det icke skall äga tillämpning, har beslutsmyndigheten att, med angivande av sin mening, ofördröjligen underställa yrkandet besvärsmyndighetens prövning.

Förvaltningslagen

24 §.

När klagoskrift, som skall ges in till beslutsmyndigheten, kommit in till denna, skall myndigheten utan dröjsmål avge skriftligt yttrande över besvären till besvärsmyndigheten och samtidigt sända in de till ärendet hörande handlingarna. Har klaganden yrkat, att det överklagade beslutet icke tillämpas, innan besvären prövats, skall handlingarna dock sändas in genast.

Beslutsmyndighetens yttrande skall genom dennas försorg också sändas till klaganden i avskrift med angivande av viss tid inom vilken denne kan yttra sig hos besvärsmyndigheten. Vad som stadgas i 6 § andra stycket äger motsvarande tillämpning.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 575–577.

I fråga om lantbruksnämnds handläggning av inkomna besvär föreskrivs i 15 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290), att denna snarast möjligt skall sända handlingarna i ärendet till besvärsmyndigheten jämte bevis om beslutets delgivning och, om beslutet meddelats av nämnden, eget utlåtande över besvären. I 51 § folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198) sägs att, när talan förts mot länsstyrelses eller domkapitels beslut, beslutsmyndigheten skall inhämta yttrande från folkbokföringsmyndighet, som tidigare yttrat sig i ärendet, och bereda den som, förutom klagan-

den, får föra talan tillfälle att yttra sig. Därefter skall beslutsmyndigheten skyndsamt sända handlingarna i ärendet med eget yttrande till Konungen eller, om kammarrätten skall pröva besvären, till denna domstol.

I sitt dechargememorial 1968: 15 s. 8 anför konstitutionsutskottet.

Vad härefter angår remissförfarandet i besvärsärenden synes nuvarande praxis leda till att remissyttranden avges i onödigt stor utsträckning. Framför allt är det önskvärt att begränsning sker i fråga om antalet s. k. underremisser. Sådana synes nu ofta utlösas rutinmässigt hos myndigheterna i anledning av departementsremiss, utan att behovet av åtgärden närmare prövas. Vidare kan det ifrågasättas om hittillsvarande praxis med obligatorisk remiss till beslutsmyndigheten – en praxis som har gammal hävd – bör bibehållas. I varje fall synes en omprövning av denna praxis böra ske i fråga om sådana besvärsärenden, som redan prövats av underordnad besvärsinstans och vari sålunda remissyttranden i allmänhet redan avgetts av ett flertal myndigheter. I sådana ärenden torde det mången gång finnas anledning att, innan remissåtgärd vidtas, infordra myndigheternas handlingar i saken för att på grundval därav pröva om behov över huvud taget föreligger av remiss. Om så anses vara fallet, vinns genom förfarandet den fördelen att i remissbeslutet kan preciseras i vilket eller vilka hänseenden remissyttrande anses erforderligt. Därigenom får man bättre garanti för att remissvaret kommer att innehålla de uppgifter som erfordras och för att remissmyndigheten inte lägger ned arbete på att yttra sig i hänseenden som saknar betydelse. Vidare framstår som önskvärt att ärenden rörande besvär, som av formella skäl inte kan upptas till prövning i sak – t. ex. på grund av att klaganden inte är besvärsberättigad eller att besvären inkommit för sent – inte blir föremål för en remissbehandling som med hänsyn till nämnda förhållande saknar betydelse för ärendets prövning och endast är ägnad att onödigt fördröja avgörandet. Det är också angeläget att remissyttranden inte avfattas vidlyftigare än omständigheterna påkallar och t. ex. innehåller onödiga referat av framställda yrkanden och redan fattade beslut.

Vad som iakttagits i här angivna avseenden rörande remissbehandlingen av besvärsärenden understryker enligt utskottets mening angelägenheten av att remissförfarandet alltid föregås av noggrann prövning av behovet och eljest sker på sätt som föreskrivits i 1931 års cirkulär.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 577–583)

Utvecklingen i lagstiftningspraxis på förvaltningsförfarandets område har gått i riktning mot ett utbyggande av beslutsmyndighetens befattning med besvärsärendena. Enligt besvärssakkunniga framstår en fortsatt utbyggnad som naturlig och ändamålsenlig. Besvärsinlagans ingivande till beslutsmyndigheten skapar särskilda förutsättningar härför. I de fall där besvärsinlagan ges in hos besvärsmyndigheten åstadkoms samma utgångsläge genom remiss till beslutsmyndigheten.

Till de uppgifter, som lämpligen kan anförtros beslutsmyndigheten, hänför besvärssakkunniga uppgifterna att inhämta förklaring från klagandes motpart och delge utredningsmaterial, som kommer in till beslutsmyndigheten. Vidare bör det självfallet vara myndighetens uppgift att till besvärsmyndigheten översända sin akt i ärendet och det bevis om det överklagade beslutets delgivning som myndigheten kan ha. Erfarenhetsmässigt är det vanligen till stor fördel i utredningshänseende om beslutsmyndigheten också avger yttrande över besvären. Härigenom utnyttjas inte bara den kännedom myndigheten har om saken utan också den särskilda sakkunskap som myndigheten kan besitta och den lokal- och personkännedom som ofta finns representerad hos myndigheten. Av särskilt värde är dessutom att beslutsmyndigheten i yttrande över besvären får tillfälle att mera utförligt ange grunderna för det överklagade beslutet och i övrigt utveckla sin syn på sak- och rättsfrågorna. Finns särskild representant för det allmänna som uppträder som motpart till den enskilda parten, är behovet av yttrande från beslutsmyndigheten dock mindre framträdande.

Beträffande handläggningen hos beslutsmyndigheten anför besvärssakkunniga vidare bl. a. att, om beslutsmyndigheten finner uppenbart att besvärstalan bör avvisas, myndigheten utan att verkställa några vidare utredningsåtgärder bör översända besvären till besvärsmyndigheten tillsammans med ut-

låtande av innebörd att besvären bör avvisas.

Framställs yrkande om inhibition eller om att ett beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, bör belutsmyndigheten ta upp det till särskild behandling och underställa besvärsmyndigheten det med eget utlåtande.

Med den uppfattning besvärssakkunniga har om kommunikation med part av utredningsmaterial är det för dem självklart att beslutsmyndighetens utlåtanden skall översändas till part i besvärsärendet utan undantag. Också annat utredningsmaterial, som tillförs ärendet under beslutsmyndighetens förberedande handläggning, bör denna myndighet kommunicera med part.

Remissyttrandena

För att reglerna om beslutsmyndighets biträde vid utredningen i besvärsärende skall bli tillämpliga också då det är föreskrivet att besvärsinlagan skall ges in till besvärsmyndigheten fordras enligt *Svea hovrätt* ett förtydligande av lagtexten.

De uppgifter som beslutsmyndigheten ålagts kan ej i alla delar betraktas som rent rutinmässiga enligt *Svea hovrätt*. Med hänsyn till att de praktiska fördelarna med den föreslagna ordningen är avsevärda, anser hovrätten sig dock, om än med någon tvekan, kunna godta ordningen.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner det mindre välbetänkt att pålägga beslutsmyndigheten processledande funktioner, ens i relativt blygsam omfattning. *Patent- och registreringsverket* ger uttryck åt ett allmänt tvivel på lämpligheten att driva förberedelsearbetet hos beslutsmyndigheten så långt som besvärssakkunniga föreslagit. Det kan te sig stötande för en klagande att ånyo behöva ha att göra med beslutsmyndigheten. Särskilt betänkligt förefaller det patentverket vara att besvärsmyndigheten kommer att sakna möjlighet att påverka utredningsarbetets bedrivande i första instans. Patentverket erkänner dock att det i och för sig kan vara befogat att visst utredningsarbete sker hos beslutsmyndigheten.

Försäkringsdomstolen intar också en avvisande hållning och anför.

Enligt de sakkunnigas förslag skall beslutsmyndighets utlåtande tillställas klagande och förklarande av denna myndighet som därvid jämväl skall delgiva part i ärendet inkommet nytt utredningsmaterial. Det kan emellertid synas vara naturligare och mera praktiskt att dessa åtgärder ombesörjes av besvärsmyndigheten. Om så sker får klaganden en bekräftelse på att hans besvär inkommit till den myndighet, som har att pröva det beslut varmed han är missnöjd, och han får därigenom också besked om vart han i fortsättningen skall vända sig om han har något att anföra. I de fall besvärsmyndigheten finner att ytterligare något bör presteras i ärendet, exempelvis företeende av fullmakt eller komplettering av utredningen i visst hänseende, kan besvärsmyndigheten lämpligen angiva detta i samband med ifrågavarande kommunikation. Genom en sådan ordning torde en bättre koncentration av det skriftliga förfarandet kunna ernås.

De synpunkter domstolen har anfört beträffande den förberedande utredningen torde måhända icke vara allmängiltiga. Förhållandena är mycket skiftande inom olika förvaltningsområden. Det kan därför ifrågasättas om bestämmelser av mera detaljerad art rörande denna utredning bör meddelas i förfarandelagen. Det bör kunna övervägas att i nämnda lag i förevarande hänseende allenast meddela föreskrifter rörande kommunikation genom beslutsmyndighetens försorg med klagandens motpart och om denna myndighets skyldighet att avgiva yttrande i anledning av anförda besvär. De bestämmelser, som i övrigt kan befinnas erforderliga inom olika förvaltningsområden, kan intagas i speciallagstiftning.

Sveriges advokatsamfund anser att beslutsmyndighetens biträde vid utredningen i besvärsärende bör inskränkas till att insända besvärsskriften jämte akten i ärendet till besvärsmyndigheten och att det bör ankomma på denna att ombesörja delgivning med motpart och infordra förklaring. Om utlåtande från beslutsmyndigheten fordras, skall besvärsmyndigheten infordra det och vaka över att det inkommer inom förelagd tid. Också *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* och *Sveriges lantbruksförbund* hyser åsikten att det bör vara besvärsmyndighetens sak att vidta nämnda utredningsåtgärder.

Om besvär som innefattar inhibitionsyrkande ges in direkt till besvärsmyndigheten bör enligt *överståthållarämbetet* myndigheten ha frihet att med hänsyn till ärendets beskaffenhet själv avgöra om formell remiss bör ske till beslutsmyndigheten eller om det är tillräckligt för frågans bedömande att infordra prövade handlingar.

Lagberedningen, riksförsäkringsverket, patent- och registreringsverket och *domstolskommittén* hävdar att det inte bör ingå som ett obligatoriskt led i besvärsförfarandet att utlåtande inhämtas från beslutsmyndigheten. *Lagberedningen* framhåller att förfarandet inte alltid är så praktiskt. Föreligger arbetsbalans, kan handlingarna bli liggande. I andra fall kan utlåtandet baseras på material som senare fullständigas, varefter utlåtande är inaktuellt. Slutligen kan utlåtandet vara onödigt, när beslutet är motiverat eller talan uppenbart ogrundad.

Svea hovrätt, lagberedningen, marinförvaltningen, försäkringsinspektionen, länsstyrelsen i Gotlands län och *förvaltningsdomstolskommittén* fäster uppmärksamheten vid att det inte utan vidare är givet att beslutsmyndighetens utlåtande skall vara partsoffentligt. *Länsstyrelsen i Gotlands län* påvisar att förhållandena i sekretesshänseende beträffande vad som bör återges i ett besluts motivering och vad som bör tas in i ett utlåtande över en talan mot beslutet inte är analoga. Om motivering ej lämnas för ett beslut eller motiveringen medvetet görs ofullständig, får detta ingen inverkan på ärendets utgång. Men om av enahanda skäl omständigheter av samma ömtåliga art utesluts ur utlåtandet, kommer de ej till besvärsmyndighetens kännedom och utgången kan då bli en annan än om någon uteslutning ej skett.

Förvaltningsdomstolskommittén betonar att det uppenbarligen är angeläget att bestämmelserna är sådana att beslutsmyndigheten har möjlighet att ge besvärsinstansen en fullständig bild av sina synpunkter i ärendet. Kommittén föreslår följande formulering: »Där ej synnerliga skäl däremot äro, skall beslutsmyndigheten delgiva utlåtandet med klagande och förklarande samt i övrigt giva part till känna vad som annorledes än genom honom tillförts besvärsärendet under den förberedande handläggningen.»

Veterinärstyrelsen ifrågasätter det ändamålsenliga i att beslutsmyndigheten skall tillställa klaganden och förklarande sitt utlåtande i besvärsmålet. Styrelsen betraktar det som besvärsmyndighetens uppgift att överväga om sådan kommunikation skall ske. *Marinförvaltningen, riksförsäkringsverket, statens jordbruksnämnd* och *överståthållarämbetet* vänder sig mot att kommunikationsåtgärden skall ingå som ett rutinmässigt led i handläggningen. En sådan ordning skulle medföra en arbetsbelastning som inte står i proportion till det som står att vinna. *Överståthållarämbetet* anser att delgivning bör kunna underlåtas när den är uppenbart obehövlig, t. ex. när det överklagade beslutet är utförligt motiverat och utlåtandet inte innehåller något nytt i sak eller när fråga är om massärenden, där såväl beslut som utlåtande följer viss mall.

Bland de handlingar, som beslutsmyndigheten skall sända in till besvärsmyndigheten, bör enligt *förvaltningsdomstolskommittén* och *länsstyrelsen i Jämtlands län* uttryckligen nämnas bevis om det överklagade beslutets delgivning med klaganden.

Överväganden

Förevarande paragraf är liksom föregående besvärsbestämmelser tänkt att tillämpas i förvaltningsärenden i allmänhet. Den helt övervägande delen av ärendena utgörs av enpartsärenden, vilka behåller denna sin karaktär också vid överklagande. De ärenden, där en representant för det allmänna eller en enskild med motsatta intressen uppträder som klagandens motpart, är i klar minoritet. Förvaltningslagens handläggningsregler utformas med utgångspunkt i normalfallen. Tillräckliga skäl synes under sådana förhållanden inte föreligga att i lagen i vidare mån än som följer av 15 § reglera frågan om kommunikation av besvärsskrift med motpart. Typiskt sett utgör den när-

mare regleringen härav en uppgift för specialförfattningarna.

Processledning

I enlighet med det sagda föreslås inte någon föreskrift om i vilken mån beslutsmyndigheten efter mottagandet av en besvärsskrift skall sända denna till klagandens motpart för yttrande, om motpart finns. Inte heller anges om beslutsmyndigheten skall ge klaganden anvisning enligt 9 § om komplettering av enkel beskaffenhet. Av den omständigheten att beslutsmyndigheten skall yttra sig över besvären till besvärsmyndigheten följer dock av sig självt att beslutsmyndigheten i vissa fall inte kan undandra sig vissa insatser i utredningshänseende. För att kunna avge ett meningsfullt yttrande över besvären torde beslutsmyndigheten ibland inte kunna underlåta att inhämta kompletterande upplysningar från klaganden eller att höra dennes motpart. Som tumregel torde dock kunna uppställas att beslutsmyndigheten vanligen bara skall utveckla synpunkter på skälen för sitt beslut och på klagandens argument mot beslutet. Endast om särskilda skäl talar för egna utredningsinitiativ torde sådana böra tas. Det torde kunna förutsättas att arbetsfördelningen mellan beslutsmyndigheten och besvärsmyndigheten härigenom löser sig på ett naturligt sätt utan särskilda föreskrifter i förvaltningslagen. Det synes också mest ändamålsenligt att lämna myndigheterna frihet att laga efter lägligheten och ej binda dem vid någon bestämd ordning i dessa avseenden.

Insändande till besvärsmyndigheten

Det minsta man lagstiftningsvägen kan ålägga beslutsmyndighet, som mottar en besvärsskrift, är att myndigheten till besvärsmyndigheten sänder in skriften jämte sina handlingar i saken. Sveriges advokatsamfund vill begränsa beslutsmyndighetens obligatoriska biträde till detta. Lagberedningen m. fl. instanser vänder sig särskilt mot att det också skall ingå som ett obligatoriskt led i besvärsförfarandet att utlåtande avges av beslutsmyndigheten. Med utgångspunkt i att lagens regler skrivs med enpartsärenden för ögonen och att det är allmän praxis att beslutsmyndigheten avger utlåtande över besvär i sådana ärenden – mycket beroende på att där ingen motpart finns som kritiskt kommenterar besvären – faller det sig dock naturligast att ålägga beslutsmyndigheten att inte bara sända in besvärsskriften och sina handlingar till besvärsmyndigheten utan också därtill foga eget yttrande över besvären. Tydligt är dock att undantag måste föreskrivas i specialförfattningarna på åtskilliga förvaltningsområden från denna skyldighet.

Som lagberedningen framhållit finns det en risk för att handläggningen fördröjs till följd av att beslutsmyndigheten skall yttra sig. Det bör därför anges i lagen att yttrandet skall avges *utan dröjsmål.*

Avvikande ordning

Förevarande paragraf blir normalt inte tillämplig på besvär över kommunal myndighets beslut, eftersom sådana besvär enligt 22 § skall ges in hos besvärsmyndigheten. Inte heller blir den tillämplig när besvär på grund av stadgande i specialförfattning med avvikelse från det som sägs i 22 § skall ges in hos besvärsmyndigheten. I dessa fall ankommer det på besvärsmyndigheten att med tillämpning av de särskilda föreskrifter som kan vara meddelade eller av föreskrifterna om remiss i 10 § förvaltningslagen pröva och avgöra om yttrande över besvären skall inhämtas från beslutsmyndigheten.

Inhibitionsyrkande

Yrkanden om inhibition förekommer oftast i ärenden angående besvär över hälsovårdsnämnders, byggnadsnämnders och andra kommunala myndigheters beslut. Eftersom besvär i dessa ärenden vanligen ges in direkt till besvärsmyndigheten, kommer yrkandena om inhibition som sig bör omedelbart till besvärsmyndighetens kännedom. Inhibitionsyrkanden kan emellertid framställas också i besvär över statsmyndighets beslut vilka

ges in hos denna. Det gäller då att säkerställa att yrkandena också i sådana fall kommer under besvärsmyndighetens prövning omgående. Därför föreskrivs att, om klaganden yrkat, att det överklagade beslutet inte skall tillämpas, innan besvären prövats, beslutsmyndigheten skall sända in besvärsskriften och sina handlingar till besvärsmyndigheten genast och alltså inte samtidigt med sitt yttrande om inte detta omgående färdigställts.

Delgivningsbevis

I anledning av förvaltningsdomstolskommitténs och länsstyrelsens i Jämtlands län önskemål att bland de handlingar, som beslutsmyndigheten skall översända till besvärsmyndigheten, uttryckligen skall nämnas bevis om det överklagade beslutets delgivning kan framhållas att det i enlighet med vad förut (s. 249) sagts inte alltid kommer att finnas något bevis om tidpunkten för delgivningen tillgängligt. En föreskrift om att delgivningsbevis skall bifogas skulle kunna uppfattas som om beslutsmyndigheten alltid skulle vara skyldig ombesörja sådant bevis. Det synes därför inte lämpligt att meddela en sådan föreskrift. När ett delgivningsbevis finns, är det emellertid uppenbart att det hör till handlingarna i ärendet, även om det till äventyrs inte förvaras i akten utan häftats vid ett registerkort e. d. Någon särskild föreskrift om att delgivningsbevis, när sådant finns, skall följa med handlingarna till besvärsmyndigheten torde därför inte heller behövas.

Kommunikation av beslutsmyndighets yttrande

Flera remissinstanser har vänt sig mot att beslutsmyndighetens yttrande rutinmässigt av myndigheten skall tillställas klaganden och hans motpart, om sådan finns. De har bl. a. hävdat, att ett sådant åliggande skulle medföra en arbetsbelastning som inte står i proportion till fördelarna för part. Häremot kan genmälas, att besvärssakkunniga inte åsyftade någon formbunden kommunikation utan endast ett formlöst översändande för kännedom. Någon nämnvärd arbetsbelastning kan det knappast innebära att en extra kopia tas av yttrandet och expedieras till part. Lämpligen bör dock på kopian anges viss tid, inom vilken parten kan yttra sig hos besvärsmyndigheten. Sätts fristen inte i relation till tiden för mottagandet utan bestäms den till visst kalenderdatum, behöver översändandet inte ske bevisligen. Besvärsmyndigheten har sedan att med tillämpning av 15 § förvaltningslagen pröva om kommunikation med parten fordras. I lagtexten talas bara om översändande till klaganden, eftersom enpartsärenden åsyftas.

Kommunikationshindrande sekretess

Av flera remissinstanser har påpekats, att det ingalunda är givet att beslutsmyndighetens utlåtande i alla delar skall vara offentligt för part, medan besvärssakkunniga förklarade, att ett sådant utlåtande på samma sätt som beslutet och dess motivering undantagslöst borde vara offentligt. Förekommande sekretessbehov borde tillgodoses genom att material, som parten inte kunde medges insyn i, ej togs in i utlåtandet. Besvärssakkunniga tänkte sig tydligen att det skulle återges i en separat handling.

Frågeställningen kommer i ett annat läge om det som föreslås i 6 § förvaltningslagen om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet godtas. Med där intagen ståndpunkt saknas anledning att i 24 § gå in på hur beslutsmyndighet skall förfara när dess yttrande innehåller något som på grund av särskilt sekretesstadgande skall hemlighållas för part. Det bör räcka med en hänvisning till 6 § andra stycket. Det skall här bara strykas under att kommunikationskravet gör sig oförminskat gällande i de delar, som inte får sekretesshållas. Genom transumering eller på annat sätt skall alltså de sekretessskyddade delarna avskiljas och återstoden av yttrandet översändas. Om det behövs och är möjligt, bör parten som ersättning för ett skriftligt återgivande av yttrandet få en muntlig redogörelse för delar av innehållet.

Besvärssakkunnigas lagtext

16 kap. 1 §.

Är besvärstalan icke fullföljd inom rätt tid, skall den avvisas. Lag samma vare, om besvärsinlagan är behäftad med så väsentlig brist, att den är otjänlig som underlag för ärendets handläggning och klaganden icke efterkommer föreläggande att avhjälpa bristen. Föreligger eljest hinder mot besvärstalans upptagande till prövning, skall talan ock avvisas.

Har klagande vid besvärs anförande förfarit felaktigt men därvid handlat i överensstämmelse med given besvärshänvisning, föranleder hans förfarande ej förlust av talan.

Förvaltningslagen

25 §.

Besvärsmyndighet får pröva även för sent inkomna besvär, om det är uppenbart att ingens rätt äventyras därigenom.

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 591–592, 595.

Ur statsdepartementens skrivanvisningar den 1 februari 1968 antecknas följande om sakprövning av för sent anförda besvär.

I princip bör man noga iaktta formföreskrifter. Har de åsidosatts bör beslutet inte föregås av sakprövning. Besvär som kommit in för sent skall inte tas upp till sakprövning om ärendet är desert på grund av stadgande i lag eller annan författning som är beslutad med riksdagen. Det skall i annat fall, när det är desert, prövas i sak endast om det kan konstateras att något tredjemansintresse inte berörs och avvisande på formella grunder skulle leda till ett materiellt otillfredsställande resultat. Klaganden kan t. ex. gå miste om en förmån eller förlora möjlighet att få sin sak fortsättningsvis prövad.

I sitt dechargememorial 1968: 15 s. 10 anför konstitutionsutskottet.

Vid granskningen har utskottet konstaterat att ett flertal ärenden sakprövats utan hinder av att besvärstiden överskridits. Utskottet har särskilt uppmärksammat att, såvitt avfattningen av Kungl. Maj:ts beslut ger vid handen, besvär i likartade ärenden som handlagts inom inrikes- och kommunikationsdepartementen i vissa fall sakprövats men i andra avvisats. Det synes utskottet önskvärt att en mer strikt och konsekvent tillämpning av besvärstidsreglerna kommer till stånd.

Under hand har utskottet erfarit att den arbetsgrupp inom justitiedepartementet som är sysselsatt med att på grundval av besvärssakkunnigas betänkande utarbeta förslag till vissa grundläggande lagbestämmelser om förvaltningsförfarandet överväger att föreslå en liberalisering i fråga om kraven på besvärstidens iakttagande. Dessa överväganden och en senare behandling av de lagregler i ämnet som arbetsgruppen kan komma att föreslå bör emellertid enligt utskottets mening inte föregripas i Kungl. Maj:ts praxis. Intill dess annan lagstiftning genomförts synes därför besvärstidsreglerna böra tillämpas så att besvär som kommer in för sent i allmänhet avvisas. En sådan ordning inverkar inte på den Kungl. Maj:t tillkommande rätten att ge dispens eller att som tillsynsmyndighet ompröva underlydande myndigheters beslut.

Vid granskningen har vidare iakttagits att besvär i några fall ingetts inom föreskriven tid till beslutsmyndigheten, ehuru besvären rätteligen skolat inges till Kungl. Maj:t, och att de inte inkommit till Kungl. Maj:t förrän besvärstiden utgått. I två av ärendena har besvären på grund härav ej upptagits till prövning. Enligt utskottets mening är det angeläget att besvär i sådana fall – till undvikande av rättsförlust för enskild – utan dröjsmål vidarebefordras till behörig myndighet; att så sker är givetvis av särskild vikt då ärendet berör tredje mans rätt eller är av brådskande beskaffenhet. Utskottet får därför framhålla önskvärdheten av att lämpliga åtgärder i förekommande fall vidtas för att fästa vederbörande myndigheters uppmärksamhet på förhållandet.

Utskottet har slutligen uppmärksammat ett besvärsärende angående tjänstetillsättning (nr 16 i bilaga 7) där sakprövning och ändring

skett oaktat besvären inte inkommit till departementet inom stadgad tid. Med hänsyn till det tredjemansintresse som förelåg i ärendet synes besvären ej ha bort upptagas till prövning. Principen att lagakraftvunna beslut inte får omprövas om tredje mans rätt därigenom skulle kränkas är enligt utskottets mening av stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Den bör därför strikt upprätthållas i departementens och förvaltningsmyndigheternas praxis.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 592–597)

Som huvudregel skall enligt besvärssakkunniga gälla att en besvärstalan, som ej fullföljts inom rätt tid, skall avvisas. Samtidigt framhåller de att det kan te sig föga rationellt att avvisa för sent anförda besvär i fall då beslutet inte vinner rättskraft och parten kan återkomma med ny talan i första instans om samma sak och fullfölja denna. Besvärssakkunniga finner det emellertid ej lämpligt att generellt överlåta åt besvärsmyndigheten att diskretionärt avgöra om besvär skall prövas utan hinder av att de är för sent anförda. I det stora hela torde en strikt besvärsregel redan av ordningsskäl vara att föredra för såväl parter som myndigheter, menar de sakkunniga.

Besvärssakkunniga föreslår ett lagfästande av den i praxis utbildade grundsatsen att, om en klagande vid besvärs anförande förfarit felaktigt men därvid handlat i överensstämmelse med given besvärshänvisning, hans förfarande ej skall föranleda förlust av talan.

Företrädesvis av psykologiska skäl vill besvärssakkunniga ej förorda att beslutsmyndighet, som har att ta emot besvärsinlaga, ges kompetens att besluta om avvisande. Denna befogenhet bör förbehållas besvärsmyndigheten.

Till säkerställande av att lika fall behandlas lika förordar besvärssakkunniga officialprövning av att besvär kommit in i rätt tid.

Remissyttrandena

Om nuvarande praxis i regeringsrätten att utom i vissa specialfall avvisa för sent anförda besvär endast om invändning görs beträffande tidsöverskridandet uttalar *regeringsrättens ledamöter* att det måste medges att den kan leda till ojämnhet i behandlingen av olika fall. Det synes därför vara att föredra att frågan om desertering hos förvaltningsmyndighet prövas ex officio liksom sker enligt rättegångsbalken. Inte heller *kammarrätten* anser sig kunna motsäga besvärssakkunnigas förslag att frågor om talans avvisande skall prövas ex officio men efterlyser en uttrycklig föreskrift om att hinder skall beaktas självmant av myndigheten, där ej annat är stadgat. Som skäl mot nuvarande praxis hos regeringsrätten och kammarrätten anför *förvaltningsdomstolskommittén* att avgörandet om ärendet skall prövas eller ej i själva verket läggs i annans hand än besvärsmyndighetens. Likartade lägen kan härigenom komma att bli behandlade helt olika. Härtill kommer att respekten för lagstadgade tidsfrister rubbas, om myndigheterna inte kräver att fristerna iakttas. Också förvaltningsdomstolskommittén förordar därför officialprövning av frågor om att besvärstiden iakttagits.

Länsstyrelsen i Gotlands län ställer sig på samma sida och anlägger följande synpunkter.

Till förmån för att man bör överse med mindre överskridanden av besvärstid brukar stundom anföras, att rättsförlust genom desertion framstår som en kitslighet när ett blott ringa tidsmått skiljer besvären från rättidiga besvär. Uppfattningen att man därmed undgår skarpa tidsgränser med olika behandling på ömse sidor om desamma synes emellertid vara en illusion. Effekten blir endast att gränsen förskjutes längre fram, nämligen till den tidpunkt då tidsöverskridandet ej längre kan karakteriseras såsom ringa eller med annat liknande uttryck. Gränsproblemet kvarstår och undvikes endast om ingen tidsbegränsning alls gäller för besvärens anförande.

Länsstyrelsen i Jämtlands län instämmer visserligen i åsikten att besvärsmyndigheten ex officio skall pröva huruvida besvär anförts i rätt tid men anser att myndigheten bör kunna beakta giltigt förfall för ett tidsöverskridande.

Inskrivningsrådet och *statens jordbruksnämnd* förklarar att underlag i form av del-

givningsbevis saknas på deras förvaltningsområden för en officialprövning av att besvärstiden iakttagits. Avkall måste därför för deras del göras på kravet.

I den promemoria som åberopas av *Handelskamrarnas nämnd m. fl.* betecknas som angeläget att det förhindras att förvaltningsdomstolarna nödgas meddela materiellt sett stötande beslut att inte pröva besvär såsom för sent anförda i ärenden då fråga är endast om anspråk från det allmänna gentemot enskild. Domstolarna bör därför ges möjlighet att underlåta undersöka huruvida besvärstiden iakttagits.

Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund finner en ordning med officialprövning för sträng och anser att hittillsvarande praxis med avvisande endast efter särskild invändning bör kunna behållas.

Vad angår det fall när en klagandes felaktiga förfarande står i överensstämmelse med given besvärshänvisning uttalar *MO* att frågan huruvida klaganden har berättigat anspråk på att få sin talan prövad, torde kunna bedömas endast från fall till fall. Ibland kan det te sig helt obefogat, t. ex. när klaganden väl känner till den rätta klagotiden men söker utnyttja den felaktiga besvärshänvisningen. MO ifrågasätter därför om inte frågan bör regleras av rättspraxis eller genom institutet återställande av försutten tid i stället för genom den föreskrift som föreslagits.

Förvaltningsdomstolskommittén önskar ett tillägg till lagtexten som ger myndighet rätt att avvisa talan därför att klaganden inte efterkommit föreläggande att ombesörja delgivning eller att medverka vid utredningen.

Överväganden

Med det vittfamnande tillämpningsområde som föreslås för besvärstidsbestämmelserna kan vägande invändningar riktas mot en alltför strikt tillämpning av dem. Inom stora delar av förvaltningen saknar *lagakraftbegreppet* reellt innehåll, därför att nya framställningar om samma sak kan och bör tas upp till prövning. Ofta finns ej heller någon motpart eller något motstående intresse, som kan lida men av att ett beslut, som med ett strängt formellt betraktelsesätt är att anse som lagakraftvunnet, omprövas hos beslutsmyndigheten. Det bör då i och för sig kunna omprövas också besvärsvägen. Arbetsorganisatoriska förhållanden kan dock utgöra bärande skäl att upprätthålla lagakraftprincipen för att skydda besvärsmyndigheten mot belastning med sådant som beslutsmyndigheten kan förväntas klara upp. Intresset av en jämn och ordnad arbetsgång bör anses som sådant motstående intresse som kan skadas av att klagotiderna inte iakttas. En klagofrist kan ibland också i realiteten fungera som en preskriptionsfrist, i det att efter klagofristens utgång den enskilde förutsätts ej längre kunna göra gällande ett ekonomiskt krav mot det allmänna, det må vara krav på lägre skatt eller på högre förmåner eller annat. Om det är fallet, torde klagofristen också böra upprätthållas utan andra undantag än sådana som föreskrivits särskilt.

Men är det *uppenbart att ingens rätt* – vare sig det allmännas eller någon enskilds – *äventyras* genom att för sent anförda besvär prövas, bör besvärsmyndigheten kunna ingå på sakprövning av besvären. Angeläget är att lika fall behandlas lika. En ordning, som innebär att besvär avvisas endast efter invändning, uppfyller som besvärssakkunniga strukit under inte detta krav på likformighet. En på objektiva kriterier byggd praxis, som tar hänsyn till de olika ärendetypernas beskaffenhet, bör i stället eftersträvas. Intet utrymme får givetvis finnas för mannamån eller godtycke. I förväg antagna riktlinjer och ej kasuistisk prövning är vad som kan begäras.

Det mycket speciella fall att någon till följd av en *felaktig besvärshänvisning* kommit in för sent med sina besvär fordrar knappast särskilt beaktande i lagtexten. Det bör kunna klaras tolknings- och tillämpningsvägen. Ej heller torde som ifrågasatts av några remissinstanser några särskilda föreskrifter behövas om besvärsmyndighets rätt att beakta *laga förfall.*

Ikraftträdandebestämmelser

Gällande rätt

Se besvärssakkunnigas betänkande s. 700 och 707.

Besvärssakkunnigas motiv

(s. 701–707).

Processlag skall visserligen i princip tillämpas på det som inträffar efter dess ikraftträdande, men praktiska skäl talar för att undantag görs från denna princip för sådana ärenden, vilkas handläggning påbörjats men ej slutförts vid lagens ikraftträdande. Bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarandet utgjorde emellertid i stor utsträckning en kodifiering av och påbyggnad på gällande ordning. Goda skäl ansågs därför finnas för att anta att lagens regelsystem skulle kunna ta vid på ett naturligt sätt i ärenden, som blivit anhängiga enligt äldre regler före dess ikraftträdande. Då det tillika framstod som angeläget att de i lagen föreskrivna förbättringarna av förfarandet skulle komma även den till godo, som är part i ett vid lagens ikraftträdande anhängigt ärende, ansågs övervägande skäl tala för att såsom ordinär ordning välja att lagen skulle tillämpas även i sådant ärende med avseende på vad som där ägde rum i förfarandehänseende efter lagens ikraftträdande. I enlighet härmed föreslogs huvudregeln att lagen skulle träda i kraft viss dag. Av en sådan regel följer att lagen skulle tillämpas på alla förfarandefrågor som aktualiserades från och med den dagen.

Det ansågs dock inte kunna uteslutas att det i vissa fall ej utan vidare lät sig göra att i ett ärende, där handläggningen påbörjats enligt tidigare gällande ordning, övergå till handläggning enligt de i lagen om förvaltningsförfarandet meddelade reglerna. Därför föreslog de sakkunniga att myndighet, hos vilken ärende blivit anhängigt före förfarandelagens ikraftträdande, skulle erhålla befogenhet att, då särskilda skäl förelåg, förordna att ärendet skulle handläggas hos myndigheten enligt tidigare gällande ordning.

Meddelades ett beslut före förfarandelagens ikraftträdande, följer av den av besvärssakkunniga föreslagna huvudregeln att äldre ordning skulle tillämpas i fråga om beslutets överklagbarhet. Av huvudregeln följer vidare att om åtgärder för att bringa beslutet till parts kännedom inte vidtagits före lagens ikraftträdande, lagens bestämmelser om besluts tillkännagivande m. m. skulle tillämpas. Mot en sådan ordning ansågs i allmänhet intet vara att invända. När det gäller besvärsrätten, som i lagförslaget utvidgats i vissa avseenden, skulle en tillämpning av huvudregeln medföra att lagens bestämmelser skulle bli tillämpliga i den mån besvär anhängiggjordes efter det lagen trätt i kraft. Motsvarande skulle också bli fallet beträffande lagens regler om besvärstid och om besvärstalans anhängiggörande. Besvärshänvisning måste emellertid, då beslut meddelas före lagens ikraftträdande, kunna ges i enlighet med då gällande regler om besvärsrätt, besvärstid och besvärstalans väckande. Nya bestämmelser i dessa ämnen kunde därför lämpligen ej bli tillämpliga med avseende på beslut som meddelats före bestämmelsernas ikraftträdande. Med anledning härav föreslog besvärssakkunniga att beträffande överklagande av beslut, som meddelats före förfarandelagens ikraftträdande, äldre bestämmelser skulle tillämpas. Med överklagande av beslut åsyftades de olika moment, som hänför sig till besvärstalans väckande, men däremot inte besvärsärendes utredning eller handläggning i övrigt. I sistnämnda avseenden skulle huvudregeln gälla.

Besvärssakkunniga går i detta sammanhang in på frågan om vilka författningar m. m. som bör upphävas i anledning av tillkomsten av en lag om förvaltningsförfarandet. De sakkunniga räknar upp författningarna i fråga och hänvisar till att förslag om upphävandet framlagts i samband med behandlingen av olika lagrum i förfarandelagen.

De sakkunniga utgår från att lagen om förvaltningsförfarandet nödvändiggör ändringar i specialförfattningarna i betydande

omfattning. Enligt besvärssakkunnigas förslag bör avvikande förfaranderegler, som finns i olika specialförfattningar vid den nya lagens ikraftträdande, ta över förfarandelagens bestämmelser oberoende av specialförfattningens valör. Bestämmelse härom har intagits i lagförslaget.

Besvärssakkunniga avser att förfarandelagen skall träda i kraft innan revisionen av specialförfattningarna är fullbordad. Endast de viktigaste specialförfattningarna skall ändras samtidigt med förfarandelagens ikraftträdande. De sakkunniga är medvetna om de tolkningssvårigheter som härigenom kan uppkomma. I den mån förfarandefrågor regleras i en specialförfattning är det oftast fråga om punktvis meddelade regler, ej sällan av kasuistisk natur, vilka ej är avsedda att vara uttömmande utan blott syftar till normering av det som bedömts som mest väsentligt i ifrågavarande hänseende. I sådana lägen anses som allmän riktpunkt kunna tjäna en presumtion för tillämpning av lagen om förvaltningsförfarandet. De allmänna reglerna i en förfarandelag kan enligt de sakkunniga i dylika fall ofta fattas som regler vilka kompletterar förfarandebestämmelser i äldre specialförfattningar på punkter som där lämnats öppna. De äldre specialbestämmelserna får sålunda ej antas avses skola exklusivt reglera ett visst rättsområde, om inte särskilda skäl talar för att så varit lagstiftarens mening. I den mån ett stadgande i en specialförfattning har det innehållet att i visst avseende skall gälla vad därom stadgats i rättegångsbalken anses dock övervägande skäl tala för att regleringen är avsedd att vara uttömmande.

Remissyttrandena

Från skilda synpunkter framstår den ordning som mest betryggande, som innebär att hela författningsmaterialet i ett sammanhang läggs under lagstiftarens ögon, framhåller *Svea hovrätt* och fortsätter.

Den helhetsbild som härigenom erhålles synes erbjuda så stora garantier som överhuvud står att vinna för att lagstiftningen erhåller en enhetlig, ändamålsenlig och allmängiltig utformning. Framför allt blir det med ett sådant förfaringssätt möjligt att i stor utsträckning förutse och undgå de svårigheter i tillämpningen, som myndigheterna torde komma att möta, om de har att samtidigt iakttaga bestämmelserna i en allmän förfarandelag och reglerna i en ännu oreviderad specialförfattning. Svårigheterna skulle bli särskilt framträdande för vissa kommunala organ för vilka kanske samtidigt komme att gälla förfarandelagen samt förfaranderegler i kommunallagen och vederbörande specialförfattning.

Ingen av de vägar, som besvärssakkunniga anvisat för lagstiftningens genomförande, är helt tillfredsställande från de anförda synpunkterna. Tanken att förfarandelagen skall beslutas av riksdagen och därefter under en mellantid specialförfattningarna överses, så att erforderliga ändringar kan träda i kraft samtidigt med förfarandelagen, innebär att riksdagen får binda sig vid generella normer för förfarandet utan att kunna i tillräcklig grad bedöma behovet av specialregler och dessa reglers återverkan på den allmänna lagen. Vid revisionen av specialförfattningarna kan det visa sig, att förfarandelagen i ett eller flera avseenden bort ges en annan utformning.

I berörda avseende erbjuder det i slutbetänkandet framlagda förslaget – att de viktigaste specialförfattningarna skall genomgås och erforderliga ändringar däri bringas i tillämpning samtidigt med förfarandelagen – i viss mån en bättre lösning, för den händelse tanken är att samtliga lagförslag skall framläggas i ett sammanhang för antagande. Kvar står dock olägenheten av att lagstiftarens granskning av en mängd speciella bestämmelser skjutes på framtiden även enligt denna ordning.

Ytterligare ett alternativ kan förtjäna att övervägas, nämligen möjligheten att framlägga förslaget till förfarandelag för antagande av riksdagen och därefter successivt sätta lagen i kraft på område efter område allteftersom revisionen av specialförfattningarna fortskrider. En sådan metod har tillämpats i fråga om allmänna verksstadgan och förordningen om förfarandet vid konsumtionsbeskattning. Mot detta förfaringssätt kan emellertid göras samma erinringar som mot den lösning som förordats i principbetänkandet. Att metoden utan större vanskligheter kunnat anlitas beträffande de två berörda författningarna sammanhänger med att dessa hänför sig till tämligen begränsade avsnitt av förvaltningen.

Ett huvudönskemål måste vara, att ett enhetligt förvaltningsförfarande utan längre tidsutdräkt träder i tillämpning vid en och samma tidpunkt för så stora delar av förvaltningen som möjligt. Av särskild vikt är därvid att tillse, att samordning kommer till stånd mel-

lan den allmänna förfarandelagen och de specialförfattningar, vilkas tillämpning i första instans väsentligen ankommer på lekmän. Ledamöterna av de kommunala specialnämnderna synes ha ett berättigat krav på att äga tillgång till klara och enhetliga regler rörande handläggningsformerna. Förfarandebestämmelserna inom så viktiga lagkomplex som barnavårds-, nykterhets- och byggnadslagstiftningen bör därför överses och förslag till erforderliga ändringar däri framläggas för riksdagen samtidigt med förslaget till förfarandelag. Självfallet är det önskvärt, att samma procedur vinner tillämpning även för andra viktiga specialförfattningars vidkommande. Särskilt förfarandet i taxeringsärenden kommer härvid i betraktande. Det bör emellertid framhållas, att de olägenheter, som är förenade med att speciallagstiftningen icke hunnit genomgås och samordnas med förfarandelagen innan denna trätt i kraft, är mindre framträdande på de områden där förvaltningsärendena handhas av tjänstemän eller eljest under ledning av särskilt skolade krafter. Dessa får förutsättas ha större förutsättningar att lösa de särskilda spörsmål, som otvivelaktigt kommer att uppstå, om en myndighet har att tillämpa en oreviderad specialförfattning vid sidan av den allmänna förfarandelagen.

En översyn av samtliga specialförfattningar, som innehåller regler om förfarandet, kan antagas bli synnerligen tidsödande. Till tidsutdräkten kan bidraga, att andra frågor än de som gäller handläggningsordningen aktualiseras och påkallar sin lösning i samband med översynen. Hovrätten vill därför tillstyrka de sakkunnigas i slutbetänkandet framställda förslag, att den revision av speciallagstiftningen som bör genomföras samtidigt med förfarandelagens ikraftträdande begränsas till de viktigaste författningarna. Exempel på sådana författningar har hovrätten angivit i det föregående. Hovrätten finner av förut anförda skäl angeläget, att förslag till lag om förvaltningsförfarandet och till ändringar i de berörda specialförfattningarna framlägges för riksdagen i ett sammanhang.

Den av besvärssakkunniga föreslagna metodiken för ikraftträdandet tillstyrks också av *kammarkollegiet* och *länsstyrelsen i Gotlands län.*

Några remissinstanser uttalar sig till förmån för att genomgången av specialförfattningarna fullbordas, innan en lag om förvaltningsförfarandet träder i kraft. Bland dem märks *JO, kammarrätten, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i Uppsala* och *Kronobergs län.*

JO utvecklar sin syn på frågan sålunda.

Med hänsyn till lagens vidsträckta tillämpningsområde och till bredden och utförligheten av de föreslagna bestämmelserna förefaller det i och för sig naturligt att en genomgång sker av specialförfattningarna eller i varje fall de flesta av dessa, innan beslut över huvudtaget fattas om lagens antagande. Utan denna säkra grundval – jag avser givetvis en saklig genomgång av specialförfattningarna och ej blott en teknisk – synes det mig vanskligt att ta definitiv ställning till en lagstiftning av denna omfattning; man bör ju vara på det klara med att de allmänna regler, som antages, också kunna och böra tillämpas på det stora flertalet ärendegrupper så att icke dylika regler endast få karaktären av undantagsstadganden. Jag tror följaktligen att den föreslagna lagen, med hänsyn till dess många detaljbestämmelser, först bör testas på specialförfattningarna i stort – och ej blott på några få författningar – innan man binder sig för en allmän lag. I varje fall synes så böra ske, om – vilket yttrandena över principbetänkandet ge anledning antaga – invändningar i ganska stor utsträckning komma att framföras från remissmyndigheterna och det sålunda visar sig att en mängd tveksamheter kan föreligga. Jag vill alltså ifrågasätta om icke själva antagandet av lagen bör anstå i avbidan på genomgången av specialförfattningarna.

Den av de sakkunniga förordade uppläggningen av lagstiftningsarbetet synes för övrigt även ur en annan synpunkt vara förenad med komplikationer. Om man låter lagen träda i kraft i samband med en revision blott av de »viktigaste» författningarna – viktiga ärenden kunna dock uppkomma vid tillämpning av de flesta författningar – inträffar den situationen att myndigheterna i förfarandehänseende i många fall få att tillämpa regler, som finnas dels i vederbörande specialförfattning, dels i allmänna lagen. Bortsett från det opåkallade i att ärenden enligt kanske närliggande författningar – beroende på förfaranderegelernas utformning – sålunda kunna komma att handläggas på skilda sätt, synes denna dubbla tillämpning av procedurbestämmelser ägnad att medföra omgång och oreda i förfarandet. Icke minst besvärligt torde det bli för myndigheterna att avgöra i vad mån den allmänna lagen skall ta över parallella bestämmelser i specialförfattningarna. Även om man anser sig kunna anta en allmän lag utan genomgång av specialförfattningarna, synes därför ikraftträdandet av lagen – på sätt de sakkunniga själva ursprungligen tänkt sig – knappast böra ske förrän i samband med genomförandet av den lagstiftning, som en sådan genomgång föranleder.

Vad nu sagts synes leda till att det praktiska genomförandet av en förfarandelagstiftning skulle komma att ställas på en oviss framtid. Vill man undvika detta, synes två alternativ för det fortsatta arbetet närmast föreligga. Antingen bör man söka begränsa lagens tillämpningsområde med hänsyn till myndigheternas verksamhet och ärendenas beskaffenhet. Med en lämplig sådan begränsning – till vissa myndigheter och till vissa viktigare ärenden – är det kanske icke uteslutet att den föreslagna lagen med dess utförliga regleringar kan i stort sett genomföras utan nämnvärda specialundersökningar. Eller också bör man, med bibehållande av lagens generella karaktär, söka begränsa dess innehåll till sådana moment – i första hand ur rättssäkerhetssynpunkt mera angelägna moment – rörande vilka specialundersökningar som nyss sagts icke erfordras. Med denna ordning är det dock sannolikt nödvändigt att sönderbryta den allmänna lagen till en lag med blott punktvisa regler.

I sammanställningen av de allmänna delarna i remissyttrandena har redogörelse lämnats för vad där anförs om ikraftträdande enligt s. k. *ramlagsmetodik* i stället för den metodik som besvärssakkunniga föreslagit.

Om förslaget att myndighet skall äga förordna att ett ärende skall handläggas hos myndigheten enligt tidigare gällande ordning, när särskilda skäl är därtill, anför *Svea hovrätt.*

Medan de nya reglerna om rättegång betydde en radikal omgestaltning av processens anordning och förlopp, innebär förfarandelagen i stora stycken en kodifiering och utbyggnad av gällande ordning. De ökade rättssäkerhetsgarantier, som inneslutes i den nya lagen, bör icke undandragas parterna i ärenden, som blivit anhängiga före lagens ikraftträdande. Det kunde måhända sättas i fråga, om icke regeln om den nya lagens tillämpning på äldre ärenden borde göras undantagslös. De sakkunniga synes dock ha anfört tillräckliga skäl för att handläggningen i speciella fall må fortgå enligt den äldre ordningen. Det får förutsättas, att myndigheterna med varsamhet begagnar sin rätt att förordna om sådan handläggning. Sker sådant förordnande, synes parterna böra erhålla särskild underrättelse därom.

Av bestämmelsen i 1 § andra stycket framgår ej med full tydlighet i vad mån den äldre handläggningsordningen må tillämpas för det fall att ett ärende, som anhängiggjorts efter lagens ikraftträdande, företages till gemensam behandling med ett dessförinnan inkommet ärende. Riktigast torde vara att anse ärendet i dess helhet anhängiggjort före ikraftträdandet i följd varav myndigheten har rätt att, om särskilda skäl föreligger, förordna om handläggning enligt äldre regler.

Tilläggas bör, att den ifrågavarande bestämmelsen gäller icke blott för myndigheter i första instans utan också för besvärsorganen. För det fall att besvärstid börjar löpa före dagen för lagens ikraftträdande och utgår först därefter, blir alltså besvärsmyndighetens befogenhet att förordna om äldre förhandlingssätt beroende av den tidpukt då besvär inkommit. Någon olägenhet av att på detta sätt tillfälligheter kan bli bestämmande för besvärsmyndighetens befogenhet torde dock icke uppstå. I den angivna situationen synes i allmänhet saknas anledning att frångå huvudregeln om den nya lagens tillämpning.

De sakkunniga har i motiven framhållit, att de föreslagna reglerna får olika konsekvenser för ett ärende beroende på å vilket stadium handläggningen befinner sig, då lagen träder i kraft. Som exempel nämner de sakkunniga det fall att beslut meddelas före lagens ikraftträdande men åtgärder för beslutets bringande till parts kännedom vidtages först därefter. Enligt de sakkunniga kommer då äldre ordning att gälla t. ex. i fråga om verkställbarhet och överklagbarhet, under det att formerna för beslutsutfärdandet m. m. skall regleras av den nya lagen. Hovrätten förmenar, att det saknas anledning att tillämpa de nya bestämmelserna om expediering av beslut i ett ärende, som handlagts och avgjorts enligt den äldre ordningen. Meddelande och tillkännagivande av beslut synes ha så intimt samband med varandra, att i det angivna fallet expediering bör ske enligt äldre ordning. En sådan ordning står också bäst i samklang med regeln i 2 §, att äldre bestämmelser skall tillämpas beträffande överklagande av beslut, som meddelats före lagens ikraftträdande.

Regeringsrättens ledamöter förklarar däremot, att det synes i hög grad betänkligt att låta en myndighet avgöra vilka bestämmelser som skall tillämpas i visst fall. De fortsätter.

Än allvarligare bli betänkligheterna, då många av de myndigheter, som skola tillämpa den föreslagna lagen, åtminstone i början äro föga kompetenta för uppgiften. Det måste därför krävas, att i lagen anges, i vilka fall de äldre och i vilka fall de nya bestämmelserna skola tillämpas. Även om i lagen föreslås regler, som i stor utsträckning utgöra kodifikation av en i praxis gällande ordning, bör av praktiska skäl gälla, att handläggning, som påbörjats hos en myndighet före lagens ikraftträdande, fortsättes och avslutas hos myndig-

heten enligt äldre bestämmelser. Det bör därför stadgas, att ärende, som anhängiggjorts hos myndighet före lagens ikraftträdande, skall handläggas hos myndigheten enligt äldre bestämmelser.

Även *länsstyrelsen i Uppsala län* säger sig hysa betänkligheter mot den föreslagna ordningen.

Lagberedningen hävdar att de nya reglerna om besluts tillkännagivande bör iakttas utan undantag, om så skall vara fallet beträffande de nya reglerna om besvärsförfarandet.

Svea hovrätt säger sig inte ha något att erinra mot det sakliga innehållet i 20 kap. 2 § men anser att det för tydlighetens skull bör uttryckligen anges att äldre bestämmelser skall tillämpas i fråga om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärstid och besvärstalans anhängiggörande. Risk finns eljest att bestämmelsen misstolkas såsom innefattande även utredningen och handläggningen i övrigt hos besvärsmyndigheten.

I anledning av besvärssakkunnigas uttalande att äldre bestämmelser inte får antagas exklusivt reglera ett rättsområde, om inte särskilda skäl talar för att det varit lagstiftarens mening, finner *regeringsrättens ledamöter* det angeläget understryka de tolkningssvårigheter, vilka blir en följd av att lagen sätts i kraft, innan revision av specialförfattningarna ägt rum. Om lagen inte på sätt regeringsrättens ledamöter förordat sätts i kraft successivt för olika rättsområden, vill de framhålla, att den anvisade tolkningen vid konkurrens mellan lagen och äldre specialförfattningar, innebärande att visst företräde ges åt lagens tillämpning, inte kan godtas. Sedvanliga tolkningsregler bör givetvis gälla.

Överväganden

Den här föreslagna förvaltningslagen innefattar endast bestämmelser i vissa ämnen som ansetts vara av särskild betydelse från rättsskyddssynpunkter. På grund härav blir de problem, som möter vid ett ikraftträdande av den föreslagna lagen, inte lika omfattande som de svårigheter, vilka skulle uppstå vid ett införande av en så vidsträckt och utförlig reglering som den vilken besvärssakkunniga föreslog.

Då lagen endast innehåller vissa grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet, synes det inte behövligt att göra lagens tillämpning på ett visst förvaltningsområde beroende av särskilt förordnande utan lagen torde böra träda i kraft generellt vid viss framtida tidpunkt.

Samordning med specialförfattningar

Den nya lagstiftningen bör, såsom tidigare framhållits, kombineras med en genomgång av de förfaranderegler som finns i olika specialförfattningar för att härigenom önskvärd harmonisering i erforderlig utsträckning skall åvägabringas. Även om detta arbete kan gå förhållandevis snabbt på grund av det begränsade innehåll som lagen har, kommer det dock att kräva viss tid. Då det från rättsskyddssynpunkt är angeläget att förvaltningslagen sätts i kraft så snabbt som möjligt, torde det inte vara lämpligt att lagens antagande och ikraftträdande skjuts upp tills nyssnämnda harmonisering slutförts. Lämpligt synes vara att riksdagen så snart som möjligt får tillfälle att ta ställning till den nya lagen och av densamma föranledda ändringar i de viktigaste specialförfattningarna och att lagen och ifrågavarande författningsändringar träder i kraft samtidigt. Med tanke härpå har en preliminär genomgång av dessa specialförfattningar gjorts. Resultatet redovisas i Bilaga 2. Ändringarna i övriga specialförfattningar torde få göras undan för undan allteftersom översynen av dessa författningar medhinns. På grund av det begränsade innehåll som förfarandelagen har torde en sådan ordning inte vara förenad med några större olägenheter utan torde vara det mest rationella sättet för genomförande av en lagstiftning av nu ifrågavarande typ.

Övergångsbestämmelser

Den nya lagen synes endast i ringa utsträckning kräva övergångsbestämmelser.

Huvudregeln synes böra vara att lagens bestämmelser skall tillämpas såväl i ärenden som anhängiggjorts efter lagens ikraftträdande som med avseende på vad som äger rum i förfarandehänseende efter nämnda tidpunkt i ärenden som anhängiggjorts tidigare. I överensstämmelse härmed föreskrivs att lagen träder i kraft viss dag. Av denna regel följer att lagen, om ej annat finns angivet, skall tillämpas i de förfarandefrågor som aktualiseras från och med den dagen och som är av beskaffenhet att beröras av reglerna i lagen.

Med det begränsade innehåll som förvaltningslagen har synes det inte föreligga behov av någon motsvarighet till den av besvärssakkunniga föreslagna regeln om möjlighet för myndighet i vissa fall att förordna om tillämpning av äldre ordning i ärende som anhängiggjorts hos myndigheten före lagens ikraftträdande.

Har ett beslut meddelats före den nya lagens ikraftträdande, synes beträffande överklagandet av sådant beslut äldre bestämmelser böra tillämpas. Detta innebär att i angivna fall äldre ordning skall tillämpas i fråga om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärstid och besvärstalans anhängiggörande. Utredningen och handläggningen i övrigt hos besvärsmyndigheten skall däremot ske under iakttagande av de nya bestämmelserna. På grund av det samband som finns mellan reglerna om besvärstid och om besluts tillkännagivande torde i nyssnämnda fall även i fråga om beslutets tillkännagivande äldre bestämmelser böra tillämpas. I enlighet med det anförda föreslås att det föreskrivs att beträffande tillkännagivande och överklagande av beslut, som meddelas före lagens ikraftträdande, äldre bestämmelser tillämpas.

Upphävande av äldre författningar

Besvärssakkunniga föreslog att i samband med ikraftträdandet av en lag om förvaltningsförfarandet ett stort antal författningar m. m. skulle upphävas. Det rör sig bl. a. om vissa ålderdomliga bestämmelser vilka i dag saknar reell betydelse. Anledning torde inte finnas att behålla ifrågavarande ålderdomliga bestämmelser, även om desamma formellt kan ha ett vidsträcktare tillämpningsområde än den förvaltningslag vartill förslag här läggs fram. Då det nu utarbetade lagförslaget blott i ringa mån är tillämpligt på domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden och inte innehåller några närmare bestämmelser om delgivning av handling eller några allmänna bestämmelser om kostnadsersättning, blir dock antalet författningar och bestämmelser som här föreslås upphävda färre än enligt besvärssakkunnigas förslag.

I ikraftträdandebestämmelserna bör föreskrivas att genom förvaltningslagen upphävs 4 § förordningen den 10 januari 1759 angående fatalier i politi- och ekonomimål, förordningen den 4 november 1876 om jäv i hushållsmål, lagen den 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden, som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning, insända handlingar med posten m. m. samt lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut. Såsom upphävda skall vidare anses kungl. brevet den 18 december 1752 till amiralitetskollegium angående släktskapsjävs tillämpning i hushållningsmål, cirkuläret den 1 april 1790 till samtliga kollegier, landshövdingar och konsistorier om fogande av delgivningsbevis till besvär, kungl. brevet den 11 februari 1796 angående fatalietiders iakttagande, kungörelsen den 19 maj 1845 om besvärsskrifts eller ansöknings ingivande genom bud, kungörelsen den 26 maj 1909 angående sättet för besvärs anförande hos kammarkollegiet samt cirkuläret den 5 juni 1931 till statens förvaltande myndigheter angående remissers verkställande och besvarande.

Då 1946 års lag om insändande av handling föreslås upphävd i sin helhet, har – såsom tidigare nämnts – i ikraftträdandebestämmelserna stadgats att föreskrift i äldre lag eller författning om att handling skall ha kommit in till statlig eller kommunal myndighet före visst klockslag på dagen inte gäller.

IKRAFTTRÄDANDE

Synkronisering

I kraftträdandebestämmelserna torde på vanligt sätt böra föreskrivas att, om i lag eller författning förekommer hänvisning till eller om däri eljest avses lagrum, som ersatts genom bestämmelse i förvaltningslagen, den bestämmelsen i stället skall tillämpas.

Bilaga 1 PM 15.12.1967 ang kommunicering i militära anståndsärenden mm upprättad inom statskontoret

Som ett led i pågående arbete med en lag om förvaltningsförfarandet behandlas frågan om kommuniceringsskyldighet, innebärande att en ansökan inte får avslås utan att den sökande fått ta del av yttranden i ärendet och i sin tur avge yttrande över dessa. Avsikten är att i nämnda lag intaga en regel om sådan skyldighet. Som exempel på arbetsområden, där ett kommuniceringsförfarande kunde bli aktuellt, har man bl. a. valt de militära anståndsärendena. Det är i detta sammanhang av intresse att bl. a. utröna vilka konsekvenser i kostnadshänseende ett införande av kommuniceringsskyldighet i anståndsärenden skulle få inom den militära sektorn.

I arbetsprogrammet för statskontorets verksamhet på det militära området finns f. n. ej utrymme för en ingående undersökning med arbetsstudier rörande det tillämnade kommuniceringsförfarandet. Ämbetsverket har emellertid – med ledning av erfarenheter från tidigare undersökningar rörande jämförbara rutiner – gjort en översiktlig granskning. Resultatet, som synes kunna utgöra ett acceptabelt svar på den uppställda frågan, kan sammanfattas på följande sätt.

Det merarbete, som ett införande av kommuniceringsskyldighet i sådana ärenden skulle medföra, kan överslagsmässigt beräknas enligt bifogad sammanställning. Beräkningen visar att merarbetet skulle kräva ca 50 % av en kvalificerad tjänstemans arbetstid och ca 60 % av ett för expeditionsarbete avsett biträdes arbetstid. Av olika skäl räknas här ej med användning av värnpliktig personal.

Nu bör observeras, att här redovisade synpunkter och beräkningar endast avser *anståndsärenden,* då förfrågan gällde endast dessa ärenden. Kommuniceringsskyldighet skulle emellertid bli aktuell även i fråga om *ärenden rörande befrielse från värnpliktstjänstgöring samt rörande flyttning* m. m., d. v. s. ärenden rörande ändring av värnpliktsförhållanden över huvud taget. Befrielseärendena är till antalet få, men flyttningsärendena är talrikt förekommande. Enligt statistiken torde man få räkna med lika många kommuniceringsfall per år i fråga om ärenden rörande ändrade värnpliktsförhållanden i övrigt som i fråga om anståndsärenden.

Beträffande arbetsförloppet i ärenden rörande anstånd med värnpliktstjänstgöring antecknas att truppregistreringsmyndigheten har befogenhet att bifalla en ansökan men inte får avslå den. Anser truppregistreringsmyndigheten sig inte kunna bifalla en ansökan, vidarebefordras denna till centrala värnpliktsbyrån (CVB). Dessförinnan inhämtas dock erforderliga yttranden från t. ex. länsarbetsnämnd, social myndighet eller föreståndare för utbildningsanstalt. Efter ankomsten till CVB blir ärendet föremål för expeditionell behandling och granskning. Härvid beslutas om yttrande skall inhämtas

från central myndighet, t. ex. arbetsmarknadsstyrelsen, försvarets civilförvaltning, universitetskanslersämbetet eller skolöverstyrelsen. Sedan remissförfarandet avslutats, avgörs ärendet genom motiverat beslut. Detta delges genom truppregistreringsmyndigheten. Avslagsbeslut får överklagas hos värnpliktsnämnden (VN) genom besvär som skall ges in hos nämnden. Sedan nämnden tagit del av CVB:s handlingar och kompletterat utredningen genom inhämtande av de ytterligare yttranden som bedöms erforderliga, avgörs ärendet. Varken hos CVB eller hos VN kommuniceras alltså inhämtade yttranden med den värnpliktige.

Det synes därför realistiskt räkna med att det merarbete, som kommuniceringsskyldigheten skulle medföra i central instans, d. v. s. hos CVB, skulle kräva personalförstärkning med 1 kvalificerad tjänsteman och 2 biträden (nuvarande personal för arbete med handläggning av bl. a. anståndsärenden är fullt utnyttjad och kan ej åläggas ytterligare uppgifter).

Överslagsmässigt kan merkostnaden beräknas på följande sätt (1967 års löneläge):

		Årskostnad Kronor
1 tjänsteman A 24 (lönegradsområde A 18—25)	40 212	
2 tjänstemän—biträden A 9 (lönegradsområde A1—10)	37 056	
Kostnader för pension m. m. 30 % av Kronor 77 268	23 180	100 448
Diverse (kopiering i förekommande fall m. m.)		552
	Kronor	101 000

1964 års inskrivnings- och personalredovisningsutredning (IPU) har i sitt betänkande »Krigsmaktens personalförvaltning» (30.9.1966, FöD stencil 1966:5) bl. a. föreslagit, att den personalredovisning m. m., som f. n. sker vid de lokala truppregistreringsmyndigheterna, skall sammanföras till ett mindre antal regionala redovisningsenheter, i princip organiserade militärområdesvis. För verksamheten föreslås nya moderna redovisningsrutiner med utnyttjande av bl. a. ADB-system. Hur ett kommuniceringsförfarande skulle inverka efter ett eventuellt genomförande av nämnda omorganisation enligt IPU:s förslag kan i detta sammanhang ej klart överblickas. Det synes emellertid ej uteslutet att en delegering av beslut i anståndsärenden m. m. till den lägre instansen – i större utsträckning än nu kan ske – och de efter koncentrationen förbättrade resurserna skulle kunna underlätta ett kommuniceringsförfarande.

Avslutningsvis må följande allmänna kommentar lämnas – med hänsyn främst till de praktiska konsekvenserna av ifrågasatt kommuniceringsförfarande.

Nu tillämpat förfaringssätt för handläggning av anståndsärenden m. m. har helt nyligen införts. Det anses fungera på ett avsevärt bättre sätt än föregående system. Huvudsyftet med det nya systemets införande var – förutom en angelägen avlastning av Kungl. Maj:ts kansli – att ifrågavarande ärenden skulle kunna handläggas snabbt och effektivt samt, såvitt möjligt, på ett objektivt sätt, som kunde accepteras som vederhäftigt och förtroendeingivande för den enskilde. Detta har bl. a. kommit till uttryck i *värnpliktsnämndens sammansättning* – i nämnden ingår t. ex. endast en militär representant såsom suppleant – samt i nu tillämpat system för *inhämtande av yttranden* och för *beslutens motivering*. Dokument med remissmyndighets yttrande är otvivelaktigt offentlig handling, varför en sökande torde kunna få del av innehållet, närhelst han så önskar.

Det torde ej råda någon tvekan om att en i lag fastställd huvudregel om kommuniceringsskyldighet är både önskvärd och angelägen från allmän rättssäkerhetssynpunkt. Det synes emellertid kunna ifrågasättas huruvida icke ett avsteg från den tillämnade principen kunde vara motiverat beträffande de speciella ärenden, som avses i detta sammanhang, med hänsyn till ärendenas art, sättet för nuvarande handläggning samt deras mycket stora antal. Det synes ofrånkomligt att kommuniceringsförfarandet skulle försvåra och försena handläggningen och med största sannolikhet förorsaka tidsnöd i ett stort antal fall.

Sammanställning

Arbetsmängdsberäkning, avseende de arbetsmoment, som skulle tillkomma i central instans (CVB) vid införande av kommuniceringsskyldighet i anståndsärenden.

Beräkningsgrund: Arbetstid, sedan semester och normal annan ledighet (sjukledighet m m) frånbragits, för tjänsteman i stabs-/expeditionstjänst = 100 000 minuter per år

Arbetsmoment	Frekvens	Enhetstid minuter	Minuter per år	Ant
KVALIFICERAD TJÄNSTEMAN				
Åtgärder för kommunicering	10 000/år[1]	1	10 000	[1] Antalet handlagda anståndsärenden rörande krigsförbandsövningar 1967, i vilka CVB ej bifallit ansökan, var under 1. kvartalet 1967 ca 2 700
Granskning av den sökandes yttrande, åtgärd i anledning därav (ev förnyat yttrande från central myndighet)	8 000/år[2]	4	32 000	
Reserv för oförutsett, svårbehandlade fall m m			8 000	
S:A MINUTER/ÅR			50 000	[2] Här räknas med att 20 % av de sökande, som erhållit kommunicering, ej yttrar sig
% AV ARBETSTID FÖR 1 TJÄNSTEMAN			50 %	
BITRÄDESPERSONAL				
Ifylla missivblankett Registreringsåtgärd	10 000/år	3	30 000	
Kuvertera och avsända Mottaga, öppna, registreringsåtgärd	8 000/år	3	24 000	
Reserv för oförutsett			6 000	
S:A MINUTER/ÅR			60 000	
% AV 1 BITRÄDES ARBETSTID			60 %	

Centrala Värnpliktsbyrån

REMISS

Datum Beteckning

Remiss samtidigt sänd till

Vårt tjänsteställe Vår handläggare

Ansökan om anstånd med värnpliktstjänstgöring för vpl nr

Centrala värnpliktsbyrån anhåller att arbetsmarknadsstyrelsen senast nedanstående datum avger yttrande (2 ex) i detta ärende. Av särskilt intresse är frågan huruvida arbetsmarknadsläget inom sökandens bransch kan väntas undergå någon förändring under den tid för vilken anstånd sökes.

Senaste datum för yttrande

I tjänsten

.....

Postadress	Gatuadress	Telefon	Telex
Fack	X-gatan 00	08–83 09 60	19061
171 20 SOLNA			

Centrala Värnpliktsbyrån

MEDDELANDE

Datum Beteckning

Vårt tjänsteställe Vår handläggare

Ansökan om anstånd med värnpliktstjänstgöring

Över Er ansökan har yttrande inhämtats från

☐ arbetsmarknadsstyrelsen

☐ socialvårdsmyndigheten i

☐ länsarbetsnämnden i

Kopia av yttrandena bifogas.

Om Ni vill yttra Er med anledning av vad myndigheterna uttalat, har Ni nu tillfälle att göra det. Ert yttrande bör avfattas skriftligen och åtföljas av de intyg och andra bevis, med vilka Ni vill styrka riktigheten av de uppgifter som Ni lämnar. Om Ni avger yttrande, skall det vara centrala värnpliktsbyrån tillhanda senast nedanstående datum.

Senaste datum för yttrande

I tjänsten

Postadress	Gatuadress	Telefon	Telex
Fack	XX-gatan 00	08–83 09 60	19061
171 20 SOLNA			

Bilaga 2 Exempel på lösningar av samordningen mellan förvaltningslagen och specialförfattningar

A. Barnavårdslagen den 29 april 1960 (nr 97)

8 §. Beträffande barnavårdsnämnd skall vad i 32–42 §§ kommunallagen är stadgat om kommunens styrelse äga motsvarande tillämpning. I kommunens tjänst anställd befattningshavare skall dock icke på grund av denna sin tjänsteställning vara obehörig att vara ledamot eller suppleant i barnavårdsnämnd. Ej heller är det erforderligt, att barnavårdsnämnds protokoll upptager, förutom vad som må följa av 14 § tredje stycket denna lag, annat än förteckning på närvarande ledamöter och för varje ärende beslutet och skälen därför.

Hänvisning till 37 § andra stycket KL om jäv utgår.

19 §. Innan barnavårdsnämnden avgör ärende, skall den ärendet rör underrättas om vad som framkommit vid utredningen samt tillfälle beredas honom att yttra sig däröver, såvida icke sådant yttrande befinnes uppenbart obehövligt eller ärendet kräver så snabbt avgörande att yttrande icke kan avvaktas.

Begär den som är berättigad att yttra sig att bli muntligen hörd inför nämnden, skall förhör med honom anordnas, om ej särskilda skäl föranleda annat. Den som beredes tillfälle att yttra sig skall erinras om rätten att påkalla sådant förhör.

Den ärendet rör äger att utveckla sin talan och förebringa bevisning. Begär han att upplysning skall inhämtas eller att annan utredning skall förebringas, skall begäran efterkommas, om det kan antagas att åtgärden skulle äga betydelse.

Är fråga om barn under femton år, skall

Paragrafen behålls oförändrad.

vad i denna paragraf stadgas endast gälla föräldrarna.

20 §. Den ärendet rör må anlita biträde, när han höres av barnavårdsnämnden eller företrädare för denna.

Visar biträde oskicklighet eller oförstånd eller befinnes han eljest vara olämplig, må han avvisas.

Är den ärendet rör under aderton år, böra hans föräldrar vara närvarande, när han höres, om det kan ske utan men för utredningen.

Första och andra styckena utgår.

21 §. Beslut som barnavårdsnämnden meddelar skall, i den mån så icke befinnes obehövligt, innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

Om talan mot beslutet må fullföljas enligt denna lag, skall det innehålla fullföljdshänvisning.

Paragrafen utgår.

22 §. Av barnavårdsnämnden meddelat beslut, mot vilket talan må fullföljas enligt denna lag, skall, såvitt det icke avser utdömande av vite, lända till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft. Beslut enligt 30 § angående omhändertagande för utredning skall även lända till omedelbar efterrättelse.

Nämnden äger förordna att beslut angående omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § skall gå i verkställighet utan hinder av att beslutet ej vunnit laga kraft.

Paragrafen behålls oförändrad.

23 §. När barnavårdsnämnden meddelat beslut, mot vilket talan må fullföljas enligt denna lag, skall beslutet skyndsamt skriftligen delgivas den det rör. Är fråga om barn under femton år, behöver beslutet såvitt barnet angår endast delgivas föräldrarna.

Första stycket behålls oförändrat.

Tillkännagives beslut som avses i första stycket vid förhör inför nämnden i närvaro av den som skall erhålla del av beslutet, må skriftlig delgivning med honom underlåtas. Han skall då anses ha fått del av beslutet vid förhöret. På begäran skall nämnden dock tillhandahålla utskrift av beslutet.

Tillkännagives beslut som avses i första stycket *jämte besvärshänvisning* vid förhör inför nämnden i närvaro av den som skall erhålla del av beslutet, må skriftlig delgivning med honom underlåtas. *Besvärstiden skall i sådant fall räknas från dagen för tillkännagivandet.* På begäran skall nämnden tillhandahålla utskrift av beslutet.

75 §. I fråga om förfarandet hos länsstyrelse i underställningsmål skola bestämmelserna i 14–16 §§, 17 § första och

Hänvisningen till 21 § utgår.

andra styckena samt 19–21 §§ i tillämpliga delar lända till efterrättelse.

Vid förhör inför länsstyrelsen skall representant för barnavårdsnämnden beredas tillfälle att närvara.

Skall underställt beslut lända till efterrättelse oberoende av laga kraft, åligger det länsstyrelsen att utan dröjsmål pröva, huruvida beslutet må verkställas innan målet slutligt avgöres.

80 §. I barnavårdsnämnds beslut må den beslutet rör söka ändring hos länsstyrelsen, om nämnden

utdömt förelagt vite,

– – – –

träffat avgörande i ärende angående förbud som avses i 50 eller 51 §.

Ändring sökes genom besvär, vilka skola ingivas till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen äger att i avvaktan på slutligt avgörande förbjuda eller avbryta verkställighet av överklagat beslut som skall lända till efterrättelse oberoende av laga kraft.

81 §. I beslut som styrelse för ungdomsvårdsskola meddelat i ärende rörande utskrivning från skolan må den beslutet rör söka ändring hos länsstyrelsen genom besvär, vilka skola ingivas till denna.

Om talan mot beslut av styrelse för ungdomsvårdsskola i andra fall är särskilt stadgat.

82 §. Av länsstyrelse meddelat beslut eller utslag i mål eller ärende som avses i denna lag skall genom länsstyrelsens försorg skyndsamt delgivas varje enskild person och kommun som beröres därav.

83 §. Över länsstyrelses slutliga beslut eller utslag i mål eller ärende angående skyldighet för kommun, staten eller enskild att ersätta kommuns kostnad för omhändertagen eller beträffande enskilds bidrag till omhändertaget barns vård må besvär anföras hos kammarrätten. Talan må dock ej fullföljas endast beträffande ränta eller rättegångskostnad.

Om mål angående ersättning från kommun förevarit hos två eller flera länsstyrelser och besvär anföras över det i hu-

Första stycket behålls oförändrat.

I andra stycket utgår relativsatsen.

Tredje stycket utgår.

Paragrafen behålls oförändrad.

Paragrafen behålls oförändrad.

Paragrafen behålls oförändrad.

vudsaken sist meddelade utslaget, må i samband därmed föras talan även mot utslag eller beslut som dessförinnan meddelats i målet. Sådant utslag eller beslut skall ej hindra att saken prövas i sin helhet.

84 §. I länsstyrelses beslut i andra frågor rörande tillämpningen av denna lag än som angives i 83 § må ändring sökas hos Konungen genom besvär.

Länsstyrelses beslut i ärende som avses i 4–9 kap. länder till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

Paragrafen behålls oförändrad.

85 §. Besvär över länsstyrelses beslut eller utslag skola ingivas till länsstyrelsen.

Första stycket utgår.

Länsstyrelsen skall skyndsamt infordra förklaring över besvären, om anledning ej uppenbarligen saknas, samt, efter att ha införskaffat den ytterligare utredning som kan vara erforderlig, insända samtliga handlingar i målet jämte eget utlåtande till kammarrätten eller, om besvären skola prövas av Konungen, till socialdepartementet.

Länsstyrelsen skall skyndsamt infordra förklaring över besvär, *som anförs över länsstyrelsens beslut eller utslag,* om anledning – – – till socialdepartementet.

87 §. I beslut av socialstyrelsen må ändring sökas hos Konungen genom besvär, vilka skola ingivas till socialdepartementet.

Första stycket kan utgå.

Av socialstyrelsen enligt 58, 62 eller 64 § meddelat beslut länder till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

B. Byggnadsstadgan den 30 december 1959 (nr 612)

3 §. Ledamöter och suppleanter i byggnadsnämnd väljas av kommunens fullmäktige till det antal fullmäktige bestämma. Antalet ledamöter må dock icke vara under fem. Valet skall ske proportionellt i de fall då sådant är föreskrivet vid val till kommunens styrelse. Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall tillika bestämmas den ordning, i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.

Hänvisningen till 37 § andra stycket KL om jäv utgår. I hänvisningen till 51 § 1 mom. KL Sthlm göres undantag såvitt angår jäv.

I övrigt skall med avseende å byggnadsnämnd vad i 32–42 §§ kommunallagen är stadgat om kommunens styrelse äga motsvarande tillämpning, dock att för byggnadsnämnden i Stockholm skola gälla bestämmelserna i 51 § 1 mom. kommunallagen för Stockholm samt därutöver vad

stadsfullmäktige med iakttagande av stadgandena i samma lag föreskriva.

Utan hinder av vad i andra stycket sägs skall gälla, dels att i kommunens tjänst anställd befattningshavare icke på grund av denna sin tjänsteställning skall vara obehörig att vara ledamot eller suppleant i byggnadsnämnd dels ock att nämndens protokoll icke behöver upptaga annat än förteckning å närvarande ledamöter samt för varje ärende beslutet och skälen därför.

21 §. Sedan plan blivit fastställd, skola handlingarna översändas till byggnadsnämnden eller, där fråga är om regionplan, till förbundsstyrelsen. Om underrättelse till vederbörande myndigheter och tjänstemän genom statsdepartement eller länsstyrelse är särskilt stadgat.

I andra stycket bör anges att inte blott underrättelse om beslutet utan även besvärshänvisning skall översändas.

När länsstyrelsen meddelat beslut om fastställelse beträffande generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, skall länsstyrelsen samma dag översända underrättelse därom till envar som i ärendet framställt yrkande, vilket genom beslutet helt eller delvis lämnats utan bifall. Får beslutet på grund av stadgandet i 150 § tredje stycket byggnadslagen ej överklagas, skall länsstyrelsen utfärda bevis att beslutet på grund därav vunnit laga kraft.

Där enligt bestämmelserna i 45 § byggnadslagen stadsplan fastställts under villkor att inlösen kommer till stånd av viss i planen ingående mark, skall, sedan sådan inlösen skett, meddelande härom genom byggnadsnämndens försorg så snart ske kan tillställas statens planverk, länsstyrelsen, länsarkitekten, överlantmätaren, vederbörande distriktslantmätare samt, där särskild fastighetsregisterförare förordnats, jämväl denne.

24 §. *1 mom.* När förordnande, innefattande förbud mot nybyggnad utan särskilt tillstånd enligt 15, 35, 80, 82, 86, 97, 106, 109, 110, 119, 121, 122 eller 168 § byggnadslagen eller mot schaktning, fyllning, trädfällning eller därmed jämförlig åtgärd meddelas, skall länsstyrelsen underrätta markägarna därom genom kungörelse i den eller de tidningar, i vilka kommunala med-

Till första stycket i 1 mom. bör fogas en sats av innehåll att underrättelsen skall innehålla besvärshänvisning, om beslutet får överklagas.

delanden för orten intagas, eller på annat lämpligt sätt.

Det område, som avses med förordnandet, skall å karta eller annorledes tydligt angivas till sina gränser.

Angående skyldighet att, sedan förordnandet vunnit laga kraft, tillställa statens planverk, lantmäteristyrelsen, överlantmätaren och andra tjänstemän ävensom vederbörande byggnadsnämnd avskrift av förordnandet jämte kopia av kartan är särskilt stadgat.

2 mom. Har förordnande jämlikt 16 eller 36 § byggnadslagen meddelats om förbud mot nybyggnad utan särskilt tillstånd, skola markägarna genom länsstyrelsens försorg underrättas om förordnandet på sätt i 1 mom. första stycket är stadgat.

34 § *3 mom.* Sedan byggnadsnämnden antagit förslag till tomtindelning, skall nämnden översända handlingarna i ärendet till länsstyrelsen.

Då länsstyrelsen fastställt tomtindelning, skall länsstyrelsen samma dag översända underrättelse därom till byggnadsnämnden, kommunens styrelse och de markägare, som i ärendet framställt yrkande, vilket helt eller delvis lämnats utan bifall. Beslutet skall härjämte delgivas den som för fastighetsregistret. Där till följd av stadgandet i 150 § tredje stycket byggnadslagen klagan över beslutet ej får föras, har länsstyrelsen att å kartan teckna bevis att beslutet på grund därav vunnit laga kraft.

I andra stycket bör inskjutas en sats av innehåll att underrättelse till den som äger anföra besvär skall innehålla besvärshänvisning.

58 § *1 mom.* Beslut i ärende rörande byggnadslov skall meddelas sökanden skriftligen.

Första stycket och första meningen i andra stycket kan utgå.

Beviljas byggnadslov, skall underrättelse om beslutet ofördröjligen i rekommenderat brev eller eljest bevisligen tillställas markägare eller annan sakägare, som av byggnadsnämnden hörts i ärendet. I beslut, varigenom byggnadslov beviljas, skola meddelas erforderliga föreskrifter rörande arbetets utförande samt rörande de anmälningar, som skola göras hos nämnden. Erfordras tillstånd av annan myndighet än nämnden, bör i beslutet intagas erinran därom, såvida icke nämnden förmedlat ansökan om sådant tillstånd. I beslutet skall därjämte

intagas anmaning till sökanden att om beslutet bevisligen underrätta grannar och andra, vilka kunna beröras därav.

71 § *2 mom.* Över länsstyrelsens beslut enligt denna stadga må talan föras hos Konungen.

Momentet kan utgå.

Övriga bestämmelser i byggnadsstadgan torde kunna behållas oförändrade.

Ifrågasättas kan att man för tydlighetens skull bör tillfoga en paragraf av innehåll *dels* att bestämmelserna i 15 § förvaltningslagen ej äger tillämpning, om förslag utställs till granskning enligt byggnadsstadgan, *dels ock* att föreskrifterna i 17 § förvaltningslagen ej gäller, om bestämmelserna i 21, 24 eller 34 § byggnadsstadgan rörande underrättelse äger tillämpning.

C. Bestämmelser om kommunikation

16 § förordningen den 3 april 1959 (nr 92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

Den skattskyldige skall, där hinder ej möter, erhålla tillfälle att yttra sig över redogörelse, som i 15 § sägs, och annan handling, vars innehåll är av betydelse för beslut om skatten. Vad nu sagts skall dock icke gälla, om handlingen innefattar förslag till allenast rättelse av uppenbar oriktighet, föranledd av misskrivning, felräkning eller annat dylikt förbiseende i deklaration eller till skattens fastställande till lägre belopp än enligt deklaration.

Paragrafen kan utgå.

65 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623).

Förekommer anledning att åsätta skattskyldig taxering med avvikelse från självdeklaration, skall, där hinder ej möter, tillfälle beredas den skattskyldige att yttra sig i frågan. Dock vare detta ej nödigt i fråga om felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende eller då eljest yttrande av den skattskyldige uppenbarligen icke är erforderligt för frågans bedömande.

Paragrafen kan utgå.

45 § 1 mom. femte stycket uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272).

Innan jämkning (av preliminär skatt) äger rum, skall den skattskyldige beredas

Stycket kan utgå.

tillfälle att yttra sig där detta icke uppenbarligen är obehövligt.

3 § jordförvärvskungörelsen den 14 maj 1965 (nr 292).

Har fråga om förvärvstillstånd underställts lantbruksnämnd enligt 3 § andra stycket jordförvärvslagen, må nämnden ej vägra tillstånd utan att förvärvaren fått tillfälle att yttra sig.

Paragrafen kan utgå.

47 och 51 §§ folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198).

47 §. Innan underställt ärende avgöres, skall person och kommun som får föra talan i ärendet beredas tillfälle att yttra sig.

Innan länsstyrelse eller domkapitel avgör besvärsärende inhämtas yttrande från beslutsmyndigheten och beredes den som, förutom klaganden, får föra talan i ärendet tillfälle att avge yttrande.

Vid avgörande av kyrkobokföringsärende kan länsstyrelsen förordna om sådan kyrkobokföringsåtgärd som ej yrkats i ärendet. I mantalsskrivningsärende gäller motsvarande i fråga om såväl kyrkobokförings- som mantalsskrivningsåtgärd.

Första och andra styckena kan utgå.

51 §. När talan förts mot länsstyrelses eller domkapitels beslut, skall beslutsmyndigheten inhämta yttrande från folkbokföringsmyndighet, som tidigare yttrat sig i ärendet, och bereda den som, förutom klaganden, får föra talan tillfälle att yttra sig. Därefter skall beslutsmyndigheten skyndsamt sända handlingarna i ärendet med eget yttrande till Konungen eller, om kammarrätten skall pröva besvären, till denna domstol.

Paragrafen behålls oförändrad.

64 § folkbokföringskungörelsen den 9 juni 1967 (nr 495).

Vid ansökan om mantalsskrivning enligt 41 § folkbokföringsförordningen fogas den utredning som åberopas. Har detta underlåtits, handlägges ärendet ändå, om den lokala skattemyndigheten ej kan medge uppskov.

Den vars mantalsskrivning är i fråga och den kommun som beröres, dock ej sökanden, skall av myndigheten lämnas tillfälle

Paragrafen behålls oförändrad.

att yttra sig i ärendet. Yttrande inhämtas på det sätt myndigheten finner enklast och snabbast. Yttrande får inhämtas på telefon.

23 § lagen den 27 juli 1954 (nr 579) om nykterhetsvård.

Har ansökan hos länsstyrelsen gjorts i behörig ordning, skola ansökningshandlingarna ofördröjligen delgivas den som ansökningen avser och, om han är omyndig, den som enligt lag har att sörja för hans person, med föreläggande att inom viss kort tid skriftligen eller muntligen förklara sig över ansökningen vid äventyr, om det försummas, att ärendet ändock avgöres. Finnes någon böra lämnas tillfälle att yttra sig över handling, som inkommit efter det ansökningen utställts till förklaring, skall sådan handling delgivas honom.

Paragrafen kan utgå.

7 § första stycket lagen den 21 maj 1964 (nr 143) om bidragsförskott.

Sedan bidragsförskott sökts skall, under förutsättning att den underhållsskyldiges vistelseort är känd eller kan utrönas, omedelbart till honom avsändas meddelande om ansökningen med föreläggande att, därest han har något att anföra i anledning av ansökningen, inom viss kort tid muntligen eller skriftligen yttra sig. I meddelandet skall tillika lämnas underrättelse om stadgandena i 2 § b) och c) samt 4 § tredje stycket.

Paragrafen behålls oförändrad.

13 § 1 mom. första stycket skogsvårdslagen den 21 maj 1948 (nr 237).

Kan ej överenskommelse träffas eller sker avverkning eller upplåtelse av avverkningsrätt i strid mot överenskommelse, äger skogsvårdsstyrelsen meddela förbud att å den fastighet, varå avverkningen ägt rum eller planlagts, ävensom, där så anses påkallat, å därmed sambrukad fastighet avverka skog utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd. Förbudet må av skogsvårdsstyrelsen begränsas att gälla allenast viss del av sådan fastighet som nu nämnts eller eljest inskränkas på visst sätt, såsom genom tillåtelse att avverka vissa träd eller bestånd eller att avverka till husbehov för fastig-

Paragrafen behålls oförändrad.

het som beröres av förbudet eller är i sambruk med sådan fastighet. Därest i fall som avses i 12 § skyndsamhet är av nöden eller skogsvårdsstyrelsen finner skälig anledning antaga, att överenskommelse icke skall kunna träffas eller att, om överenskommelse inginges, densamma icke skulle hållas, må avverkningsförbud meddelas utan att försök gjorts att få överenskommelse till stånd. Innan förbud meddelas, skall tillfälle beredas fastighetens ägare samt, där avverkning verkställts eller planlagts av annan, jämväl denne, att yttra sig i ärendet. Finner skogsvårdsstyrelsen saken ej tåla uppskov, må den dock, innan ärendet slutligen avgöres, meddela förbud tills vidare och intill dess annorlunda förordnas.

53 § arbetarskyddslagen den 3 januari 1949 (nr 1).

Råder vid arbetsställe missförhållande i något avseende, varom förmäles i 8–13 §§, eller som eljest utan att hänföra sig till 3–6 kap. inbegripes under 7 §, och innebär missförhållandet icke överträdelse av någon särskilt straffbelagd föreskrift, äger yrkesinspektören, där så prövas nödigt, skriftligen förelägga arbetsgivaren att inom utsatt skälig tid vidtaga viss åtgärd för att avhjälpa missförhållandet eller ock skriftligen förbjuda honom att efter utsatt skälig tid bedriva visst arbete eller använda viss arbetslokal, maskin, redskap eller annat hjälpmedel, visst ämne eller material eller viss arbetsmetod utan att iakttaga visst vid förbudets meddelande angivet villkor. Innan föreläggande eller förbud meddelas, skall tillfälle att avgiva yttrande beredas arbetsgivaren och, där fråga är om åtgärd beträffande lokal som denne fått till sig upplåten, jämväl upplåtaren.

Medför missförhållande, varom förmäles i första stycket, synnerlig fara för arbetstagares liv eller hälsa, må yrkesinspektören utan att avbida vederbörandes yttrande meddela förbud som där sägs att träda i kraft omedelbart och gälla tills vidare, intill dess annorlunda förordnas, ävensom där så finnes påkallat låta genom polismyndighetens försorg på arbetsgivarens be-

Paragrafen behålls oförändrad.

kostnad vidtaga nödiga åtgärder för att säkerställa att förbudet upprätthålles.

Är i fall, som avses i första eller andra stycket, fråga om åtgärd beträffande lokal, som arbetsgivaren fått till sig upplåten, äger yrkesinspektören meddela förbud mot upplåtelse av lokalen till arbetslokal eller lokal för visst arbete eller ändamål, intill dess med lokalen vidtagits viss angiven åtgärd.

Arbetarskyddsstyrelsen må utan föregående beslut av yrkesinspektör förordna om åtgärd som avses i denna paragraf.

72 § lagen den 6 maj 1964 (nr 541) om behandling i fångvårdsanstalt.

Innan beslut meddelas om åtgärd som sägs i 68 eller 69 §, skall förhör hållas med den intagne. Anstaltens läkare skall såvitt möjligt höras före beslut om inneslutning i enrum, så ock eljest när omständigheterna föranleda därtill. Över vad som förekommit vid förhör och annan undersökning skall föras protokoll.

Paragrafen behålls oförändrad.

19 § lagen den 3 juni 1966 (nr 413) om vapenfri tjänst.

Befogenhet att meddela vapenfri tjänstepliktig tillrättavisning tillkommer civilförsvars-, brand- eller arbetschef, som är underkastad ämbetsansvar, i fråga om underställd personal.

Innan någon meddelar tillrättavisning, skall han vid förhör med den felande lämna denne tillfälle att förklara sig.

Paragrafen behålls oförändrad.

23 § lagen den 4 juni 1964 (nr 450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet.

I ärende som handlägges av övervakningsnämnd skall den dömde erhålla tillfälle att yttra sig, såframt det lämpligen kan ske och hans hörande ej finnes vara utan gagn. Begär han att bliva muntligen hörd i ärende hos nämnden, skall tillfälle därtill beredas honom.

Paragrafen behålls oförändrad.

24 § statstjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 274).

Innan fråga om disciplinär bestraffning avgöres, skall tillfälle beredas tjänsteman-

Sista punkten kan utgå. I övrigt behålls paragrafen oförändrad.

nen att skriftligen eller, om han påfordrar det eller det eljest finnes lämpligt, vid muntligt förhör uttala sig om vad som åberopas mot honom. Därvid äger han för sitt försvar anlita biträde som med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finnes lämpligt för uppdraget.

6 kap. 30 § skolstadgan den 6 juni 1962 (439).

Vinnes ej syftet med åtgärder enligt 29 § eller kan elevs uppförande antagas inverka skadligt på andra elever eller äro eljest särskilda skäl därtill, skall rektor efter hörande av klasskonferensen hänskjuta ärendet till skolstyrelsen.

Skolstyrelsen må avstänga eleven från undervisning helt eller delvis under högst två veckor av terminen, om han under avstängningstiden erhåller nödig tillsyn.

Innan avstängning eller annan åtgärd beslutas, skall skolstyrelsen samråda med barnavårdsnämnden samt bereda eleven och föräldrarna tillfälle att yttra sig.

Paragrafen behålls oförändrad.

D. Bestämmelser om motivering av beslut

54 § bostadslånekungörelsen den 1 september 1967 (nr 552).

(I beslut av länsbostadsnämnd eller bostadsstyrelsen skall anges vad den som vill föra talan mot beslutet har att iakttaga.) Innebär beslutet att ansökan eller framställning avslagits helt eller delvis, skall skälen härtill anges i beslutet.

Andra punkten kan utgå. (Första punkten behandlas under E.)

14 § tredje stycket allmänna ordningsstadgan den 14 december 1956 (nr 617).

Om beslut i anledning av ansökan skall meddelas skriftligt besked. Innebär beslutet att tillställning ej må äga rum, skola skälen därtill angivas.

Stycket kan utgå.

34 § namnlagen den 11 oktober 1963 (nr 521).

Sedan slutligt beslut i ansökningsärende fattats, skall namnmyndigheten därom underrätta sökanden och den som i behörig ordning framställt invändning mot ansökningen. Om talan må föras mot beslutet, skall underrättelsen innehålla uppgift om

Andra punkten kan utgå (se även under E).

skälen för beslutet (samt vad som skall iakttagas vid fullföljd av talan).

23 § förordningen den 3 april 1959 (nr 92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

I den mån det icke finnes obehövligt, skall beslut, som beskattningsmyndigheten meddelar enligt bestämmelse i detta kapitel, innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

(Äger part fullfölja talan mot beslut som avses i första stycket, skall beslutet innehålla upplysning om vad han därvid skall iakttaga.

Beslut som avses i 17, 20 och 22 §§ skola delgivas den skattskyldige.)

14 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290).

Ansökan om tillstånd att förvärva eller behålla egendom eller om förklaring som avses i 5 § andra stycket 2 skall prövas utan dröjsmål. Om särskilt hinder ej möter, skall beslut i ärendet meddelas senast två månader efter det att ansökningen inkommit till den myndighet som har att fatta beslutet.

Avser tillstånd framtida fång, skall i beslutet utsättas viss tid, högst ett år, för tillståndets giltighet.

Vägras tillstånd, skola i beslutet anges tillämpat lagrum och de skäl på vilka beslutet grundas.

(Må klagan föras över beslut eller äger säljare påkalla inlösen enligt 10 §, skall i beslutet anges vad som därvid är att iakttaga.)

21, 25 och 33 §§ utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).

21 §. Beslut om avvisning skall angiva grunden till avvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas. (Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.)

25 §. Beslut om förpassning skall angiva grunden till förpassningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen

Första stycket kan utgå.

(Andra och tredje styckena behandlas under E.)

Tredje stycket kan utgå. (Fjärde stycket behandlas under E.)

Första punkten kan utgå. (Se vidare under E.)

Första punkten kan utgå. (Se vidare under E.)

överklagas. (Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.)

33 §. Beslut om utvisning skall angiva skälen för utvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas. (Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske. Är utlänningen tillstädes, skall beslutet även muntligen avkunnas för honom.)

Första punkten kan utgå. (Se vidare under E.)

15 § kungörelsen den 25 augusti 1955 (nr 528) med vissa tillämpningsföreskrifter till lagen om nykterhetsvård.

Slutligt beslut om tvångsintagning å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare skall så avfattas, att därav framgår, huruvida beslutet meddelats jämlikt 18 eller 55 § lagen om nykterhetsvård. Av beslut, som meddelats jämlikt 18 § i lagen, skall tillika framgå, vilken eller vilka av de i 15 § i lagen angivna särskilda förutsättningarna som funnits föreligga. Har beslutet meddelats på grund av anmälan, som avses i 10 § sista stycket i lagen, skall detta jämväl angivas.

Verkställighet av beslut om återintagning jämlikt 55 § lagen om nykterhetsvård åligger länsstyrelsen, om verkställigheten av det jämlikt 18 § nämnda lag senast meddelade intagningsbeslutet ålegat länsstyrelse.

Paragrafen behålls oförändrad.

12 § instruktionen den 9 juni 1967 (nr 449) för radionämnden.

I beslut i ärende om anmärkning mot visst radioprogram skall grunderna för beslutet anges, om det ej är obehövligt.

Avskrift av beslutet skall tillställas företaget och den som gjort anmärkningen.

Paragrafen behålls oförändrad, eftersom fråga är om beslut utan rättslig verkan, på vilket 16 § förvaltningslagen ej blir tillämplig.

E. Bestämmelser om tillkännagivande av beslut och om besvärshänvisning

21, 25 och 33 §§ utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193).

21 §. (Beslut om avvisning skall angiva grunden till avvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen

Andra och tredje punkten kan utgå. (Första punkten behandlas under D.)

overklagas.) Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.

25 §. (Beslut om förpassning skall angiva grunden till förpassningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas.) Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske.

Andra och tredje punkten kan utgå. (Första punkten behandlas under D.)

33 §. (Beslut om utvisning skall angiva skälen för utvisningen samt innehålla upplysning, om beslutet må av utlänningen överklagas.) Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Utskrift av beslutet skall tillställas utlänningen så snart det kan ske. Är utlänningen tillstädes, skall beslutet även muntligen avkunnas för honom.

Andra och tredje punkten kan utgå. Fjärde punkten kan lämpligen erhålla följande lydelse: Är utlänningen tillstädes, skall beslut om utvisning icke blott delgivas honom genom beslutsexpedition utan även muntligen avkunnas för honom.
(Första punkten behandlas under D.)

58 § förordningen den 1 december 1961 (nr 568) om brandfarliga varor.

Beslut i ärende om brandfarliga varor skall meddelas sökanden skriftligen.

Första stycket kan utgå.

Innebär beslut att tillstånd beviljats, skall ett exemplar av de ingivna ritningarna, sådana de i ärendet blivit godkända, jämte beskrivning och inlämnad karta bifogas tillståndsbeviset. Ett exemplar av samtliga i ärendet ingivna handlingar skall förvaras hos tillståndsmyndigheten. Det åligger tillståndsmyndigheten att snarast tillställa brandchefen, hälsovårdsnämnden samt annan myndighet, som hörts i ärendet, en avskrift av tillståndsbeslutet samt att om detta underrätta enskild sakägare, vilken yttrat sig.

Andra stycket behålls oförändrat.

Vad i första och andra styckena stadgas skall i tillämpliga delar gälla förhandsbesked.

Tredje stycket ändras i anledning av bortfallet av första stycket.

50 § folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198).

Länsstyrelses beslut, varigenom mål underställes kammarrättens prövning, och länsstyrelses eller domkapitels beslut, varigenom ärendet avgjorts, skall delges person och kommun som beröres av beslutet.

Första och tredje styckena kan utgå.

I underställningsbeslut skall anges att yttrande, som part vill inge till kammarrätten, skall ha inkommit till domstolen inom tre veckor efter det parten fick del av underställningsbeslutet.

Länsstyrelses beslut, mot vilket talan får föras, och domkapitels beslut skall innehålla besvärshänvisning.

54 § bostadslånekungörelsen den 1 september 1967 (nr 552).

I beslut av länsbostadsnämnd eller bostadsstyrelsen skall anges vad den som vill föra talan mot beslutet har att iakttaga. (Innebär beslutet att ansökan eller framställning avslagits helt eller delvis, skall skälen härtill anges i beslutet.)

Första punkten kan utgå.
(Andra punkten behandlas under D.)

23 § förordningen den 3 april 1959 (nr 92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

(I den mån det icke finnes obehövligt, skall beslut, som beskattningsmyndigheten meddelar enligt bestämmelse i detta kapitel, innehålla de skäl på vilka avgörandet grundas.)

(Första stycket behandlas under D.)

Äger part fullfölja talan mot beslut som avses i första stycket, skall beslutet innehålla upplysning om vad han därvid skall iakttaga.

Beslut som avses i 17, 20 och 22 §§ skola delgivas den skattskyldige.

Andra och tredje styckena kan utgå.

43 § 1 mom. skogsvårdslagen den 21 maj 1948 (nr 237).

Är någon missnöjd med beslut, som enligt denna lag meddelats av skogsvårdsstyrelse må han hos skogsstyrelsen söka ändring genom besvär, vilka skola ingivas till skogsvårdsstyrelsen. Klagan må dock icke föras mot beslut enligt 10 §. I fall, som i 13 eller 24 § avses, är rätten till klagan ej inskränkt till viss tid. Beslut, som må överklagas, skall innehålla föreskrift om vad den som vill besvära sig därvid har att iakttaga.

Första och sista punkterna kan utgå.

32 § lagen den 27 juli 1954 (nr 579) om nykterhetsvård

Länsstyrelsens slutliga beslut jämte besvärshänvisning, där klagan över beslutet må

Tillkännagives länsstyrelsens slutliga beslut jämte besvärshänvisning, där klagan över

föras, skall skriftligen mot bevis ofördröjligen delgivas sökande samt den som beslutet avser. Tillkännagives beslutet vid förhör inför länsstyrelsen i den sistnämndes närvaro, må dock skriftlig delgivning med honom underlåtas, och skall han i sådant fall anses hava fått del av beslutet vid förhöret; dock åligger det länsstyrelsen att på begäran genast tillhandahålla utskrift av beslutet.

beslutet må föras, vid förhör inför länsstyrelsen i närvaro av den som beslutet avser, räknas besvärstiden från dagen för tillkännagivandet. Det åligger länsstyrelsen att på begäran genast tillhandahålla utskrift av beslutet.

Har beslutet tillkommit efter anmälan, som avses i 10 § sista stycket, skall underrättelse om beslutet tillställas åklagaren.

Där nykterhetsnämnd ej är sökande, skall underrättelse om beslutet översändas till nykterhetsnämnden i den kommun, där den som avses med beslutet är mantalsskriven, samt om annan nykterhetsnämnd tagit befattning med ärendet, till denna nämnd.

Andra och tredje styckena behålls oförändrade.

13 § kungörelsen den 25 augusti 1955 (nr 528) med vissa tillämpningsföreskrifter till lagen om nykterhetsvård

Beslut, som innebär meddelande av lydnadsföreskrift, skall ofördröjligen skriftligen delgivas den som avses med beslutet.

Första stycket kan utgå.

Tillämpningen av lydnadsföreskrift, som meddelats av länsstyrelse, styrelse för allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare eller föreståndare vid sådan anstalt, må där så finnes lämpligt överlämnas åt nykterhetsnämnd eller övervakare.

28 och 34 §§ namnlagen den 11 oktober 1963 (nr 521)

28 §. Finner pastor gjord anmälan ej kunna upptagas, skall han med angivande av grunden därför meddela beslut att anmälningen ej föranleder anteckning i kyrkobok. Meddelas beslutet ej genast i anledning av muntlig anmälan eller är anmälningen skriftlig, skall han ofördröjligen om beslutet underrätta den som gjort anmälningen. I underrättelsen skall angivas vad den som vill fullfölja talan mot beslutet har att iakttaga.

Paragrafen behålls oförändrad, delvis för tydlighetens skull.

34 §. Sedan slutligt beslut i ansökningsärende fattats, skall namnmyndigheten därom underrätta sökanden och den som i behörig ordning framställt invändning mot ansökningen. Om talan må föras mot be-

Andra punkten kan utgå.
(Se även under D.)

slutet, skall underrättelsen innehålla uppgift om skälen för beslutet samt vad som skall iakttagas vid fullföljd av talan.

57 § lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp.

Av länsstyrelse meddelat beslut eller utslag i mål eller ärende, som avses i denna lag, skall genom länsstyrelsens försorg skyndsamt delgivas varje enskild person och kommun, som beröres därav.

Delgivningen skall, om ej länsstyrelsen finner den böra verkställas på annat sätt, ske genom posten. Om postdelgivning ej användes, må biträde för delgivningen påkallas hos polismyndigheten.

I övrigt skall beträffande delgivning i tillämpliga delar gälla vad som finnes stadgat i 33 kap. 6, 7, 14, 23 och 25 §§ rättegångsbalken.

Paragrafen behålls oförändrad.

60 § kungörelsen den 6 november 1964 (nr 630) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om behandling i fångvårdsanstalt.

När beslut, mot vilket talan må föras, ej meddelats i närvaro av den dömde, skall beslutet utan dröjsmål skriftligen delgivas honom.

Paragrafen behålls med tillägget att vid meddelande i den dömdes närvaro besvärstiden räknas från dagen för meddelandet.

87 och 88 §§ uppbördskungörelsen den 17 november 1967 (nr 626).

87 §. Beslut enligt uppbördsförordningen tillställes skattskyldig och arbetsgivare som beslutet angår. Upplysning lämnas därvid, huruvida beslutet kan överklagas och vad sådan part har att iakttaga om han vill söka ändring.

Innebär beslutet att framställning ej bifallits eller föreligger eljest särskilda skäl, delges det genom rekommenderad försändelse med mottagningsbevis.

Första stycket kan utgå.

88 §. Beslut enligt uppbördsförordningen, som kan överklagas av det allmänna ombudet, tillställes denne mot bevis.

Paragrafen behålls oförändrad.

69 och 92 §§ taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623)

69 § *1 mom.* Har självdeklaration icke blivit följd vid taxeringen, skall deklarationen förses med uppgift om avvikelsen och

Paragrafen kan utgå. (Erforderliga tillämpningsföreskrifter meddelas i taxeringskungörelsen).

skälen därför. Tillika skall till den skattskyldige sändas underrättelse om i vilka hänseenden deklarationen frångåtts samt om skälen härför. Vad nu sagts skall jämväl gälla beträffande avvikelse från annan av skattskyldig till ledning för egen taxering lämnad uppgift eller upplysning.

Har taxering för inkomst eller förmögenhet åsatts skattskyldig, som icke avgivit deklaration, skall underrättelse om taxeringen sändas till den skattskyldige, dock att sådan underrättelse icke är erforderlig, då den som i fastighetslängden för året näst före taxeringsåret upptagits såsom ägare till fastighet åsättes allenast taxering till kommunal inkomstskatt för garantibelopp för fastigheten.

2 mom. Skall i fråga om stiftelse den statliga inkomstskatten beräknas enligt 10 § 1 mom. förordningen om statlig inkomstskatt eller den statliga förmögenhetsskatten beräknas enligt 11 § 1 mom. förordningen om statlig förmögenhetsskatt, skall till stiftelsen sändas underrättelse därom.

3 mom. Har dödsbo gjort framställning om befrielse från erläggande av skatt, skall underrättelse om taxeringsnämndens beslut tillsändas dödsboet i samma ordning som gäller för underrättelse om avvikelse från deklaration.

4 mom. Underrättelse som avses i denna paragraf skall undertecknas av taxeringsnämndens ordförande. Underrättelsen skall tillika innehålla upplysning om vad som skall iakttagas vid anförande av besvär över taxeringsnämndens beslut.

Underrättelsen skall tillställas den skattskyldige i rekommenderat brev. Återkommer försändelsen såsom obeställbar och förekommer anledning att den skattskyldige kan anträffas, bör, där så lämpligen kan ske, underrättelsen delgivas honom i den ordning 54 § stadgar.

92 §. Underrättelse om prövningsnämndens beslut med angivande av skälen därför skall inom två veckor efter det nämndens protokoll justerats tillställas parterna, taxeringsintendenten dock endast om beslutet gått honom emot. Underrättelse till skattskyldig skall sändas i rekommenderat brev

Paragrafen behålls oförändrad för tydlighetens skull.

med mottagningsbevis. Återkommer försändelsen som obeställbar och förekommer anledning att den skattskyldige kan anträffas, skall underrättelsen delgivas honom i den ordning 54 § stadgar.

Underrättelse, som i denna paragraf omförmäles, skall innehålla upplysning om vad som skall iakttagas vid anförande av besvär över beslutet.

14 § fjärde stycket jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290).

Må klagan föras över beslut eller äger säljare påkalla inlösen enligt 10 §, skall i beslutet anges vad som därvid är att iakttaga.

Stycket behålls oförändrat.

11 § jordförvärvskungörelsen den 14 maj 1965 (nr 292).

Vägrar lantbruksnämnd eller lantbruksstyrelsen tillstånd till förvärv som redan ägt rum, skall beslutet snarast möjligt delges, förutom sökanden, även överlåtaren.

Paragrafen behålls oförändrad.

57 § länsstyrelseinstruktionen den 30 maj 1958 (nr 333).

Talan mot länsstyrelsens beslut föres hos Kungl. Maj:t genom besvär, om annat ej är föreskrivet.

I fråga om beslut om eller förslag till tjänstetillsättning eller beslut att icke tillsätta tjänst räknas besvärstiden, om tillkännagivandet sker genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar från dagen för kungörandet och om tillkännagivandet sker genom anslag från den dag då anslaget skedde hos den myndighet som meddelat beslutet eller avgivit förslaget. Detsamma gäller beslut om långtidsvikariat som tillsättes i samma ordning som tjänsten.

Expedition av beslut, mot vilket talan må föras, skall innehålla besvärshänvisning i fall där det föreskrives, länsstyrelsen finner det eljest behövligt eller part begär det.

Paragrafen behålls oförändrad med tanke på de beslut för vilka 17 och 19 §§ förvaltningslagen ej kommer att gälla.

18 § allmänna verksstadgan den 3 december 1965 (nr 600).

Talan mot myndighetens beslut föres hos Kungl. Maj:t genom besvär, om annat ej är föreskrivet.

= 57 § länsstyrelseinstruktionen.

I fråga om sådant beslut om eller förslag till tjänstetillsättning eller sådant beslut att icke tillsätta tjänst som tillkännages genom anslag räknas besvärstiden från den dag då anslaget skedde hos den myndighet som meddelat beslutet eller avgivit förslaget. Detsamma gäller beslut om långtidsvikariat som tillsättes i samma ordning som tjänsten.

F. Bestämmelser om besvär

33 § lagen den 9 juni 1967 (nr 531) om tryggande av pensionsutfästelse m. m.

Talan mot tillsynsmyndighetens beslut föres genom besvär.

Paragrafen kan utgå.

20 § lagen den 24 maj 1929 (nr 116) om tillsyn över stiftelser.

Över beslut, som Konungens befallningshavande på grund av denna lag meddelar, må klagan föras hos Konungen inom den tid, som för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut är stadgad. Förbud enligt 16 § så ock förordnande jämlikt 18 § andra stycket lände utan hinder av förd klagan till efterrättelse, där ej Konungen annorlunda förordnar.

Första punkten kan utgå.

22 § hotellförordningen den 16 december 1966 (nr 742).

Talan mot polismyndighetens beslut enligt denna förordning föres hos länsstyrelsen genom besvär.

Talan mot länsstyrelsens beslut föres hos Konungen genom besvär.

Paragrafen kan utgå.

78 § lagen den 6 maj 1964 (nr 541) om behandling i fångvårdsanstalt.

Talan mot kriminalvårdsstyrelsens beslut enligt denna lag föres genom besvär hos Konungen. Besvären skola ingivas till kriminalvårdsstyrelsen.

Första stycket kan utgå.

Intagen äger hos kriminalvårdsnämnden påkalla prövning av övervakningsnämnds beslut som avses i 75 §.

Andra och fjärde styckena behålls oförändrade.

I länsstyrelses beslut enligt 12 § andra stycket må ändring sökas genom besvär hos kriminalvårdsnämnden. Besvären skola ingivas till länsstyrelsen, som har att med eget yttrande skyndsamt insända handlingarna i ärendet till kriminalvårdsnämnden.

I tredje stycket kan andra punkten utgå.

Mot ungdomsfängelsenämndens, interneringsnämndens och kriminalvårdsnämndens beslut enligt denna lag må talan ej föras.

40 § naturvårdslagen den 11 december 1964 (nr 822).

Talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag eller med stöd därav meddelade bestämmelser föres genom besvär hos Konungen. Statens naturvårdsverk äger föra sådan talan för tillvaratagande av naturvårdens intressen.

Talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag eller med stöd därav meddelade bestämmelser får föras av statens naturvårdsverk för tillvaratagande av naturvårdens intressen.

29 och 35 §§ namnlagen den 11 oktober 1963 (nr 521).

29 §. Den vars rätt beröres av beslut, som pastor meddelat enligt 28 §, eller av annan åtgärd, som pastor vidtagit i namnärende, må söka ändring däri. Talan föres hos domkapitlet genom besvär.

Första stycket behålls för tydlighetens skull.

Talan mot domkapitlets beslut i fråga, som enligt första stycket dragits under dess prövning, föres hos Konungen genom besvär.

Andra stycket torde kunna utgå.

35 §. Talan mot slutligt beslut av namnmyndigheten må föras av sökanden, om det gått honom emot. Mot beslut, varigenom ansökan bifallits oaktat invändning framställts i behörig ordning, må talan föras av den som gjort invändningen. Återkallar invändaren sin talan, må denna likväl prövas, om särskilda skäl föreligga.

Talan föres genom besvär hos patent- och registreringsverkets besvärsavdelning inom en månad från beslutets dag.

Mot besvärsavdelningens beslut må talan icke föras.

Paragrafen behålls oförändrad.

61 § förordningen den 1 december 1961 (nr 568) om brandfarliga varor.

Klagan över byggnadsnämnds och brandchefs beslut enligt denna förordning må föras genom besvär hos länsstyrelsen.

Första och tredje styckena behålls oförändrade.

Över länsstyrelsens beslut må besvär anföras hos Konungen.

Andra stycket kan utgå.

Socialstyrelsen, statens brandinspektion, statens naturvårdsverk samt sprängämnesinspektionen äga rätt att föra talan mot beslut varigenom tillstånd beviljats.

26 och 28 §§ expeditionskungörelsen den 21 maj 1964 (nr 618).

26 §. Talan mot myndighets beslut i fråga om avgift föres genom besvär hos kontrollstyrelsen. Besvären skola ha inkommit till kontrollstyrelsen inom ett år från den dag då avgiften erlades. Expeditionen skall bifogas besvärsinlagan. Återbetalning skall antecknas på expeditionen.

Paragrafen behålls oförändrad.

28 §. Mot kontrollstyrelsens beslut enligt 26 eller 27 § må talan ej föras.

Paragrafen behålls oförändrad.

59–62 §§ lagen den 27 juli 1954 (nr 579) om nykterhetsvård.

59 §. Beslut av nykterhetsnämnd må överklagas av den som beslutet rörer, om beslutet innebär utdömande av vite, förordnande enligt 15 § om övervakning, meddelande av lydnadsföreskrift, förverkande av anstånd med verkställighet eller åtgärd som avses i 14 § 2 mom. Över annat av nykterhetsnämnd enligt denna lag meddelat beslut må klagan ej föras.

Klagan föres genom besvär hos länsstyrelsen.

Paragrafen behålls oförändrad.

60 §. Beslut av anstaltsstyrelse eller föreståndare må överklagas av den som beslutet rörer, om beslutet avser fråga om försökspermission, utskrivning eller annan vårdfråga eller om det innebär förordnande om övervakning eller meddelande av lydnadsföreskrift.

Talan föres genom besvär hos socialstyrelsen inom tre veckor från det klaganden erhöll kännedom om beslutet.

Paragrafen behålls oförändrad.

61 §. Länsstyrelses beslut må överklagas av den som beslutet rörer, om beslutet innebär förordnande om tvångsintagning, avslag å ansökan härom, villkorligt anstånd med verkställighet, förverkande av dylikt anstånd eller utdömande jämlikt 22 eller 27 § av vite, så ock då beslutet avser ersättning åt den som inkallats att upplysningsvis höras inför länsstyrelsen.

Första, tredje och fjärde styckena behålls oförändrade.

Talan föres hos Konungen genom besvär, vilka skola ingivas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall skyndsamt infordra förklaring över besvären, om anledning därtill ej uppenbarligen saknas, samt, efter att hava

I andra stycket kan första punkten utgå.

införskaffat den ytterligare utredning, som kan vara erforderlig, till socialdepartementet insända samtliga i målet rörande handlingar tillika med eget utlåtande.

Klagan över beslut, som av länsstyrelse särskilt meddelats om någons omhändertagande, må av honom föras i enahanda ordning, dock utan inskränkning till viss tid.

Över annat av länsstyrelse meddelat slutligt beslut, än ovan sägs, är klagan ej tillåten. Ej heller må särskild klagan föras, där länsstyrelse under ärendes handläggning meddelat annat beslut än förut är sagt.

62 §. Över beslut av socialstyrelsen må den som beslutet rörer söka ändring hos Konungen genom besvär, vilka skola ingivas till socialdepartementet.

Paragrafen kan utgå.

54, 58, 59 och 62 §§ lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp.

54 §. Över socialnämnds beslut i ärende rörande meddelande av socialhjälp må besvär anföras hos länsstyrelsen. Beslutet går dock i verkställighet, såvida ej länsstyrelsen annorlunda förordnar.

Paragrafen behålls oförändrad.

58 §. Över länsstyrelses slutliga beslut eller utslag i sådant mål eller ärende, som avses i 27, 30, 31, 39 eller 40 §, 52 § andra eller tredje stycket eller 54 §, må besvär anföras hos kammarrätten. Talan må dock ej fullföljas hos kammarrätten allenast beträffande ränta eller rättegångskostnad.

Har mål, varom sägs i 27 eller 30 §, förevarit hos två eller flera länsstyrelser, och anföras besvär över det i huvudsaken sist meddelade utslaget, må i samband därmed föras talan även mot utslag eller beslut som dessförinnan meddelats i målet; och skall sådant utslag eller beslut ej utgöra hinder för sakens prövning i dess helhet.

Har länsstyrelsen förordnat, att socialhjälp skall meddelas, går beslutet härom i verkställighet utan hinder av förd klagan.

Paragrafen behålls oförändrad.

59 §. Besvär, varom sägs i 58 §, skola ställas till kammarrätten samt ingivas eller insändas till den länsstyrelse, som meddelat det överklagade utslaget eller beslutet.

Genom länsstyrelsens försorg skall besvärinlagan med därvid fogade handlingar del-

Första stycket kan utgå.

givas motparten och föreläggande meddelas honom att inom viss tid till länsstyrelsen inkomma med skriftlig förklaring.

Sedan förklaring inkommit eller tiden för dess avlämnande gått till ända, har länsstyrelsen att jämte eget utlåtande översända handlingarna i målet till kammarrätten.

62 §. Över länsstyrelses beslut i andra frågor avseende tillämpningen av denna lag än ovan berörts må ändring sökas hos Konungen genom besvär, vilka skola ingivas till socialdepartementet.

Relativsatsen synes kunna utgå.
I övrigt behålls paragrafen för tydlighetens skull.

85 § 1 mom. och 86 § uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272)

85 § *1 mom.* Den, som icke åtnöjes med beslut enligt denna förordning av lokal skattemyndighet, äger i beslutet söka ändring hos länsstyrelsen genom besvär, vilka skola hava inkommit till länsstyrelsen inom en månad från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet.

Besvär av den, som icke åtnöjes med beslut enligt denna förordning av lokal skattemyndighet, skola hava inkommit till länsstyrelsen inom en månad från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet.

Allmänt ombud äger anföra besvär över lokal skattemyndighets beslut rörande arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt. Besvären skola hava inkommit till länsstyrelsen inom två månader från den dag beslutet meddelades.

Andra och tredje styckena behålls oförändrade.

Talan må ej föras mot beslut varigenom vite förelagts.

86 §. Över länsstyrelses beslut enligt denna förordning må besvär anföras hos kammarrätten. Talan får dock icke föras över länsstyrelses beslut rörande preliminär taxering, sättet för uttagande av preliminär skatt, debitering eller jämkning av sådan skatt, verkställande av skatteavdrag, anstånd med inbetalning av skatt, framställning om försättande i konkurs, ackordsförslag, avskrivning av skatt eller föreläggande av vite.

Första stycket behålls oförändrat.

Besvären skola hava inkommit till länsstyrelsen inom en månad från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet vid påföljd att de icke upptagas till prövning. Den omständigheten att besvären ingivits till kammarrätten i stället för till länsstyrelsen utgör ej hinder för deras prövning, om de inkommit till kammarrätten före utgången av besvärstiden. I sådant fall skall kammar-

I andra stycket kan andra och tredje punkterna utgå.

rätten omedelbart sända besvären till vederbörande länsstyrelse.

Sedan besvären inkommit till länsstyrelsen, har länsstyrelsen att infordra förklaringar och, där förklaringarna därtill föranleda, påminnelser från vederbörande samt därefter skyndsamt överlämna handlingarna till kammarrätten med det yttrande, vartill omständigheterna giva anledning.

Över kammarrättens utslag får talan föras hos Kungl. Maj:t genom besvär, vilka med bevis om dagen då utslaget delgivits klaganden skola hava inkommit till finansdepartementet inom två månader från delgivningsdagen vid påföljd att besvären icke upptagas till prövning.

Besvärsrätt tillkommer den som beslutet eller utslaget avser.

Allmänt ombud äger anföra besvär över länsstyrelses beslut rörande arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt, restavgift, ränta å kvarstående skatt eller iakttagelse vid riksrevisionsverkets granskning av verkställd debitering. Ombudet äger föra talan mot kammarrättens utslag i mål enligt denna förordning utan den begränsning som nu sagts.

Återstoden av paragrafen behålls oförändrad.

45, 46 och 49 §§ folkbokföringsförordningen den 9 juni 1967 (nr 198).

45 §. Mot beslut i kyrkobokföringsärende som underställes länsstyrelse eller domkapitel eller avser föreläggande enligt 30, 33 eller 57 § får talan icke föras.

Talan mot beslut i annat kyrkobokföringsärende föres genom besvär

a) hos länsstyrelsen om beslutet meddelats av pastorsämbete och avser fråga om kyrkobokföringsort, kyrkobokföringsfastighet, kyrkobokföring under viss rubrik eller registrering i obefintlighetsregister,

b) hos domkapitlet om beslutet meddelats av pastorsämbete och avser annan fråga,

c) hos länsstyrelsen om beslutet meddelats av den lokala skattemyndigheten i Stockholm eller Göteborg.

Talan i fråga om kyrkobokföringsort, kyrkobokföringsfastighet, kyrkobokföring under viss rubrik eller registrering i obefintlighetsregister får föras av den vars kyrko-

Paragrafen behålls oförändrad.

bokföring beröres av beslutet och av kommunen. Besvären skola inges till länsstyrelsen. Har besvären ingivits till annan länsstyrelse än den som skall pröva besvären, utgör detta ej hinder mot att de prövas.

I annan fråga än som avses i tredje stycket får talan föras av den som beröres av beslutet. Talan i sådan fråga får föras utan inskränkning i tiden. Besvären skall inges till besvärsmyndigheten.

46 §. Mot lokal skattemyndighets beslut i ärende om mantalsskrivning som underställes länsstyrelse får talan icke föras.

Talan mot beslut av lokal skattemyndighet i annat mantalsskrivningsärende föres genom besvär hos länsstyrelsen. Talan får föras av den vars mantalsskrivning beröres av beslutet och av kommunen.

Besvären skall ha inkommit till länsstyrelsen senast den 15 april mantalsåret. Har besvären ingivits till annan länsstyrelse än den som skall pröva besvären, utgör detta ej hinder mot att de prövas.

49 §. Mot länsstyrelses beslut i ärende som underställes kammarrätten får talan icke föras.

Talan mot annat beslut av länsstyrelse föres genom besvär

a) hos kammarrätten i fråga om mantalsskrivning, kyrkobokföringsort, kyrkobokföringsfastighet, kyrkobokföring under viss rubrik eller registrering i obefintlighetsregister eller om föreläggande eller utdömande av vite,

b) hos Konungen i annan fråga.

Talan mot domkapitels beslut föres genom besvär hos Konungen.

Besvär enligt andra eller tredje stycket skall inges till den myndighet som meddelat beslutet. Har besvären ingivits till besvärsmyndigheten, utgör detta ej hinder mot att besvären prövas, om de inkommit före besvärstidens utgång.

Beslut som avses i andra eller tredje stycket skall verkställas omedelbart, om beslutsmyndigheten ej förordnat annat.

15 § jordförvärvslagen den 14 maj 1965 (nr 290)

Talan mot beslut varigenom lantbruks-

Första och tredje styckena behålls oförändrade.

Talan mot beslut av lokal skattemyndighet i annat mantalsskrivningsärende får föras av den vars mantalsskrivning beröres av beslutet och av kommunen.

Fjärde stycket kan utgå.

Paragrafen behålls oförändrad.

nämnd avvisat ansökan, vägrat tillstånd att förvärva eller behålla egendom, vägrat förklaring som avses i 5 § andra stycket 2 eller tillämpat 7 eller 8 § föres hos lantbruksstyrelsen genom besvär. Mot beslut av styrelsen med motsvarande innehåll föres talan genom besvär hos Konungen.

Besvären skola inges till lantbruksnämnden. Denna skall snarast möjligt sända handlingarna i ärendet till besvärsmyndigheten jämte bevis om beslutets delgivning och, om beslutet meddelats av nämnden, eget utlåtande över besvären.

Ha besvären ingivits till besvärsmyndigheten, utgör detta ej hinder mot att besvären upptagas till prövning, om de inkommit före besvärstidens utgång.

Sakregister

Administrativt partsärende 15, 48, 57, 62
Affärsverksamhet 15, 18, 57, 67, 100, 139
Akt 94, 98, 252, 253, 255
Aktinsyn, se partsoffentlighet
Allmän domstol 17, 35, 47, 83
Allmän handling 93, 97
Allmänt ombud 87, 96, 133, 195, 235, 236, 238, 252, 255
Angåendesats 202
Anhängiggörande 50, 58, 61, 80, 248, 265
Anmodan 56, 226
Anmälan 100, 235, 238
Anonymitetsskydd 93, 98, 100
Ansökan 107
Anteckning, se dokumentation
Anvisning 56, 107
Arbetsförmedling 57, 70, 138
Arbetspromemoria 94, 98
Automatisk databehandling 146, 164
Avgift 210, 237
Avkunnande 207, 212
Avskrift 163, 256
Avskrivning 59, 85, 163, 166
Avtal 57, 79, 100, 139
Avvisande av besvär 166, 252, 257
Avvisande av ombud 103, 229
Avvisande av talan 59, 85, 108, 109
Behörighet, ombuds 106
Beslag 137
Beslut 58, 85, 136
Beslut under förfarandet 77, 162, 196, 211, 213, 229, 239, 244, 248
Beslutande församling 16, 36, 59, 71, 82
Beslutsexpedition, se expedition
Beslutsfrist 171, 200
Beslutsmotivering, se motivering
Beslutsunderlag 67, 93, 94, 95, 96, 100, 152, 156, 167
Besvär, se förvaltningsbesvär och kommunalbesvär
Besvärsförfarande 15, 27, 30, 31, 32, 41, 46, 51, 152, 158, 166, 182, 192, 195, 207
Besvärsgrund, se grund
Besvärshänvisning 27, 205, 212, 258, 259, 260
Besvärsinlaga 109, 244, 248
Besvärsnämnd 41, 57, 139, 145, 246
Besvärsprövningens omfattning, se sakprövning
Besvärsrätt 84, 232, 236, 237, 260, 265
Besvärstid 25, 84, 244, 245, 247, 265
Betalt brev 88, 89, 90
Betyg 169, 174, 181, 192, 199, 201, 214, 221, 226, 231
Bevisprövning 51, 180, 197, 203
Biträde 29, 103, 105, 108, 162, 229
Biträdespersonal 130
Bolag 62, 81, 122, 132
Brevlåda 89, 91
Bud 88, 90, 265
Decision 181
Delgivning 25, 26, 29, 52, 106, 163, 164, 171, 206, 209, 212, 249
Delgivningsbevis 164, 249, 254, 256, 265
Departementsärende 41, 47, 82, 225, 228
Desertion, se avvisande av talan
Diskretion 184, 190, 198
Diskretionär, se skön
Dispens 168, 180, 192, 197
Dokumentation av beslut 51, 206, 212
Dokumentation av muntliga upplysningar 67, 151, 155, 167
Dom 83
Domare 60, 71, 83

Domared 60, 71
Domstol 59, 71, 83
Domstolsärende 17, 35, 47
Dömande 83
Editionsföreläggande 226, 229
Egenförvaltning 15, 18, 57, 67, 139
Egenhändigt undertecknande 90, 91, 106, 107, 109, 110, 213, 248
Ekonomi, förfarandets 110, 172, 197, 200
Enskild rätt 136
Erfarenhetssatser 156, 167
Ersättning 230
Exekutiva mål och ärenden 36, 72, 83, 108
Exigibilitet, se verkställighet
Expedition 203, 207, 211, 216, 220
Fackorganisation 58, 65, 86, 88, 125, 134
Faktiskt handlande 60, 77, 79
Fastighetsbildningsärende 76, 84
Fastställelse av beslut 137, 224, 226, 230
Fatalier 108, 259, 265
Fjärrskrift 88, 89, 90
Formlös klagan 74, 228
Forumregler 224, 228
Framställning 80
Fri rättshjälp 52
Frister, se fatalier
Fritt skön, se skön
Fullföljdshänvisning, se besvärshänvisning
Fullmakt 26, 29, 51, 65, 103, 106
Fullständigande, se komplettering
Förberedande handläggning hos beslutsmyndighet 244, 252, 255
Föredragningspromemoria 94
Föreläggande 51, 162, 163, 229
Förhandling 100
Förhandsbesked 226
Förklaring 158, 252, 253
Förslag 42, 56, 226
Försäkringskassa 62, 81, 113, 116
Förundersökning 72, 83
Förvaltande myndighet 83
Förvaltningsakt 17, 43, 56, 78, 136
Förvaltningsbestyr 15, 18, 41, 58, 60, 70, 138
Förvaltningsbesvär 74, 222, 227
Förvaltningsdomstol 17, 32, 47, 84
Förvaltningsförfarande 25, 47
Förvaltningsrättsligt partsärende 48, 79, 83, 134, 136
Förvaltningsärende 80, 83
Grund 235
Handläggande personal 130
Hämtning 229
Individuella beslut 80
Information 93, 159, 196
Ingivande 84, 88, 244, 245, 248, 250
Inhibition 240, 242, 246, 248, 253, 255
Initiativärende 80
Instansordning 224, 228
Insändande 88
Interimistiskt beslut 59, 147, 151, 159, 162, 172, 197, 229, 239
Interna ärenden 57, 62
Intervention 66
Intressent 65, 86
Intressesammanslutning 58, 65, 86, 233
Justitiekanslern 66, 84
Justitieombudsman 66, 84
Jäv 25, 26, 27, 44, 119, 265
Kallelse 229
Klagobesked 206, 208
Klagoskrift 248
Klockslag 90, 265
Kommersiella ärenden 15, 57, 67, 139
Kommissionär 108
Kommunal självstyrelse 38, 48, 57, 116, 129, 139, 225, 248
Kommunal tjänsteman 40, 115, 124, 129, 137
Kommunalbesvär 58, 137, 139, 213, 222, 225, 227, 245
Kommunalförvaltning 17, 36, 48, 124, 129
Kommunalmyndighet som part 62, 88, 136, 232, 234, 236, 238
Kommunikation 25, 28, 42, 52, 67, 94, 110, 144, 152, 158, 181, 253, 254, 256, 271
Komplettering 107, 109, 110
Konkurrerande parter 80, 86, 107, 151, 153, 166
Konkursärenden 36
Kontradiktoriskt förfarande 162, 170
Kostnad 52
Kyrklig kommun 37, 62, 81
Kyrkolag 60, 71, 83
Kyrkomöte 16, 59, 71, 82
Laga förfall 148, 259
Laga kraft 201, 259
Lagakraftbevis 251
Lända till efterrättelse, se verkställighet
Medverka vid utredningen 51, 106, 109
Menighet 244, 246, 249
Minnesanteckning 98
Motivering 27, 28, 52, 67, 94, 100, 159, 174, 236, 254
Muntlig framställning 139, 210
Muntlig handläggning 18, 50, 58, 70, 139, 156

Muntligt beslut 139, 207, 210, 249
Myndighet 17, 58, 61, 80
Myndighetsutövning 57, 67, 69, 77, 137
Mål 80
Normbeslut 18, 58, 61, 63, 70, 77, 78, 80, 86, 138, 160, 178, 180, 181, 192, 195, 211
Notoriska fakta 167
Offentlighet, handlingars 97, 156, 166
Offentligt biträde 52, 96, 106
Officialprincipen 110, 127, 135, 258
Oförbindande beslut 15, 17, 43, 56, 136
Ombud 29, 65, 96, 101, 103, 105, 122, 126, 133, 210, 212, 229
Omprövning 74, 133, 159, 160, 172, 196, 218, 259
Omröstning 26, 50, 201
Omständighet 225, 235
Opartiskhet 108, 120, 128
Part 58, 63, 75, 78, 79, 85, 136, 138, 158, 166
Partsbehörighet 51, 65
Partsbesked 18, 57, 223
Partsoffentlighet 61, 67, 84, 93, 97, 181
Partsorgan för det allmänna 87, 96, 235, 236, 238
Personalärende 37, 40, 47, 49, 57, 66, 125, 138, 139
Polis 80, 83
Postadress 214
Posten, insändande av handling 88, 89, 90
Postfack 89, 91
Processbehörighet 29, 51
Processledning 110, 255
Protokoll 51, 117
Prästerskapets privilegier 60, 71
Påföljd 109, 163, 230
Påminnelser 164
Ramlag 23, 44, 49
Recit 174, 202
Regeringsärende 17, 41, 47, 59, 84
Rekommenderat brev 164
Remiss 63, 111, 122, 137, 146, 162, 246, 252, 254, 265, 270
Reservationsbesvär 247
Res judicata 218
Resolution, se beslut
Riksdagen 16, 59, 71, 82
Riksdagens ombudsmän 66, 84
Rubrik 202
Råd 56
Rådrum 26, 50, 163
Rättegång 15, 47, 57
Rättelse 215
Rättsfråga 34, 203
Rättshjälp 52, 106, 107
Rättskraft 160, 216, 217, 240
Rättstillämpning 28, 34, 199
Rättsverkan 43, 87, 134, 136, 137, 195, 239
Saken 65, 80
Sakframställning 174, 181, 197, 202
Sakkunnig 51, 122
Saklegitimation 65, 86, 237
Sakprövning 34, 85, 257, 259
Sekretess 93, 95, 98, 170, 190, 197, 198, 201, 207, 212, 254, 256
Service 51, 108, 118, 133
Självrättelse 215
Skiljaktig mening 210, 212
Skön 176, 179, 181, 196, 204
Slutligt beslut 85, 162, 196, 211, 213, 227
Socialförsäkringsärende 76, 185
Statsdepartement 41, 82, 225, 228
Stupstocksremiss 146, 163
Surrogatdelgivning 171
Svenska språket 109, 140
Syn 51
Säkringsmedel 226, 230
Särskilda rättsmedel 50
Talan 61, 87, 227, 235, 237, 238
Taxeringsärende 76, 77, 84, 161, 171, 173, 289
Telefon 108, 155, 163
Telegraf 88, 89, 90
Telex 88, 89
Tidsfrist, se fatalier
Tillkännagivande av beslut 206, 210, 260, 263
Tillsyn 66, 80, 83
Tjänsteföreskrifter 223
Tjänstetid 89, 91
Tjänstetillsättning 107, 145, 152, 156, 169, 178, 179, 186, 198, 199, 200, 201, 222, 228, 257
Tolk 140
Tredjeman 65, 85, 152, 153, 158, 161, 167, 184, 195, 207, 210, 211, 257
Tvångsmedel 106, 163, 229
Tystnadsplikt 93, 96, 101
Underställning 137, 224, 226, 230
Undersökningsmedel 226, 230
Upphandling 57, 67, 139
Upplysning 56
Ursäkt 50, 148
Utlåtande, beslutsmyndighets 252, 255
Utredningsansvar 110
Utredningsmaterial 95, 115, 155
Utslag, se beslut
Val 129, 181, 199

Verkställighet 137, 173, 181, 197, 206, 207, 210, 229, 239, 242
Vilandeförklaring 221
Vite 26, 51, 163, 229, 230
Vitsordande 162, 202
Väcka talan 58, 61, 66, 87
Vägledning 108, 110, 181
Yttrande 42, 44
Åklagare 72, 83
Åtalsärende 74, 83
Återförvisning 34, 61, 224, 227, 228, 231
Ändring av talan 235, 237, 238
Ärende 41, 56, 60, 61, 79, 138
Ärendemening 202
Äventyr, se påföljd
Överklagbarhet 67, 74, 84, 196, 222, 260, 265
Överläggning 157
Överprövning, se omprövning
Översättande 140

5 JUL 1968

Nordisk udredningsserie (Nu) 1968

Kronologisk förteckning

---

1. Nordisk patentråd. Tredje instans i patentsaker.
4. Københavns lufthavns fremtid.
8. Nordisk gränsregion. Näringspolitik och samhällsservice.

Statens offentliga utredningar 1968

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Handläggningen av säkerhetsfrågor. [4]
Trafikmålsutredningar. [19]
Förvaltningslag. [27]

Försvarsdepartementet

Ekonomisystem för försvaret. [1]
Ekonomisystem för försvaret. Bihang. [2]
Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. [10]

Socialdepartementet

Pensionstillskott m.m. [21]

Kommunikationsdepartementet

Allmänna vägar. [17]
Parkering. [18]
Bilregistrering. [23]

Finansdepartementet

Koncentrationsutredningen. II. Kreditmarknadens struktur och funktionssätt. [3] III. Industrins struktur och konkurrensförhållanden. [5] IV. Strukturutveckling och konkurrens inom handeln. [6] V. Ägande och inflytande inom det privata näringslivet. [7]
Upphandling av byggnader. Del I. Formerna. [20]
Avstämning av 1965 års långtidsutredning. [24]
Ändrade avskrivningsregler för rörelse- och hyresfastigheter. [26]

Utbildningsdepartementet

1958 års utredning kyrka-stat: XI. Svenska kyrkan och staten. [11]
Förvaltningen av kyrklig jord m. m. [12]
Skolboksleveranser. [14]
Musikutbildning i Sverige. [15]
Studieprognos och studieframgång. [25]

Jordbruksdepartementet

Skogsbrukets planläggningsfrågor. [8]
Virkesbalanser 1967. [9]
Fritidsfisket. [13]
Rennäringen i Sverige. [16]
Jordhävdslag. [22]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

K L Beckmans Tryckerier AB 1968

5 JUL 1968