Domstolsprövning av förvaltningsärenden

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1994:117

Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén

Domstolsprövning av förvaltningsärenden

SOU

1994:117

Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén

Statens offentliga utredningar
1994:117
Justitiedepartementet

Domstolsprövning av förvaltningsärenden

Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

ISBN 91-38-13775-5
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1994

Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom beslut den 19 december 1991 bemyndigade regeringen statsrådet Laurén att tillkalla en kommitté med högst tio ledamöter med uppdrag att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten m.m. samt frågan om vidgade möjligheter till domstolskontroll.

Med stöd av detta bemyndigande utsågs den 7 januari 1992 hovrättspresidenten Carl Axel Petri till ordförande. Till övriga ledamöter utsågs den 23 januari 1992 riksdagsledamoten Ylva Annerstedt (fp), numera advokaten Ulf Brunfelter (nyd), dåvarande riksdagsledamoten Odd Engström (s), tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö (c) samt riksdagsledamöterna Birger Hagård (m), Rolf L Nilson (v), Thage G Peterson (s), Yvonne Sandberg-Fries (s) och Ingvar Svensson (kds). Den 10 februari 1993 entledigades Odd Engström från uppdraget som ledamot av kommittén. Till ny ledamot utsågs samma dag docenten Björn von Sydow (s).

Som experter i kommittén förordnades den 23 januari 1992 numera kanslirådet Håkan Berglin och numera expeditionschefen Göran Regner. Den 27 januari 1992 förordnades hovrättspresidenten Bo Broomé att vara expert i kommittén. Professorn Aleksander Peczenik förordnades den 24 april 1992 att vara expert i kommittén. Den 17 augusti 1992 förordnades också professorn Nils Stjernquist att vara expert.

I beslut den 1 juni 1993 entledigades Håkan Berglin och Aleksander Peczenik från uppdraget som expert.

Den 8 september 1993 förordnades professorn Hans-Heinrich Vogel att vara expert i kommittén.

Till biträdande sekreterare åt kommittén förordnades den 31 januari 1992 hovrättsassessorn Anna-Karin Lundberg. Till sekreterare förordnades den

5 februari 1992 byråchefen Göran Persson. Genom beslut den 23 juni 1993 entledigades Göran Persson från uppdraget som sekreterare. Genom beslut den 16 augusti 1993 entledigades Anna-Karin Lundberg från uppdraget som biträdande sekreterare åt kommittén och hon förordnades samma dag som sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Fri- och rättighetskommittén.

Sedan kommittén i maj 1993 överlämnat delbetänkandet (SOU 1993:40) Fri- och rättighetsfrågor, överlämnar kommittén nu sitt slutbetänkande, vilket har rubriken Domstolsprövning av förvaltningsärenden.

Till betänkandet fogas reservationer av ledamöterna Ulf Brunfelter, Thage G Peterson, Yvonne Sandberg-Fries, Björn von Sydow och Rolf L. Nilson.

Ingvar Svensson har avgivit särskilt yttrande.

Kommitténs arbete är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 1994

Carl Axel Petri

Ylva Annerstedt	*Ulf Brunfelter*	*Bertil Fiskesjö*
Birger Hagård	*Rolf L. Nilson*	*Thage G Peterson*
Yvonne Sandberg-Fries	*Ingvar Svensson*	*Björn von Sydow*

/Anna-Karin Lundberg

Innehållsförteckning

Sida

Förkortningar 11
Litteraturförteckning 13

Sammanfattning 15

Författningsförslag 23
1. Förslag till Lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223) . 23
2. Förslag till Lag om ändring i verksförordningen (1987:1100) 25
3. Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut 26

1 Inledning 29
1.1 Våra direktiv 29
1.2 Utredningsarbetet 30

2 Besvär över förvaltningsbeslut 33
2.1 Historik 33
2.2 1971 års förvaltningsrättsreform 37
2.3 Något om begreppen förvaltningsmyndighet respektive förvaltningsbeslut 41
2.4 Förvaltningsbesvär och kommunalbesvär 43
2.5 Kortfattad översikt över instansordningen i förvaltningsärenden 45
2.6 Strävanden att avlasta regeringen förvaltningsärenden . . . 48
2.7 Europakonventionen och domstolsprövning 52
2.8 Inrättande av överklagandenämnder 52
2.9 Förslag till Miljöbalk 54

2.10 Behandling i riksdagen av frågan om domstolsprövning av förvaltningsbeslut 55

3 Föreskrifter om överklagande till regeringen 59
3.1 Inledning 59
3.2 Justitiedepartementet 61
3.3 Utrikesdepartementet 63
3.4 Försvarsdepartementet 64
3.5 Socialdepartementet 65
3.6 Kommunikationsdepartementet 67
3.7 Finansdepartementet 68
3.8 Utbildningsdepartementet 70
3.9 Jordbruksdepartementet 70
3.10 Arbetsmarknadsdepartementet 72
3.11 Kulturdepartementet 73
3.12 Näringsdepartementet 74
3.13 Civildepartementet 77
3.14 Miljö- och naturresursdepartementet 78
3.15 Avslutning 82

4 Europakonventionens krav på domstolsprövning av förvaltningsärenden 85
4.1 Inledning 85
4.2 Begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" 86
4.3 Civila rättigheter rörande näringsverksamhet 88
4.4 Civila rättigheter rörande sociala förmåner 90
4.5 Civila rättigheter rörande äganderätten 91
4.6 Sammanfattning av begreppet civila rättigheter 94
4.7 Formell eller faktisk tillgång till domstolsprövning 96
4.8 Begreppet domstol 96
4.9 Domstolsprövningens omfattning och utformning 98

5 Rättsprövning av förvaltningsbeslut 101
5.1 Inledning 101
5.2 Rättsprövande instans 103
5.3 Vissa förutsättningar för rättsprövning 104

5.4 Tillämpningsområdet för rättsprövningsinstitutet 105
5.5 Undantag från tillämpningsområdet 110
5.6 Domstolsprövningens omfattning 113
5.7 Förfarandet 120
5.8 Konsekvensen av Regeringsrättens prövning 122
5.9 Uppgifter om antalet rättsprövningsärenden 123
5.10 Avslutning 124

6 EG-rätt 125
6.1 Inledning 125
6.2 EG:s primära rätt 126
6.3 EG:s sekundära rätt 127
6.3.1 Rådsförordningar 127
6.3.2 Direktiv 132
6.4 EG:s konkurrensregler 133

7 Utländsk rätt och rättsjämförelse 135

8 Överväganden och förslag 141
8.1 Allmänna utgångspunkter 141
8.2 Prövning i allmän domstol 143
8.3 Överflyttning endast av speciella förvaltningsärenden? ... 145
8.4 En generell lösning? 146
8.4.1 Inledning 146
8.4.2 Att ersätta regeringen som besvärsinstans med prövning i förvaltningsdomstolar 147
8.4.3 Regeringens funktion som överprövningsinstans .. 148
8.4.4 Undersökning av överklagandeärenden hos regeringen 149
8.4.5 Vår samlade bedömning av en generell lösning .. 151
8.5 Påverkan på övriga styrmedel 152
8.6 Ett steg mot en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut 154
8.6.1 Införande av en ny princip 154
8.6.2 Vilka konsekvenser får införandet av en ny princip? 156

8.6.3 Besvär i personalärenden 157
8.6.4 Besvär över normbeslut 159
8.6.5 Besvär i dispensfrågor 161
8.6.6 Besvär i ärenden rörande tillstånd att driva verksamhet 162
8.6.7 Besvär i ärenden på miljöområdet 164
8.6.8 Besvär i statsbidragsfrågor 170
8.7 Verksförordningen bör ändras 172
8.8 Regeringen som första och enda instans i förvaltningsärenden 173
8.9 Något om begreppet prövning i allmän förvaltningsdomstol 175
8.10 Rättsprövningslagen 176
8.10.1 Lagen bör permanentas 176
8.10.2 Lagens tillämpningsområde 178
8.10.3 Domstolsprövningens omfattning 180
8.10.4 Rättsprövande instans 181
8.10.5 Kravet på muntlig förhandling 183
8.11 EES-anpassning 186
8.11.1 Inledning 186
8.11.2 Rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut . . 187
8.12 Dröjsmålstalan 188
8.12.1 Inledning 188
8.12.2 Exempel på regler som kan sägas beröra handläggningstider av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och i domstolar 189
8.12.3 Finns ett behov av att införa en talan mot dröjsmål i handläggningen? 192
8.12.4 Våra överväganden rörande en s.k. dröjsmålstalan 197
8.12.5 Tillämpningsområdet för dröjsmålstalan 198
8.12.6 Prövande instans 202
8.12.7 Förfarandet vid dröjsmålstalan 203
8.12.8 Dröjsmålets längd 205
8.12.9 Lagteknisk lösning 206

9 Genomförande och kostnadskonsekvenser m.m. 209
9.1 Ändringar i förvaltningslagen och verksförordningen 209
9.2 Ändringar i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut 210

10 Specialmotivering 213
10.1 Förslaget till Lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223) 213
10.2 Förslaget till Lag om ändring i verksförordningen (1987:1100) 217
10.3 Förslaget till Lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut 218

Reservationer 221
Särskilda yttranden 249

Bilagor

Bilaga 1 Utländska förhållanden
Bilaga 2 "Till mer besvär än nytta?" Undersökning av Torbjörn Larsson
Bilaga 3 Förteckning över författningar innehållande föreskrifter om överklagande till regeringen

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
bet.	betänkande
c	Centerpartiet
Dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EES	Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska Gemenskapen
fp	Folkpartiet liberalerna
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmännen
JuU	Justitieutskottet
kds	Kristdemokratiska samhällspartiet
KU	Konstitutionsutskottet
m	Moderata samlingspartiet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv I
NRL	Naturresurslagen
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
NVL	Naturvårdslagen
nyd	Ny demokrati
PBL	Plan- och bygglagen
prop.	proposition
RF	Regeringsformen
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
s	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
UU	Utrikesutskottet
v	Vänsterpartiet

Litteraturförteckning

Bernhard, John - Lehmann, Tyge: Den europæiske menneskerettighedskonvention, Köpenhamn 1985

Christensen, Bent: Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, Köpenhamn 1991

Christensen, Bent: Domstolsprøvelse af forvaltningsakter, Köpenhamn 1988

Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter, 5 uppl., Stockholm 1993

Eckhoff, Torstein: Forvaltningsrett , 4 utg., Oslo 1992

Fribergh, Erik: Europakonventionens krav på domstolsprövning, i SvJT 1986 s. 325

Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett I: Forvaltning og kompetanse, 3 utg., Oslo 1991

Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett II: Saksbehandling, 5 utg., Bergen 1992

Frihagen, Arvid: Forvaltningsrett II: Omgjøring, kontroll og ugyldighet, 4 utg., Bergen 1992

Hane, John: Rätten till domstolsprövning, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1989-90 s. 18

Hellners, Trygve - Malmqvist, Bo: Nya förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., Stockholm 1991

Hidén, Mikael - Saraviita, Ilkka: Statsförfattningsrätten i huvuddrag, Helsingfors 1989

Holmberg, Erik - Stjernquist, Nils: Grundlagarna med tillhörande författningar, Stockholm 1980

Marcusson, Lena: Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Uppsala 1989

Marcusson, Lena: Laglighets- och lämplighetsprövning en titt i backspegeln och framåt, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1-2 1992 s. 121

Mathiassen, Jørgen: Domstolskontrol med forvaltningen; i: Forvaltningsret, Almindelige emner, 2 utg., Köpenhamn 1989

Mennesker og rettigheter, Särtryck 1993 av rettspraxis fra den europeiske menneskerettighedsdomstol, Nordisk tidskrift om menneskerettigheter, Oslo

Pålsson, Sten - Quitzow, Carl Michael: EG-rätten Ny rättskälla i Sverige, Stockholm 1993

Ragnemalm, Hans: Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl., Stockholm 1992

Rehof, Lars Adam - Trier, Tyge: Menneskeret, Köpenhamn 1990

Strömberg, Håkan: Normgivningsmakten, 2 uppl., Lund 1989

Strömberg, Håkan: Allmän förvaltningsrätt, 15 uppl., Lund 1991

Strömberg, Håkan: Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, i Festskrift tillägnad Halvar Sundberg 1959, s. 369

Strömberg, Håkan: Normgivningsfrågor i rättsprövningspraxis, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1991 s. 291

Stuevold Lassen, Birger (utg): Knophs oversikt over Norges rett, 10 utg., Oslo 1993

Timonen, Pekka: Inledning till Finlands rättsordning, Del 2, Helsingfors 1993

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret II, Köpenhamn 1989

Zahle, Henrik: "Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager" ur tidskriften Juristen 1979

Wade, William - Ragnemalm, Hans - Strauss, Peter L: Administrative Law. The problem of justice. Vol I, Anglo-American and Nordic Systems, Milano 1991

Warnling-Nerep, Wiweka: Rättsprövning av förvaltningsbeslut, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1991 s. 129

Warnling-Nerep, Wiweka: Rättsprövningslagen - Utgör den ett lyckat försök att anpassa svensk rätt till Europakonventionens artikel 6?, i Festskrift till Jacob W F Sundberg 1993 s. 437

Welamson, Lars: Rättegång VI, 2 uppl., Stockholm 1978

Wennergren, Bertil: Handläggning. Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun, 16:e upplagan, Stockholm 1990

Wennergren, Bertil: Förvaltningens fria skön, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 s. 379

Westerberg, Ole: Allmän förvaltningsrätt, 3 uppl., Stockholm 1978

Wittrock, Martin: Förvaltningsbesluts motivering, Stockholm 1990

Sammanfattning

I Sverige avgörs enligt gammal tradition en rad förvaltningsärenden, som berör den enskilde, enbart i administrativ ordning, i en del fall slutligt av regeringen. Det som här gäller avviker från vad som är vanligt i en rad andra länder och delvis också från vad som visat sig vara innebörden av artikel 6 i Europakonventionen.

Svensk rätt innehåller — till skillnad mot bl.a. dansk och norsk rätt — inte heller någon generell regel om befogenhet för våra domstolar att pröva förvaltningsbesluts rättsenlighet. En motsvarighet hos oss utgör dock i viss mån det s.k. rättsprövningsinstitutet som infördes år 1988. Skälet till detta var just att säkerställa att svensk rätt står i överensstämmelse med de krav på rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som uppställs i den ovan nämnda konventionen.

Det har i och för sig länge pågått en utveckling i Sverige som inneburit att förvaltningsmyndigheters beslut i större omfattning får överklagas hos domstol. Förvaltningsrättsreformen år 1971 utgjorde ett viktigt steg i denna utveckling. På senare år har särskilt strävanden att avlasta regeringen uppgiften att i sista instans pröva förvaltningsärenden lett till att allt fler ärendetyper överförts till domstolsprövning inom ramen för den normala ordningen för överklagande. Emellertid har vid våra undersökningar av dels antalet överklaganden och dess hantering hos regeringen och dels antalet författningar i vilka föreskrivs en möjlighet för den enskilde att överklaga beslut till regeringen framkommit att det i en rad ärenden kan ifrågasättas om prövning av överklaganden verkligen bör vara en uppgift för regeringen.

Vårt uppdrag har innefattat att ta ställning till om den svenska domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bör förändras på så sätt att en mer generell

möjlighet till domstolsprövning införs. Våra utgångspunkter har därvid varit följande:

* Då den enskilde blivit alltmer beroende av förvaltningsbeslut på olika områden är det angeläget att det finns tillgång till en prövning av dessa utanför det administrativa systemet. Från den enskildes rättsskyddssynpunkt är det ofta en fördel att kunna få ett förvaltningsbeslut överprövat i domstol.

* Den andra utgångspunkten har varit att säkerställa att vår lagstiftning är anpassad till våra internationella åtaganden i fråga om rätt till domstolsprövning.

* En ytterligare utgångspunkt för vårt arbete har varit att följa de riktlinjer för regeringens befattning med överklaganden som lades fast redan 1984 genom att riksdagen antog propositionen 1983/84:120. Huvudtanken med riktlinjerna var att regeringen skulle befrias från att vara den myndighet som har att pröva överklaganden i ärenden där en politisk styrning av praxis inte är nödvändig eller önskvärd.

Olika alternativ för att uppnå en domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Vi har undersökt hur rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut utformats i ett antal jämförbara länder. Vi har därvid konstaterat att i Norge, Danmark och Storbritannien har de allmänna domstolarna en generell möjlighet att överpröva administrativa beslut. För svenskt vidkommande avvisar vi en möjlighet till prövning i allmän domstol då en sådan ter sig främmande mot bakgrund av vår nuvarande struktur med ett utbyggt system av förvaltningsdomstolar. Vi anser att den enskildes möjligheter till domstolsprövning bäst sker genom en vidgad möjlighet till prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det minst ingripande alternativet för att vidga möjligheterna till domstolsprövning av förvaltningsbeslut vore att endast överflytta vissa speciella

ärendetyper, exempelvis sådana som rör äganderätten eller rätten att driva viss näringsverksamhet, från administrativ prövning till domstolsprövning. Dessa ärendegrupper omfattas av begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" enligt Europakonventionen. Vi anser dock att det finns anledning att gå längre än så. Dels för att undvika de gränsdragningsproblem som kan uppstå huruvida ärenden kan tänkas omfattas av begreppet ovan och dels för att den enskildes rättssäkerhet bör stärkas även i andra ärendegrupper än de nämnda.

Den mest heltäckande lösningen av en utvidgning av rätten till domstolsprövning vore att ersätta den prövning av överklaganden som sker hos administrativa myndigheter, inklusive regeringen, med en prövning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. För att ta ställning till ett sådant alternativ har vi försökt att utröna om det finns typer av ärenden som bör förbehållas regeringsprövning eller prövning av en förvaltningsmyndighet med speciell kompetens. Det argument som vanligen ansetts som det tyngsta för rätten att överklaga förvaltningsärenden till regeringen, är att prövningen av överklaganden är ett viktigt instrument för regeringens politiska styrning av förvaltningen. Inom ramen för vår utredningen har därför gjorts en undersökning av samtliga överklagandeärenden hos regeringen under första halvåret 1993. Därutöver har fyra länsstyrelsers hantering av sådana ärenden under samma tidsperiod granskats. Sammanfattningsvis ger undersökningen stöd för tanken att det endast är i ett begränsat fall som överklagandeärenden verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Således är regeringen överinstans i en mängd ärenden där det varken förekommer eller krävs någon politisk styrning av praxis. Av undersökningen framgår också att den tänkta politiska styrningen av praxis inte fungerar fullt ut gentemot länsstyrelserna.

Emellertid visar undersökningen också att det förekommer ärenden hos regeringen där det finns utrymme för avvägningsfrågor och lämplighetsbedömningar som bör ankomma på regeringen. Vi anser därför att det finns ärendegrupper som inte bör överflyttas till domstolsprövning utan bör förbehållas en prövning av regeringen. En generell överflyttning av samtliga överklagandeärenden från regeringen till domstol kan vi därför inte förorda.

Ett steg mot en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Vi anser att regeringen bör vara den instans som prövar överklaganden endast i de fall det är för att utöva en politisk styrning av praxis eller i de fall ärenden berör områden som inte lämpar sig för domstolsprövning. Vi föreslår därför att en ny princip införs i förvaltningsrätten. Principen innebär att beslut i förvaltningsärenden som huvudregel får överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna såvida inte något annat är särskilt föreskrivet. Införandet av en sådan princip medför att man ger upp den gamla oinskrivna regeln att förvaltningsbeslut får överklagas hos högre myndighet och i sista hand hos regeringen. Den nya principen föreslår vi skall komma till uttryck i förvaltningslagen (1986:223). Vi föreslår också en ändring av verksförordningen (1987:1100) då det i denna finns uttryckt just huvudregeln att förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas till regeringen. Den ändring vi föreslår innebär att det enligt just verksförordningen endast är i personalärenden som överklagande får ske till regeringen.

Principen om överprövning i allmän förvaltningsdomstol skall vara vägledande när man utformar nya regler om överklagande av förvaltningsbeslut. För de författningar där det idag är föreskrivet att överklagande av beslut får ske hos en högre förvaltningsmyndighet eller hos regeringen får införandet av den nya principen inga omedelbara konsekvenser utan enligt dessa kvarstår prövning på administrativ väg. Vi anser därför att principen bör kompletteras med att vissa ärendegrupper överflyttas till prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vi har inte tagit definitiv ställning till en överflyttning av specifika ärenden utan endast försökt att ge riktlinjer om vilka typer av ärenden som bör prövas av domstolar respektive av regeringen.

Av dessa riktlinjer framgår att överklaganden av beslut i personalärenden, normbeslut samt beslut i dispensärenden, såvitt de inte lämpligen kan avskäras från överprövning eller prövningen läggas i en lägre administrativ instans, alltjämt bör prövas av regeringen. Överklaganden i ärenden rörande tillstånd till näringsverksamhet bör i största möjliga utsträckning

överflyttas till prövning av domstol. Ärenden om tillstånd till verksamhet som kan vara av allmänt intresse ur miljö- eller samhällsekonomisk synpunkt bör dock alltjämt förbehållas regeringen. Ärenden som berör den enskildes äganderätt förekommer framförallt på miljöområdet och plan- och byggområdet. I dessa delar pågår för närvarande utredningar, vilka har att överväga just en ändrad instansordning för naturvårdsärenden, miljöskyddsärenden och plan- och byggärenden. Vi föreslår därför inga ändringar på dessa områden utan konstaterar endast att utredningarnas uppdrag omfattar frågan i vad mån de nämnda ärendena skall kunna överklagas hos domstol. Slutligen bör regeringen kunna avlastas vissa ärenden om statsbidrag m.m. Detta kan i första hand ske genom att central förvaltningsmyndighet blir slutinstans. Frågor om regionalpolitiska stöd som inrymmer avvägningar av närings- och arbetsmarknadspolitisk natur bör även i fortsättningen prövas av regeringen.

Vad avser regeringen som första och enda instans i förvaltningsärenden, exempelvis vid tillåtlighetsprövningar av större vattenföretag och industrianläggningar eller vid expropriation, föreslår vi inga ändringar utan dessa ärendegrupper bör även i fortsättningen prövas av regeringen.

Med prövning i allmän förvaltningsdomstol menar vi i första hand att prövning skall ske i länsrätt. I speciella fall kan föreskrivas att domstolsprövning skall ske i annan instans men detta måste då anges i en författning.

Rättsprövningslagen

Våra förslag om domstolsprövning av förvaltningsbeslut innebär inte att rättsprövningslagen blir överflödig, då regeringen i vissa förvaltningsärenden kommer att kvarstå som överklagandeinstans samt i vissa förvaltningsärenden som första och enda instans. Vi föreslår därför att rättsprövningslagen permanentas, för att tillförsäkra den enskilde en sådan rätt till domstolsprövning som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Vi föreslår inga ändringar i lagens tillämpningsområde och inte heller vad avser domstolsprövningens omfattning.

Beträffande rättsprövande instans övervägs för närvarande i regeringskansliet en nedflyttning av prövningen av vissa ansökningar om rättsprövning från Regeringsrätten till kammarrätt. Detta hänger samman med den pågående reformen om nedflyttning av prövningen av ansökningar om resning och återställande av försutten tid till kammarrätt. Det är nämligen mest ändamålsenligt att en och samma instans har möjlighet att tillämpa de olika prövningsinstituten då de ligger varandra nära. Tanken är inte att en lägre förvaltningsdomstol än Regeringsrätten skall kunna bevilja t.ex. resning av regeringsbeslut (prop. 1993/94:116 s. 23). Då arbete pågår rörande frågan om rättsprövande instans lägger vi inte fram något eget förslag på denna punkten men uttalar uppfattningen att ansökningar om rättsprövning av regeringens beslut inte bör ankomma på annan domstol än Regeringsrätten. I övriga fall bör ansökningar om rättsprövning av beslut av förvaltningsmyndigheter kunna prövas av kammarrätt såvida denna ges möjlighet att pröva ansökningar om resning av sådana myndigheters beslut.

Vi föreslår slutligen att i rättsprövningslagen införs en regel om rätt till muntlig förhandling i rättsprövningsärenden. Av denna framgår att en enskild part på begäran skall ha rätt till sådan förhandling om förhandling inte är uppenbart obehövlig. Detta innebär att i de fall Europakonventionen genom sin praxis uppställer krav på sammanträde kan det aldrig vara obehövligt att sådant hålls i Regeringsrätten.

EES-anpassning

Genom EES-avtalet har Sverige åtagit sig att införliva en rad EG-rättsliga normer i svensk rätt. I EG:s sekundära rätt förekommer föreskrifter om rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Framförallt förekommer sådana föreskrifter i EG-direktiv rörande den enskildes rätt att utöva yrke eller starta och driva verksamhet som kräver tillstånd eller auktorisation. I det avseendet anser vi att de överväganden och förslag som gjorts om införande av en ny princip inom förvaltningsrätten samt överflyttningar av vissa ärendegrupper till prövning i allmän förvaltningsdomstol ligger väl i linje med strävanden att uppfylla EG:s krav på domstolsprövning av

förvaltningsbeslut. I den mån regeringen kvarstår som överprövningsinstans eller prövar förvaltningsärenden som första och enda instans anser vi att rättsprövningslagen uppfyller EG-rättens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Dröjsmålstalan

En ytterligare förstärkning av den enskildes ställning gentemot den offentliga förvaltningen föreslår vi genom införandet av en möjlighet till s.k. dröjsmålstalan. En sådan talan ger den enskilde en möjlighet att i domstol få prövat om ett förvaltningsärende onödigt uppehålls hos den myndighet som har att fatta beslut i ärendet. Införandet av en generell möjlighet till talan mot den offentliga förvaltningens passivitet ansluter sig väl till den europeiska standarden vad gäller domstolsprövning av förvaltningsbeslut då en sådan möjlighet sedan länge finns bl.a. i Tyskland, Frankrike och Österrike.

Möjlighet till dröjsmålstalan bör finnas avseende förvaltningsärenden som omfattar myndighetsutövning mot den enskilde. De förvaltningsorgan, mot vilkas passivitet den enskilde skall kunna föra talan är främst förvaltningsmyndigheterna men även regeringen och domstolar såvitt avser deras handläggning av förvaltningsärenden.

Vi föreslår att dröjsmålstalan skall kunna väckas av en enskild part som påkallat ett förvaltningsbeslut men inte erhållit ett sådant inom sex månader från det att parten väckte ett förvaltningsärende hos en myndighet. Sådan talan får väckas hos allmän förvaltningsdomstol, alltså länsrätten. Såvitt avser förvaltningsärenden som handläggs av regeringen bör dock en talan om dröjsmål prövas av Regeringsrätten. I de fall det är en domstol som handlägger förvaltningsärenden, exempelvis personalärenden eller ärenden om utlämnande av allmän handling, prövas dröjsmålstalan av närmast högre domstol eller, om sådan inte finns av den domstol som har att pröva ansökan om resning av beslutet i ärendet.

Om den prövande domstolen finner att ett ärende onödigt uppehålls får den sätta ut en tidsfrist inom vilken ärendet skall vara avgjort av myndigheten. Om efter tidsfristens utgång, eller efter eventuell förlängning av denna, ännu inget beslut fattats får den enskilde parten begära att domstolen flyttar över ärendet för avgörande till den myndighet som skulle prövat ett överklagande av beslutet. Sådan myndighet kan vara antingen en förvaltningsmyndighet, regeringen eller en domstol. Finns ingen överinstans får domstolen i ytterlighetsfall själv uppta ärendet till avgörande. Den sistnämnda möjligheten gäller dock inte vid dröjsmålstalan som väckes hos Regeringsrätten och avser regeringens underlåtenhet att avgöra förvaltningsärende.

Författningsförslag

1. Förslag till
Lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1986:223)
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.
dels att 23 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Dröjsmålstalan
	17 a §
	Har en myndighet inte avgjort ett förvaltningsärende som en enskild part väckt och som avser myndighetsutövning mot parten inom sex månader från det att ärendet väcktes, får denne begära att allmän förvaltningsdomstol prövar om ärendet onödigt uppehålls.
	Om ärendet handläggs av en domstol, prövas sådan dröjsmålstalan av närmast högre domstol eller, om sådan inte finns av den domstol som har att pröva ansökan om resning av beslut i ärendet.
	Om domstolen vid sin prövning av dröjsmålstalan finner att ärendet onödigt uppehålls, skall den förelägga den myndighet som talan avser att inom en be-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	stämd tid avgöra ärendet.
	Följer myndigheten inte föreläggandet, får domstolen på begäran av parten förordna att ärendet skall överlämnas för avgörande till den myndighet som skulle prövat ett överklagande av beslutet. Om sådan överinstans inte finns, får domstolen själv överta ärendet eller om detta är uppenbart olämpligt förordna om annan prövning av ärendet.
	Talan mot domstols beslut i mål om dröjsmålstalan får inte föras.

Hur beslut överklagas

23 §

Ett beslut överklagas *skriftligt.*	Ett beslut överklagas *hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet skall ske skriftligt.*

I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

Skrivelsen ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Den skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Tiden för överklagande av sådana beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som inte delges räknas från den dag då beslutet gavs till känna. Har beslutet getts till känna vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

2. Förslag till
Lag om ändring i verksförordningen (1987:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om verksförordningen (1987:1100) att 30 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
30 §	
Myndighetens beslut får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av *lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,* lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga, andra föreskrifter.	Myndighetens beslut *i personalärenden* får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga *eller* andra föreskrifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

3. Förslag till
Lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

dels att lagen skall ha rubriken Lag (1988:205) om rättsprövning av förvaltningsbeslut, m.m.,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 a och 5 a §§ av följande lydelse,

dels att 6 § samt ikraftträdandebestämmelserna till lagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Muntlig förhandling
	3 a §
	Muntlig förhandling skall hållas i målet, om en enskild part begär det och sådan förhandling inte är uppenbart obehövlig.
	Dröjsmålstalan
	5 a §
	Har regeringen inte avgjort ett förvaltningsärende som en enskild part väckt och som avser myndighetsutövning mot parten inom sex månader från det att ärendet väcktes, får denne begära att Regeringsrätten prövar om ärendet onödigt uppehålls.
	Om Regeringsrätten finner att

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	ärendet onödigt uppehålls, skall den förelägga regeringen att inom en bestämd tid avgöra ärendet.
Regeringsrättens sammansättning	
6 §	
Vid rättsprövning är en avdelning av regeringsrätten domför med tre regeringsråd om prövningen är av enkelt slag. Vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan om rättsprövning är avdelningen domför med tre regeringsråd. I övrigt gäller om regeringsrättens sammansättning lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.	Vid rättsprövning *och prövning enligt 5 a* § är en avdelning av Regeringsrätten domför med tre regeringsråd om prövningen är av enkelt slag. Vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan om rättsprövning är avdelningen domför med tre regeringsråd. I övrigt gäller om Regeringsrättens sammansättning lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.
---	---
Denna lag träder i kraft den 1 juni 1988. *Den tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1994.*	Denna lag träder i kraft den 1 juni 1988.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

1 Inledning

1.1 Våra direktiv

Regeringen bemyndigade i beslut den 19 december 1991 statsrådet Laurén att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten, närings- och yrkesfriheten samt den negativa föreningsrätten. Vidare skulle kommittén överväga frågan om vidgade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut.

Enligt direktiven (Dir. 1991:119) är kommittén oförhindrad att etappvis lägga fram förslag på olika delområden.

I detta slutbetänkande redovisas kommitténs förslag i fråga om domstolsprövning av förvaltningsbeslut. I de delar som nu är av intresse innehåller direktiven i sammandrag följande.

> En annan aspekt på rätten till domstolsprövning är de krav som Europakonventionen ställer och som gäller den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol. Enligt artikel 6 skall envar, när det gäller prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Utvecklingen har efter hand visat att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna anser att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen (se t.ex. prop. 1987/88:69 Bilaga 5).
>
> Ytterligare ett skäl för att få till stånd domstolsprövning i fler ärendegrupper är Sveriges behov av anpassning till krav som uppställs i vissa EG-direktiv på domstolsprövning i större utsträckning än vad som för närvarande gäller i Sverige vid sidan av möjligheten till rättsprövning. Sverige har år 1991 ansökt om svenskt medlemskap i EG. Dessutom står Sverige som EFTA-land inför ett avtal med EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Ett svenskt deltagande i det

europeiska integrationsarbetet kan också generellt leda till krav på att enskilda i ökad utsträckning skall kunna göra sina rättigheter gällande inför domstol. I den utsträckning ändringar är nödvändiga inför ett EES-avtals ikraftträdande den 1 januari 1993 får saken behandlas i annan ordning. Kommittén bör emellertid inrikta sig på frågan hur en mera långsiktig lösning bör vara utformad i ett EG-perspektiv.

En uppgift för kommittén bör således vara att överväga och lägga fram förslag som gör svensk lagstiftning anpassad till våra internationella åtaganden i fråga om rätt till domstolsprövning. Kommittén bör därvid se på de regler som gäller för domstolsprövning av förvaltningsbeslut i andra jämförbara länder.

Kommittén bör vidare ta ställning till om den svenska domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bör förbättras så att en generell möjlighet till domstolsprövning införs. Rättsprövningslagen har som jag tidigare sagt till syfte att anpassa vår lagstiftning till Europakonventionen i detta hänseende. Det är emellertid osäkert om denna reglering är tillräcklig. Frågan har inte prövats av Europadomstolen. Konventionen är dessutom uttryck för en europeisk minimistandard och det kan ifrågasättas om inte den svenska rättsordningen bör uppfylla högre ställda krav än så när det gäller rättssäkerheten för den enskilde. Parisstadgans formuleringar om myndigheternas "förpliktelse att följa lagen och en opartisk rättskipning" understryker ytterligare vikten av att svensk rättsutveckling väl ansluter till den europeiska utvecklingen. Kommittén bör därför överväga om det är lämpligare med ett helt nytt institut. Utgångspunkten bör vara att förvaltningsbeslut som rör "civila" rättigheter eller skyldigheter prövas av allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. För att undvika gränsdragningsproblem kan det övervägas att göra domstolsprövningen av förvaltningsbeslut mera allmän (jfr 1991/92:KU 12). I det sammanhanget bör dock särskilt beaktas att beslut som är av säkerhets- eller utrikespolitisk natur inte onödigtvis underkastas domstolsprövning. Det kan även finnas andra förvaltningsbeslut som är mindre väl ägnade att prövas av domstol.

1.2 Utredningsarbetet

Kommittén inledde sitt arbete i februari 1992 och behandlade i en första etapp samtliga de frågor som kunde tänkas föranleda förslag till grundlagsändringar. Förutom frågan om grundlagsskydd för äganderätten, närings- och yrkesfriheten samt den negativa föreningsrätten behandlade vi i denna etapp även frågorna om grundlagsskydd för rätten till liv, rätten

till utbildning, rätten till arbete och fackliga rättigheter samt frågan om grundlagsskydd för allemansrätten. Vi prövade också om förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning behövde förändras samt frågan om lagprövningsrättens utformning. Vårt ställningstagande i dessa frågor redovisades i delbetänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) där vi också framlade förslag om att Europakonventionen skulle inkorporeras i svensk rätt.

I detta slutbetänkande redovisar vi våra förslag till en utvidgning av den enskildes rätt till domstolsprövning av förvaltningsärenden. Vi har härvid särskilt beaktat de krav på domstolsprövning som uppställs i Europakonventionen samt inom EG-rätten, men också haft som utgångspunkt de av riksdagen antagna riktlinjerna för en avlastning av besvärsärenden hos regeringen (prop. 1983/84:120, bet. 1983/84:KU 23, rskr. 1983/84:250).

Vi har informerat oss om de regler som gäller för domstolsprövning i andra jämförbara länder. Översikter över utländsk rätt återfinns i bilaga 1 till betänkandet. Kommittén har även gjort ett studiebesök i Wien den 10 och 11 mars 1994 där vi hade överläggningar med representanter för det österrikiska justitiedepartementet, för Författningsdomstolen (Verfassungsgerichtshof) samt för Förvaltningsdomstolen (Verwaltungsgerichtshof).

Kommittén har haft ett särskilt sammanträde med företrädare för Svenska kommunförbundet angående förbundets syn på domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Vidare har vi haft ett sammanträde med företrädare för Regeringsrätten angående deras syn på rättsprövningslagen.

För vår räkning har en undersökning gjorts av regeringens och länsstyrelsernas hantering av överklaganden. Undersökningen har utförts av fil.dr. Torbjörn Larsson, Stockholms universitet och är fogad som bilaga 2 till detta betänkande.

Kommittén har yttrat sig över betänkandena Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138) och Miljöbalk (SOU 1993:27). Vidare har kommittén genom dess ordförande och sekreterare i vissa frågor haft

kontakt med Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04) och Plan- och byggutredningen (M 1992:03).

Inom kommittén har ordföranden, experterna och sekreteraren utgjort en särskild arbetsgrupp.

2 Besvär över förvaltningsbeslut

2.1 Historik[1]

Den administrativa rättskipningen var under lång tid inte klart skild från den allmänna rättskipningen. Under landskapslagarnas tid utövades förvaltningsjurisdiktionen av folktingen och av kungliga domstolar. Den som t.ex. vid skatteuppbörd ansåg sig ha blivit orättvist behandlad av kungens utsända fogdar kunde sålunda dra målet inför tinget och i sista hand påkalla kungens prövning av saken.

Enligt vår medeltida landslag ålåg det kungen att höra och avgöra allmogens käromål, dvs. klagomål. Under 1500-talet började, sannolikt under tyskt inflytande, ordet besväring att användas som beteckning på klagomål som anfördes hos kungen. Denne hade också själv domsrätt över alla domare i riket. Genom prövning av klagomål mot fogdar, befallningsmän, domare m.fl. kunde kungen personligen ändra både förvaltningsbeslut och domstolsavgöranden.

Under 1600-talets första hälft byggdes en fastare statlig förvaltningsapparat upp både centralt och lokalt i och med inrättandet av kollegierna och landshövdingeämbetena. I 1634 års regeringsform fastslogs sålunda att kollegierna skulle handha den jurisdiktion som hängde samman med de administrativa uppgifter som anförtrotts åt dem. Även landshövdingarna kom att ombesörja rättskipningsuppgifter i förvaltningsärenden. Men i stor utsträckning fortsatte allmänheten att vända sig till kungen för att få ändring i myndigheternas beslut. Eftersom rätten att få klagomål prövade av kungen var fastslagen i landslagen kunde denne endast förordna om

[1] Detta avsnitt bygger huvudsakligen på den redogörelse för besvärsinstitutets framväxt som återfinns i SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet.

instansväg men inte beröva allmänheten rätten att i sista hand få klagomål prövade av kungen.

Första ansatsen till ett judiciellt besvärsinstitut kan man finna i 1614 års rättegångsordinantia och 1615 års rättegångsprocess. I den senare stadgades att hovrätten skulle uppta klagomål över tjänstemäns handläggning och avgörande av ärenden, genom att vederbörande tjänsteman skulle stämmas av hovrätten och sedan rannsakas. Under 1600-talets gång övergick man från detta system till att kommunicera besvärsskrifter med vederbörande domare för förklaring och huvudvikten i målen lades alltmer på rättelse av själva saken i stället för ett ingripande mot domaren.

Under senare hälften av 1600-talet tillskapades olika regler som kan sägas utgöra de första ansatserna till formandet av ett verkligt besvärsinstitut. I myndigheternas instruktioner och förordningar försökte man reglera förfarandet hos myndigheterna och allmänheten ålades genom särskilda föreskrifter att följa en angiven instansordning och inte besvära kungen med klagomål förrän man sökt rättelse hos överordnad myndighet. I praktiken kom dock dylika föreskrifter inte att efterlevas av allmänheten i någon större utsträckning.

Det var i exekutionsärendena som utvecklingen av det administrativa besvärsinstitutet tog sin egentliga början. Detta kan ha berott på att dessa ärenden stod de judiciella ärendena nära. I en förordning från 1684 om exekutionsväsendets befordran m.m. stadgades att den som var missnöjd med landshövdingens beslut i exekutionsärende skulle begära skriftlig resolution med motiv för beslutet, med vilken resolution vederbörande sedan kunde vända sig till kungen eller hovrätten. Därefter infördes 1687 fatalietider för besvär i exekutionsärenden varigenom klagomål mot landshövdingen definitivt förvandlades till ett rättsmedel mot hans beslut.

Efter hand lossades kollegiernas band med regeringen så att de i och med 1720 års regeringsform kan sägas ha förvandlats till centrala, regeringen underordnade myndigheter. Till kollegierna delegerades från kungen beslutanderätt i åtskilliga ärendegrupper. Denna nya självständiga ställning gjorde kollegierna lämpliga att även fungera som besvärsinstans mellan

landshövdingarna och kungen och successivt vidgades deras kompetens till att ombesörja administrativ rättskipning i egentlig mening.

Redan under 1600-talet tillkom vår äldsta förvaltningsdomstol, Kammarrätten, genom en utbrytning ur Kammarkollegiet. Kammarrättens uppgift var från början att döma i mål rörande kronans räkenskaper. Så småningom tillkom nya arbetsuppgifter, framför allt i fråga om mål av ekonomisk innebörd såsom skatte- och ersättningsmål. År 1695 tillkom en särskild förordning om processen i målen i Kammarrätten. Tidigare hade en liknande förordning tillkommit avseende processen i bl.a. Kammar- och kommerskollegiet. Därmed hade det skapats en speciell process för de administrativa ärendena. Denna process innebar bl.a. att parter skulle få del av all skriftväxling, att muntligt förhör kunde hållas och att domar och beslut skulle motiveras med klara och tydliga ord.

Under 1800-talet fortsatte utvecklingen mot mer ordnade former för anförande av förvaltningsbesvär. Efter hand infördes nya bestämmelser om tid för besvärs anförande. År 1855 tilläts den klagande att sända in sina besvär med post. Parallellt med denna utveckling företogs en överflyttning av ärenden av typiskt rättslig art till de allmänna domstolarna. Även om man hade som mål att överflytta samtliga ärenden angående enskilds rätt till de allmänna domstolarna, kunde detta inte förverkligas utan åtskilliga sådana ärenden stannade kvar hos förvaltningsmyndigheterna.

Under mitten av 1800-talet aktualiserades, under inflytande från Tyskland, kravet på domstolskontroll över förvaltningen på så sätt att förslag väcktes om tillskapandet av en fristående högsta förvaltningsdomstol som skulle överta regeringens uppgifter vad angick de administrativa förvaltningsärendena. Flera olika förslag härom förkastades innan man 1909 inrättade Regeringsrätten. Denna fick emellertid inte till uppgift att pröva alla besvärsärenden i sista instans utan övertog endast vissa grupper av besvärsärenden som tidigare hade handlagts i regeringen. Regeringsrätten skulle pröva mål som fullföljdes från Kammarrätten och mål som enligt uttryckligt stadgande skulle fullföljas till Regeringsrätten. Reformen hade det dubbla syftet att öka rättssäkerheten för den enskilde i dessa ärenden och att avlasta regeringen så denna kunde koncentrera sig på viktigare

arbetsuppgifter. Formellt bibehölls emellertid anknytningen till regeringen genom att Regeringsrätten dömde i Kungl. Maj:ts namn. Prövningen i Regeringsrätten kom enligt tradition att omfatta målen i deras helhet. Regeringsrätten skulle alltså pröva såväl målens sak- och rättsfrågor som lämplighetsfrågor.

Genom sin praxis utvecklade Regeringsrätten ett mer formbundet förfarande för hanteringen av besvärsärenden i syfte att tillgodose den enskildes behov av rättssäkerhet utan att man därför i onödan hämmade effektiviteten i förfarandet. Denna praxis fick särskilt stor betydelse eftersom någon lagstiftning som reglerade förfarandet i förvaltningsärendena inte fanns före den stora förvaltningsrättsreformens genomförande 1971.

Under tiden fram till 1971 hade rätten att anföra besvär över förvaltningsbeslut utvecklats fullt ut. Oftast följde besvärsrätten direkt av uttryckliga bestämmelser i lagar och andra författningar som reglerade respektive förvaltningsområde. Även om uttryckliga besvärsbestämmelser saknades, ansågs och anses för övrigt alltjämt gälla en allmän rätt att få ett beslut omprövat av överordnad myndighet och i sista hand av regeringen såvida inte besvärsrätten avskurits genom en uttrycklig bestämmelse. I fråga om instansordningen gällde att ett stort antal myndigheter hade till uppgift att pröva besvär över förvaltningsmyndigheters beslut. En del av dessa myndigheter var förvaltningsmyndigheter för vilka besvärsprövningen utgjorde en uppgift bland flera andra i verksamheten, medan andra utgjorde mer fristående organ med besvärsprövning som huvudsaklig uppgift. Dessa senare myndigheter bedrev sin verksamhet i domstolsliknande former och brukade därför kallas förvaltningsdomstolar. Bland dessa kan nämnas Försäkringsrådet, Hyresrådet, Riksvärderingsnämnden, Patentverkets besvärsavdelning samt prövningsnämnderna i länen. Som slutinstans i besvärsförfarandet fungerade som regel regeringen.

2.2 1971 års förvaltningsrättsreform

Genom 1971 års förvaltningsrättsreform (prop. 1971:30) skapades en rad nya lagar av stor betydelse för den offentliga förvaltningen. Två av lagarna, förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291), reglerade förfarandet hos förvaltningsmyndigheter respektive förvaltningsdomstolar. Som framgått hade vårt land intill dess saknat generella regler för förfarandet vid handläggningen av förvaltningsärenden. Förvaltningslagen från 1971 representerade dock endast en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Lagen innehöll föreskrifter om bl.a. parters rätt att få del av uppgifter, jäv, muntlig handläggning, motivering av beslut, vem som får överklaga beslut, hur man överklagar beslut samt rättelse hos förvaltningsmyndigheterna men också hos domstolarna. Under 1970-talet framfördes därför önskemål om en översyn av lagen i en strävan att med hjälp av förvaltningslagen åstadkomma inte bara rättssäkerhet utan också bättre kontakter mellan myndigheterna och medborgarna och att öka effektiviteten i förvaltningen. En ny förvaltningslag (1986:223) utarbetades och trädde i kraft den 1 januari 1987. Lagen har i princip samma tillämpningsområde som sin föregångare och innehåller föreskrifter som motsvarar de tidigare med tillägg av regler om myndigheternas serviceskyldighet och omprövning av beslut. Förvaltningsprocesslagen däremot är i stort sett oförändrad men ses för närvarande över i regeringskansliet efter förslag av Domstolsutredningen i betänkandet Domstolarna inför 2 000-talet (SOU 1991:106).

Förvaltningsrättsreformen innebar också en omorganisation av förvaltningsrättskipningen. Genom lagen (1971:52) om skatterätt och länsrätt inrättades två nya länsdomstolar. Länsrätterna övertog vissa uppgifter från länsstyrelserna, såsom prövning av socialvårds- och körkortsmål, medan länsskatterätterna ersatte prövningsnämnderna. Samtidigt inrättades Mellankommunala skatterätten som ersättning för den tidigare Mellankommunala prövningsnämnden. Några år senare inrättades ytterligare länsdomstolar, fastighetstaxeringsrätterna. De tre länsdomstolstyperna var emellertid knutna till länsstyrelserna genom att deras ordförande var en tjänsteman vid länsstyrelsen och genom att deras kanslier fanns inom länsstyrelsens organisation. De tre länsdomstolarna slogs år 1979 samman till en enda

domstol i varje län, benämnd länsrätt. Samtidigt upphörde det organisatoriska sambandet med länsstyrelserna och de nya domstolarna blev helt självständiga allmänna förvaltningsdomstolar med ett kompetensområde som omfattade ett ganska litet antal måltyper som dock antalsmässigt var en betydelsefull del av förvaltningsrättskipningen.

Genom reformen tillskapades även en ny kammarrättsorganisation. Kammarrätt blev allmän förvaltningsdomstol närmast under Regeringsrätten genom lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Den tidigare Kammarrätten ersattes med två regionala förvaltningsdomstolar, Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Göteborg. Efter den 1 januari 1977 uppgår antalet kammarrätter till fyra sedan sådana domstolar inrättats också i Jönköping och Sundsvall. Syftet med denna utbyggnad var främst att underlätta arbetsbördan för Regeringsrätten. Genom reformen infördes således i princip regler om att alla mål som kunde fullföljas till Regeringsrätten först skulle prövas av en kammarrätt. För fullföljd till Regeringsrätten infördes krav på prövningstillstånd, varför Regeringsrätten fick huvudsaklig ställning av prejudikatinstans medan ansvaret för den materiella förvaltningsrättskipningen i övrigt lades på kammarrätterna.

Kammarrätternas kompetensområde sammanföll i princip med Regeringsrättens även om vissa målgrupper enligt särskilda stadganden skall fullföljas direkt till Regeringsrätten. Däremot kvarstod problemet med kompetensfördelningen mellan Regeringsrätten och regeringen. I propositionen till förvaltningsrättsreformen (prop. 1971:30) uttalade departementschefen beträffande kompetensfördelningen bl.a. följande (s. 88):

> Principen har hittills varit och synes även i fortsättningen böra vara, att sådana besvärsärenden som huvudsakligen innefattar rättsfrågor skall handläggas av förvaltningsdomstol och att besvärsärenden i vilka ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor dominerar skall avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet. Denna princip kan emellertid inte ensam tjäna till ledning. Detta beror i första hand på att det inom förvaltningsverksamheten inte finns någon klar skiljelinje mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Härtill kommer att det ofta existerar ett så starkt samband mellan föreliggande rätts- och lämplighetsfrågor att avgörandet av de olika frågorna inte lämpligen kan delas upp utan måste

> ligga hos en och samma instans. Vid kompetensfördelningen måste dessutom beaktas att det på vissa områden kan finnas behov av att förbehålla Kungl. Maj:t i statsrådet prövningen av besvär även i frågor med betydande inslag av rättstillämpning, därför att det från samhällets synpunkt är nödvändigt att regeringsmakten har det avgörande inflytandet också på besluten i enskilda ärenden inom dessa områden. I enlighet härmed bör det i allmänhet ankomma på Kungl. Maj:t i statsrådet att pröva besvär i frågor, som måste avgöras under hänsynstagande främst till försvars-, ordnings-, säkerhets-, allmänekonomiska eller andra statsnyttosynpunkter.
>
> I likhet med kommittén anser jag att förvaltningsdomstolarna huvudsakligen bör befatta sig med sådana mål av rättslig natur, vilka rör förhållandet mellan enskilda medborgare och det allmänna eller mellan enskilda medborgare inbördes och vilkas avgörande kan vara av väsentlig betydelse för den enskilde.

Den nuvarande kompetensfördelningen bygger således på principen att sådana mål där rättsfrågan är det väsentliga skall fullföljas till förvaltningsdomstol medan sådana mål i vilka skälighets- och lämplighetsfrågor dominerar skall fullföljas till regeringen. Ofta är dock dessa frågor så sammanflätade i ett och samma mål att de inte kan delas upp utan måste prövas i samma instans. Som en följd härav kommer allmän förvaltningsdomstol i bland att pröva även lämplighetsfrågor, t.ex. i hälsoskydds- och byggnadsmål, och regeringen prövar även rättsfrågor i vissa överklagandeärenden. I lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar finns i 9 § en särskild regel om s.k. blandade besvärsmål. Innefattar överklagande till kammarrätten även en fråga som det ankommer på regeringen att avgöra och finner kammarrätten att frågorna inte bör avgöras var för sig, skall kammarrätten med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Ett typexempel på s.k. blandade mål är byggnadsmålen enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, där överklagande över uteblivet byggnadslov, som skall prövas av kammarrätten, samtidigt ofta innefattar även klagomål över utebliven dispens från en planbestämmelse, som skall prövas av regeringen. Den praktiska hanteringen av dessa blandade besvärsmål är många gånger problematisk.

För närvarande pågår en reformering av instansordningen avseende förvaltningsmålen. Domstolsutredningen lämnade i sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) bl.a. förslag om ändrad

arbetsfördelning mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter och mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. När det gäller instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna borde enligt utredningen en principiell utgångspunkt vara att den första domstolsprövningen av ett förvaltningsärende alltid skall ske i länsrätt. Regeringen har i 1993 års budgetproposition ställt sig bakom principen om att den första domstolsprövningen skall ligga i länsrätt (prop. 1992/93:100 bil. 3, s. 24 f. och s. 93). Riksdagen har godkänt de i propositionen angivna riktlinjerna (bet. 1992/93:JuU24, rskr. 1992/93:289).

Såvitt gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna föreslog Domstolsutredningen bl.a. att kommunalbesvärsmål, sekretessmål, kriminalvårdsmål, mål från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, studiestödsmål och vissa länsstyrelsemål (byggnadsmål enligt PBL, hälsoskyddsmål, renhållningsmål, djurskyddsmål och vapenmål) skulle prövas i länsrätt som första domstolsinstans istället för som nu i kammarrätt. I regeringskansliet pågår för närvarande arbete med att genomföra omläggningen av instansordningen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Arbetet sker etappvis. Vi återkommer under avsnitt 2.5 med de närmare ändringar i instansordningen som hittills föreslagits.

För överprövning av framförallt de allmänna försäkringskassornas beslut inrättades år 1979 tre försäkringsrätter. Försäkringsrätternas beslut skulle överklagas till Försäkringsöverdomstolen, tidigare kallad Försäkringsdomstolen. Domstolen hade dessförinnan varit högsta instans i ärenden som prövats av Riksförsäkringsverkets besvärsavdelning och i vissa ärenden där verket beslutat som första instans. Den 1 juli 1991 infördes en ny instansordning för socialförsäkringsmål, vilken innebär att sådana mål nu överklagas från allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket till länsrätt och därifrån till kammarrätt samt till Försäkringsöverdomstolen som slutinstans. Fram till den 1 juli 1993 var Försäkringsöverdomstolen också besvärsinstans rörande vissa beslut av Arbetsmarknadsstyrelsen. Dessa beslut överklagas nu hos länsrätt som första instans. Den 1 juli 1995 kommer Försäkringsöverdomstolen att upphöra då dess verksamhet övertas av Regeringsrätten (prop. 1992/93:215, bet. 1992/93:JuU33, rskr. 1992/93:372).

Slutligen skall också nämnas att den 1 juni 1988 infördes en generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut genom tillskapandet av ett nytt rättsmedel, rättsprövning. Till rättsprövningen återkommer vi närmare i kap. 5 av vårt betänkande.

2.3 Något om begreppen förvaltningsmyndighet respektive förvaltningsbeslut

Vid 1971 års förvaltningsrättsreform uttalades i förarbetena till den första förvaltningslagen att med begreppet förvaltningsmyndighet åsyftades "främst organ som ingår som självständiga enheter i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen" (prop. 1971:30 s. 317). I propositionen avvisades tanken på en definition av myndighetsbegreppet men det framhölls att det viktigaste var att hålla gränsen klar mot statliga och kommunala bolag, stiftelser och andra liknande subjekt. Hittills hade man till kategorin förvaltningsmyndigheter dock fört organ som funktionellt hade karaktären av myndigheter.

Grundlagberedningen förordade i sitt slutbetänkande med förslag till en författningsreform (SOU 1972:15) att även organ som var organiserade i privaträttsliga former men som hade till uppgift att utöva offentlig makt, skulle räknas som myndigheter i grundlagens mening.

Genom 1974 års regeringsform (RF) har begreppet förvaltningsmyndighet dock fått en mera preciserad innebörd. RF skiljer mellan två typer av offentliga organ. Det ena är de beslutande församlingarna (riksdagen, kyrkomötet, kommunfullmäktige, landsting, kyrkofullmäktige osv.). Den andra är myndigheterna, vilka utgörs av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna (prop. 1973:90 s. 232). RF förutsätter att det skall finnas statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De allra flesta av de förra lyder under regeringen, ett fåtal under riksdagen, t.ex. Riksbanken och JO. De kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala organ som faller in under begreppet förvaltningsmyndighet utgörs av olika nämnder med tillhörande förvaltningar. Till myndigheter räknar RF inte organ som är organiserade i privaträttsliga former, t.ex. statliga

aktiebolag eller kommunala bostadsstiftelser. Även om ett sådant organ har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter eller till och med myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF är det inte en myndighet i regeringsformens mening. RF:s myndighetsbegrepp tar således sikte mera på organisatoriska förhållanden än på funktionella sådana.

Begreppet förvaltningsmyndighet har i den nya förvaltningslagen (1986:223) fått samma innebörd som det kommit att tilläggas i RF. Detta överensstämmer också med tryckfrihetsförordningens (TF) och sekretesslagens (1980:100) myndighetsbegrepp. Detta har till konsekvens bl.a. att tillämpligheten av motsvarande regler hos privaträttsliga organ har fått regleras särskilt, se bl.a. lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter och 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen.

Slutligen skall nämnas att en viktig faktor när det gäller att bestämma vilka administrativa enheter som skall räknas som förvaltningsmyndigheter är att organet är utrustat med egen kompetens. En förvaltningsmyndighet skall således i åtminstone något hänseende kunna fatta självständiga beslut i förvaltningsärenden. Ett statligt förvaltningsorgans kompetens grundar sig alltid på en författning eller annat beslut av regeringen eller riksdagen. Ofta är kompetensen reglerad i en instruktion som utfärdats av regeringen. De kommunala myndigheternas kompetens regleras dels genom kommunallagstiftningen och dels genom speciallagstiftning rörande särskilda förvaltningsgrenar.

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innehåller ett ställningstagande, varigenom myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Det är handläggningen av ett förvaltningsärende som utmynnar i ett förvaltningsbeslut av något slag. Förvaltningsbeslut kan antingen vara individuella, dvs. rikta sig till ett särskilt subjekt eller generella (normbeslut), dvs. rikta sig till allmänheten och gälla för ett obestämt antal fall. Förvaltningsbeslut kan också indelas i gynnande och betungande beslut. De gynnande förvaltningsbesluten går ut på att bevilja den enskilde en förmån av något slag medan de betungande ålägger den enskilde att prestera något.

2.4 Förvaltningsbesvär och kommunalbesvär

Inom förvaltningsrätten skiljer man sedan länge på två huvudtyper av besvär, förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Förvaltningsbesvären omfattar dels besvär över statliga förvaltningsorgans beslut och dels besvär över kommunala nämnders beslut i sådana fall där besvärsbestämmelserna finns i specialförfattningar. Ett sådant exempel är 73 § socialtjänstlagen (1980:620) vilken innebär att socialnämndens beslut i vissa fall får överklagas till länsrätten genom förvaltningsbesvär.

Själva termen besvär är för närvarande under utmönstring (jfr prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag och prop. 1993/94:190 om enhetliga regler för överklagande till hovrätt och Högsta domstolen m.m.) och ersätts då av överklagande.

Utmärkande för förvaltningsbesvären är att den som ett beslut angår har rätt att överklaga. Överinstansen prövar inte bara det överklagade beslutets laglighet utan också dess lämplighet. Vid bifall till överklagandet kan den högre instansen ändra ett besluts innehåll, dvs. sätta ett annat beslut i stället.

Kommunalbesvären kan sägas utgöra en form av medborgartalan. Rätt att överklaga tillkommer kommunmedlem eller församlingsmedlem, oavsett om beslutet angår honom personligen eller inte. Överinstansen kan bara pröva ett besluts laglighet i de hänseenden som närmare anges i kommunallagen (1991:900) och kyrkolagen (1992:300) men som regel inte dess lämplighet. Enligt 10 kap. 8 § kommunallagen skall ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

I 1991 års kommunallag ersattes termen kommunalbesvär med begreppet laglighetsprövning (prop. 1990/91:117 s. 132). Ett skäl för att byta termi-

nologi var den allmänna strävan att ta bort ordet besvär ur författningsmaterian. Det fanns också ett behov av att på ett bättre sätt klargöra skillnaden mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Eftersom kärnpunkten i kommunalbesvärsprövningen är just legalitetsprövningen ansågs ordet laglighetsprövning vara ett bra ersättningsord. I propositionen påpekades också att ordet kommunalbesvär även i framtiden kan användas i olika sammanhang, t.ex. när kommunalbesvär och förvaltningsbesvär jämförs med varandra. Syftet med ändringen av terminologi var att åstadkomma en så tydlig lagtext som möjligt.

En liknande lydelse som den ovan återgivna är nu, i betänkandet Vissa kyrkofrågor (SOU 1993:46), föreslagen att införas i kyrkolagen, vilken idag har bestämmelser om kommunalbesvär som motsvarar de regler som fanns i den gamla kommunallagen.

Vid bifall till kommunalbesvären kan överinstansen bara upphäva (undanröja) beslutet. Överinstansen får inte sätta annat beslut i det upphävdas ställe.

I 13 kap. PBL angående överklagande förekommer en viss blandform av förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. I 1 § nämnda kapitel regleras uttömmande vilka beslut som skall överklagas genom kommunalbesvär. Denna form för överklagande skall bl.a. användas mot kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan samt mot kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan. När det däremot gäller beslut om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan skall förvaltningsbesvär tillämpas. Överinstansen får i sådana fall pröva beslutets lämplighet men kan i princip inte ändra beslutet utan har att välja mellan att fastställa eller upphäva beslutet (13 kap. 8 § PBL).

2.5 Kortfattad översikt över instansordningen i förvaltningsärenden

Besvärsgången är mycket skiftande för olika typer av förvaltningsbeslut. Som reglerna för närvarande är utformade finns det ett stort antal ärendegrupper som inte kan överklagas till förvaltningsdomstol utan endast bli föremål för prövning av en högre förvaltningsmyndighet. I många fall är det regeringen som är högsta instans. Dessa ärenden är till sin natur mestadels sådana att de i huvudsak rör lämplighetsfrågor. En närmare redogörelse för författningar enligt vilka regeringen är slutlig instans i förvaltningsärenden följer under kap. 3. Här bortses då från rättsprövningsmöjligheten (se kap. 5).

För andra typer av ärenden är instansordningen blandad. Beslut av en lokal förvaltningsmyndighet kan överklagas till en förvaltningsdomstol eller central förvaltningsmyndighet. Den centrala förvaltningsmyndighetens beslut kan i vissa fall inte överklagas alls, i vissa fall överklagas till regeringen och i vissa fall till kammarrätt eller direkt till Regeringsrätten. Det finns således exempel på förvaltningsbeslut som endast kan bli föremål för prövning i en eller två instanser medan andra beslut kan bli föremål för prövning i fyra instanser, exempelvis fråga om byggnadslov enligt PBL.

Bland de regionala besvärsmyndigheterna intar länsstyrelserna och länsrätterna den främsta platsen. Länsstyrelserna prövar bl.a. besvär över polismyndigheternas beslut och besvär över beslut av kommunala nämnder, t.ex. byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd. Länsrätternas kompetensområde regleras av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Fram till den 1 oktober 1994 finns i den nämnda lagen en uppräkning av länsrätternas måltyper. Denna uppräkning omfattar bl.a. mål enligt skatte-, taxerings- och uppbördsförfattningarna, mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), mål om tvångsvård av unga eller missbrukare, mål om psykiatrisk och rättspsykiatrisk tvångsvård, socialförsäkringsmål, mål enligt körkortslagen (1977:477) samt mål om verkställighet av vårdnads- och umgängesavgöranden. Som tidigare nämnts under avsnitt 2.2 pågår arbete i regeringskansliet med ändring av instansordningen i förvaltningsmålen så att länsrätt alltmer kommer att handha den

första domstolsprövningen. Som en första etapp i detta reformarbete har i propositionen Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1993/94:133) bl.a. föreslagits att den nuvarande uppräkningen av länsrätternas måltyper bör ersättas av en generell regel i saken. I denna regel slås fast att länsrätten är första domstolsinstans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sedan får i de olika materiella författningarna anges var talan skall väckas eller vart förvaltningsbeslut skall överklagas. I de undantagsfall som kammarrätt skall vara första domstolsinstans får detta alltså särskilt anges. I den nämnda propositionen föreslås också att första domstolsinstans för studiestödsmål och kriminalvårdsmål skall vara länsrätt istället för som nu kammarrätt. De ändringar som här redovisats träder i kraft den 1 oktober 1994 (prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94:319). Ytterligare nedflyttningar av måltyper till länsrätterna är under beredning i regeringskansliet, bl.a. rörande kommunalbesvärsmålen.

Länsrätternas beslut kan alltid överklagas till kammarrätt. Den 1 oktober 1994 införs regler om prövningstillstånd i kammarrätt (prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94:319). De grundläggande bestämmelserna om prövningstillstånd tas in i förvaltningsprocesslagen (1971:291) medan regler om vilka mål eller målgrupper som skall omfattas av krav på prövningstillstånd tas in i de materiella författningarna. Länsstyrelsernas beslut däremot kan ibland fullföljas direkt till regeringen, exempelvis vid planfrågor, medan andra beslut kan fullföljas till förvaltningsdomstol som vid frågor om byggnadslov.

Enligt 8 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar prövar kammarrätterna besvär som enligt lag eller annan författning anförs hos domstolen, mål som underställs domstolen enligt den äldre folkbokföringslagen (1967:198) samt vissa mål enligt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m. Under den första hänvisningen till vad som stadgas "i lag eller annan författning" faller förvaltningsprocesslagen (1971:291) in, vilken föreskriver att talan mot länsrätts beslut skall föras hos kammarrätten. Därutöver finns en mängd olika specialförfattningar vari kammarrätten utpekas som besvärsinstans, då huvudregeln idag är att varje bestämmelse om över-

klagande i en specialförfattning skall ge besked om hos vilken instans man skall överklaga. Beträffande äldre specialförfattningar har man inte haft möjlighet att göra en total genomgång av dessa för att se över bestämmelserna om överklagande. I åtskilliga sådana äldre författningar stadgas därför att besvär skall anföras hos "konungen". Man har därför i en särskild lag, lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål, räknat upp vissa kategorier av mål som skall fullföljas till kammarrätt, trots att de enligt gällande bestämmelser om överklagande skall prövas av "konungen". Såvitt gäller kammarrätt avses bestämmelser om överklagande som meddelats i författningar, som utfärdats före den 1 januari 1972.

Kammarrätt prövar mål enligt ca 400 olika författningar. Till viktigare grupper av besvärsmål hör skatte- och taxeringsmål, tullmål, uppbördsmål, mål om körkort, trafik och transporter, miljö- och hälsoskyddsmål, mål om bistånd till enskilda, mål om tvångsomhändertagande av unga, missbrukare och psykiskt sjuka, kriminalvårdsmål, byggnadsmål och mål om mark, vatten och övriga naturresurser, mål om folkbokföring och registrering av medborgarna, hälso- och sjukvårdsmål, mål om jakt, fiske, djur och växter, mål om produkt- och verksamhetskontroll, sekretessmål, kommunalbesvärsmål, mål om försvar, samhällets krisplanering och katastrofberedskap, mål om behörighet att utöva yrke och näring, mål om utbildning, samt socialförsäkringsmål.

Regeringsrättens kompetens sammanfaller som huvudregel med kammarrätternas. Regeringsrättens huvuduppgift är således att pröva överklaganden över kammarrätternas beslut. Möjligheten att få ett sådant beslut prövat i Regeringsrätten är dock begränsat genom att det krävs prövningstillstånd. Enligt 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller dock att prövningstillstånd inte behövs i de fall då talan i vissa speciella fall förs av Justitieombudsmannen (JO) eller Justitiekanslern (JK). Förutom överklaganden över kammarrätternas beslut har Regeringsrätten enligt lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att pröva besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning skall anföras hos domstolen. Det finns således vissa grupper av besvärsmål som skall prövas direkt av Regeringsrätten med förbigående av

kammarrätt. Till dessa hör bl.a. besvär över beslut av vissa riksdagsorgan i frågor om utlämnande av allmän handling, besvär över Riksskatteverkets beslut i förhandsbesked i taxeringsfrågor samt besvär över Patentbesvärsrättens beslut i patent-, varumärkes-, mönsterskydds- samt växtförädlarrättsmål.

Vid sidan av Regeringsrätten fungerar regeringen fortfarande i betydande omfattning som högsta administrativa prövningsinstans. Som en allmän oskriven regel gäller alltjämt att statliga förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Denna princip kommer till uttryck i verksförordningen (1987:1100) vilken tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning. I instruktionerna för de allra flesta myndigheter som lyder under regeringen stadgas att verksförordningen är tillämplig på myndigheten. Enligt 30 § verksförordningen får myndighets beslut överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av

— lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,

— lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga,

— andra föreskrifter.

Därutöver anges i ett stort antal specialförfattningar regeringen som slutinstans.

2.6 Strävanden att avlasta regeringen förvaltningsärenden

Det har sedan länge varit en strävan att regeringen skall befrias från ärenden av mera löpande karaktär för att få mera tid över till större och mer övergripande frågor. Redan på 1950- och 1960-talen arbetade ett par utredningar med dessa frågor. Författningsutredningen berörde i sitt betänkande Regeringsarbetet (SOU 1958:14) frågan om decentralisering av regeringsärenden. Mot ett intresse att söka nedbringa antalet regeringsärenden stod enligt utredningen värdet av att ärenden blir föremål för

behandling i högsta instans (s. 24 f.). Emellertid talade starka skäl för en omfattande decentralisering. I utredningen diskuterades även frågan om en begränsning av regeringsärenden kunde uppnås genom att besvärsrätten i vissa ärenden togs bort. Sådana begränsningar ansågs dock böra användas med stor försiktighet. Som exempel på ärenden där begränsningar kunde införas nämndes vissa tillsättningsärenden. Även i sitt slutbetänkande Sveriges statsskick del 2 (SOU 1963:17) fastslog Författningsutredningen att det var av fundamental betydelse för en rationell organisation av regeringsarbetet att antalet regeringsärenden begränsades, dvs. att man beaktade varje möjlighet att där så lämpligen kunde ske decentralisera avgörandet av ärenden som var av förvaltningsnatur (s. 225 f.).

I propositionen (prop. 1965:65) om statsdepartementens organisation m.m. uttalade det föredragande statsrådet att det var angeläget att befria departementen från en stor mängd ärenden av löpande natur. Han hänvisade till det arbete som pågick med att föreslå överflyttning av besvärsärenden från regeringen till underlydande organ.

Även i propositionen till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 183 f.) behandlades frågan om hanteringen av regeringsärenden av löpande art. Enligt regeringsformen skall i princip alla regeringsärenden avgöras av regeringen som ett kollektiv. Enligt departementschefen (nämnda prop s. 184) var en förutsättning för denna regel att regeringens arbete kunde begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ställningstagande från regeringsorganet. Det var därför angeläget att arbetsmängden i regeringen ytterligare reducerades genom decentralisering av ärendegrupper. Den nya regeringsformen ställde krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut om frihetsberövanden (se numera 2:9 RF).

Eftersom besvärsärendena hos regeringen fortsatte att öka i antal uppställdes vissa riktlinjer för en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen (prop. 1983/84:120). Riktlinjerna för en översyn fastställdes av riksdagen (bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250). Syftet med översynen var att denna skulle leda till kortare handläggningstider, enhetligare instansordning och färre besvärsärenden hos regeringen utan att rättssäkerheten eller effektiviteten i förvaltningen

minskade. Riktlinjerna i översynen skulle också vara vägledande när man skall utforma överklaganderegler i nya ärendegrupper. Tanken med riktlinjerna var att regeringen skulle befrias från att vara besvärsinstans i ärenden där en politisk styrning av praxis inte var nödvändig eller önskvärd. Några huvudpunkter för riktlinjerna återges här kort.

Ett tvåinstanssystem

Ärenden som kan prövas i två eller flera instanser under regeringsnivå bör normalt inte kunna få överklagas till regeringen. Undantag kan göras om särskilda skäl talar för det, exempelvis då det behövs en politisk styrning av praxis.

Nedflyttning av beslutanderätten

I ärenden som regeringen prövar som andra instans och som av hänsyn till rättssäkerheten behöver kunna överklagas också i fortsättningen skall beslutanderätten i första instans om möjligt flyttas ner så att man skapar utrymme för en tvåinstansprövning under regeringsnivå. Samtidigt bör man skära av möjligheten att överklaga ärendet vidare till regeringen. I den mån rätten att fullfölja talan till regeringen inte kan skäras av utan vidare eller genom att beslutanderätten flyttas ner, bör man utnyttja de möjligheter som finns att låta centrala myndigheter under regeringen överta regeringens uppgift som prövningsinstans.

Inrättande av besvärsnämnder

Någon allmän besvärsnämnd för hela eller stora delar av förvaltningen borde inte inrättas. Besvärsnämnder med mer begränsade verksamhetsområden bör bara inrättas under speciella förutsättningar. En förutsättning för att det skall vara rationellt att inrätta besvärsnämnder är att den eller de ärendegrupper det gäller är ganska stora och att ärendena är något så när ensartade, t.ex. så att de hålls samman av en gemensam lagstiftning.

Överlämnade av ärenden till regeringen istället för besvärsprövning

Ett lämpligt komplement till normgivningen på en del områden kan vara att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis. Detta kan i viss utsträckning ske genom att regeringen prövar besvärsärenden, men denna form av styrning har också nackdelar. En nackdel är att regeringen blir nödsakad att behandla inte bara ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis utan också mera rutinbetonade ärenden. En annan nackdel med prövning efter överklagande som medel för politisk styrning är att regeringen inte får tillfälle att pröva ärendet om det stannar i en lägre instans. För att säkerställa att regeringen kan påverka praxis är det i många fall smidigare och mer effektivt med föreskrifter om att ärenden skall överlämnas till regeringens prövning. Om sådana föreskrifter kombineras med förbud att överklaga till regeringen uppnår man den fördelen att regeringens krafter inriktas på ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis. Enligt riktlinjerna för regeringens befattning med överklaganden bör man därför, på de områden där det är önskvärt att regeringen som politiskt organ styr utvecklingen i praxis, låta föreskrifter om överlämnande av vissa ärenden till regeringen ersätta rätten att överklaga till regeringen. En förutsättning bör dock normalt vara att ärenden som stannar under regeringsnivå kan prövas i två instanser.

Miljöskyddsärenden är ett exempel på ärenden där föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringen har införts samtidigt som man skurit av rätten att överklaga till regeringen. En föreskrift finns i 48 b § miljöskyddslagen (1969:387) om att Koncessionsnämnden för miljöskydd med eget yttrande skall överlämna ett överklagat ärende till regeringens prövning om ärendet är av särskild vikt.

Domstolsprövning

Ytterligare ett sätt att befria regeringen från besvärsärenden som tas upp i 1984 års riktlinjer är att flytta prövningen av dessa från regeringen till förvaltningsdomstolarna, i fall då det är ändamålsenligt. I riktlinjerna sägs att man bör hålla fast vid principen att besvärsärenden där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol medan ärenden där lämplighetsbedömningar

dominerar skall prövas i administrativ ordning. Mindre avsteg från denna grundsats bör dock kunna göras i båda riktningarna.

2.7 Europakonventionen och domstolsprövning

Sedan riksdagen fastställde 1984 års riktlinjer har en annan viktig aspekt kommit alltmer i fokus vad gäller förvaltningsbeslut, nämligen att dessa skall kunna prövas av domstol då de rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter i enligt med det krav som uppställs i artikel 6 Europakonventionen. Genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut infördes en ny möjlighet till domstolsprövning av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Lagen har dessutom följts upp genom översyner av lagstiftningen på vissa sakområden i syfte att tillförsäkra den enskilde rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. En närmare genomgång av Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning samt rättsprövningslagens omfattning och tillämpning följer i kapitlen 4 respektive 5.

Vilka förvaltningsbeslut som bör kunna överklagas till domstol skall alltså bedömas — förutom med ledning av RF och sådana faktorer som angavs i 1984 års riktlinjer — med beaktande av Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. Konventionen gäller från och med den 1 januari 1995 som svensk lag (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246).

2.8 Inrättande av överklagandenämnder

I syfte att minska antalet besvärsärenden hos regeringen har på vissa områden inrättats särskilda bevärsnämnder. Exempel på sådana besvärsnämnder är Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, Försvarets personalnämnd och Överklagandenämnden för högskolan.

Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd prövar som högsta instans frågor om befrielse och anstånd med värnpliktstjänstgöring, tillstånd till vapenfri

tjänst m.m. Försvarets personalnämnd har — vid sidan av andra uppgifter — den funktion som regeringen tidigare hade att överpröva beslut i tillsättningsärenden. Även Överklagandenämnden för högskolan har till uppgift att som slutinstans pröva beslut om tillsättningar av ordinarie tjänster på högskolans område. Nämnden prövar också slutligt beslut rörande antagning till grundläggande högskoleutbildning.

År 1989 tillsattes en utredning med uppgift att se över instansordningen i utlänningsärenden m.m. Utlänningsärendena var då den klart största ärendegruppen hos regeringen. Utredningen avgav betänkandet, Utlänningsnämnd (SOU 1990:79). Utredningen, som fann att det vare sig var lämpligt eller knappast ens praktiskt genomförbart att förlägga prövningen av utlänningsärenden i andra instans till domstol, föreslog att en utlänningsnämnd skulle inrättas, vilken borde överta de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som låg på regeringen. Enligt utredningen skulle i vissa fall överlämnande av ärenden kunna ske till regeringen bl.a. för att denna skulle få tillfälle att utöva en styrning av praxis. Utredningen påpekade dock särskilt att det var viktigt att observera att ärenden om avvisning eller utvisning inte borde hänskjutas till regeringen, om den berörde utlänningen påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling genom utvisningen eller avvisningen och detta påstående inte är uppenbart ogrundat. Ett sådant fall kunde nämligen tänkas vara stridande mot artikel 13 i Europakonventionen, om utlänningen bara får sin sak prövad i en instans och avgörandet går honom emot. Rättsprövningslagen omfattar nämligen inte ärenden enligt utlänningslagen då vid tillkomsten av lagen om rättsprövning lagstiftaren ansett att Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning inte omfattar sådana ärenden.

Reglerna om utlänningsnämnden trädde i kraft 1 januari 1992 (prop. 1991/92:30, bet. 1991/92:SfU 4, rskr. 1991/92:39, SFS 1991:1573). Även i propositionen (s. 24) påpekades att ärenden där utlänningen åberopar risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3 Europakonventionen) inte bör hänskjutas till regeringen för prövning.

2.9 Förslag till Miljöbalk

I förslaget till ny Miljöbalk, SOU 1993:27, diskuterades bl.a. frågan om domstolsprövning av beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Sådana tillstånd prövas i nuläget endast av förvaltningsmyndigheter nämligen kommunala nämnder, länsstyrelserna, Koncessionsnämnden för miljöskydd och i vissa fall av regeringen. Miljöskyddskommittén uttalade (s. 531-533) att det finns sakliga skäl som talar för att tillståndsärenden även i fortsättningen skall prövas av förvaltningsmyndigheter. Det måste dock finnas en möjlighet att få ärendena överprövade av domstol, annars tillgodoses inte Europakonventionens krav. Kommittén övervägde olika alternativ som att låta Koncessionsnämndens avgöranden överklagas till Högsta domstolen eller till Vattenöverdomstolen, att man omvandlar Koncessionsnämnden till en domstol eller att man förvandlar de nuvarande vattendomstolarna till regionala miljödomstolar med uppgift att ta över tillståndsprövningen. Emellertid ansåg kommittén att det kan ifrågasättas om inte svensk rätt behöver en generell lösning av problemet med domstols överprövning av förvaltningsbeslut. Kommittén hänvisade därvid till Fri- och rättighetskommitténs uppdrag samt anförde att skäl talar för att i nuläget bibehålla den nuvarande ordningen med förvaltningsbeslut av Koncessionsnämnden och regeringen med möjlighet till domstolsprövning enligt rättsprövningslagen. Kommittén framlade således inga förslag till ändringar av besvärsgången i ärenden rörande tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Vad gällde överprövning av andra beslut uttalade kommittén (s. 632 f.) att det var önskvärt att sådan prövning överflyttades från regeringen till förvaltningsdomstol i största möjliga utsträckning. Man föreslog således att beslut i särskilda fall av annan statlig myndighet än regeringen i frågor som rör skydd för naturområden m.m., skydd för växt- och djurlivet m.m. samt frågor om vissa arbetsföretag i naturen skall kunna överklagas till kammarrätt. Beslut i frågor som rör bildande av naturreservat eller naturvårdsområde skall dock alltjämt överklagas hos regeringen. Vidare föreslogs att länsstyrelses beslut i frågor som rör kemiska produkter, biotekniska produkter, hälsoskydd samt avfall och Statens strålskyddsinstituts beslut i frågor rörande strålning skall kunna överklagas till kammarrätt. Beslut i frågor som rör export eller import av kemiska och biotekniska produkter, avfall eller radioaktiva ämnen skall dock prövas av regeringen. Förslagen

motsvarar i allt väsentligt de föreskrifter om överklagande som redan finns dels i de särskilda lagar som föreslås bli sammanförda i miljöbalken, dels i föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar. Förslaget innebär dock att även beslut om dispens från bestämmelser om strandskydd, tillstånd till markavvattning, täktverksamhet och detaljdränering genom täckdikning skall kunna överklagas till kammarrätt istället för som nu till regeringen.

I lagrådsremiss av den 3 mars 1994, Miljöbalk, föreslog regeringen inga mer ingripande ändringar vad avser instansordningen för överklagade ärenden enligt de lagar som föreslås bli sammanförda i en miljöbalk. Regeringens förslag innebär alltså att beslut i frågor om dispens från bestämmelser om strandskydd m.m. (se ovan) även i fortsättningen skall överklagas till regeringen. Regeringen föreslog att länsrätten skall vara första domstolsinstans i stället för kammarrätt.

En av anledningarna till att inga mer ingripande ändringar vad avser instansordningen för överklagade ärenden föreslogs i lagrådsremissen var att en utredning tillsatts med uppgift att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behövde vidtas med anledning av förslaget till miljöbalk. Utredningen, som antagit namnet Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04), avser att slutföra sitt arbete under hösten 1994. Enligt utredningens direktiv (Dir. 1993:43) ingår i uppdraget att se över instansordningen för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet liksom instansordningen för sådana överklagade naturvårdsärenden som enligt gällande regler prövas av regeringen. I direktiven pekas särskilt på att en viktig utgångspunkt är att regeringen i ökad utsträckning bör avlastas förvaltningsärenden.

2.10 Behandling i riksdagen av frågan om domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Vid ett flertal tillfällen under senare år har motioner väckts angående frågan om domstolsprövning av förvaltningsbeslut. I motion 1989/90:K206 (m) yrkades om skyndsam utredning av vilka ärenden som skall överflyttas från regeringen till förvaltningsdomstolarna för att bringa svensk

lagstiftning i överensstämmelse med Europakonventionens krav på domstolsprövning. Också motion 1989/90:K211 (c) tog upp frågan om rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut och efterlyste bl.a. en genomgång av de regler som gäller för domstolsprövning i andra länder, framförallt de nordiska. I motion 1989/90:K215 (fp) yrkades ett vidare arbete mot målet att införa ett generellt system för rättslig prövning av förvaltningsbeslut som ingriper i den enskildes rätt. Arbetet borde läggas upp efter tre huvudlinjer; möjligheterna till rättsprövning utvidgas genom att den enskilde skall kunna anföra rättsbesvär, avregleringen skall fortsätta och vissa avgöranden skall överföras från myndigheterna till domstolarna. Med rättsbesvär menade motionärerna ett rättsmedel som på det statliga planet skulle kunna vara en parallell till kommunalbesvärsinstitutet. De statliga beslutens rättsenlighet borde kunna prövas av domstol, företrädesvis kammarrätterna.

Med hänsyn till pågående översynsarbete inom regeringskansliet, vilket lett till att en rad ärendegrupper överflyttats till domstolar, samt pågående översyn av rättsprövningslagen ansåg utskottet att någon åtgärd inte borde vidtas med anledning av motionerna (1990/91:KU7). De borgerliga ledamöterna reserverade sig till förmån för motionerna. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1990/91:23).

Vid riksmötet 1991/92 behandlades ånyo fyra motioner om rätten till domstolsprövning. I motionerna K97 och K216 (m) yrkades på en utredning om överflyttning av ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolar, med tanke såväl på Europakonventionens krav som ett framtida EG-medlemskap. I motion K242 (c) begärdes en parlamentarisk utredning om ökat rättsskydd genom införande av någon form av generell möjlighet till domstolskontroll av förvaltningsbeslut. I motion K205 (fp) framfördes ånyo tanken på införande av s.k. rättsbesvär över förvaltningsbeslut.

I utskottsbetänkandet 1991/92:KU12 hänvisades till prop. 1990/91:100 bilaga 2, avsnitt 5 av vilket framgår att delegeringsarbetet — dvs. arbetet med att befria regeringen från ärenden av löpande art — fortsätter. Under år 1990 hade ca 20 grupper av tillståndsärenden överflyttats från regeringen till kammarrätterna. I ytterligare fall hade instansordningen ändrats så

att slutinstans var en central förvaltningsmyndighet. Utskottet hänvisade till det pågående delegeringsarbetet samt tillsättandet av Fri- och rättighetskommittén, varvid motionerna avstyrktes. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1991/92:51).

Vid riksmötet 1992/93 har ett par motioner väckts, K507 och Ju424 (nyd), med yrkande om en genomgång av alla statliga nämnders uppgifter och verksamhet samt att de nämnder som har domstolsliknande karaktär fråntas sina uppgifter vilka bör överflyttas till domstol. I utskottsbetänkandet 1992/93:KU18 hänvisades till Fri- och rättighetskommitténs utredning om vidgade möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbeslut varvid motionerna avstyrktes. Riksdagen följde utskottet (prot. 1992/93:105 4 §).

3 Föreskrifter om överklagande till regeringen

3.1 Inledning

Som vi tidigare redogjort för under kapitel 2 är instansordningen mycket skiftande för olika typer av förvaltningsbeslut. Ett stort antal ärendegrupper kan inte komma under domstolsprövning utan endast bli föremål för överprövning av högre förvaltningsmyndigheter med i förekommande fall regeringen som slutinstans.

En undersökning av antalet överklagandeärenden hos regeringen samt hanteringen av dessa ärenden återfinns som bilaga 2 till detta betänkande. För att ytterligare få en uppfattning om vilka typer av ärenden som kan komma under regeringens prövning genom överklagande har en datasökning gjorts över författningar i vilka finns regler om överklagande till regeringen. Författningssökningen har skett genom Justitiedepartementets rättsdatasystem och som sökbegrepp har använts "hos regeringen genom besvär" och "överklagas hos regeringen". Antalet författningar innehållande sådana regler som då framkommit är drygt 400 stycken. I denna översiktliga redogörelse exemplifieras endast vissa ärendegrupper vilka kan komma under regeringens prövning.

Den valda inventeringstekniken är naturligtvis behäftad med svagheter. Den medför att författningar som inte innehåller något av sökbegreppen inte automatiskt fångas upp. En grupp som därför riskerar att inte komma med vid en sådan inventering är författningar som endast innehåller en hänvisningsparagraf till en annan författning som innehåller regler om överklagande till regeringen. Speciellt på miljöområdet har återfunnits ett antal författningar som endast innehåller sådana hänvisningsparagrafer. De författningar med hänvisningsparagrafer som ändock påträffats under inventeringens gång finns med i denna redogörelse. För att fånga upp

samtliga sådana författningar krävs att man läser igenom alla gällande författningar, ett arbete som vi har bedömt som praktiskt ogenomförbart med den tidsram som gäller för kommittén.

Trots den ovan redovisade svagheten anser vi att den inventering vi gjort är tillräcklig för att man skall kunna bilda sig en god uppfattning om vilka typer av ärenden som kan överklagas hos regeringen.

En stor mängd författningar som innehåller föreskrifter om överklagande till regeringen är instruktioner för olika myndigheter. I dessa instruktioner föreskrivs som regel att verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på myndigheten. Av verksförordningen 30 § följer att en myndighets beslut får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av
— lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
— lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga,
— andra föreskrifter.

Rätten att fullfölja talan till regeringen i ärenden som gäller tillstånd till olika näringsverksamheter eller ärenden som gäller ingrepp i äganderätten regleras praktiskt taget alltid genom bestämmelser i specialförfattningar. Här har alltså verksförordningen inte någon saklig betydelse. I vissa fall har man i myndigheternas instruktioner uttryckligen avskurit rätten att överklaga vissa beslut till regeringen. Detta gäller speciellt i sådana fall en myndighet har till uppgift att fördela medel till olika ändamål, exempelvis instruktioner för olika forskningsråd m.m. I så gott som alla myndighetsinstruktioner finns dock regler om att beslut i personalärenden, exempelvis tillsättningar av tjänster, får överklagas hos regeringen. Härav följer att en stor grupp ärenden som kan överklagas hos regeringen inte är av den arten att de kan sägas beröra den enskildes civila rättigheter och skyldigheter och därmed vara tvungna att komma under domstolsprövning. Vid denna översiktliga redogörelse för olika typer av förvaltningsärenden som får överklagas hos regeringen har inriktningen varit att peka på ärendegrupper som just kan beröra de civila rättigheterna och skyldigheterna enligt Europakonventionen. Personalärenden och andra administrativa ärenden har därför lämnats utanför denna redogörelse och vi har

koncentrerat oss på ärendetyper som bl.a. berör den enskildes rätt att driva näringsverksamhet och att disponera över sin egendom.

Datasökningen har utförts i juni 1993 och uppdaterats i februari 1994. Samtliga författningar innehållande regler om överklagande till regeringen finns bifogade till detta betänkande som bilaga 3.

Översikten är uppdelad på de olika departementen. Uppdelningen på de olika departementens ansvarsområde för överklagandeärenden grundar sig på departementsförordningen (1982:1177).

3.2 Justitiedepartementet

I cirka 40 författningar finns det regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller inom Justitiedepartementets ansvarsområde. Ungefär hälften av dessa författningar är instruktioner för olika myndigheter under regeringen.

Enligt **datalagen (1973:289)** får personregister inrättas och föras endast av den som har anmält sig hos Datainspektionen och fått bevis om detta hos inspektionen (licens). Sådant tillstånd får förenas med vissa föreskrifter i den mån det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet. Datainspektionen kan ändra i givna föreskrifter, förbjuda fortsatt förande av personregister eller återkalla tillståndet. Datainspektionens beslut får idag överklagas hos regeringen. I propositionen 1993/94:217 En reformerad datalag föreslås att Datainspektionens beslut enligt datalagen inte längre skall överklagas hos regeringen utan till allmän förvaltningsdomstol. Lagändringen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1995.

Kreditupplysningsverksamhet får enligt **kreditupplysningslagen (1973: 1173)** bedrivas endast efter tillstånd av Datainspektionen. Sådant tillstånd kan i vissa fall återkallas. Talan mot inspektionens beslut får föras hos regeringen genom överklagande. Även inkassoverksamhet får bedrivas endast efter tillstånd av Datainspektionen enligt **inkassolagen (1974:182)**.

Beviljat tillstånd kan återkallas i vissa fall. Inspektionens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen. Även dessa författningar ses för närvarande över. Kreditupplysningsutredningen har i sitt slutbetänkande Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet (SOU 1993:110) föreslagit att överklaganden av Datainspektionens beslut enligt kreditupplysningslagen skall ske till länsrätt. Förslaget övervägs för närvarande i regeringskansliet. Likaså övervägs där en ändring av inkassolagen. I promemoria 1994-05-09, dnr 94-1821, föreslås att Datainspektionens beslut i ärenden enligt inkassolagen, som hittills överklagats till regeringen, i fortsättningen skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. till länsrätt.

Beslut av statsråd i ärende om enskilds begäran att få ta del av handling får enligt **sekretesslagen (1980:100)** överklagas hos regeringen.

Ett par frågor rörande fideikommiss prövas av regeringen. Enligt **lagen (1963:583) om avveckling av fideikommiss** skall sådan avveckling ske under medverkan av en särskild nämnd, Fideikommissnämnden. Har nämnden avslagit framställning om tillstånd eller medgivande till vissa åtgärder såsom ändringar av byggnader eller trädgård, skingrande av samlingar av inventarier, överlåtelse av fideikommissboet tillhörig egendom eller skifte eller utgivande av legat eller ändamålsbestämmelse, får nämndens beslut överklagas hos regeringen. Frågor om permutation prövas enligt **permutationslagen (1972:205)** såvitt rör fideikomiss av Fideikomissnämnden och i andra fall av Kammarkollegiet. Beslut av nämnden eller kollegiet får överklagas hos regeringen.

Några författningar innehållande regler om överklagande till regeringen rör verkställighet av brottmålsdomar. Enligt **lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom** upptar Kriminalvårdsstyrelsen frågan om verkställighet i främmande stat av här i landet ådömd påföljd. Styrelsens beslut får överklagas hos regeringen. Även vissa beslut av Kriminalvårdsstyrelsen enligt **lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet** såsom beslut att kriminalvård i frihet skall anordnas här i riket avseende utländsk dom eller

beslut om verkställighet i främmande stat av svensk dom får överklagas hos regeringen.

Vissa frågor om undantag från reglerna i **bokföringslagen (1976:125)** och **jordbruksbokföringslagen (1979:141)**, exempelvis frågor om räkenskapsår eller arkivering av handlingar, får överklagas från länsstyrelsen alternativt i vissa fall Finansinspektionen till regeringen. Även frågor om undantag från **lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag** får överklagas från Kommerskollegium till regeringen. Det kan röra tillstånd att inte behöva ange bruttoomsättningssumma i resultaträkning, att inte behöva specificera aktieinnehav eller att utse godkänd revisor istället för auktoriserad.

3.3 Utrikesdepartementet

Mellan 15 och 20 författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller under Utrikesdepartementets ansvarsområde. Flertalet är instruktioner för myndigheter som sysslar med utveckling, utbildning och forskning beträffande u-länder. I dessa instruktioner finns bestämmelser om överklagande till regeringen i personalärenden.

Enligt **handelskammarförordningen (1990:733)** får Kommerskollegiets beslut i fråga om ändring av stadgar för handelskammare eller sådan förening överklagas hos regeringen. Kommerskollegiets beslut om åtgärder mot dumpad eller subventionerad import enligt **förordningen (1985:738) om dumpnings- och subventionsundersökningar** får likaledes överklagas hos regeringen.

Frågor om export handläggs av Utrikesdepartementet. Enligt **förordningen (1986:89) om förbud mot viss utförsel** krävs tullmyndighets tillstånd till utförsel av vissa elektroniska varor. Tullmyndighets beslut överklagas till Generaltullstyrelsen vars beslut får överklagas hos regeringen. Även frågor om befrielse från tull enligt **lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m.** får

överklagas från Generaltullstyrelsen hos regeringen. Övriga tullärenden som överklagats till regeringen handläggs av Finansdepartementet.

3.4 Försvarsdepartementet

Ungefär 20 författningar innehåller regler om överklagande hos regeringen i ärenden som faller under Försvarsdepartementets ansvarsområde. Ungefär hälften av dessa är instruktioner för myndigheter, t.ex. Vapenfristyrelsen, Försvarets personalnämnd, Statens räddningsverk och Riksvärderingsnämnden. Av instruktionerna framgår bl.a. att beslut i administrativa ärenden får överklagas hos regeringen.

Civilförsvarslagen (1960:74) reglerar frågor om civilförsvarsplikt, anordnande av skyddsrum, utrymning och inkvartering vid krig eller krigsfara, samt vissa frågor om förfoganderätt. Beslut av länsstyrelsen får i vissa fall överklagas hos regeringen. Beslut av Civilförsvarsstyrelsen i sådana frågor får alltid överklagas hos regeringen. Enligt **förfogandelagen (1978:262)** får om riket kommer i krig eller vid krigsfara egendom eller tjänster tas i anspråk för statens räkning. Fastighet kan tas i anspråk med nyttjanderätt och annan egendom med äganderätt eller nyttjanderätt. Enskilda kan åläggas att ombesörja transporter eller utöva vissa uppgifter. Mot beslut enligt förfogandelagen får talan föras hos regeringen.

Enligt **lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar** kan uppfinningar som avser krigsmateriel förklaras för sådana som skall hemlighållas. Sådana frågor prövas av Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar vars beslut får överklagas hos regeringen.

Slutligen kan nämnas att frågor om antagning och avskiljande från utbildning enligt **förordningen (1980:1024) om militär grundutbildning för kvinnor** prövas av Försvarsmakten vars beslut får överklagas hos regeringen.

3.5 Socialdepartementet

Ungefär 35 författningar innehåller regler om överklagande hos regeringen i ärenden som faller under Socialdepartementets ansvarsområde. Närmare 20 stycken av dessa författningar är instruktioner för statliga verk eller nämnder m.fl. Enligt deras instruktioner får personalärenden överklagas hos regeringen.

Socialstyrelsen är tillståndsmyndighet i en rad ärenden. Enligt **stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem** får talan mot Socialstyrelsens beslut i frågor om tillstånd att driva enskilt vårdhem, att flytta eller utvidga vårdhem eller på annat sätt ändra verksamheten föras hos regeringen. Internationell adoptionshjälp från enskild får lämnas endast av ideell sammanslutning som är auktoriserad enligt **lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp**. Socialstyrelsen avgör frågor om auktorisation eller återkallande av sådan och styrelsens beslut får överklagas hos regeringen. Enligt **lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård** prövar Socialstyrelsen kommuns begäran om tillstånd att erbjuda viss hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen beslut i sådana tillståndsfrågor får överklagas hos regeringen.

Enligt **förordningen (1976:834) om prövning av utländskt beslut om adoption** prövar Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor fråga om godkännande av främmande stats beslut om adoption av en svensk medborgare eller av någon som har hemvist i Sverige. Nämndens beslut i sådana frågor får överklagas hos regeringen.

Enligt **lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m.** får sprit inte tillverkas utan tillstånd. Detsamma gäller vin, starköl eller öl såvida det inte gäller tillverkning i hemmet för eget behov. Tillståndsmyndighet är Socialstyrelsen. Beslut i tillståndsfråga får överklagas hos regeringen. Enligt **lagen (1977:293) om handel med drycker** prövas tillståndsärenden vad avser handel och utskänkning av alkoholhaltiga drycker av länsstyrelsen, vars beslut får överklagas hos kammarrätten. Regeringen eller socialstyrelsen kan om synnerliga skäl föreligger förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker. Sådant beslut av styrelsen kan överklagas

hos regeringen. I propositionen 1993/94:136 föreslås riktlinjer för ett helt nytt system för tillstånd, kontroll och tillsyn inom alkoholområdet. Det nya systemet innebär att import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen avskaffas och ersätts med ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn skall inrättas. Dess beslut skall kunna överklagas till domstol. Den nya myndigheten skall inte svara för tillståndsgivning till servering. I dessa delar bedrivs beredningsarbete med inriktning på en kommunalisering av tillståndsgivningen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under hösten 1994 med de lagförslag som behövs för införandet av ett nytt tillståndssystem och för inrättande av en ny myndighet. Riksdagen har antagit de föreslagna riktlinjerna (bet. 1993/94:SoU 22, rskr. 1993/94:249).

Läkemedelsverket utövar tillsyn och beviljar tillstånd till införsel och försäljning av teknisk sprit enligt **lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat**. Verket kan meddela varning, förbjuda försäljning eller återkalla tillstånd. Läkemedelsverkets beslut får överklagas hos regeringen. Detsamma gäller Läkemedelsverkets beslut att förbjuda vissa läkare, veterinärer m.fl. att få köpa teknisk sprit m.m. enligt **förordningen (1963:654) om försäljning från apotek av alkoholhaltiga läkemedel och teknisk sprit m.m.**

Läkemedelsverket får meddela föreskrifter om märkning, förvaring och försäljning av lösningsmedel. Beslut om föreskrifter får överklagas hos regeringen enligt **förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.**

Socialdepartementet prövar också vissa frågor om bidrag. Exempelvis får Socialstyrelsens beslut enligt **förordningen (1984:554) om statsbidrag under viss tid till anordnande av daghem och fritidshem** överklagas hos regeringen.

3.6 Kommunikationsdepartementet

Ungefär 55 författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som handläggs av Kommunikationsdepartementet. Ca 20 författningar är instruktioner för statliga myndigheter, t.ex. Post- och telestyrelsen, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och SMHI. I dessa instruktioner finns bestämmelser om överklagande till regeringen, i de flesta fall endast avseende personalärenden. I **förordningen (1993:1710) med instruktion för Post- och telestyrelsen** föreskrivs dock att styrelsens beslut i andra ärenden än personalärenden bara får överklagas om detta är särskilt föreskrivet. Om ett ärende avser myndighetsutövning mot någon enskild och det inte finns några särskilda föreskrifter om överklagande får dock ett beslut alltid överklagas hos regeringen.

Enligt **yrkestrafiklagen (1988:263)** får yrkesmässig trafik drivas endast av den som har trafiktillstånd. Sådana frågor prövas av länsstyrelsen, vars beslut överklagas hos kammarrätten. Tillstånd till linjetrafik som berör flera län prövas dock av Vägverket, vars beslut får överklagas hos regeringen. Vägverkets beslut om undantag från bestämmelser om fordons beskaffenhet och utrustning enligt **terrängtrafikkungörelsen (1972:594)** får överklagas hos regeringen. Enligt **fordonskungörelsen (1972:595)** får en fordonsägare begära Vägverkets prövning av körförbud som har meddelats av polis, bilinspektör eller riksprovplats. Vägverkets beslut i sådana fall får överklagas hos regeringen. Även Vägverkets beslut i frågor om undantag från bestämmelser i **bilregisterkungörelsen (1972:599)** och **vägtrafikkungörelsen (1972:603)** t.ex.om fordons last får överklagas hos regeringen.

Enligt **körkortsförordningen (1977:722)** får trafikskola drivas endast efter tillstånd av Vägverket. Verkets beslut om tillstånd eller återkallelse av tillstånd får överklagas hos regeringen. Sjöfartsverket prövar frågor om tillstånd enligt **förordningen (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m.** och verkets beslut i tillståndsfrågor får överklagas hos regeringen. Banverkets beslut om trafikeringsrätt för enskilda företag på vissa järnvägar enligt **förordningen (1988:1379) om statens spåranläggningar** får likaså överklagas hos regeringen. Tillstånd

till användning av svävare och återkallelse av sådant tillstånd prövas enligt **svävarfartsförordningen (1986:305)** av länsstyrelsen, vars beslut får överklagas hos regeringen.

Två nya förordningar som är en anpassning till EES-avtalet, **förordningen (1993:184) om kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter** och **förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter** ger Vägverket möjlighet att medge undantag från vissa bestämmelser om beskaffenhet av färdskrivare eller ålderskrav på förare av persontransporter. Sådana beslut får överklagas hos regeringen.

Vägverkets beslut enligt **väglagen (1971:948)** i frågor om byggande av väg, omläggning av vägs sträckning, fastställande av arbetsplan för vägbygge, förändring av enskild väg till allmän väg eller indragning av väg får överklagas hos regeringen.

Regeringen prövar också överklaganden av Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK:s) beslut om vissa transportstöd enligt **förordningen (1980:803) om regionalpolitiskt transportstöd**.

3.7 Finansdepartementet

Omkring 55 författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller under Finansdepartementets ansvarsområde. Det stora flertalet rör sig dock om instruktioner för statliga myndigheter, t.ex. Finansinspektionen, Statens trygghetsnämnd, Riksrevisionsverket, Boverket, Riksgäldskontoret, Tullverket och exekutionsväsendet. Som regel är det endast beslut i personalfrågor av myndigheterna som får överklagas hos regeringen med stöd av myndighetsinstruktionerna.

Enligt **bankrörelselagen (1987:617)** och **försäkringsrörelselagen (1982:713)** får sådana rörelser endast drivas om regeringen, eller efter bemyndigande Finansinspektionen, beviljat tillstånd därtill. Finansinspektionen utövar tillsyn av verksamheterna. Inspektionens beslut med

anledning av tillsynen t.ex. tillsättande av revisor, förelägganden om att få ta del av handlingar m.m. samt beslut i tillståndsfrågor får överklagas hos regeringen. I propositionerna 1992/93:89 och 257 med förslag till ändringar i de nämnda lagarna med anledning av EES-avtalet diskuterades om inte tiden var mogen för en reform på banklagstiftningens och försäkringslagstiftningens område då frågor om koncession inte längre innefattade något större utrymme för näringspolitiska frågor (nämnda propositioner s. 139 respektive s. 156). Det kunde tänkas att tillståndsgivning i framtiden kunde anförtros Finansinspektionen med rätt till överklagande till kammarrätt. Emellertid krävdes ytterligare överväganden av dessa frågor varför man inte nu föreslog några större ändringar i den nuvarande ordningen för överklagande av beslut i dessa ärenden.

Finansdepartementet handlägger även överklaganden av beslut om befrielse från olika skatter eller nedsättning av skatt. Riksskatteverkets beslut i sådana fall enligt **lagen (1968:430) om mervärdeskatt, fordonsskatteförordningen (1993:1028)** eller **lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam** får överklagas hos regeringen.

En rad förordningar om olika typer av bidrag inom byggnadsväsendet innehåller regler om överklagande till regeringen. Det gäller t.ex. statliga bidrag enligt **förordningen (1983:1025) om statsbidrag för hissinstallationer i bostadshus m.m., förordningen (1987:317) om bidrag till handikappanpassning av teatrar** och **förordningen (1989:288) om stöd till allmänna samlingslokaler**. Beslut fattas i nämnda förordningar av Boverket vars beslut får överklagas hos regeringen.

Även vissa beslut av Riksskatteverket som första instans kan överklagas hos regeringen. Det gäller t.ex. beslut om kompensation för moms enligt **förordningen (1984:934) om kompensation till vissa skogsägare** och beslut om bidrag till idrottsföreningar för betalning av sociala avgifter och löneavgifter enligt **förordningen (1986:80) om bidrag till idrottsföreningar för betalning av vissa arbetsgivaravgifter**.

3.8 Utbildningsdepartementet

Utbildningsdepartementet prövar ytterst få förvaltningsärenden. Ett 10-tal författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller inom departementets ansvarsområde. De flesta rör administrativa ärenden hos olika myndigheter såsom tillsättande av tjänster vid olika forskningsråd.

Någon enstaka författning om statliga bidrag innehåller regler om överklagande till regeringen. Exempelvis får Skolverkets beslut enligt **förordningen (1988:740) om statsbidrag till fristående särskolor** överklagas hos regeringen om beslutet gäller godkännande av urvalsgrunder eller godkännande av läroplan.

3.9 Jordbruksdepartementet

Uppskattningsvis finns det ca 30 författningar som innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Ett 15-tal av dessa är instruktioner för statliga myndigheter, på vilka verksförordningen (1987:1100) är tillämplig. Huvudsakligen ger instruktionerna rätt att överklaga beslut i personalärenden till regeringen.

Livsmedelslagen (1971:511) och **livsmedelsförordningen (1971:807)** innehåller regler om livsmedel, beskaffenhet av livsmedel, tillstånd till införande, hantering, märkning, saluhållande m.m. av livsmedel. Statens livsmedelsverk utövar central tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Länsstyrelsen och kommunal nämnd utövar den närmare tillsynen. Kommunala beslut överklagas till länsstyrelsen, vars beslut får överklagas till kammarrätten. Mot beslut av Statens livsmedelsverk i särskilda fall får talan föras hos kammarrätten. Talan mot annat beslut av Livsmedelsverket förs hos regeringen. Till sådana beslut kan hänföras beslut om föreskrifter och förbud av generell art.

Djurskyddslagen (1988:534) och **djurskyddsförordningen (1988:539)** innehåller bestämmelser om hur djur skall hållas och skötas, regler om operativa ingrepp och slakt, tillståndsplikt för viss djurhållning, tävling med djur och förevisning av djur, användning av djur för vetenskapligt ändamål, förbud mot djurhållning och omhändertagande av djur. Jordbruksverket utövar den centrala tillsynen, medan länsstyrelsen eller kommunal nämnd utövar lokal kontroll. Beslut av en kommunal nämnd får överklagas hos länsstyrelsen. Beslut, som annan statlig myndighet än regeringen i särskilt fall meddelat, får överklagas hos kammarrätten. Annat beslut av Jordbruksverket eller annan statlig myndighet enligt lagen eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen får överklagas hos regeringen. Till sådana beslut hänförs meddelande av generella föreskrifter om djurförsök, slakt m.m.

Epizootilagen (1980:369) gäller allmänfarliga djursjukdomar. Länsstyrelsens eller Jordbruksverkets beslut i särskilda fall gällande bl.a. smittförklaring, stallförbud, tvångsslakt och ersättning överklagas hos kammarrätten. Andra beslut av Jordbruksverket får överklagas hos regeringen. Sådana beslut gäller huvudsakligen meddelande av särskilda föreskrifter.

Ytterligare exempel på författningar där det endast är beslut som inte är meddelade i ett särskilt fall som får överklagas hos regeringen är **förordningen (1976:430) om ersättning vid vissa skador av rovdjur** där beslut om normer för ersättning kan överklagas hos regeringen, **förordningen (1975:542) om tillämpning av konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter** där Jordbruksverkets beslut om föreskrifter eller villkor får överklagas hos regeringen samt **lagen (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område** där Fiskeriverkets beslut om föreskrifter får överklagas hos regeringen. Enligt sistnämnda författning får även beslut i särskilda fall i fråga om import- eller exportlicens överklagas hos regeringen.

Förordningen (1984:53) om import- och exportreglering gäller jordbruksvaror. För import respektive export av sådana varor krävs i vissa fall licens. Licensmyndigheter är Jordbruksverket och Kommerskollegium. Myndigheternas beslut får överklagas hos regeringen.

Slutligen skall nämnas **rennäringslagen (1971:437)** där beslut i vissa frågor, exempelvis om renskötselrätt, får överklagas hos kammarrätten medan andra frågor, exempelvis koncession till renskötsel, får överklagas hos regeringen.

3.10 Arbetsmarknadsdepartementet

Ett 20-tal författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller under Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde.

Tillstånd krävs enligt **förordningen (1986:777) om byggnadstillstånd** för att utföra byggnadsarbete på vissa byggnader, t.ex. skolor, sportanläggningar eller kyrkor. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) eller länsarbetsnämnden prövar frågor om byggnadstillstånd. Nämndens beslut får överklagas till AMS. AMS beslut som andra instans får inte överklagas medan AMS beslut som första instans får överklagas hos regeringen.

Enligt **lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder** kan AMS meddela arbetsgivare föreskrifter eller förordna att arbetsgivare inte får anställa andra än de som den offentliga arbetsförmedlingen anvisat. AMS beslut får överklagas hos regeringen.

Frågor om arbetsmiljö och arbetstider prövas också av regeringen efter överklagande. Enligt **arbetstidslagen (1982:673), sjöarbetstidslagen (1970:105), sjöarbetstidsförordningen (1970:550)** och **arbetsmiljölagen (1977:1160)** får beslut av Arbetarskyddsstyrelsen eller Sjöfartsverket om dylika frågor överklagas hos regeringen. I propositionen 1993/94:186 Ändringar i arbetsmiljölagen diskuterades frågan om Arbetarskyddsstyrelsens beslut skall kunna överprövas av förvaltningsdomstol istället för av regeringen. Man ansåg dock (nämnda prop. s. 54) att det var av värde att regeringen kunde påverka bedömningen av hur olika intressen skulle vägas mot varandra. Om man bara såg till de riktlinjer som drogs upp i prop. 1983/84:120 för regeringens befattning med besvärsärenden så ansåg regeringen att det inte fanns anledning att ändra de nuvarande reglerna om överklagande. Innan en slutlig ställning tas till frågan om omläggning till

domstolsprövning av arbetsmiljöärenden borde man enligt regeringen avvakta Fri- och rättighetskommitténs ställningstagande. Några ändringar i reglerna för överklagande föreslogs därmed inte i propositionen.

Enligt **förordningen (1987:409) om bidrag till arbetshjälpmedel m.m.** får AMS beslut i sådana frågor överklagas hos regeringen.

3.11 Kulturdepartementet

Uppskattningsvis 30 författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller under Kulturdepartementets ansvarsområde. Till största delen rör det sig om instruktioner för olika styrelser, nämnder eller andra myndigheter, t.ex. Styrelsen för lokalradiotillstånd, Kabelnämnden, Närradionämnden, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Statens konstråd, Presstödsnämnden, Konstnärsnämnden m.fl. Flera av institutionerna fördelar anslag till kulturella ändamål. Sådana beslut får inte överklagas. Beslut i frågor om tillstånd till lokalradio, närradio eller kabelsändningar överklagas till kammarrätten. Vad som återstår är frågor om tillsättningar och andra personalärenden hos respektive myndighet.

Utlänningsärenden och frågor om svenskt medborgarskap prövas normalt av Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden. Dessa myndigheter får enligt **lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap** och **utlänningslagen (1989:529)** överlämna ett ärende till regeringens prövning om ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation, om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av rättstillämpningen att ärendet prövas av regeringen eller synnerliga skäl föreligger. Det är alltså inte fråga om något överklagande till regeringen i dessa fall.

I samband med utlänningsärenden prövar regeringen frågor om ersättning för kostnader för flyktingmottagandet. Enligt **förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. samt förordningen (1990:928) om statlig ersättning för ekonomisk hjälp till flyktingar som**

beviljats uppehållstillstånd under åren 1988-1990 får Invandrarverkets beslut om ersättning till kommuner överklagas hos regeringen.

Slutligen prövas vissa beslut av länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet enligt **lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.** hos regeringen. Sådana beslut kan avse tillstånd till ingrepp i fornlämningar.

3.12 Näringsdepartementet

Ungefär 55 författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller inom Näringsdepartementets ansvarsområde Ca 30 stycken av författningarna är instruktioner för statliga myndigheter, exempelvis Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Statens gruvegendom, Elsäkerhetsverket, Rymdstyrelsen och Sprängämnesinspektionen. Enligt instruktionerna får beslut i personalärenden överklagas hos regeringen.

Departementet handlägger förvaltningsärenden rörande energiförsörjning. Enligt **lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar** får elektriska starkströmsledningar endast dras fram med koncession av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. NUTEK är enligt **elförordningen (1982:548)** den myndighet som prövar frågor om koncession, förpliktelse att tillhandahålla eller köpa ström, ändring av gränserna för områdeskoncession, återkallelse av koncession, förklaring eller tillstånd att dra fram och använda ledning, transformator eller kopplingsstation innan koncession meddelats. Beslut i frågor om förpliktelse att tillhandahålla ström eller köpa ström samt återkallelse av koncession överklagas hos kammarrätten. Beslut i andra frågor överklagas hos regeringen.

Här skall nämnas att Ellagstiftningsutredningen i sitt delbetänkande Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68) diskuterade frågan om domstolsprövning av koncessionsärenden. Utredningens förslag bygger på att det skall finnas ett koncessionssystem som i stora drag motsvarar det som finns för närvarande. Begreppet koncession får emellertid en ny innebörd och en ny benämning, nätkoncession. Förslaget innebär också att

den som innehar nätkoncession skall vara skyldig att överföra ström på skäliga villkor. Detta innebär att alla ledningar och nät öppnas för handel med el. Utredningen föreslår att NUTEK alltjämt skulle pröva ansökningar om koncession, ändringar eller överlåtelser av koncessioner. Vad gäller överklagande av NUTEK:s beslut anförde utredningen (nämnda bet. s. 252) att när det gäller prövning av koncessioner bibehålls prövningsgrunder som till stor del avser lämplighetsbedömningar och bl.a. innefattar avvägningar mot olika intressen i naturresurslagen. Av denna anledning föreslås inga ändringar beträffande instansordningen för överklagande. Utredningen föreslår dock att frågor om återkallelse av koncessioner skall prövas direkt av länsrätt. Även i propositionen 1993/94:162 med förslag till ett nytt regelverk för elmarknaden gjordes bedömningen att koncessionsärenden, såvitt de avser frågor om beviljande och överlåtelse av nätkoncession samt ändring av gränser för sådan koncession, även i fortsättningen skall kunna överklagas hos regeringen. I propositionen föreslås också att frågor om återkallelse av koncession skall prövas av NUTEK vars beslut skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Länsrätten i Stockholm blir den domstol som skall pröva dessa ärenden. Även NUTEK:s beslut i frågor om pris och andra villkor för nättjänster bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol (nämnda prop. s. 132 f.). De föreslagna ändringarna träder i kraft den 1 januari 1995 (bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358).

NUTEK prövar också frågor om förvärvstillstånd vid förvärv av eldistributionsanläggningar och frågor om undantag från sådan tillståndsplikt. NUTEKS beslut får enligt **förordningen (1976:241) om tillämpningen av lagen (1976:240) om förvärv av eldistributionsanläggningar m.m.** överklagas hos regeringen. NUTEK utreder och övervakar även koncessioner för rörledningar för transport av fjärrvärme, olja eller naturgas enligt **lag (1978:160) om vissa rörledningar och förordning (1978:164) om vissa rörledningar**. NUTEKS beslut enligt dessa författningar får överklagas hos regeringen.

Enligt **lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter** krävs koncession för utvinnande av torv. Länsstyrelsens beslut i sådana fall får överklagas hos regeringen. Koncession krävs också för utvinnande av mineraler enligt

minerallagen (1991:45). Beslut om koncession meddelas av bergmästare vars beslut får överklagas hos regeringen.

Näringsdepartementet handhar också ärenden om teknisk provning och kontroll, bl.a. genom **förordning (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem** enligt vilken beslut av Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB får överklagas hos regeringen.

Departementet handlägger också frågor om beredskapen på energiområdet. Näringsidkare kan åläggas att lagra olja, kol eller gas samt åläggas att upplåta lagerutrymme för försörjningsberedskap enligt **lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol, lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet och lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.** Beslut av Överstyrelsen för civilt försvar i dylika ärenden får överklagas hos regeringen.

Näringsdepartementet prövar också vissa tillståndsfrågor till drivande av näringsverksamhet. Enligt **lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige** krävs koncession för sådan rörelse. Finansinspektionen meddelar tillstånd till överlåtelse av sådan rörelse m.m. Inspektionens beslut får överklagas hos regeringen. Vissa beslut om undantag från bestämmelser i **förordningen (1992:308) om utländska filialer** meddelade av Kommerskollegium eller Finansinspektionen får överklagas hos regeringen. Enligt **lagen (1949:722) om pantlånerörelse** krävs tillstånd av länsstyrelsen till sådan verksamhet. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen. I betänkandet Pantbankernas kreditgivning (SOU 1994:61) föreslås att den nuvarande lagen om pantlånerörelse ersätts med en förenklad pantbankslag, som kompletteras med en pantbanksförordning m.m. Krav på tillstånd för drivande av pantlånerörelse bibehålls i den nya lagen. Länsstyrelsen skall även i fortsättningen vara tillståndsmyndighet. Möjligheten att överklaga till regeringen tas bort och länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden skall istället kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 april 1995.

Slutligen kan frågor om stöd komma under regeringens prövning. Enligt **förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd** lämnas olika former av stöd till företag eller kommuner. NUTEK:s beslut i ärenden om sysselsättningsbidrag får överklagas hos regeringen. Beslut om andra stödformer får inte överklagas.

3.13 Civildepartementet

Omkring 25 författningar innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller in under Civildepartementets ansvarsområde. Cirka hälften av författningarna är instruktioner för myndigheter under regeringen.

Tillstånd till automatspel prövas enligt **lotterilagen (1982:1011)** av regeringen eller efter regeringens bestämmande Lotterinämnden. Lotterinämndens beslut i frågor rörande tillstånd och godkännande får överklagas hos regeringen. Tillstånd till andra typer av lotterier eller spel prövas av kommun eller länsstyrelse. Kommunala beslut får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelses beslut får slutligt överklagas hos Lotterinämnden. I propositionen 1993/94:182 Ny lotterilag förslås ett enhetligt system för överklagande av lotteriärenden. Såväl beslut av kommun, länsstyrelse som av den nya Lotterinspektionen föreslås kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Den nya lotterilagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995 (bet. 1993/94:KrU 15, rskr. 1993/94:143, SFS 1994:1000).

Enligt **lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden** får Kammarkollegiets beslut i frågor om avståenden av egendom som har tillfallit fonden överklagas hos regeringen genom besvär. I propositionen 1993/94:124 Ny lag om Allmänna arvsfonden föreslås att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Kammarkollegiet alltjämt skall fatta beslut i frågor om avstående av arv. I propositionen (s. 33) anförs att sådana beslut är helt beroende av en skönsmässig bedömning och att det inte kan antas att en överinstans skulle kunna göra en säkrare bedömning i frågan än vad Kammarkollegiet gjort. Möjligheten att överklaga kollegiets beslut i frågor om avstående av arv bör därför avskaffas. Den nya lagen föreslås träda i

kraft den 1 juli 1994 (bet. 1993/94:SoU 23, rskr. 1993/94:250, SFS 1994:243).

Kammarkollegiet prövar också frågor enligt **lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.** Även enskilda personer kan ansöka hos kollegiet om ändring i sådan indelning. Kollegiets beslut i sådana frågor får överklagas hos regeringen.

Enligt **begravningslagen (1990:1144)** krävs tillstånd till anordnande av enskild begravningsplats. Sådant tillstånd söks hos länsstyrelsen vars beslut får överklagas hos regeringen.

Enligt **kyrkolagen (1992:300)** gäller beträffande förvaltningen av kyrklig jord att viss jord förvaltas av pastorat, viss jord av egendomsnämnd och viss jord av Kammarkollegiet. Frågor om försäljning av kyrklig jord prövas av Kammarkollegiet, egendomsnämnd eller Domkyrkorådet i Lund. Beslut av de två sistnämnda instanserna får överklagas hos Kammarkollegiet. Kollegiets beslut i en dit överklagad fråga får inte överklagas vidare. Beslut av Kammarkollegiet i övrigt får överklagas hos regeringen.

Även **lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.** berör i vissa fall kyrklig egendom. I fråga om ändring, ombyggnad, rivning eller andra ingrepp i kyrkobyggnader eller på kyrkotomt eller på begravningsplats krävs tillstånd av Riksantikvarieämbetet om byggnaden, tomten eller begravningsplatsen tillkommit före 1939. Riksantikvarieämbetet kan besluta att tillstånd krävs för ingrepp i kyrkobyggnader eller på kyrkotomter eller begravningsplatser som är yngre. Sådana beslut får överklagas hos regeringen. Även beslut om handhavandet av kyrkliga inventarier som fattas av Riksantikvarieämbetet överklagas hos regeringen.

3.14 Miljö- och naturresursdepartementet

Uppskattningsvis finns det ca 50 författningar som innehåller regler om överklagande till regeringen i ärenden som faller inom Miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde. Ungefär 10 författningar är instruk-

tioner för myndigheter under regeringen. Miljö- och naturresursdepartementet är det departement som handlägger den största delen av förvaltningsärenden som kan sägas beröra den enskildes äganderätt. Departementet har också det högsta antalet överklaganden att hantera. Cirka hälften av alla överklaganden till regeringen handläggs nämligen här. Främst rör det sig om förvaltningsärenden rörande plan- och byggfrågor.

Enligt **naturvårdslagen (1964:822)** får beslut av länsstyrelsen bl.a. rörande inrättande av naturreservat eller naturvårdsområde, dispens från reglerna om strandskydd, tillstånd till olika slag av marktäkter samt tillstånd till markavvattning överklagas hos regeringen. I **naturvårdsförordningen (1976:484)** föreskrivs att länsstyrelsens beslut såvitt avser meddelande av föreskrifter om naturvårdsförvaltningen och utseende av naturvårdsförvaltare samt Naturvårdsverkets beslut rörande föreskrifter om minkfarmar eller liknande anläggningar får överklagas hos regeringen.

Miljöskyddslagen (1969:387) samt **miljöskyddsförordningen (1989:364)** reglerar tillåtligheten av miljöfarlig verksamhet. Tillstånd krävs för sådan verksamhet och tillståndsfrågor prövas antingen av länsstyrelsen eller av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Beviljade tillstånd kan i vissa fall omprövas och upphävas. Beslut som meddelats av länsstyrelsen får överklagas hos Koncessionsnämnden och beslut som meddelats av Koncessionsnämnden som första instans får överklagas hos regeringen.

Kemiska produkter regleras av **lagen (1985:426) om kemiska produkter** samt **förordningen (1985:835) om kemiska produkter.** Enligt nämnda lag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Kemikalieinspektionen eller Naturvårdsverket) föreskriva att en kemisk produkt får hanteras, importeras eller exporteras endast efter tillstånd eller att för hantering, import eller export av sådan produkt skall gälla särskilda villkor. Sådana föreskrifter har av regeringen meddelats beträffande vissa kemiska produkter t.ex. genom **förordningen (1985:837) om PCB m.m., förordningen (1985:838) om motorbensin, förordningen (1985:839) om kadmium, förordningen (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter, förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall, förordningen (1989:974) om miljöfarliga batterier och förordningen**

(1991:1290) om vissa kvicksilverhaltiga varor. Vid beslut som länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet i det särskilda fallet meddelat enligt ovan nämnda förordningar får talan föras mot beslutet hos kammarrätten. Andra beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av dessa förordningar får överklagas hos regeringen.

Enligt **förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel** får bekämpningsmedel inte importeras, saluföras, överlåtas eller användas utan att vara godkänt av Kemikalieinspektionen. Frågan om godkännande får överklagas hos regeringen. Vidare är enligt **lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark** sådan spridning förbjuden. Skogsvårdsstyrelsen kan medge undantag. Skogsvårdsstyrelses beslut får överklagas hos Skogsstyrelsen genom besvär. Beslut av Skogsstyrelsen får överklagas hos regeringen.

Enligt **förordningen (1992:918) om export och import av farligt avfall m.m.** får sådant avfall exporteras eller importeras endast av den som har tillstånd till sådan verksamhet. Ett tillstånd får återkallas. Frågor om tillstånd och dess återkallande prövas av Naturvårdsverket. Beslut av verket enligt denna förordning får överklagas hos regeringen.

Eldningsolja får inte förbrännas om den innehåller vissa kvantiteter av svavel. Naturvårdsverket får enligt **förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle** meddela föreskrifter om avsteg från bestämmelserna och länsstyrelsen får i det enskilda fallet medge undantag. Import får endast ske i vissa fall. Även här kan undantag medges. Beslut som meddelats för särskilda fall får överklagas hos regeringen.

I miljö- och naturresursdepartementet handläggs också en rad överklagandeärenden rörande planering och användande av mark. **Plan- och bygglagen (1987:10)** reglerar planläggning av mark och vatten samt byggande. Lagens bestämmelser om överklagande medför att vissa beslut skall överklagas genom kommunalbesvär. Till dessa beslut hör kommunfullmäktiges beslut om översiktsplaner samt kommunala beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en

fastighetsplan. Övriga beslut skall överklagas till länsstyrelsen genom förvaltningsbesvär. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten eller regeringen. I princip prövas ärenden som huvudsakligen rör rättsfrågor av förvaltningsdomstolarna och ärenden där lämplighetsfrågor dominerar av regeringen. Bestämmelserna medför att beslut angående planer och — något förenklat uttryckt — beslut angående lov utanför område med detaljplan överklagas hos regeringen medan övriga beslut överklagas till kammarrätterna.

Enligt **fastighetsbildningslagen (1970:988)** får fastighetsbildning inte ske i strid mot plan- eller områdesbestämmelser. Ej heller får fastighetsbildning ske så att naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning motverkas. Länsstyrelse eller kommunal nämnd får dock medge undantag från ovan nämnda regler. En kommunal nämnds beslut får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen. Liknande bestämmelser finns i **anläggningslagen (1973:1149)** och **ledningsrättslagen (1973:1144).**

Vissa ärenden om tillstånd till expropriation kan avgöras av länsstyrelsen eller om det rör expropriation för elektriska anläggningar av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). I sådana fall får enligt **expropriationslagen (1972:719)** myndigheternas beslut överklagas hos regeringen.

Slutligen prövas också frågor om kärnteknisk verksamhet och strålskydd av regeringen. Enligt **lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (1988:220) samt strålskyddsförordningen (1988:293)** krävs tillstånd att driva kärnteknisk verksamhet, att förvärva, inneha, hantera, bearbeta, transportera eller på annat sätt ta befattning med eller till riket införa vissa kärnämnen samt radioaktiva ämnen. Beviljat tillstånd till bedrivande av kärnteknisk verksamhet får återkallas. Beslut om tillstånd fattas av Statens strålskyddsinstitut. Dock kan vissa större ärenden prövas av regeringen som första instans. Beslut av Statens strålskyddsinstitut kan överklagas hos regeringen.

3.15 Avslutning

Redan vid en översiktlig genomgång av författningar som innehåller regler om överklagande till regeringen framkommer att förvaltningsärenden av vitt skilda slag kan komma under regeringens prövning. Man kan dock konstatera att det främst är under Miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde som det förekommer författningar vilka hänvisar den enskilde att överklaga förvaltningsärenden till regeringen. Att märka är då att just dessa författningar många gånger kan sägas beröra den enskildes rätt att driva verksamhet eller rätt att disponera över sin egendom, alltså berör dessa författningar vad som faller in under Europakonventionens begrepp civila rättigheter och skyldigheter.

Som vi närmare kommer att redogöra för under våra överväganden, avsnitt 8.6.7 är emellertid flera författningar under Miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde under översyn, t.ex. plan- och bygglagen samt miljöskyddslagstiftningen. De pågående utredningarna har bl.a. till uppgift att undersöka huruvida prövningen av överklaganden i sådana förvaltningsärenden kan överflyttas från regeringen till domstolar.

Av Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande (bet. 1993/94:KU30) bilaga A 1.1 med statistiska uppgifter angående antalet regeringsärenden år 1993, framkommer också att det största antalet avgjorda överklaganden handlagts i Miljö- och naturresursdepartementet. Av sammanlagt 1 987 avgjorda överklaganden hos regeringen har över hälften av dessa, eller närmare bestämt 1 065 ärenden beretts av detta departement. Den övervägande delen av dessa ärenden rör plan- och byggfrågor.

Det skall också nämnas att under senare år har översyn företagits på olika områden rörande förvaltningsärenden varvid ett flertal ärenden överflyttats från regeringsprövning till prövning i förvaltningsdomstolar (se prop. 1990/91:100 bil. 2 s. 56). Även vid denna genomgång har kunnat konstateras att ett flertal författningar har ändrats eller är under omarbetning, allt i riktning mot en ökad möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Särskilda bestämmelser som skär av rätten att fullfölja talan till regeringen har också med tiden blivit allt vanligare. Redan i pro-

positionen 1983/94:120 med riktlinjer för regeringens befattning med besvärsärenden angavs ett 100-tal exempel på sådana bestämmelser. Den inventering över författningar som återfinns som bilaga 3 till detta betänkande visar dock att det alltjämt kvarstår ca 400 stycken författningar som innehåller regler om överklagande hos regeringen.

4 Europakonventionens krav på domstolsprövning av förvaltningsärenden

4.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi ta ställning till om den svenska domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bör förbättras så att en generell möjlighet till domstolsprövning införs. Utgångspunkten bör enligt direktiven vara att förvaltningsbeslut som rör civila rättigheter och skyldigheter prövas av allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Detta för att uppfylla de krav på rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som följer av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen.

Av artikel 6 i Europakonventionen följer att envar, när det gäller prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Artikel 6 behandlar också rätten till domstolsprövning vad gäller anklagelse för brott. Med brott avses i detta sammanhang inte bara sådana traditionella brott som normalt behandlas i olika länders strafflagar utan också straffbelagda överträdelser av mera speciella föreskrifter, exempelvis ordningsförseelser av olika slag. Artikel 6 kan även bli tillämplig på förfaranden rörande åläggande av olika straffliknande påföljder. För svenskt vidkommande har rätten till domstolsprövning vad gäller anklagelse för brott inte vållat några större problem då ärenden rörande brott, straffliknande påföljder eller disciplinåtgärder kan prövas av domstol. Dock har frågan om rätt till muntlig förhandling i brottmål vid överrättsprocess vid flera tillfällen varit uppe till behandling i Europadomstolen varvid Sverige i ett par fall befunnits ha

kränkt artikel 6 i konventionen[1]. Rätt till muntlig förhandling i ärende rörande s.k skattetillägg vid felaktig självdeklaration har också vid ett tillfälle varit föremål för prövning i Europakommissionen. Då klaganden och svenska staten ingick förlikning i målet fattades dock inte något slutligt avgörande i ärendet av kommissionen (fallet von Sydow mot Sverige, mål nr 11464/85).

Annorlunda har det förhållit sig med rätten till domstolsprövning av förvaltningsärenden. Begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" har vållat bekymmer för Sverige, då vid ratificeringen av konventionen förutsattes att från begreppets tillämpningsområde undantogs tvister mellan enskilda och staten (prop. 1951:165 s. 12). Emellertid har Sverige vid ett flertal tillfällen fällts för kränkning av artikel 6 just på den grunden att den enskilde inte garanterats rätt till domstolsprövning i mål som rört den offentligrättsliga lagstiftningen. En omfattande praxis rörande innebörden av begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" har vuxit fram. Av denna framgår att även i många förvaltningsärenden skall den enskilde garanteras en rätt till domstolsprövning.

4.2 Begreppet "civila rättigheter och skyldigheter"

Förarbetena till konventionstexten är mycket knapphändiga och ger ingen vägledning av begreppets innebörd. I ett första utkast till konventionstexten följde man FN:s deklaration från 1948 om de mänskliga rättigheterna, i vilken föreskrivs att envar skulle vara berättigad till rättvis och offentlig rannsakning inför oavhängig och opartisk domstol vid fastställandet av såväl hans rättigheter och skyldigheter som varje anklagelse mot honom för brott. I ett senare utkast från 1950 hade man tillagt "rättigheter och skyldigheter i tvistemål" i konventionstexten. Det framgår inte direkt av förarbetena varför orden "i tvistemål" (engelska "in a suit at law"; franska "de caractére civil") nu införts i texten. Denna utformning av artikeln hade gjort det möjligt att undanta administrativa förfaranden från konventionens

[1] Ekbatani (dom 1988-05-26, Ser. A No. 134 och Helmers (dom 1991-10-29, Ser. A No. 212 A).

tillämpningsområde. Efter ytterligare omarbetning av texten fick den slutligen utformningen att envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Några egentliga kommentarer till att man ersatte begreppet "rättigheter och skyldigheter i tvistemål" med "civila rättigheter och skyldigheter" finns inte. Att märka är då att i den slutliga utformningen av texten är den franska lydelsen av stadgandet oförändrad medan i den engelska "his rights and obligations in a suit at law" ersatts med "his civil rights and obligations".

I praxis har en utveckling skett av begreppet civila rättigheter och skyldigheter. Bl.a. har fastslagits att begreppet måste ges en självständig tolkning av konventionsorganen och att det därför inte är avgörande vad en stats inhemska rätt betecknar som civila rättigheter och skyldigheter.

Det första målet där tolkningen av begreppet civila rättigheter och skyldigheter ställdes på sin spets var målet **Ringeisen mot Österrike, dom 1971-07-16, Ser. A No 13**. Målet rörde en enskild person som av andra privatpersoner köpte viss fast egendom. Köpet gjordes, enligt österrikisk lag, beroende av att förvärvstillstånd beviljades för köparen. Ringeisen som köpare vägrades ett sådant tillstånd. I Europadomstolen var uppe till prövning frågan om beslut i ärende om förvärvstillstånd innefattade ett sådant avgörande som rörde den enskildes civila rättigheter på sätt som avses i artikel 6. En majoritet av den europeiska kommissionen ansåg att uttrycket civila rättigheter skulle tolkas restriktivt så att det endast omfattade rättsförhållanden typiska för relationer mellan enskilda medborgare och inte sådana rättsförhållanden där medborgaren ställs mot dem som utövar offentlig myndighet. Minoriteten av kommissionen ansåg dock att konventionen i grund och botten avsåg skyddet av individen mot staten, dvs. skydd mot godtyckliga handlingar från myndigheternas sida. Europadomstolen, som gick på minoritetens linje, uttalade att artikel 6 inte förutsätter tvist mellan enskilda parter. Artikeln var således tillämplig på tvisten om Ringeisen skulle erhålla förvärvstillstånd eller inte. Avgörande för detta var att förvärvstillståndet var avgörande för det civilrättsliga förhållandet mellan Ringeisen och säljarna av den fasta egendomen. I

grunden rörde tvisten alltså ett civilrättsligt avtals bestånd, vilket var att hänföra till Ringeisens privata rättigheter. Europadomstolen fann att det var av ringa betydelse vilket slags lag som reglerade frågan, civillag, förvaltningslag etc. Tilläggas kan att någon kränkning av artikel 6 inte förelåg i målet då Ringeisen fått frågan prövad vid en "fair trial".

4.3 Civila rättigheter rörande näringsverksamhet

Ett antal mål i Europadomstolen har rört privatpersoners rätt att driva olika typer av näringsverksamhet. Ett exempel är målet **König mot Västtyskland, dom 1978-06-28, Ser. A No. 27.** König bedrev privatverksamhet som läkare med egen praktik. Hans läkarlegitimation och auktorisation för bedrivande av praktik återkallades av myndigheterna då han påstods vara olämplig att fortsätta sin verksamhet. König drev frågan om återkallelsens ogiltighet i de västtyska förvaltningsdomstolarna utan framgång. I Europadomstolen gällde frågan om återkallandet av läkarlegitimationen och auktorisationen rörde civila rättigheter enligt artikel 6. Den västtyska regeringen ville göra gällande att rätten att utöva läkarverksamhet var av offentligrättslig karaktär och därmed undandragen konventionens tillämplighet. Den europeiska kommissionen uttalade först att det inte kunde anses vara en civil rättighet att erhålla tillstånd att driva en viss verksamhet. Ett återkallande av ett redan beviljat tillstånd berörde dock tillståndsinnehavarens civila rättigheter. Domstolen uttalade att man inte kan bortse från vad inhemsk lagstiftning klassificerar en rättighet som men att begreppet måste ges en reell innebörd samt att effekten för den enskilde måste vara avgörande. Effekten i Königs fall var att han inte längre kunde ingå privaträttsliga avtal i sin yrkesverksamhet, dvs. med sina patienter. Återkallande av läkarlegitimationen och auktorisationen var således ett ingrepp i Königs privata rättigheter och följaktligen underkastad artikel 6 i konventionen. En kränkning förelåg då förfarandet i den inhemska instansordningen tagit oskäligt lång tid.

I ett par mål mot Belgien, **Le Compte, Van Leuven & De Meyere mot Belgien, dom 1981-06-23, Ser. A No. 43 och Albert & Le Compte mot Belgien, dom 1983-02-10, Ser. A No. 58** ansåg Europadomstolen att

tillfällig avstängning av möjligheten att praktisera som privatläkare rörde de ifrågavarande personernas civila rättigheter. I domskälen till det först nämnda målet uttalade domstolen att det inte var tillräckligt för en tillämpning av artikel 6 att en tvist hade föga samband med eller avlägsna följder med avseende på en sådan rättighet. För att artikel 6 skulle vara tillämplig måste rättigheten utgöra föremålet, eller ett av föremålen, för tvisten och beslutet direkt avgörande för rättigheten i fråga. I fråga om den tillfälliga avstängningen konstaterade domstolen att denna innebar ett direkt och väsentligt ingrepp i rätten att fortsätta att utöva läkaryrket. Avstängningen skulle inverka menligt på läkarnas möjligheter att träffa avtal med sina patienter. I båda fallen utgjorde således avstängningarna ett ingrepp i läkarnas civila rättigheter.

Ytterligare tre rättsfall från Europadomstolen fastslår att återkallande av tillstånd, vilka krävs för att driva privat näringsverksamhet, rör frågan om den enskildes civila rättigheter. I målet **Benthem mot Nederländerna, dom 1985-10-23, Ser. A No. 97** hade en enskild person erhållit tillstånd att installera en bränsletank på sin bensinstation. Innan tillståndet vann laga kraft överklagades beslutet om detta av hälsovårdsmyndigheterna och tillståndet återkallades. Frågan gällde om återkallandet innefattade en prövning av Benthems civila rättigheter. Den europeiska kommissionen fann att så inte var fallet då Benthem inte berövats någon rättighet utan endast ansökt om en ännu inte existerande rättighet — tillståndet. Beslutet om tillståndet hade ju inte vunnit laga kraft. Europadomstolen var av annan mening och uttalade att beviljandet av det tillstånd som Benthem påstod sig ha rätt till var en av förutsättningarna för att han skulle kunna utöva en del av sin affärsverksamhet. Det var dessutom nära knutet till rätten för Benthem att utnyttja sin egendom samt hade tillståndet i sig karaktären av egendom då det kunde överlåtas. En tvist förelåg således om en civil rättighet, vilken skulle kunna prövas i domstol.

I målet **Pudas mot Sverige, dom 1987-10-27, Ser. A No. 125-A** gällde frågan återkallande av trafiktillstånd. Europadomstolen ansåg att den som erhållit ett tillstånd också förvärvat vissa rättigheter härrörande från tillståndet. Domstolen gjorde en avvägning mellan förhållandet att verksamheten med linjetrafik var offentligrättsligt reglerad samt understödd av

staten och det att det var fråga om en kommersiell verksamhet bedriven i vinstsyfte där Pudas ingick civilrättsliga avtal i sin dagliga verksamhet. Den fann att de privaträttsliga momenten övervägde. Tillståndsfrågan berörde således Pudas civila rättigheter. Då möjlighet till domstolsprövning av återkallandet av trafiktillståndet saknades konstaterade domstolen att artikel 6 kränkts. Samma utgång kom domstolen till i målet **Tre Traktörer mot Sverige, dom 1989-07-07, Ser. A No. 159** där frågan rörde återkallande av ett utskänkningstillstånd. Domstolen uttalade att hela distributionen av alkohol i Sverige är underkastad offentligrättslig reglering men att servering av alkohol tillkommer privatpersoner eller privata bolag som fått utskänkningstillstånd. Tillståndshavarna driver en kommersiell verksamhet vars syfte är att gå med vinst och verksamheten baseras på civilrättsliga avtal mellan tillståndshavarna (restaurangerna) och kunderna. Frågan om återkallande av sådana utskänkningstillstånd rör därför tillståndshavarens civila rättigheter, varför en rätt till domstolsprövning måste finnas.

4.4 Civila rättigheter rörande sociala förmåner

Några mål i Europadomstolen har gällt om frågan om rätt till sociala förmåner kan anses beröra den enskildes civila rättigheter. I målet **Deumeland mot Västtyskland, dom 1986-05-29, Ser. A No. 100** rörde frågan rätten till en tilläggspension på grund av en obligatorisk försäkring för arbetstagare till skydd mot arbetsskador. Domstolen fastslog att det rörde sig om en tvist om en rättighet. Några moment — som försäkringens obligatoriska natur och statens ansvar för den sociala välfärden — talade för att rättigheten var av offentligrättslig art medan övervägande moment — som att det gällde en rätt av personlig och ekonomisk art som hängde samman med den avlidnes anställningskontrakt och därför kunde ses som ett lönetillägg — talade för att rättigheten var av civil natur.

Europadomstolen kom i målet **Feldbrugge mot Nederländerna, dom 1986-05-29. Ser. A No. 99** till slutsatsen att även rätten till sjukpenning kunde karaktäriseras som en civil rättighet. I Nederländerna karaktäriserades visserligen sjukpenningen som en offentligrättslig rättighet, men

domstolen fann att det gällde en personlig, ekonomisk och individuell rättighet som var avhängig av att det förelegat ett arbetsförhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare. Detta talade för att rätten till sjukpenning var att anse som en civil rättighet. Då Feldbrugge inte fått varken muntligt eller skriftligt redogöra för sin talan vid inhemska instanser hade hon inte fått en domstolsprövning som uppfyllde konventionens krav, varför Nederländerna kränkt artikel 6 i konventionen.

I de båda nämnda fallen gjorde domstolen avvägningen att de privaträttsliga momenten i försäkringssystemen dominerade och att artikel 6 därmed var tillämplig. I fallet X mot Sverige (11450/85) fann Europakommissionen att artikel 6 inte var tillämplig avseende en tvist om sjukpenninggrundande inkomst enligt den svenska lagen om allmän försäkring då det svenska försäkringssystemet dominerades av offentligrättsliga inslag.

Till skillnad från de ovan nämnda avgörandena har Europadomstolen i målet **Salesi mot Italien, dom 1993-02-26, Ser. A No. 257-E**, funnit att artikel 6 är tillämplig även på sociala förmåner som saknat egentliga privaträttsliga moment. En förutsättning är dock att det enligt gällande lag finns en rätt för den enskilde att under vissa förutsättningar få åtnjuta förmånen. I det nämnda målet var det fråga om socialhjälp utan anknytning till något försäkringssystem. Domstolen fann att rätten till socialhjälp var en civil rättighet då det var fråga om en ekonomisk rättighet som reglerades i lag (se Hans Danelius i SvJT 1994, Europadomstolens domar 1991-1993 s. 347 f.).

4.5 Civila rättigheter rörande äganderätten

Europadomstolen har i en rad fall ansett att artikel 6 är tillämplig på förfaranden som rör den enskildes äganderätt. Det har i fallen rört sig såväl om rätten att förvärva egendom som rätten att få behålla eller använda egendomen på visst sätt.

Den tolkning av begreppet civila rättigheter som gjordes i målet Ringeisen mot Österrike befästes senare av Europadomstolen i målet **Sramek mot**

Österrike, dom 1984-10-22, Ser. A No. 84 vilket även det rörde frågan om förvärvstillstånd för fast egendom. Tvisten huruvida klaganden skulle erhålla sådant tillstånd eller inte rörde således dennes civila rättigheter. För svenskt vidkommande har frågan om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) rör den enskildes civila rättigheter prövats i målet **Håkansson och Sturesson mot Sverige, dom 1990-02-21, Ser. A No. 171-A**. Domstolen fann även här att frågan rörde civila rättigheter då förvärvstillståndet var en förutsättning för att det civilrättsliga avtalet om köp av en jordbruksfastighet skulle bli bestående. Då frågan om förvärvstillstånd vid det aktuella tillfället endast kunde överklagas till Lantbruksstyrelsen och vidare till regeringen saknades i Sverige en rätt till domstolsprövning. Det kan anmärkas att frågor om förvärvstillstånd numera överklagas till kammarrätt.

I ytterligare ett antal fällande domar mot Sverige har frågorna rört avsaknaden av domstolsprövning av beslut som på något sätt inskränkt i den enskildes äganderätt eller disposition av fast egendom. I målet **Sporrong-Lönnroth mot Sverige, dom 1982-09-23, Ser. A No. 52** fastställde domstolen att äganderätten är en civil rättighet jämlikt artikel 6. Målet gällde två fastigheter som under lång tid varit belagda med expropriationstillstånd och därtill knutna nybyggnadsförbud. Expropriationstillstånd prövas av regeringen. Någon möjlighet att få dessa tillstånd prövade i domstol fanns inte vid denna tid. Den europeiska kommissionen fann att enbart beviljandet av expropriationstillstånd inte utgjorde en prövning av en civil rättighet då detta beslut endast var av förberedande slag. En tvist om inskränkning i klagandenas äganderätt skulle enligt kommissionen uppkomma först då expropriationsförfarandet genomfördes. Europadomstolen kom till motsatt utgång och uttalade att en tvist enligt artikel 6 inte förutsätter en pågående tvist utan att även den som anser att ett intrång i hans civila rättigheter föreligger skall kunna få denna talan prövad av domstol. Det var härvid av ringa betydelse att tvisten rörde en administrativ åtgärd vidtagen av behörigt organ som ett led i myndighetsutövning. På samma skäl fälldes Sverige för kränkning av artikel 6 i målet **Bodén mot Sverige, dom 1987-10-27, Ser. A No. 125-B** vilket också gällde avsaknaden av domstolsprövning av regeringsbeslut om expropriationstillstånd.

I tre svenska fall har byggnadsmål varit föremål för prövning i Europadomstolen, alla med utgången att det förelegat en kränkning av artikel 6 då rätt till domstolsprövning saknats. I målet **Allan Jacobsson mot Sverige, dom 1989-10-25, Ser. A No. 163** förelåg byggnadsförbud på en fastighet från vilket klaganden inte fick dispens när han ansökte om byggnadslov för uppförande av en villa åt sig. Klaganden gjorde gällande att han hade rätt att i domstol få prövat besluten om byggnadsförbud vilka kontinuerligt förlängdes, då dessa inskränkte i hans rätt att få bygga på sin fastighet. Den svenska regeringen gjorde gällande att klaganden inte hade någon "rätt" att få bygga på sin fastighet förrän tillstånd givits av myndigheterna. Domstolen fann emellertid att även om myndigheterna fått ett visst skön att besluta om tillstånd till byggnation skulle ges eller inte så var denna diskretionära makt inte helt obunden. Det förelåg därför en tvist om rätten att få bygga, vilken var av civil natur och därför fordrade rätt till prövning i domstol. Samma ståndpunkt intogs i målet **Skärby mot Sverige, dom 1990-06-28, Ser. A No. 180-B**.

I målet **Mats Jacobsson mot Sverige, dom 1990-06-28, Ser. A No. 180-A** gällde det en ändring av en byggnadsplan vilken fick till följd att klaganden inte längre kunde bebygga sin fastighet på det sätt som varit tillåtet enligt den ursprungliga planen. Klaganden gjorde gällande att han betagits rätten att bygga vilket inte kunde överprövas i domstol. Europadomstolen kom till slutsatsen att klagandens "rätt" att bebygga och dela sin fastighet hänförde sig till begreppet civila rättigheter. Eftersom rätt till domstolsprövning av planbeslut inte fanns enligt svensk rätt förelåg en kränkning av artikel 6 i konventionen.

Här skall också nämnas målet **Fredin mot Sverige, dom 1991-02-18, Ser. A No. 192** vilket även det gäller rätten för den enskilde att använda sin fasta egendom. I målet hade länsstyrelsen återkallat ett täkttillstånd för exploatering av grus. Återkallelsen kunde endast överklagas till regeringen. Europadomstolen fann att klagandens rätt att utnyttja sin fasta egendom var en civil rättighet enligt konventionen, vilket krävde tillgång till domstolsprövning. Avsaknaden av en möjlighet till domstolsprövning var en kränkning av konventionen.

Det senaste rättsfallet som kan sägas röra den enskildes möjligheter att utnyttja sin egendom är målet **Zander mot Sverige, dom 1993-11-25, Ser. A No. 279-B**. I målet ägde makarna Zander en fastighet vilken gränsade till mark på vilken ett avfallsbolag tog emot hushålls- och industriavfall. Under 1979 hade halter av cyanid, vilket förvarats på avfallsanläggningen, uppmätts i en närbelägen källa från vilken Zanders fick sitt dricksvatten. År 1986 ansökte avfallsbolaget hos Koncessionsnämnden för miljöskydd om förnyelse av sitt tillstånd att bedriva avfallshantering samt viss utvidgning av detta. Zanders krävde att tillståndet inte skulle beviljas såvitt inte bolaget ålades att förse dem med dricksvatten. Koncessionsnämnden beviljade det sökta tillståndet och ogillade Zanders yrkande då det inte kunde påvisas någon omedelbar risk för att deras dricksvatten skulle förgiftas av kemikalier som förvarades på avfallsanläggningen. Nämnden ställde dock andra villkor för tillståndet, bl.a. att bolaget skulle analysera dricksvattnet med jämna mellanrum. Zanders överklagade Koncessionsnämndens beslut till regeringen men fick avslag. Eftersom rättsprövningslagen inte trätt i kraft vid denna tidpunkt fanns ingen möjlighet till vidare prövning, (undantagandes resning). Europadomstolen fann att Zanders talan rörde deras möjlighet att använda vatten från en källa på deras fastighet. Denna möjlighet var en del av äganderätten till fast egendom vilket betraktas som en civil rättighet. Då möjlighet till domstolsprövning av regeringens beslut inte förelåg kränkte Sverige konventionens artikel 6. Målet skiljer sig i ett avseende från de andra mål mot Sverige som förekommit i Europadomstolen. Här är det nämligen inte makarna Zander som vägrats ett tillstånd eller genom beslut angående deras fastighet fått en inskränkning i sin äganderätt. Zanders rätt till domstolsprövning grundar sig istället på att de i egenskap av grannar till en verksamhet berörs av denna på ett sätt som inskränker i deras äganderätt.

4.6 Sammanfattning av begreppet civila rättigheter

Äganderätten har konstant bedömts vara en civil rättighet. Detta gäller även rätten att personligen förfoga över sin egendom på olika sätt. Tillståndsfrågor har ansetts som civila rättigheter när de knutits till

möjligheten att driva en privat näringsverksamhet eller till rätten till egendom i vidare bemärkelse (se exempelvis Benthem-målet).

Även familjerättsliga rättigheter är att hänföra till civila rättigheter, t.ex. rätten till umgänge med barn. Ytterligare en grupp av rättigheter som ansetts som civila är då någon, utan det finns någon pågående tvist om en rättighet, anser sig ha rätt att väcka talan över ett påstått intrång i en civil rättighet. I detta innefattas framförallt ersättningsanspråk, exempelvis vid föroreningar och bullerstörningar. I rättsfallet **Golder mot Storbritannien, dom 1975-02-21, Ser. A No. 18** förvägrades en intagen möjligheten att väcka talan inför domstol mot en fångvaktare som bl.a. förtalat honom. Domstolen fann då att själva nekandet av tillgång till domstol för att få prövat ett ersättningsanspråk var en kränkning av artikel 6. I Golder-målet uttalade domstolen att alla rättigheter i konventionens artiklar inte är av civil karaktär. Som exempel nämndes rätten till undervisning i artikel 2, första tilläggsprotokollet. Renodlat offentligrättsliga förhållanden mellan en enskild och staten undantas således från artikelns tillämpningsområde.

Tvister om sociala rättigheter har tidigare ansetts falla utanför begreppet civila rättigheter, såvida de inte grundat sig på något civilrättsligt anställningskontrakt eller dylikt som fallet var i målen Deumeland och Feldbrugge. Emellertid torde enligt Europadomstolens senaste praxis även sociala förmåner vilka utgår som en ensidig prestation från det allmänna utan att den enskilde lämnat bidrag därtill annat än i form av allmänna skatter vara att hänföra under begreppet civila rättigheter enligt artikel 6, såvida förmånerna är att betrakta som individuella ekonomiska rättigheter som regleras i lag, exempelvis socialhjälp.

Taxeringsfrågor och tvister om skatter har regelmässigt ansetts vara så uttalat offentligrättsliga att de faller utanför artikelns tillämpningsområde. Vidare har frågor om uppehållstillstånd, utvisningsärenden, eller rätten att bosätta sig i ett land inte ansetts beröra den enskildes civila rättigheter. Det skall dock anmärkas att om rätten till familjeliv enligt artikel 8 påverkas genom ett utvisningsbeslut eller avvisningsbeslut kan det även föreligga en tvist om civila rättigheter då rätten till respekt för familjeliv regelmässigt

betraktas som en civil rättighet. En rätt till domstolsprövning måste i sådana fall finnas.

4.7 Formell eller faktisk tillgång till domstolsprövning

Europadomstolen har i ett par mål uttalat att det inte är tillräckligt att det finns en formell tillgång till domstolsprövning utan att det också skall vara praktiskt möjligt för den enskilde att få tillgång till en sådan. I målet **Geouffre de la Pradella mot Frankrike, dom 1992-12-16, Ser. A No. 253-B** fälldes Frankrike för kränkning av artikel 6 då ett administrativt beslut om bildande av ett naturvårdsområde visserligen offentliggjorts i en författningspublikation men först ett par månader därefter delgivits med den markägare som direkt berördes av beslutet. Då markägaren överklagade beslutet till förvaltningsdomstol hade tiden för överklagande redan gått ut varför han inte kunde få tillgång till någon domstolsprövning. I målet **Oerlemans mot Nederländerna, dom 1991-11-27, Ser. A No. 219** ifrågasattes om den enskilde i praktiken hade rätt till domstolsprövning av ett administrativt beslut av regeringen om bildande av naturreservat, då domstolarna i praxis ställt sig avvisande till att ompröva sådana beslut, trots att den holländska konstitutionen föreskrev att de allmänna domstolarna kunde ompröva alla administrativa beslut. Europadomstolen fann dock att de holländska domstolarna efter Benthem-målet 1985 börjat ändra sin praxis och att det därför var både formellt och faktiskt möjligt att få tillgång till domstolsprövning av administrativa beslut. Någon kränkning förelåg alltså inte.

4.8 Begreppet domstol

Rätten till domstolsprövning innebär att den enskilde skall ha tillgång till en oavhängig och opartisk domstol (tribunal). Med oavhängig menas att domstolen skall vara oberoende i förhållande till regeringen och myndigheter samt till parterna i målet. Att domstolen skall vara opartisk innebär

dels att den enskilde domaren skall döma opartiskt i målet och dels att själva sammansättningen av domstolen rent objektivt skall förefalla vara opartisk. Den senare frågan har för svenskt vidkommande prövats i målet **Langborger, dom 1989-06-22, Ser. A No. 155**. I målet fann Europadomstolen att klagandens rätt kränkts då de intresseledamöter som deltog i Bostadsdomstolen stod i nära förbindelse med de organisationer som nominerat dem och som båda hade intresse av en viss utgång i målet.

Begreppet domstol är inte klart definierat. I fråga om domstolsbegreppet har Europadomstolen i målet Sramek uttalat att detta är ett materiellt begrepp, dvs. det avser ett organ "som har att fatta beslut i frågor inom sin kompetens på grundval av rättsliga regler och i enlighet med en i förväg bestämd procedur". I målet Allan Jacobsson uttalade Europadomstolen att avsaknaden av prövning av regeringsbeslut i allmän domstol, förvaltningsdomstol eller av annat organ som kunde betraktas som en domstol (ordinary courts or administrative courts or by any other body which could be considered to be a tribunal) var en kränkning av artikel 6. Huruvida prövning av en domstolsliknande nämnd är att jämställa med prövning i domstol har för svensk del inte ställts på sin spets i Europadomstolen. I det senaste svenska målet Zander uttalade sig Europadomstolen inte om Koncessionsnämnden för miljöskydd kan jämställas med en domstol. I det tidigare nämnda belgiska målet Le Compte m.fl. godkände Europadomstolen som domstol en medicinsk besvärsnämnd (appellationsråd) vilken bestod av lika många läkare som domare.

I målet Ringeisen mot Österrike angående förvärvstillstånd förelåg ingen kränkning av artikel 6 då Ringeisen fått tillståndsfrågan prövad vid en "fair trial". Denna "fair trial" bestod av prövning av tillståndsfrågan vid en speciell nämnd i jordärenden. Denna nämnd bestod av både domare och offentliganställda tjänstemän som experter. Domstolen uttalade att nämnden var en domstol i Europakonventionens mening, dels då den var oavhängig och oberoende i förhållande till det allmänna samt till parterna i målet, dels då ordföranden var en domare och ledamöterna i nämnden var utnämnda för en tid av fem år och dels då handläggningen inför nämnden innehöll de nödvändiga garantierna för den enskildes rättssäkerhet.

Av målet Ringeisen kan man dra slutsatsen att som domstol enligt konventionens krav även godkänns organ som betecknas som nämnder, råd, tribunaler m.m. Av avgörande betydelse är dock att sammansättningen i dessa organ skall vara sådan att den enskilde är berättigad till en opartisk prövning. Att intresseledamöter eller experter i form av offentliganställda tjänstemän deltar i prövningen är accepterat så länge prövningen kan anses vara opartisk. Ledamöterna skall dessutom inte vara möjliga att avsätta förrän efter en längre tid samt krävs att åtminstone någon i nämnden bör ha domarkompetens.

4.9 Domstolsprövningens omfattning och utformning

Av artikel 6 i konventionen följer att den enskilde skall vara berättigad till en "fair and public hearing", dvs. en opartisk och offentlig rättegång. Häri ligger att förfarandet vid domstolsprövningen skall vara korrekt och rättvist mot den enskilde. Därtill skall förfarandet i allmänhet vara muntligt och offentligt. Under begreppet rättvis rättegång ("fair hearing") faller in rätt för den enskilde att få höra och motförhöra vittnen, att få ta del av all utredning i ett ärende, att få tillfälle att yttra sig över utredning, att få tillgång till tolkning och översättning, att få införskaffa bevisning i form av sakkunnigutlåtanden m.m. Begreppet offentlig rättegång innefattar dels att parterna skall få framträda direkt inför en domstol för att muntligen få lägga fram sin sak och dels att rättegången skall vara tillgänglig för allmänheten.

I målet Sporrong och Lönnroth mot Sverige fastslog Europadomstolen att den i målet befintliga möjligheten till resning inte kunde anses uppfylla de krav som artikel 6 uppställer på domstolsprövning. Av de tidigare nämnda belgiska målen Le Compte m.fl. och Albert & Le Compte framgår att en ren laglighetsprövning inte heller uppfyller kraven enligt ovan på en domstolsprövning. I målen hade klagandena fått frågan om avstängning av möjligheten att praktisera som läkare behandlad i tre instanser, först i ett provinsråd, sedan i ett appellationsråd och sist i en kassationsdomstol. Europadomstolen uttalade att en stat inte behöver garantera att kraven i

artikel 6 uppfylls i alla instanser när det är fråga om tvister rörande civila rättigheter och skyldigheter. Emellertid måste någon instans uppfylla kraven i artikel 6 fullt ut. Domstolen uttalade sig inte alls om den första instansen uppfyllde dessa krav. Den andra instansen uppfyllde inte kraven, då man visserligen granskat ärendet fullständigt men inte hållit en offentlig förhandling eller meddelat ett offentligt beslut. Kassationsdomstolen uppfyllde inte heller kraven i artikel 6 då domstolen endast hade befogenhet att göra en ren laglighetsprövning. Belgien kränkte således konventionen i de båda målen genom avsaknaden av en godtagbar prövning i domstol.

Av målen framgår att kraven i artikel 6 inte behöver uppfyllas i alla instanser men att någon instans måste uppfylla kraven i artikeln fullt ut. Denna tolkning av konventionen har sedan bekräftats av den europeiska kommissionen i målet **Fredin II mot Sverige, beslut av kommissionen den 9 februari 1993** samt av domstolen i **dom 1994-02-23, Ser. A No. 280-A.** I målet fann både kommissionen och domstolen att Regeringsrättens vägran att hålla muntlig förhandling i ett rättsprövningsmål stred mot artikel 6. Domstolen konstaterade att Regeringsrätten var den första och enda domstolsinstans som behandlade Fredins sak, att dess jurisdiktion inte var begränsad till sakfrågor utan också kunde röra faktiska omständigheter samt att Fredins talan i målet gav upphov till såväl rättsfrågor som sakfrågor. Under sådana omständigheter innebar Regeringsrättens vägran att hålla muntlig förhandling en kränkning av artikel 6. Till frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsmålen återkommer vi under våra överväganden i avsnitt 8.10.5.

Frågan om rätt till muntlig förhandling i den svenska hovrättsprocessen har också prövats av Europadomstolen i fyra fall, alla rörande brottmål. Förvaltningsprocessen kan naturligtvis inte helt jämställas med processen i hovrätten men fallen är ändå av intresse för tolkningen av kraven i artikel 6. Utgången i de fyra målen har varit olika, beroende på om den klagandes hörande varit av avgörande betydelse för prövningen av skuldfrågan eller inte. I två av fallen, **Ekbatani mot Sverige, dom 1988-05-26, Ser. A No. 134** och **Helmers mot Sverige, dom 1991-10-29, Ser. A No. 212-A** fälldes Sverige för kränkning av konventionen då

klagandena vägrats muntlig förhandling i hovrätten. I dessa fall ansåg Europadomstolen att hovrätten inte kunnat bedöma skuldfrågan på ett korrekt sätt utan att höra klagandena på nytt. I de två andra fallen **Jan-Åke Andersson mot Sverige, dom 1991-10-29, Ser. A No. 212-B** och **Fejde mot Sverige, dom 1991-10-29, Ser. A No. 212-C** ansåg Europadomstolen att det inte var nödvändigt med muntlig förhandling i hovrätten, då klagandena medgett de faktiska omständigheterna rörande brotten men haft invändningar av det slag som inte kunnat påverka målens utgång i hovrätten.

5 Rättsprövning av förvaltningsbeslut

5.1 Inledning

Den 1 juni 1988 infördes en generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut genom tillskapandet av ett nytt rättsmedel, rättsprövning. Detta skedde genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, som gäller från ovan nämnda datum till utgången av år 1994. Syftet med rättsprövningslagen var att säkerställa att svensk rätt motsvarade Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning. Sverige hade nämligen vid lagens tillkomst vid tre tillfällen fällts i Europadomstolen för brott mot artikel 6 i konventionen, eftersom Sverige saknade möjligheter för den enskilde att få domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut[1]. Även ett antal domar mot andra stater hade visat att förvaltningssystem utan domstolskontroll liknande det svenska inte motsvarade konventionens krav.

Vid lagens tillkomst var meningen att denna skulle gälla endast under tiden den 1 juni 1988 till utgången av år 1991. Denna tid skulle ge underlag för ett ställningstagande i frågan om lagen skulle permanentas eller om den borde ändras i något avseende. Under 1991 konstaterades dock att Europadomstolen ännu inte prövat något klagomål över beslut som meddelats med stöd av rättsprövningslagen, varför det var för tidigt att definitivt ta ställning till om lagen borde permanentas (prop. 1990/91:176). Lagen skulle därför tillämpas för ytterligare en begränsad tid, nämligen fram till utgången av år 1994.

Trots att Europadomstolen redan 1982 hade meddelat en fällande dom gentemot Sverige i Sporrong och Lönnroth-målet, innebärande att av-

[1] Sporrong-Lönnroth (dom 1982-09-23, Ser. A No. 52 och dom 1984-12-18, Ser. A No. 88), Pudas (dom 1987-10-27, Ser. A No. 125-A) och Bodén (dom 1987-10-27,Ser. A No. 125-B).

saknaden av domstolsprövning av beslut om expropriationstillstånd stred mot konventionens artikel 6, dröjde det till 1986 innan något förslag utarbetades till grund för en lagstiftning om rättsprövning. Under 1985 meddelade dock Europadomstolen en dom mot Nederländerna i vilken domstolen fann att ett indragande av tillstånd för installation av en tank för motorbränsle på en bensinstation borde kunna överprövas av domstol[2]. Under samma år fann också Europakommissionen i Pudas-målet att Sverige kränkt klagandens civila rättigheter då denne inte i domstol kunde få ett indragande av trafiktillstånd[3] prövat. Därmed var reformbehovet klart.

En departementspromemoria lades fram i juli 1986, "Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige", (Ds Ju 1986:3). I promemorian redogjordes för sju olika rättsfall från Europadomstolen. I rättsfallen hade domstolen tolkat begreppet "civila rättigheter" på så sätt att även den enskildes rätt att driva näring och rätt att fritt disponera över sin egendom hänfördes till detta begrepp. I promemorian konstaterades då att, med utgångspunkt från denna tolkning, det var helt klart att svensk lagstiftning inte uppfyllde konventionens krav. Detta berodde på att det i allmänhet inte i Sverige fanns möjlighet för den enskilde att få till stånd en prövning av domstol när det gällde beslut som rörde "civila rättigheter och skyldigheter" i konventionens nyss angivna mening. Det var därför nödvändigt att skapa en möjlighet för enskilda parter att få till stånd en sådan prövning. I promemorian gjordes den bedömningen att det från konventionens synpunkt var tillräckligt att den prövning som skulle finnas vid domstol var en laglighetsprövning. Denna bedömning grundade sig på att i de kontinentala rättssystem som av allt att döma bildat utgångspunkt vid konventionens tillkomst tillämpades laglighetsprövning över förvaltningsbeslut (s. 56). Av samma skäl hade man enligt departementspromemorian anledning att utgå från att det var tillräckligt att domstolsprövningen blev kassatorisk.

---

[2] Benthem (dom 1985-10-23, Ser. A No. 97).

[3] Ärende 10426/83, beslut den 4 december 1985.

Tanken att övergå till en ordning där allmän domstol skulle ha generell behörighet att överpröva administrativa beslut avvisades i promemorian, då det svenska systemet innebär att det är förvaltningsdomstolar som skall överpröva administrativa beslut i den mån dessa bör kunna överklagas till domstol (s. 57). Likaså fann man att det inte var tänkbart att generellt övergå till ett system enligt vilket den prövning som sker av regeringen i förvaltningsärenden ersätts av en möjlighet för den enskilde att få ett förvaltningsbeslut överprövat i domstol. I promemorian föreslog man istället att man i samband med översyn av författningar, som kunde anses beröra den enskildes civila rättigheter, skulle pröva om det var ändamålsenligt att övergå till prövning av överklaganden i förvaltningsdomstol i stället för besvärsprövning hos annan typ av myndighet. Det var dock nödvändigt att åstadkomma en anpassning till Europakonventionen inom en inte alltför lång tid. I promemorian föreslogs därför att man skulle införa en ordning enligt vilken beslut av förvaltningsmyndigheter och regeringen kunde bli föremål för domstolsprövning. Detta skulle ske genom befogenhet för Regeringsrätten att ompröva vissa förvaltningsbeslut.

I propositionen till rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 18) betonades att det var viktigt att relativt snabbt skapa en generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Den nya prövningsmöjligheten, rättsprövning, skulle utformas som ett komplement till redan befintliga prövningsmöjligheter. En riktlinje för utvecklingen på längre sikt borde dock vara att man områdesvis övervägde i vilken mån man kunde ersätta den överprövning som sker i administrativ ordning med domstolsprövning. En fortsatt översyn av författningar var därför nödvändig (nämnda prop. s. 18).

5.2 Rättsprövande instans

Enligt 1 § rättsprövningslagen gäller att rättsprövning endast kan utföras av Regeringsrätten. I förarbetena (prop. 1987/88:69 s. 19) uttalades att lagstiftningen på förvaltningsområdet ibland innehåller termer och begrepp som delvis skall få sitt innehåll genom avvägningar av politisk natur. Vanskliga gränsdragningsfrågor mellan vad som är rättsliga och sköns-

mässiga bedömningar kunde därför uppkomma och att föreskriva hur gränsen skulle dras var inte möjligt i en generell reglering. Den rättsbildning som skett vid tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet och för vilken Regeringsrätten var prejudikatinstans kunde dock ge ledning. Detta talade för att just Regeringsrätten skulle få uppgiften att sköta rättsprövningen. Dessutom kunde rättsprövningsinstitutet samordnas med resningsinstitutet på ett smidigt sätt.

Av 6 § rättsprövningslagen framgår vilken sammansättning Regeringsrätten skall ha vid rättsprövning. Den innebär att Regeringsrätten är domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkelt slag. I annat fall skall minst fyra regeringsråd delta utom vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan om rättsprövning. Vid sådana beslut räcker det med tre regeringsråd.

5.3 Vissa förutsättningar för rättsprövning

En förutsättning för att möjligheten till rättsprövningen skall stå öppen är att ett beslut annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning. Genom denna begränsning undantas från möjlighet till rättsprövning sådana förvaltningsbeslut som någon annan domstol kan pröva. Enligt propositionen (s. 35) tar uttrycket sikte inte bara på vanligt överklagande till domstol, t.ex. kammarrätt utan också på andra möjligheter till domstolsprövning i ordinär ordning, t.ex. stämning enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Just detta förhållande förelåg i notisfallen RÅ 1991 not. 315 och 1992 not. 532 där Regeringsrätten avvisade ansökningar om rättsprövning av Statens arbetsgivarverks beslut i pensionsfrågor då dessa kunde komma under prövning av Arbetsdomstolen. I fallet RÅ 1990 not. 302 avvisades ansökan om rättsprövning av beslut om luftfartscertifikatkontroll, vilket kunde komma under domstolsprövning i samband med beslut om återkallelse av certifikatet eller begränsning av detta. I RÅ 1991 not. 296 avvisades ansökan om rättsprövning av beslut angående tillstånd att sända närradio då detta prövats av domstol på ordinär väg.

Att ett beslut kan bli föremål för domstolsprövning genom resningsinstitutet hindrar däremot inte att rättsprövning kan ske. Omvänt gäller att möjligheten till rättsprövning inte påverkar möjligheterna till prövning genom resning.

En ytterligare förutsättning för att rättsprövning skall kunna ske är att ett beslut inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning. Det betyder att alla möjligheter till överklagande måste ha uttömts. Rättsprövning av lägre instansers beslut kan således inte ske.

Se exempelvis RÅ 1990 not. 133 där Regeringsrätten avvisade ansökan om rättsprövning av Kemikalieinspektionens beslut, vilket hade kunnat överprövas av regeringen samt RÅ 1992 not. 73 där ansökan om rättsprövning av beslut av kammarrätt avvisades då kammarrätt inte var högsta instans.

5.4 Tillämpningsområdet för rättsprövningsinstitutet

Rättsprövningslagen gäller beslut i förvaltningsärenden. Det skall alltså vara fråga om ett beslut i ett särskilt fall. Normbeslut, dvs. beslut om föreskrifter faller således utanför tillämpningsområdet (prop. 1987/88:69 s. 34).

I notisfallet RÅ 1992 not. 229 avvisades en ansökan om rättsprövning av en skrivelse från Miljödepartementet angående Koncessionsnämndens handläggning av ett miljöskyddsärende, då skrivelsen endast innefattade ett upplysande svar till en privatperson och inte något beslut. I RÅ 1992 not. 546 gällde målet en skrivelse, från Socialstyrelsen till en enskild läkare, i vilken redogjordes för vilka kategorier av läkare som var behöriga att utfärda vårdintyg för intagande i tvångsvård. Den enskilde läkaren som tidigare haft behörighet att utfärda sådana vårdintyg men nu inte omfattades av kategorin behöriga läkare ansökte om rättsprövning av Socialstyrelsens "beslut". Ansökan avvisades då Socialstyrelsen inte fattat beslut i ett särskilt förvaltningsärende.

En annan förutsättning för att rättsprövning skall kunna komma i fråga är att beslutet har meddelats av regeringen eller en förvaltningsmyndighet. Av propositionen till rättsprövningslagen framgår (s. 34) att begreppet förvaltningsmyndighet skall ha samma innebörd i rättsprövningslagen som det har i regeringsformen. Av 1 kap. 8 § RF framgår att det finns för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Som tidigare redogjorts för under avsnitt 2.3 faller de beslutande församlingarna utanför begreppet förvaltningsmyndighet. Likaså hänförs under begreppet förvaltningsmyndighet inte heller rättssubjekt som är organiserade i privaträttslig form. Härav följer att beslut som fattats av enskilda organ (bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF), exempelvis AB Svensk Bilprovning eller AB Svensk Exportkredit, inte kan bli föremål för prövning enligt rättsprövningslagen.

I notisfallet RÅ 1988 not. 485 avvisades ansökan om rättsprövning då det överklagade beslutet rörande bodelning härrörde från domstol och inte från förvaltningsmyndighet.

Vad Regeringsrätten enligt 1 § rättsprövningslagen har att pröva är om "avgörandet i ärendet" strider mot någon rättsregel. I uttrycket avgörande ligger att rättsprövning inte kan ske av beslut i handläggningsfrågor o.d. utan att sådana beslut prövas endast i samband med rättsprövning av det beslut varigenom ett förvaltningsärende avslutas.

Rättsprövningslagen gäller endast beslut i sådana förvaltningsärenden som rör "något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF". Det första lagrummet avser föreskrifter som rör enskildas personliga ställning samt deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, alltså civilrättsliga normer. Det andra lagrummet avser föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, alltså betungande offentligrättsliga normer. Föreskrifterna kan finnas i lag eller i någon regerings- eller myndighetsförfattning som har beslutats med stöd av riksdagens bemyndigande. Att man valde att anknyta till begreppen i 8 kap. regeringsformen istället för att använda Europakonventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter" berodde på att detta senare

begrepp var oklart till sin innebörd och inte lämpligen kunde införas i en svensk författningstext som skulle vara generellt tillämplig. I propositionen (s. 21) anförs att genom att anknyta till 8 kap. 2 eller 3 § RF täcker man med bred marginal in det som rimligen kan falla in under konventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter". De ärenden som kan bli föremål för rättsprövning kan exempelvis gälla olika slag av tillstånd, dispenser, förbud m.m. Ärenden som faller utanför lagens tillämpningsområde är exempelvis tjänstetillsättningsärenden, ärenden om statsbidrag i olika former samt utlämnande av allmänna handlingar hos regeringen (nämnda prop. s. 34, 35).

I praxis har förekommit ett antal rättsfall där ansökan om rättsprövning avvisats då det aktuella förvaltningsbeslutet inte rört förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF.

Se exempelvis RÅ 1990 ref. 14, not. 331, 332, 333 och 334 samt RÅ 1991 not. 36, 37 och 38 vilka alla gällde rättsprövning i ärenden om antagning till högre utbildning. Regeringsrätten fann att beslut av Besvärsnämnden för högskoleutbildning om att enskild inte skulle antas till sökt utbildning inte rörde förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF, då högskoleutbildning är frivillig och sådan utbildning ställs till förfogande för enskilda som uppfyller behörighetsvillkoren. I detta avseende får antagningsreglerna uppfattas som en för den enskilde gynnande reglering, då de endast är en närmare precisering av den förmån som ställs till förfogande.

RÅ 1990 ref. 69 gällde beslut av rektor om ändrad tjänstgöring för en lärare. Beslutet ansågs som ett arbetsledningsbeslut och rörde därför inte förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF varvid ansökan om rättsprövning avvisades.

RÅ 1991 not. 314, 457 och 547 gällde alla ansökan om rättsprövning av beslut angående tjänstetillsättningar vid universitet respektive högskola. Ansökningarna avvisades då ärenden rörande tjänstetillsättningar inte rör sådant förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF.

RÅ 1990 ref. 87 , RÅ 1991 not. 553 samt RÅ 1992 not. 151 gällde rätt att ta del av handlingar hos regeringen. Ansökningarna avvisades då besluten inte rörde förhållanden som avses i 8 kap. 2 och 3 § RF. Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras istället av bestämmel-

ser i tryckfrihetsförordningen och faller därmed utanför tillämpningsområdet för 8 kap. 3 § RF.

RÅ 1992 not. 487 gällde rätt att sätta upp vägmärke för att visa vägen till en marknad. Trafiksäkerhetsverket hade avslagit en sådan begäran från en privatperson. Regeringsrätten avvisade ansökan om rättsprövning då ärendet inte rörde förhållande som avses i 8 kap. 2 § RF och ej heller 3 § då denna endast avser ingrepp i enskildas förhållanden och inte gynnande föreskrifter, exempelvis rätt att få sätta upp upplysningsmärken.

Ett antal rättsprövningsärenden har gällt rätt till bidrag eller olika former av lån av det allmänna. Sådana ärenden kan inte bli föremål för rättsprövning då det rör sig om regleringar som är gynnande för den enskilde.

Se exempelvis RÅ 1990 not. 344 angående statliga bostadslån, not. 378 angående ersättning för kostnader i samband med besök på arbetsförmedling, not. 406 angående rätt till kostnadsfritt korrespondensmaterial enligt förordning om statsbidrag till svensk undervisning i utlandet, not. 471 angående bostadslån, RÅ 1991 not. 389 angående eftergift av statens fordran för rättshjälpskostnader, not. 549 angående statsbidrag till privat skola samt not. 550 om utbildningsbidrag för UD-anställds barn. I samtliga fall har ansökan om rättsprövning avvisats.

Ytterligare en förutsättning för att beslut skall kunna rättsprövas är att beslutet innebär myndighetsutövning gentemot den enskilde. Termen myndighetsutövning används bl.a. i 11 kap. 6 § tredje stycket RF för att avgränsa de fall då det krävs lagstöd för att överlämna förvaltningsuppgifter till privata rättssubjekt. Beträffande innebörden i termen hänvisades i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 397) till lydelsen av 3 § i den äldre förvaltningslagen (1971:290). Enligt detta lagrum omfattade begreppet myndighetsutövning "utövande av befogenhet till att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Även den nya förvaltningslagen (1986:223) bygger på denna innebörd av begreppet myndighetsutövning. Någon definition av begreppet togs emellertid inte in i lagen. I förarbetena till rättsprövningslagen sägs att genom kravet på att beslutet skall innebära myndighetsutövning undantas sådana beslut som endast innefattar ett partsbesked. Med partsbesked menas ståndpunkter som myndigheter intar

när de företräder det allmänna som part i civilrättsliga och liknande förhållanden, t.ex. beslut att häva ett köp, att säga upp ett hyresavtal, att kräva betalning för en fordran, att avslå begäran om betalningsanstånd, att avböja ett ackordserbjudande eller att vägra betala skadestånd (prop. 1987/88:69 s. 35).

I följande rättsfall har Regeringsrätten avvisat ansökan om rättsprövning med hänvisning till att de aktuella förvaltningsbesluten inte omfattat myndighetsutövning mot enskild:

RÅ 1989 not. 307. En privatperson yrkade att regeringen skulle förbjuda en facklig blockad av hans företag samt att regeringen skulle ålägga fackföreningen att utge skadestånd till honom eller i andra hand att regeringen skulle utge skadestånd. Regeringen ansåg att frågan om förbud mot blockad och skadeståndsskyldighet för fackförening avsåg rättstvist som skulle avgöras av domstol varför detta inte kunde upptas till prövning. Yrkandet om skadestånd från staten avslogs. Regeringsrätten avvisade ansökan om rättsprövning då regeringens beslut att inte uppta yrkandena om förbud mot blockad och skadeståndsskyldighet för fackförening till prövning inte var att anse som ett beslut i förvaltningsärende, som innebar myndighetsutövning, samt regeringens beslut att avslå yrkandet om skadestånd från staten endast var ett besked från staten som motpart att den inte ansåg sig skadeståndsskyldig.

RÅ 1991 not. 278 och RÅ 1992 not. 213. Ansökan om rättsprövning av beslut av regeringen om försäljning av fast egendom tillhörig Allmänna arvsfonden avvisades av Regeringsrätten, då sådana beslut inte innebär myndighetsutövning mot enskild utan beslut av det allmänna såsom fastighetsägare.

RÅ 1991 not. 546. Regeringens beslut att inte ompröva ett tidigare beslut om omplacering av arbetstagare på departement innefattade inte myndighetsutövning mot enskild utan endast ett besked till vederbörande, då någon allmän skyldighet att ompröva beslut inte förelegat. Ansökan om rättsprövning av regeringens beslut avvisades därför.

RÅ 1993 ref. 87. I beslut om bildande av naturreservat har täktverksamhet på bl.a. allmänt vattenområde förbjudits. Beslutet har inte ansetts innefatta myndighetsutövning mot företag, vilket redan innehaft tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln till täkt på visst område inom det vattenområde som omfattas av beslutet om bildande av naturreservat.

5.5 Undantag från tillämpningsområdet

I propositionen till rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 21) konstaterades att vissa beslut i ärenden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF knappast omfattas av Europakonventionens krav på tillgång till prövning och därför borde undantas från rättsprövning. En rad undantag uppställdes därför i 2 § rättsprövningslagen, vilken lyder:

> 2 § Lagen gäller inte beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.
>
> Lagen gäller inte heller
>
> 1. beslut av en arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd,
> 2. beslut om svenskt medborgarskap,
> 3. beslut om utlänningars vistelse i riket
> 4. beslut om värnpliktigas eller reservpersonals inkallelse eller tjänstgöring inom försvarsmakten,
> 5. beslut enligt lagen (1966:413) om vapenfri tjänst,
> 6. beslut som rör skatter eller avgifter,
> 7. beslut enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering eller beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering,
> 8. andra beslut enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel än sådana som avser återkallelse av tillstånd enligt 3 eller 4 §,
> 9. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3-5 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
> 10. beslut enligt lagen (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte, m.m.

Till följd av ändringar i lagen (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte, m.m. har riksdagen beslutat att 2 § rättsprövningslagen punkterna 9 och 10 skall ha följande lydelse (prop. 1993/94:176, bet. 1993/94:UU24, rskr. 1993/94:336).

> 9. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3-4 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
> 10. beslut enligt lagen (1991:341) om strategiska produkter.

Lagändringarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Undantag görs för beslut fattade av s.k. domstolsliknande nämnder, exempelvis Kriminalvårdsnämnden, Värnpliktsnämnden och Riksvärderingsnämnden. Till domstolsliknande nämnder hänförs först och främst nämnder vars sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Här kan hänvisas till att det i 2 kap. 9 § RF anges att vid prövning av tvångsomhändertagande av annan anledning än brott prövning av sådan domstolsliknande nämnd skall jämställas med domstolsprövning. Vid RF:s tillkomst anfördes i prop. 1973:90 s. 386 att sådana nämnder får betraktas som domstolar i Europakonventionens mening med hänsyn bl.a. till deras sammansättning, utredningsmöjligheter samt självständiga ställning i förhållande till regeringen och andra förvaltningsmyndigheter. Enligt förarbetena till rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 22 och 36) bör även arrendenämnd, hyresnämnd och övervakningsnämnd likställas med domstolar, då deras funktion, organisation, utredningsmöjligheter och självständiga ställning motsvarar i allt väsentligt vad som brukar utmärka en domstol. Detta trots att de är förvaltningsmyndigheter och det inte finns några formella krav på att den som tjänstgör som ordförande i dylika nämnder skall vara eller ha varit ordinarie domare. Huruvida de svenska domstolsliknande nämnderna uppfyller domstolskriteriet i Europakonventionen har ännu inte prövats i Strasbourg.

Här kan nämnas att man vid införandet av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård diskuterade lämpligheten i att administrativa frihetsberövanden prövades av domstolsliknande nämnder som de dåvarande utskrivningsnämnderna och Psykiatriska nämnden. I propositionen till lagen (prop. 1990/91:58 s. 179 f.) anfördes bl.a. att i fråga om dessa nämnder fanns vid deras behandling av ärenden ingen rätt för den enskilde till muntlig förhandling samt förekom mellan utskrivningsnämnderna och sjukhusen en gemenskap till vilken det inte fanns någon motsvarighet på domstolssidan. Mycket talade för att nämnderna uppfyllde Europakonventionens krav på domstolsprövning men redan risken för att en prövning i nämnd i ett visst fall inte skulle uppfylla konventionens krav var ett motiv för reformer. Frågor om psykiatrisk tvångsvård handläggs därför sedan lagens ikraftträdande den 1 januari 1992 av förvaltningsdomstol.

Det skall även erinras om att Domstolsutredningen i sitt betänkande, Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106), påpekade att det var tveksamt om Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnderna kunde godtas som domstolar i Europakonventionens mening. Utredningen föreslog därför att alla frågor om frihetsberövande som nämnderna handlägger istället bör handläggas av tingsrätt som första instans. Vidare föreslogs att övervakningsnämnderna skulle i sin helhet avskaffas då deras kvarvarande arbetsuppgifter lämpligen kunde handhas av frivårdsmyndigheterna. I departementspromemorian, Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34), diskuterades frågan om hyres- och arrendenämndernas vara eller inte vara. Man framhöll i promemorian att inriktningen borde vara en total integration av hyres- och arrendemålen i de allmänna domstolarna, men stannade för att föreslå en administrativ samordning mellan nämnderna och tingsrätterna på de orter där nämnderna finns. Nämnderna skall enligt förslaget även fortsättningsvis utgöra egna myndigheter. Regeringen delade uppfattningen i promemorian och anförde i propositionen Upphörande av Bostadsdomstolen m.m. (prop. 1993/94:200 s. 49 och 52) att hyresnämnderna och arrendenämndernas verksamhet på sikt skall föras över till de allmänna domstolarna. En förutsättning för detta är emellertid att den materiella lagstiftningen på hyres- och arrendeområdet reformeras så att den rättegångsordning som gäller för vanliga tvistemål blir tillämpbar. Några konkreta förslag läggs därför inte fram i nämnda proposition. Riktlinjerna för en överflyttning av hyres- och arrendemål till de allmänna domstolarna har fastställts av riksdagen (bet. 1993/94:JuU31, rskr. 1993/94:431).

> Från praxis rörande undantag från rättsprövningslagen kan nämnas fallet RÅ 1992 not. 635 där ansökan om rättsprövning av beslut fattat av Buss- och taxivärderingsnämnden avvisades då lagen inte gäller beslut av sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Beträffande övriga undantag nämndes till en början att utlänningsärenden inte borde kunna överprövas av Regeringsrätten. I propositionen anfördes bl.a. att antalet ärenden av detta slag var mycket stort och att det var angeläget att sådana ärenden avgjordes snabbt. Det var dessutom klart att en utlännings rätt att uppehålla sig i en stat inte anses vara en "civil

rättighet" enligt Europakonventionens artikel 6. Att undanta dessa ärenden stod därför inte i strid med konventionen (prop. s. 22).

> En rad ärenden om rättsprövning av beslut rörande utlänningars vistelse i Sverige har avvisats av Regeringsrätten, se exempelvis RÅ 1988 not. 608, 631 och 632 och RÅ 1989 not. 108 och 197.

Andra typer av beslut som inte omfattas av rättsprövningslagen är sådana som har inslag av utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. Enligt propositionen bör domstolar inte lämpligen göra sådana prövningar. Detta gällde framförallt krigsmaterielärenden. Vissa beslut i sådana ärenden omfattas dock av rättsprövningslagen, nämligen beslut om återkallelse av tillstånd för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel enligt 3 och 4 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Att undantag gjorts för beslut om återkallelse av tillstånd i dessa ärenden beror på bedömningen att Europakonventionen, enligt exempelvis det tidigare nämnda Pudas-fallet, kräver domstolsprövning av sådana beslut.

Slutligen kan nämnas att rättsprövningslagen inte omfattar beslut som rör skatter eller avgifter. Detta undantag har gjorts för att inte tillämpningsområdet skall vara vidare än Europakonventionen kräver.

> Från praxis hos Regeringsrätten kan nämnas att i RÅ 1990 ref. 109 avvisades talan mot beslut om kommunal byggnadslovstaxa, i RÅ 1990 not. 427 avvisades talan mot beslut enligt lantmäteritaxan och i RÅ 1992 not. 565 avvisades talan mot beslut i ärende om befriande från dispensavgift enligt bilavgaslagen då rättsprövningslagen inte är tillämplig på beslut om skatter eller avgifter.

5.6 Domstolsprövningens omfattning

I förarbetena till rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 23-24) anfördes att Regeringsrätten i rättsprövningsärenden skall pröva om ett förvaltningsbeslut står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Överprövningen bör inriktas på frågor om rättsenlighet men Regeringsrätten bör också kunna överpröva den faktabedömning och bevisvärdering som ligger till

grund för tillämpningen av föreskrifter. Däremot skulle prövningen inte avse en tillämpning av Europakonventionens artiklar, då dessa inte var en del av den svenska rättsordningen. Vidare skulle prövningen omfatta om det förekommit något formellt fel i själva förfarandet som kunde ha påverkat utgången i ärendet, t.ex. att en part inte fått rätt att ta del av uppgifter innan beslutet meddelats eller om förvaltningsbeslutet uppfyller grundlagens krav på saklighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen (1 kap. 9 § RF). I propositionen förutsattes att prövningen skulle variera mellan de olika ärendetyperna beroende på hur reglerna på olika områden är utformade. En del regler är utformade så att överprövningen i Regeringsrätten kunde bli lika omfattande som prövningen i administrativ ordning, t.ex. vid återkallande av tillstånd på vissa skäl som anges i en författning eller om någon enligt tillämpliga bestämmelser skall anses lämplig att erhålla ett tillstånd. Andra regler kan vara utformade så att den beslutande myndigheten har rätt att välja mellan flera lagligen tänkbara alternativ, alltså göra en lämplighetsprövning. I sådana fall bör rättsprövningen göras mer försiktigt och endast omfatta om beslutet ryms inom myndighetens handlingsfrihet. Departementschefen påpekade också att det i sådana fall skulle ske en rättsprövning med "beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär" (nämnda prop. s. 24).

Det kan erinras om att det i departementspromemorian, Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige, (Ds Ju 1986:3), föreslagits en ren laglighetsprövning av förvaltningsbeslut och gjorts jämförelser med kommunalbesvärsinstitutet. Då det ifrågasattes av remissinstanserna om en sådan prövning var tillräcklig för att fylla Europakonventionens krav utvidgades i propositionen omfattningen av prövningen. Lagrådet gjorde bedömningen att förslaget i propositionen om att prövningen skulle omfatta även faktabedömning och bevisvärdering samt om det förekommit formella fel vid förfarandet samt om beslutet fyllde RF:s krav på saklighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen gav en domstolsprövning som borde kunna motsvara konventionens krav (prop. 1987/88:69 s. 234). Lagrådet anförde vidare att förhållandet att rättsprövningen inte omfattade myndigheternas fria skön låg i linje med den domstolsprövning som sker i Danmark och Norge.

För år 1989 finns tre stycken rättsfall som visar svårigheterna att dra någon klar gräns mellan vad som är prövningsbart eller inte i rättsprövningsärenden.

RÅ 1989 ref. 16 gällde avslagsbeslut om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen. Regeringsrätten redogjorde i sitt avgörande för förarbetena till rättsprövningslagen samt konstaterade sedan att för att förvärvstillstånd skulle kunna vägras med stöd av jordförvärvslagen krävdes att det var av särskild betydelse från regionalpolitisk synpunkt att sysselsättningen på orten främjades samt att den aktuella egendomen behövdes för det ändamålet. Myndigheterna hade härvidlag stor handlingsfrihet att bestämma inom vilka områden det var angeläget att genom jordförvärvspolitisk styrning främja sysselsättningen. Frågan om det var av särskild betydelse från regionalpolitisk synpunkt att sysselsättningen i den aktuella orten främjades var således en politisk lämplighetsfråga som Regeringsrätten inte kunde pröva. Om ett avslagsbeslut i jordförvärvsärende var så felaktigt att grundlagens saklighetskrav inte kunde anses uppfyllt, borde dock enligt Regeringsrätten ett sådant beslut kunna upphävas genom rättsprövning. Det ankom vidare på Regeringsrätten att pröva de omständigheter som låg till grund för regeringens bedömning att fastigheten behövdes för att främja sysselsättningen på orten. Det var då närmast frågan om en grannfastighet till den aktuella fastigheten hade behov av ytterligare mark. Regeringsrätten konstaterade där att regeringen inte felbedömt fakta eller överskridit gränserna för den handlingsfrihet som jordförvärvslagen medger. Regeringens beslut stod därför fast.

Även i RÅ 1989 ref. 95 redogjordes för vad som kunde anses vara laglighets- respektive lämplighetsfrågor. Ärendet gällde antagande av detaljplan för bostäder. De klagande gjorde i rättsprövningsärendet gällande att planhandlingarna inte redovisade förslagets konsekvenser i den grad som PBL föreskriver, att den formella hanteringen uppvisade brister samt att planförslaget kränkte deras enskilda rätt och förstörde deras boendemiljö. Vad beträffade invändningen om formella brister fann Regeringsrätten inte visat att beslutet stred mot de bestämmelser i PBL som reglerar vad en plan skall innehålla eller hur planen formellt skall hanteras. Vad gällde bestämmelserna om vilka intressen som skulle beaktas vid utformningen av en detaljplan var de i stor utsträckning allmänt hållna och lämnade myndigheterna en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet. Vissa avvägningar mellan olika intressen t.ex. på grundval av bestämmelserna i 2 kap. PBL var sådana politiska lämplighetsfrågor som inte omfattades av Regeringsrättens rättsprövning. Däremot ankom det på Regeringsrätten att pröva om regeringens beslut stod i överensstämmelse med 3 kap. PBL om

byggnaders placering och utformning. Vad som här framkommit i målet kunde inte anses utvisa att regeringen felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna lämnat. Beslutet stod därför fast.

En prövning av ett förvaltningsbeslut måste i vissa fall inbegripa en bedömning av om en föreskriven intresseavvägning har gjorts, t.ex. enligt expropriationslagen.

I RÅ 1989 ref. 96 konstaterade Regeringsrätten att olika intressen hade gjorts gällande, kommunens behov av mark för industriändamål och lantbrukares behov av marken för jordbruksverksamhet, och att regeringen i sitt beslut gjort en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet. Därvid hade regeringen funnit att det varken från allmän eller enskild synpunkt förelåg något hinder för expropriation. Regeringsrätten anförde att om en intresseavvägning som gjorts är av endast formell natur eller är osaklig eller partisk bör detta kunna leda till att beslutet efter rättsprövning upphävs. I det aktuella målet förekom inget som visade att så var fallet. Beslutet om expropriationstillstånd stod därför fast.

Vid omprövning av beslut av övervägande lämplighetskaraktär har Regeringsrätten prövat om beslutet ligger inom den handlingsfrihet som beslutsmyndigheten tillerkänts i föreskrift.

Ett exempel på detta är RÅ 1992 not. 130 där länsstyrelsen avslagit en begäran från en enskild part om att få omföra ädellövskog till annan skog, då länsstyrelsen inte funnit "särskilda skäl" att medge undantag från ädellövskogslagen. Regeringen fastställde beslutet. Regeringsrätten fann att undantag kunde medges enligt den aktuella lagen om det fanns särskilda skäl. Denna bestämmelse gav myndigheterna en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet. Då regeringen inte överskridit gränserna för denna handlingsfrihet fastslog Regeringsrätten att beslutet skulle stå fast.

I vissa ärenden har Regeringsrätten i sin prövning försökt att fastställa innebörden i vissa begrepp, vilka haft avgörande betydelse för utgången i målen.

I RÅ 1990 ref. 59 gällde frågan förvärvstillstånd för köp av jordbruksfastighet vilket avslagits av regeringen under åberopande att på

fastigheten drevs ett utvecklingsbart lantbruksföretag och att förvärvaren saknade sådana yrkeskunskaper som krävdes för att driva lantbruksföretaget. I ansökan om rättsprövning gjorde sökandena gällande att ett utvecklingsbart lantbruksföretag inte kunde bedrivas på fastigheten. Med anledning härav konstaterade Regeringsrätten att frågan om lantbruksföretaget var utvecklingsbart var av avgörande betydelse. Regeringsrätten redogjorde för vad som enligt jordförvärvslagens förarbeten kunde hänföras till begreppet "utvecklingsbart företag" och fortsatte sedan med en granskning av de faktiska omständigheterna i målet, såsom fastighetens storlek, beskaffenhet, byggnadsbestånd m.m. Regeringsrätten sammanfattade slutligen att vid en samlad bedömning av i målet föreliggande uppgifter kunde det inte anses med tillräcklig grad av säkerhet ge vid handen att den egendom som sökandena förvärvat var sådan att den kunde drivas som ett utvecklingsbart lantbruksföretag. Då regeringens beslut således stred mot jordförvärvslagen upphävdes detta.

I RÅ 1992 ref. 29 var det frågan om innebörden i begreppet "här i riket bedriva försäkringsrörelse". Målet rörde ett på Cypern registrerat försäkringsbolag som saluförde livförsäkringar i Sverige utan att inneha koncession för sin verksamhet. Försäkringsinspektionen förelade bolaget vid vite att upphöra med sin verksamhet i Sverige. Beslutet fastställdes av regeringen. Regeringsrätten anförde att det vare sig av lagen om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige eller förarbetena till lagen framgick vad som skulle förstås med uttrycket "här i riket bedriva försäkringsrörelse". Regeringsrätten fann att bolagets verksamhet i huvudsak var inriktad på svenska kunder och att bolaget drivit verksamhet i Sverige, bl.a. genom distribuering av en broschyr till ett stort antal svenska hushåll, på så sätt att de varit skyldiga att ha tillstånd för sin verksamhet. Regeringens beslut skulle därför stå fast. Två regeringsråd var skiljaktiga och anförde att en från utlandet mot personer bosatta i Sverige riktad reklamkampanj för försäkringar, som meddelas av ett bolag i utlandet, inte kunde anses innefatta ett drivande av försäkringsrörelse i Sverige.

Även rättsfallet RÅ 1993 ref. 44 ger en god bild av omfattningen av rättsprövningen. Ärendet gällde tillåtligheten av ett minikraftverk i Kalixälvens vattenområde. Regeringen fann att det sökta vattenföretaget skulle medföra mer än en obetydlig miljöpåverkan och förklarade därför detta, med stöd av vattenlagen och naturresurslagen, som otillåtligt. Regeringsrätten uttalade att prövningen av frågan om minikraftverket förorsakar "endast obetydlig miljöpåverkan" avser uteslutande frågor om tolkningen och tillämpningen av en lagregel. I prövningen ingår inte någon form av lämplighetsöverväganden.

Regeringsrätten redogjorde härefter för motiven till den aktuella lagregeln och fann slutligen att det tilltänkta vattenföretaget skulle komma att förorsaka en påtaglig inverkan på miljön varför det inte kunde tillåtas.

I några rättsfall har Regeringsrätten gjort en omfattande prövning av om det förekommit några formella fel vid ett ärendes handläggning, vilka kan ha påverkat utgången i målet.

Här kan nämnas RÅ 1991 ref. 85 vilket gällde en byggnadsnämnds beslut att anta en detaljplan för ett område för att möjliggöra uppförande av flerbostadshus på mark som i gällande plan var avsedd för parkändamål. Regeringen hade fastställt planen, medan Regeringsrätten upphävde regeringens beslut då planbeslutet borde fattats av kommunfullmäktige och inte av byggnadsnämnd då det rörde ärende av större vikt. Även RÅ 1991 ref. 93 rörde handläggningen av ett planärende. Här fann Regeringsrätten att det inte funnits förutsättningar för att tillämpa s.k. enkelt planförfarande vilket innebär att planförslag utsänds för samråd med vissa myndigheter i kommunen men att det inte ställs ut för allmänheten. Planförslaget var inte av rutinkaraktär eller av ringa intresse för allmänheten varför detta skulle ställts ut på vanligt sätt. Regeringsrätten upphävde regeringens beslut. Slutligen kan nämnas RÅ 1992 not. 161 där Regeringsrätten biföll ansökan om rättsprövning i mål rörande beslut om strandskydd. Länsstyrelsen upphävde strandskyddet för fyra stycken fastigheter avseende kvartersmark och småbåtshamn. Naturvårdsverket överklagade och ansåg att det fanns skäl att bibehålla strandskyddet. Regeringen fann att strandskyddet skulle bestå avseende kvartersmarken men inte avseende område för hamn. Regeringsrätten ansåg att regeringens beslut, vilket innebar att strandskyddet infördes på de fyra planerade tomterna, var att anse som en inskränkning i markägarnas rådighet över sin mark. Det rörde sig därför om myndighetsutövning gentemot enskilda. Regeringen hade fattat sitt beslut utan att markägarna beretts tillfälle att yttra sig. Detta utgjorde ett klart brott mot den allmänna principen om kommunikationsskyldighet varför regeringens beslut upphävdes.

Rättsprövningen är inte begränsad till beslut som innebär att sakfrågan i ett ärende avgjorts, utan även avvisningsbeslut hos förvaltningsmyndigheterna kan komma att rättsprövas. Ett stort antal ärenden hos Regeringsrätten har rört frågan huruvida sökanden är att anse som sakägare eller inte.

Prövningen i RÅ 1991 ref. 80 och RÅ 1992 not. 122 gällde huruvida personer berördes av ny detaljplan på sätt att de kunde betecknas som sakägare, RÅ 1992 not. 568 huruvida intresseorganisation kunde vara sakägare i ärende angående koncession för högspänningsledning, RÅ 1990 ref. 75 huruvida granne var att anse som sakägare i ärende rörande tillstånd av Koncessionsnämnden till utökning av verksamhet vid järnverk samt RÅ 1993 ref. 14 huruvida granne kunde ha besvärsrätt i mål angående beviljat rivningslov som inte stred mot detaljplan. Rättsfallet RÅ 1990 ref. 75 är också intressant ur en annan synvinkel. I ärendet framkom nämligen nya omständigheter i Regeringsrätten vilken fann att det inte var hinder att beakta dessa. De nya omständigheterna gjorde att regeringens avvisningsbeslut framstod som felaktigt och upphävdes. Ett regeringsråd var skiljaktigt och ansåg att bedömningen inte kunde omfatta nya omständigheter i Regeringsrätten. Slutligen kan också nämnas rättsfallet RÅ 1993 ref. 97 av vilket framgår att vid överklagande av ett länsstyrelsebeslut enligt miljöskyddslagen angående tillstånd till bergtäkt har enskilda personer såsom ägare till en närbelägen fastighet haft rätt att till grund för sitt överklagande även åberopa att beslutet stred mot allmänna intressen. Då Koncessionsnämnden i det överklagade ärendet inte prövat huruvida allmänna intressen kränkts av tillståndet upphävdes beslutet av Regeringsrätten.

I propositionen om förlängning av rättsprövningslagens tillämpning (prop. 1990/91:176) togs vissa processuella frågor upp till behandling. Dessa hade påtalats av företrädare för Regeringsrätten och rörde ramen för processen i domstolen. Av rättsprövningslagen 1 § i dess dåvarande lydelse framgick nämligen att prövningen skulle omfatta om ett förvaltningsbeslut står i överensstämmelse med gällande rättsregler. I nämnda prop. s. 9 f. påtalades att det torde vara orealistiskt att Regeringsrätten skulle generellt pröva om ett avgörande stred mot någon av alla gällande rättsregler. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen kunde inte anses innebära att domstolen ex officio skulle göra en totalinventering i fråga om ett besluts laglighet. Prövningen borde därför endast avse det som sökanden anser brista beträffande ett besluts rättsenlighet. Genom lagen (1991:1825) om ändring i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut tillades i 1 § att Regeringsrätten skulle pröva om ett avgörande stred mot någon rättsregel *på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.*

5.7 Förfarandet

Överprövning i Regeringsrätten kan enligt 1 § rättsprövningslagen ske på begäran av en enskild part i ett förvaltningsärende. Av propositionen (1987/88:69 s. 26 och 34) framgår att begreppet "enskild part" skall ha samma innebörd som det har i förvaltningslagen. Med enskild menas alltså inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner som har fått avslag på ansökan om expropriation eller förköp. Undantagsvis kan emellertid ett allmänt organ ha ställning som en enskild, exempelvis då ett beslut rör staten eller kommun i deras egenskap av fastighetsägare. I propositionen erinrades om att Europakonventionen inte ger rättssäkerhetsgarantier för andra än enskilda. Någon anledning att ge allmänna organ rätt att ansöka om rättsprövning fanns därför inte.

> I rättsfallet RÅ 1992 not. 53 hade en kommun av vattendomstol respektive länsstyrelse fått tillstånd enligt vattenlagen, naturvårdslagen och naturresurslagen till markavvattning. Regeringen inskränkte på talan av Naturvårdsverket de givna tillstånden. Regeringsrätten avvisade kommunens ansökan om rättsprövning då kommunen inte kunde anses vara enskild part i ärendet då kommunen tagit initiativ till vattenåtgärderna i det allmännas intresse och inte i egenskap av fastighetsägare.

Endast den som har ett visst intresse i saken skall kunna ansöka om rättsprövning. Vederbörande skall ha varit sökande, klagande eller annan part i förvaltningsärendet. Begreppet part skall enligt motiven (nämnda prop. s. 26) ges samma betydelse som begreppet har i förvaltningsrätten. Regeringsrätten har i ett antal ärenden avvisat ansökningar om rättsprövning med hänvisning till att den sökande personen inte varit part i förvaltningsärendet.

> Bl.a. har i ärendena RÅ 1989 not. 437, RÅ 1991 not. 279 samt RÅ 1992 not. 531 angående förvärvstillstånd vid köp av jordbruksfastighet ansökan om rättsprövning avvisats då sökandena inte varit parter i jordförvärvsärendet utan endast fört talan såsom ägare till grannfastigheter till den aktuella fastigheten.

Enligt 3 § rättsprövningslagen skall ansökan om rättsprövning ges in direkt till Regeringsrätten. Av förvaltningsprocesslagen (1971:291) som tillämpas på rättskipningen i Regeringsrätten följer att en ansökan skall vara skriftlig och uppfylla vissa ytterligare krav beträffande form och innehåll (3 och 4 §§). Ansökan skall vidare ha kommit in till Regeringsrätten inom tre månader från dagen för beslutet. Följden av att en ansökan kommer in för sent är enligt 6 § förvaltningsprocesslagen att saken inte tas upp till prövning utan avvisas. En tidsbegränsning ansågs nödvändig dels för att undvika att enskilda, då nya förhållanden inträffar i ett ärende efter en tid, i första hand vänder sig till Regeringsrätten istället för att vända sig till beslutsmyndigheten som kan göra en omprövning och dels för att undvika de svårigheter som uppstår om man skall utreda ärenden i vilka beslut meddelats för länge sedan (prop. 1987/88:69 s. 28).

Genom lagen (1991:1825) om ändring i lagen om rättsprövning tillades i 3 § att i ansökan om rättsprövning skall anges på vilket sätt sökanden anser att ett avgörande strider mot någon rättsregel och vilka omständigheter han vill åberopa till stöd för detta. Detta för att avgränsa ramen för processen i Regeringsrätten (se prop. 1990/91:176 s. 9 f.).

Några särskilda regler om att den som kan begära rättsprövning av ett beslut skall underrättas om denna möjlighet i samband med beslutet finns inte. Enligt motiven (nämnda prop. s. 29) ansåg man att kunskap om rättsprövningen kommer att "spridas snabbt i vida kretsar" och att myndigheterna har en viss service- och upplysningsskyldighet enligt förvaltningslagen. Det var därför inte nödvändigt med regler om fullföljdshänvisning.

Av förvaltningsprocesslagen följer att förfarandet i Regeringsrätten är skriftligt om inte domstolen bestämmer annat. Regeringsrätten får hålla muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (9 § andra stycket FPL). I propositionen (s. 28-29) diskuterades behovet av muntlighet i rättsprövningsförfarandet. Frågan om krav på muntlig förhandling hade då inte prövats av de europeiska organen. Departementschefen uttalade att konventionstexten i artikel 6 inte kunde tas till intäkt för ett absolut krav på muntlig för-

handling inför domstol. Förvaltningsprocesslagens regler befanns därför vara tillfyllest. I samband med att rättsprövningslagens giltighetstid år 1991 skulle förlängas var frågan om muntligt förfarandet igen uppe till diskussion (prop 1990/91:176). Lagrådet uttalade då att artikel 6 i Europakonventionen allmänt torde ha tolkats så att den ger en part rätt till muntlig förhandling inför domstol. De fall som föranlett osäkerhet hade enligt Lagrådet främst gällt rätten att, efter ett muntligt förfarande i första instans, påfordra en ny muntlig förhandling i överinstansförfarandet. Lagrådet ansåg att en rätt till muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet borde skrivas in i lagen så snart som möjligt. I propositionen förordades dock ingen särlösning i fråga om möjligheterna till muntlig förhandling.

Numera har frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet varit föremål för prövning i Europadomstolen. Som nämnts i föregående kapitel under avsnitt 4.9 har Sverige i målet Fredin II mot Sverige fällts för kränkning av artikel 6 i Europakonventionen, då Regeringsrätten i ett rättsprövningsmål vägrat den klagande muntlig förhandling. Till frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsärenden återkommer vi under våra överväganden, avsnitt 8.10.5.

5.8 Konsekvensen av Regeringsrättens prövning

Generellt sett gäller att om Regeringsrätten vid prövning av ett förvaltningsbeslut finner att detta strider mot en rättsregel, rätten skall vara skyldig att upphäva beslutet. Dock gäller inte detta om det är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet. Denna sistnämnda regel infördes genom lagändring (1991:1825) i samband med att rättsprövningslagens giltighetstid förlängdes. Regeringsrätten kan inte sätta annat beslut i det upphävdas ställe. Prövningen är alltså kassatorisk.

Om det behövs ett nytt beslut istället för det upphävda återförvisar Regeringsrätten ärendet till den myndighet som meddelat det överprövade beslutet. Genom återförvisningen får man en garanti för att ett nytt beslut kommer till stånd utan att den enskilde måste exempelvis ansöka om ett

tillstånd på nytt. Ibland är det onödigt att Regeringsrätten kombinerar ett upphävande med återförvisning. Detta kan exempelvis vara fallet då ett beslut av en förvaltningsmyndighet, vilket innebär ett förbud, föreläggande eller liknande ingripande, upphävs helt och hållet av Regeringsrätten.

5.9 Uppgifter om antalet rättsprövningsärenden

Statistiska uppgifter rörande antalet rättsprövningsärenden t.o.m. år 1993 ger följande bild.

År *1988* (lagen trädde i kraft den 1 juni det året) avgjordes sex ansökningar om rättsprövning, varav fem stycken avvisades och en ansökan lämnades utan bifall.

År *1989* avgjordes 30 ansökningar om rättsprövning, varav en ansökan lämnades utan åtgärd, åtta stycken avvisades, en ansökan bifölls och resterande 20 ansökningar lämnades utan bifall.

År *1990* avgjordes 48 ansökningar om rättsprövning, varav 22 stycken avvisades, fyra ansökningar bifölls och resterande 22 ansökningar lämnades utan bifall.

År *1991* avgjordes 66 ansökningar om rättsprövning, varav 23 stycken avvisades, en ansökan avskrevs, fem ansökningar bifölls och resterande 37 ansökningar lämnades utan bifall.

År *1992* avgjordes 47 ansökningar om rättsprövning, varav 16 stycken avvisades, två ansökningar bifölls och resterande 29 ansökningar lämnades utan bifall.

År *1993* avgjordes 56 ansökningar om rättsprövning, varav 26 stycken avvisades, fyra ansökningar bifölls och resterande 26 ansökningar lämnades utan bifall.

5.10 Avslutning

I regeringskansliet övervägs för närvarande vissa ändringar rörande rättsprövningslagen. Övervägandena rör bl.a. om prövningen av vissa ansökningar om rättsprövning kan flyttas ned till kammarrätt. En sådan nedflyttning hänger samman med att man överväger om prövningen av ansökningar om resning och återställande av försutten tid kan göras av kammarrätt istället för av Regeringsrätten. Rättsprövning och de extraordinära rättsmedlen ligger varandra nära, varför det är mest ändamålsenligt att en och samma instans har möjlighet att tillämpa de olika prövningsinstituten.

Beträffande de extraordinära rättsmedlen har riksdagen som vilande antagit regeringens förslag till ändring av 11 kap. 11 § RF (prop. 1993/94:116, bet. 1993/94:KU36, rskr. 1993/94:359). Ändringen innebär att det öppnas en möjlighet att genom lag bestämma att lägre domstolar än Regeringsrätten får bevilja resning och återställande av försutten tid inom förvaltningsrätten. I den nämnda propositionen (s. 23) anfördes att det inte kunde bli aktuellt att föra ner beslutsfunktionen om de särskilda rättsmedlen till länsrätt samt att det inte kan bli fråga om att tillåta en lägre förvaltningsdomstol än Regeringsrätten att bevilja t.ex. resning av regeringsbeslut.

Beroende på den närmare utformningen av i vilka fall kammarrätt skall kunna pröva ansökningar om resning kan det således bli aktuellt att även vissa mål om rättsprövning flyttas ned till samma instans.

6 EG-rätt

6.1 Inledning

EG-rättens regler om domstolsprövning av förvaltningsbeslut är inte kodifierade i någon speciell författning, utan måste hämtas ur många olika källor med sinsemellan olika valör och ursprung. Några regler framgår av EG:s primära rätt, dvs. fördragen om de tre gemenskaperna. Andra regler får man söka i EG:s sekundära rätt och kanske främst i rådsförordningar. Ytterligare normer har formulerats av Gemenskapsdomstolen, som hämtar stöd för sina avgöranden inte bara från gemenskapsrätten utan också från medlemsstaternas rätt[1] och från gemensamma rättsåskådningar exempelvis om grundrättigheter.[2] Beskrivningen av dessa heterogena normer försvåras i övrigt av att EG:s förvaltningsrätt och förvaltningsprocessrätt för närvarande befinner sig i ett mycket dynamiskt utvecklingsskede. Den rättsliga bilden är således komplex och kan inte med anspråk på någon fullständighet beskrivas i detta avsnitt. Vad som kan presenteras här är därför inte mer än några enstaka exempel, som förhoppningsvis är belysande.[3]

---

[1] Se domen den 12 juli 1957 i fallet Algera m.fl./Gemeinsame Versammlung, verbundene Rechtssachen 7/56 och 3-7/57, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 1957 s. 83.

[2] Se domen den 17 december 1970 i målet Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle, Rechtssache 11/70, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 1970 s. 1125 och domen den 14 maj 1974 i målet Nold/Kommission, Rechtssache 4/73, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 1974 s. 491.

[3] I övrigt hänvisas till den rikliga litteraturen på området. Se t.ex. Henry G. Schermers, Denis F. Waelbroeck: Judicial Protection in the European Communities. 5th ed., Deventer 1992. Jürgen Schwarze: Europäisches Verwaltungsrecht, Band I, II, Baden-Baden 1988; dens., European Administrative Law, London 1992.

6.2 EG:s primära rätt

Ur EG:s primära rätt kan såsom exempel på regler om prövning av förvaltningsbeslut genom EG:s domstolar nämnas tre bestämmelser i *EEG-fördraget*. För det första får enligt *artikel 173 andra stycket* varje fysisk eller juridisk person föra (ogiltighets-)talan hos Gemenskapsdomstolen mot beslut, som riktats till honom, och mot beslut, som (även om det fått formen av förordning eller av beslut riktat till någon annan person) direkt och personligen berör honom. Enligt *artikel 175 tredje stycket* EEG-fördraget får för det andra fysisk eller juridisk person hos Gemenskapsdomstolen föra passivitetstalan mot Rådet och Kommissionen, om dessa i strid mot fördraget har underlåtit att till den klagande rikta en annan rättsakt än en rekommendation eller ett yttrande. För det tredje kan gemenskapernas tjänstemän föra talan i tjänste- och disciplinärenden hos Första instansens domstol och eventuellt hos Gemenskapsdomstolen enligt *artiklarna 179 och 168 a* EEG-fördraget i förening med gemenskapernas tjänstemannastatut.

I detta sammanhang bör också nämnas Gemenskapsdomstolens dom den 10 april 1984 i målet Großherzogtum Luxemburg/Europäisches Parlament.[4] 1983 beslutade det Europeiska parlamentet att vissa förändringar skulle genomföras avseende uppdelningen av parlamentets arbete på de tre arbetsorterna Strasbourg, Brüssel och Luxemburg och att dessa förändringar skulle få vissa konsekvenser för arbetsvillkoren för parlamentets tjänstemän. Medlemsstaten Luxemburg förde ogiltighetstalan mot parlamentets beslut med yrkande att beslutet skulle upphävas. Gemenskapsdomstolen prövade Luxemburgs talan i sak och biföll yrkandet. Av domen framgår emellertid inte, på vilken grund rätten egentligen ansåg sig ha kompetens att pröva Luxemburgs talan. Rättsfallet har därför tolkats så att Gemenskapsdomstolen med utgångspunkt i en allmän rättsstatsprincip har uttryckt ett generellt krav att varje bindande rättsakt av gemenskaperna måste kunna överklagas.[5]

---

[4] Rechtssache 108/83, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 1984 s. 1945.

[5] Michael Schweitzer, Waldemar Hummer: Europarecht, 4. Aufl., Frankfurt am Main 1993, s. 119 med fotnoter 425, 406 (s. 115), och 51 (s. 32) med ytterligare hänvisningar.

Något annorlunda inriktning har *artikel 172* EEG-fördraget[6]. Enligt denna får rådet i en förordning, som beslutas på grundval av fördraget, alltså i sekundär EG-rätt, ge Gemenskapsdomstolen prövningsrätt enligt närmare föreskrifter i förordningen i fråga om tvångsmedelsbeslut, som fattas enligt förordningen. Denna möjlighet utnyttjas inom transport- och konkurrensrätten.[7]

6.3 EG:s sekundära rätt

6.3.1 Rådsförordningar

I EG:s sekundära rätt förekommer emellertid också föreskrifter om domstolsprövning av förvaltningsbeslut av en helt annan karaktär: I direktiv eller förordningar kan föreskrivas normer för prövning av förvaltningsbeslut genom *medlemsstaternas* förvaltningsmyndigheter och domstolar. Sådana föreskrifter kan finnas på rättsområden, för vilka uppgiften att meddela normer ankommer på gemenskaperna och uppgiften att verkställa normerna ankommer på medlemsstaterna. En sådan situation finner man bl.a. på tullrättens område: Normgivning är gemenskapernas sak, men gemenskaperna har inga egna tullmyndigheter. Tullrättens förvaltningsmässiga genomförande ankommer på medlemsstaternas tullmyndigheter, vilket leder till frågan, huruvida gemenskapernas normgivning påverkar medlemsstaternas normgivning om sina myndigheters förfarande och därmed också om domstolsprövning av medlemsstaternas tullrättsliga förvaltningsbeslut.

---

[6] Se även artikel 144 Euratom-fördrag.

[7] Exempel på bestämmelser med sådant innehåll finns i artiklarna 14-16 i rådets förordning (EEG) nr 4064/89 av den 21 december 1989 om kontroll av företagskoncentrationer, EGT 1989 L 395/1, artiklarna 22-24 i rådets förordning (EEG) nr 1017/68 av den 19 juli 1968 om tillämpning av konkurrensregler på transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar, EGT 1968 L 175/1, och artiklarna 19-21 i rådets förordning (EEG) nr 4056/86 av den 22 december 1986 om detaljerade regler för tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget på sjöfarten, EGT 1986 L 378/4. Alla tre förordningar finns intagna i prop. 1991/92:170, bilaga 1, s. 434-466 (bilagor 4-6 till EES-lagen). Se även exemplen i Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann: Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 3 (Artikel 110-188), 4. Aufl., Baden-Baden 1991, s. 4531.

Gemenskapskompetens för tullrättslig normgivning finns bl.a. enligt artiklarna 28 och 113 EEG-fördraget. Denna kompetens har rådet utnyttjat för en förordning om en tullkodex för gemenskaperna.[8] Förordningen antogs den 12 oktober 1992 och gäller fr.o.m. den 1 januari 1994. Den är således en ny normgivningsprodukt. Den avser vidare ett kärnområde av gemenskapernas verksamhet, och den har tillkommit efter grundliga förarbeten. Förmodligen får den antas vara ett väl avvägt uttryck för gemenskapernas aktuella policy i prövningsfrågan. Förordningens föreskrifter om rättsmedel skall därför återges och kort kommenteras:

Titel VIII - Rechtsbehelf

Artikel 243

(1) Jede Person kann einen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der Zollbehörden auf dem Gebiet des Zollrechts einlegen, die sie unmittelbar und persönlich betreffen.

Einen Rechtsbehelf kann auch einlegen, wer bei den Zollbehörden eine Entscheidung auf dem Gebiet des Zollrechts beantragt hat, aber innerhalb der Frist nach Artikel 6 Absatz 2 keine Entscheidung erhalten hat.

Der Rechtsbehelf ist in dem Mitgliedstaat einzulegen, in dem die Entscheidung getroffen oder beantragt wurde.

(2) Ein Rechtsbehelf kann eingelegt werden:

a) auf einer ersten Stufe bei der von den Mitgliedstaaten dafür bestimmten Zollbehörde;

b) auf einer zweiten Stufe bei einer unabhängigen Instanz; dabei kann es sich nach dem geltenden Recht der Mitgliedstaaten um ein Gericht oder eine gleichwertige spezielle Stelle handeln.

Artikel 244

Durch die Einlegung des Rechtsbehelfs wird die Vollziehung der angefochtenen Entscheidung nicht ausgesetzt.

Die Zollbehörden setzen jedoch die Vollziehung der Entscheidung ganz oder teilweise aus, wenn sie begründete Zweifel an der Rechtsmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung haben oder wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte.

Bewirkt die angefochtene Entscheidung die Erhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben, so wird die Aussetzung der Vollziehung von

---

[8] Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1992 L 302/1. Med rättelse i Amtsblatt 1993 L 79/84.

einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht. Diese Sicherheitsleistung darf jedoch nicht gefordert werden, wenn eine derartige Forderung aufgrund der Lage des Schuldners zu ernsten Schwierigkeiten wirtschaftlicher oder sozialer Art führen könnte.

Artikel 245
Die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens werden von den Mitgliedstaaten erlassen.

Artikel 246
Dieser Titel gilt nicht für Rechtsbehelfe, die zur Aufhebung oder Änderung einer Entscheidung eingelegt werden, die von den Zollbehörden auf der Grundlage des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts getroffen wurde.

Titel VIII - Rättsmedel

Artikel 243
(1) Mot beslut av tullmyndighet på tullrättens område får envar, som direkt och personligen är berörd av beslutet, anföra besvär.

Besvär får anföras även av den som hos tullmyndighet har begärt ett beslut på tullrättens område, men inte erhållit ett beslut inom den i artikel 6 andra stycket nämnda fristen.

Besvär skall anföras i den medlemsstat, i vilken beslutet har fattats eller begärts.

(2) Besvär får anföras:

a) i ett första steg hos den tullmyndighet, som medlemsstaterna bestämmer;

b) i ett andra steg hos en oberoende instans; därvidlag får det i enlighet med medlemstaternas gällande rätt vara fråga om en domstol eller ett likvärdigt särskilt organ.

Artikel 244
Anförande av besvär uppskjuter inte verkställighet av det överklagade beslutet.

Tullmyndigheterna skall dock skjuta upp verkställighet av beslutet helt eller delvis, om myndigheterna har skäl till tvekan att det överklagade beslutet är rättsenligt eller om obotlig skada skulle kunna uppkomma för den berörde.

Medför det överklagade beslutet uttag av in- eller utförselavgifter, skall uppskov med verkställighet beviljas om säkerhet ställs. Sådan säkerhet får dock inte krävas, om kravet på grund av gäldenärens situation skulle medföra allvarlig svårighet av ekonomisk eller social natur.

Artikel 245
Rättsmedelsförfarandets detaljer regleras av medlemsstaterna.

Artikel 246
Denna titel gäller inte för besvär, som anförs med yrkande om upphävande eller ändring av beslut, som av tullmyndigheterna fattats på straffrättsliga grunder eller enligt föreskrifter om ordningsförseelser.

Det bör noteras att dessa bestämmelser är intagna i en rådsförordning, vilket betyder att de är bindande för medlemsstaterna utan transformerande akt och att de är bindande så som de är intagna i förordningstexten. Medlemsstaterna skall på grundval av artikel 245 tullkodex meddela kompletterande bestämmelser och de skall också på grundval av artikel 243 (2) a) och b) i sin interna normgivning utpeka de myndigheter och instanser, hos vilka besvär skall anföras. I övrigt står innehållet i tullkodex' titel VIII inte till medlemsstaternas disposition. Modifiering av norminnehållet i titeln i syfte att få överensstämmelse till stånd med befintliga nationella förvaltningsprocessuella normer är inte godtagbar.

Vad sedan gäller artikel 243 är i punkten (1) särskilt anmärkningsvärt att överklagbarheten av tullbeslut regleras i en *generalklausul*: Utan inskränkande förbehåll för eventuellt avvikande nationell lagstiftning stadgas att alla beslut på tullrättens område skall vara överklagbara.

Vidare är anmärkningsvärt ur svenskt perspektiv att en möjlighet ges i punkten (1) andra stycket att föra talan mot passivitet. Beträffande fristen får läggas till att artikel 6 andra stycket inte föreskriver någon bestämd frist utan överlåter åt medlemsstaterna att i sin nationella normgivning reglera denna fråga.

Ur punkten (2) kan noteras att *förnyad prövning i (minst) två steg* måste kunna påkallas inte bara för någon viss beslutskategori utan för allt som kan klassificeras som beslut i generalklausulens mening: Det skall för det första enligt a) finnas en möjlighet till *intern* omprövning inom tullmyndighetsorganisationen och därjämte skall det för det andra finnas en möjlighet till *extern* omprövning enligt b). Denna andra omprövning skall ske hos en "oberoende instans", som enligt sista ledet i b) enligt medlemsstatens

interna normer kan vara en domstol eller ett med domstol *likvärdigt* särskilt organ. Vilka rekvisit som skall vara uppfyllda för att ett sådant organ skall anses "gleichwertig", alltså likvärdigt en domstol, anges inte. Även i detta avseende är medlemsstaternas interna normer avgörande. Men det förtjänar påpekas att det enligt punkten b) inte vore tillräckligt med ett organ, vars organisation eller beslutsformer uppvisar likheter med domstolars organisation eller beslutsformer. Termen "gleichwertig", "likvärdigt" anger högre krav.

Tullanpassningsutredningen har haft till uppdrag (Dir. 1993:78) att lämna förslag till den nationella lagstiftning som vid ett svenskt medlemskap i EU behövs för att komplettera EG:s tull- och tullfrihetsförordningar. Utredningen har helt nyligen lämnat betänkandet Tullagstiftningen och EG (SOU 1994:89). I betänkandet konstateras bl.a. att ett inträde i EU kommer att innebära att EG:s tullkodex (nr 2913/92/EEG av den 12 oktober 1992) och tillämpningskodex (nr 2454/93/EEG av den 2 juli 1993) blir en del av svensk rätt och att den nuvarande svenska tullagstiftningen till stora delar kommer att falla bort. I vissa delar kommer det dock även i fortsättningen att krävas nationella svenska bestämmelser. I betänkandet föreslås att tullkodexen och tillämpningskodexen kompletteras med bestämmelser i nya svenska författningar: tullag, tullförordning och lag respektive förordning om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan. Tullanpassningsutredningen föreslår inga ändringar i den nuvarande instansordningen vid överklagande av tullmyndigheters beslut. Således bör även i fortsättningen lokala tullmyndigheters beslut enligt tullagstiftningen och, såvida inte annat särskilt föreskrivits, även övriga beslut överklagas hos Generaltullstyrelsen, vars beslut överklagas till kammarrätten eller regeringen. I utredningens förslag till ny tullag införs en möjlighet till intern omprövning av beslut om tull hos den tullmyndighet som fattat ett sådant beslut som första instans. Beträffande möjligheten att föra talan mot tullmyndighet som inte fattat beslut inom föreskriven tid föreslår utredningen inga nationella bestämmelser med anledning av artikel 243 i tullkodexen. Utredningen anför i betänkandet (s. 152) att införande av rättsfiguren "överklagande av myndighets underlåtenhet att fatta beslut" är en fråga som berör hela förvaltningsrätten och inte endast tullrätten. Att utreda denna fråga faller inte inom Tullanpassningsutredningens direktiv. Vidare anför

man att några gällande bestämmelser om speciella tidsfrister för fattande av beslut på tullverksamhetens område inte finns i svensk rätt varför artikel 6 andra stycket i tullkodexen kommer att sakna tillämpning i Sverige.

6.3.2 Direktiv

Enligt artikel 189 EEG-fördraget skall ett direktiv med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat men överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Medlemsländerna är alltså bundna av att ett visst resultat skall uppnås till en given tidpunkt men kan själva besluta form och metod inom ramen för den nationella rätten.

Som exempel på EG-direktiv som föreskriver normer för prövning av förvaltningsbeslut genom medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter och domstolar kan nämnas första banksamordningsdirektivet av den 12 december 1977 (77/780/EEG). Direktivet rör rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut. Av artikel 13 i direktivet följer att medlemsstaterna skall svara för att beslut, som rör kreditinstitut och som fattas med stöd av lagar och andra författningar, utfärdade i enlighet med direktivet, kan prövas av domstol. En möjlighet till domstolsprövning skall finnas också för fall då inget beslut har fattats inom sex månader från det en auktorisationsansökan, som innehåller alla de uppgifter som krävs enligt gällande bestämmelser, har givits in.

Liknande regler om möjlighet till domstolsprövning av såväl beslut om auktorisation som de fall då beslut inte fattats inom sex månader från en ansökan om auktorisation finns i EG:s direktiv om drivande av fondföretag (85/611/EEG) och EG:s försäkringsdirektiv (73/239/EEG).

Av de ovan nämnda direktiven följer alltså att medlemsstaterna skall garantera att den enskilde har rätt till domstolsprövning rörande vissa förvaltningsbeslut. Därutöver skall staterna också garantera att domstolsprövning finns i de fall behöriga myndigheter underlåter att fatta beslut inom en viss tid. De nämnda direktiven har införlivats i svensk rätt

genom lagstiftningsåtgärder föranledda av EES-avtalets ikraftträdande. Hur Sverige löst frågan om rätt till domstolsprövning enligt dessa direktiv återkommer vi till under våra överväganden avsnitt 8.12.2.

6.4 EG:s konkurrensregler

Slutligen skall nämnas något om EG:s konkurrensregler, vilka bl.a. innehåller bestämmelser om att förvaltningsbeslut skall fattas inom viss tid. Konkurrensreglerna ligger nämligen till grund för den nya svenska konkurrenslagen (1993:20) som trädde i kraft den 1 juli 1993. Efter förebild från EG:s konkurrensregler i artiklarna 85 och 86 EEG-fördraget och EES-avtalets motsvarande regler (artiklarna 53 och 54) förbjuds det i konkurrenslagen dels samarbete mellan företag som har till syfte att begränsa konkurrensen på den svenska marknaden eller som ger detta resultat, dels missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden. Från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag kan undantag ges. Sådant undantag kan medges för grupper av avtal som uppfyller förutsättningarna för enskilda undantag. För svenskt vidkommande har regeringen i förordning beslutat om gruppundantag för vissa kategorier av avtal (SFS 1993:72-80). Vidare kan undantag medges i enskilda fall av Konkurrensverket. I EG:rätten och EES-avtalet finns ett speciellt invändningsförfarande i situationer rörande enskilda undantag. Enligt detta förfarande kan avtal som innehåller konkurrensbegränsningar som inte uttryckligen tillåts i gruppundantagsförordning anmälas till EG-kommissionen eller EFTA:s övervakningsmyndighet som har sex månader på sig att göra invändning mot avtalet. Görs ingen invändning inom den angivna tiden anses avtalet omfattas av gruppundantaget och är därmed beviljat. Ett liknande förfarande har införts i konkurrenslagen genom att Konkurrensverket skall fatta beslut med anledning av begäran om undantag inom tre månader från det anmälan kom in. Har beslut inte fattas inom den utsatta tiden anses undantaget beviljat (13 § KL).

7 Utländsk rätt och rättsjämförelse

Stats- och förvaltningsrätten hör till de rättsområden som i särskilt hög grad präglas av nationella politiska idéer och administrativa traditioner. "I sådana frågor söker varje stat att för sig själv, inom den ram, som de egna institutionerna och de egna livsvillkoren anger, att finna den rätta jämvikten mellan allmänna och enskilda intressen. Därav följer, att det sannolikt inte är möjligt att översätta vad som är praxis i ett land till förfaranden i ett annat; ändå är grundproblemet — förhållandet mellan den enskilde och förvaltningen — detsamma, och därför är det fördelaktigt att bedriva komparativa studier."[1] Med dessa ord motiverades rättsjämförande undersökningar under förarbetena till 1958 års förvaltningsreform i Storbritannien.[2] Kravet att bedriva förvaltningsrättsligt reformarbete på komparativ grundval är detsamma i Sverige i dag, och sannolikt är detta krav t.o.m. starkare nu och här än det var för 35 år sedan i Storbritannien. Dels har Europadomstolen genom sina avgöranden i anslutning till bl.a. Europakonventionens artikel 6 etablerat en gemensam europeisk standard i frågan om vissa förvaltningsrättsliga rättsgrundsatser, dels förutsätter även EES- och EG-rätten i åtskilliga avseenden likartade förvaltningsrättsliga regler i medlemsstaterna. Vi har därför låtit sammanställa redogörelser för allmänna förvaltningsrättsliga regler och för regler om kontroll och prövning av förvaltningsbeslut som gäller i våra nordiska grannländer Norge, Danmark och Finland samt i Storbritannien. Vi har vidare låtit utarbeta liknande redogörelser för domstolskontroll av förvaltningen i tre kontinentala rättsordningar, som vi fann särskilt intressanta: i Frankrike, Tyskland och Österrike. Redogörelserna återges i en bilaga till detta betänkande.

---

[1] Report of the [Franks] Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, Cmnd. 218 (1957), Part IV, Ch. 30, No. 408.

[2] Se om denna William Wade: Administrative Law, 6th ed., Oxford 1988 (repr. 1989), s. 911-919, och The Tribunals and Inquiries Act 1958.

Förvaltningsorganisationerna i de nordiska länderna skiljer sig från varandra. Man brukar tala om en västnordisk förvaltningstradition — i Norge och Danmark — och en östnordisk i Sverige. Finlands förvaltningsorganisation förenar element från både den väst- och den östnordiska traditionen. Den västnordiska traditionen ställer ministern och hans departement i centrum. Således bygger den danska ministerförvaltningen på principen att de ämbetsverk som sorterar under ministeriet är underställda de direktiv som chefen för vederbörande ministerium utfärdar. Ministern kan göras ansvarig för varje beslut i den underlydande förvaltningen och många förvaltningsfunktioner fullgörs inom ett ministerium. Den norska departementsförvaltningen liknar i många här relevanta avseenden den danska ministerförvaltningen. Den svenska organisationsmodellen ställer som bekant inte departementschefen utan regeringen i centrum; regeringen som kollektivt organ, inte en enskild departementschef eller annan regeringsledamot, kan i förekommande fall och med beaktande av de begränsningar som följer av RF ge direktiv till underlydande myndigheter. En liknande organisation med självständiga ämbetsverk finns även i Finland. Systemet är dock inte lika konsekvent genomfört som i Sverige. De finska ministerierna fungerar både som beredare av ärenden som skall avgöras på högre nivå och som förvaltningsorgan med självständig beslutanderätt. Den finländska centrala förvaltningsorganisationen förenar därför drag som mera renodlat förekommer i dels den svenska och dels den danska organisationen.

Både i Danmark och i Norge har de senare årtiondenas ökning av normgivningens intensitet och förvaltningsuppgifternas tilltagande omfång och komplexitet gjort det nödvändigt att flytta bort förvaltningsärenden från ministerie- respektive departementsnivån. Ärenden av större politisk vikt har förbehållits ministern och ministeriet respektive departementet. Rutinbetonade ärenden har däremot flyttats över till underordnade instanser. Likartat har det varit i Sverige; arbetsbelastningen på departementen har varit sådan att åtskilliga förvaltningsärenden har flyttats bort från regeringen och departementen till förvaltningsmyndigheter under regeringen. Organisationen under ministerierna respektive departementen har byggts ut i alla fyra nordiska länder, och åtskilliga av de nya organisationsenheterna har fått en relativt självständig ställning i för-

hållande till ministeriet respektive departementet — i Sverige inte minst genom det generella stadgandet i 11 kap. 7 § regeringsformen.

I alla fyra nordiska länder har det en längre tid funnits lagar som reglerar förvaltningsförfarandet. Dessa lagar är ganska lika varandra och innehåller bl.a. regler om jäv, information till parter, hörande av parter, motivering av beslut och besvärshänvisning.

Kontroll av förvaltningsbeslut sker i första hand genom om- och överprövning på olika nivåer *inom förvaltningsorganisationen*. Här ligger en tydlig tyngdpunkt i alla de undersökta ländernas kontroll- och prövningssystem. Om- eller överprövning inom förvaltningsorganisationen ankommer i åtskilliga fall på speciella organ med domstolsliknande organisation, sammansättning och förfarande. Exempel utgör anke-nämnderna i Danmark, tribunalerna i Storbritannien och de oberoende förvaltningssenaterna i Österrike. I alla dessa tre länder betonas dock att sådana speciella organ trots likheter med domstolar inte är domstolar i egentlig bemärkelse, utan att de utgör enheter inom förvaltningsorganisationen. Även i Frankrike förekom tidigare sådana speciella organisationsenheter, les conseils de préfecture, men dessa ombildades redan 1953 till förvaltningsdomstolar för att avlasta Conseil d'Etat. I liknande syfte har förslag skisserats i Österrike att ombilda de oberoende förvaltningssenaterna till förvaltningsdomstolar med uppgift att vara underinstans till Österrikes förvaltningsdomstol i Wien.[3]

Kontroll *genom domstolar* av förvaltningsbeslut kan därutöver påkallas i Danmark, Norge, Finland, Storbritannien, Frankrike, Österrike och Tyskland. I alla dessa länder är i princip förvaltningsbeslut generellt överklagbara till någon domstol — i Danmark, Norge och Storbritannien till allmänna domstolar, i Frankrike och Finland till förvaltningsdomstolar, i Österrike till förvaltnings- eller författningsdomstolen och i Tyskland som regel till förvaltningsdomstolar och subsidiärt till allmänna domstolar. Det kan emellertid finnas trösklar, t.ex. i form av krav på om- eller över-

[3] Se Verwaltungsgerichtshof: Tätigkeitsbericht für das Jahr 1993. Beschlossen von der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes am 25. Mai 1994, Wien, im Mai 1994, s. 11-15 (punkterna 4.2 och 4.3).

prövning inom förvaltningsorganisationen, vilka måste övervinnas, innan domstolsprövning kan äga rum. Förekomsten av särskilda förvaltningsmyndigheter för om- eller överprövning i Danmark, Storbritannien och Österrike uteslutar inte överklagbarheten till allmän domstol i Danmark och Storbritannien respektive förvaltningsdomstolen i Österrike, men kan ha betydelse för frågan, hur talan i förekommande fall skall föras. Kan domstolsprövning äga rum, förekommer i alla de här berörda sju länderna begränsningar vid prövningen såtillvida, som inte alla aspekter av skönsutövning i förvaltningsbeslut får eller brukar överprövas av domstolar. I vilken omfattning skönsutövning skall vara undantagen från domstolskontroll, anges på mycket olika sätt i de undersökta rättsordningarna och varierar i övrigt inom dessa beroende på ämnesområde. Två aspekter återkommer emellertid i alla här undersökta sju rättsordningar. För det första är domstolarnas legalitetskontroll överallt noggrann; förvaltningens skönsutövning skall i detalj överensstämma inte bara med lagens eller författningens ordalydelse utan också med det syfte, som utgör grundvalen för lagen eller författningen. För det andra får förvaltningens skönsutövning i de fall, i vilka den sker inom det fria utrymme, som lagen eller författningen ger förvaltningen, inte ske varje sig godtyckligt eller okontrollerbart. Förvaltningsbeslut som fattas av en minister eller av regeringen intar i de angivna sju länderna som regel inte någon principiell särställning vad överklagbarheten beträffar, men forumregler och tillåtlighetsrekvisit för domstolsprövning kan vara annorlunda utformade än forumregler och rekvisit för överprövning av förvaltningsbeslut som fattats av lägre myndighet. Även domstolsprövningens omfattning kan vara såtillvida mera begränsad eller annorlunda inriktad som regeringens eller ministerns skönsutövning i större omfattning än eljest kan vara undantagen från domstolskontroll.

I tre av de här undersökta rättsordningarna — i Frankrike, Österrike och Tyskland — förekommer speciella *rättsmedel mot* förvaltningsmyndighets *dröjsmål eller underlåtenhet* att fatta ett begärt förvaltningsbeslut. Idén att enskilda personer bör ges rättsskydd mot förvaltningens passivitet förverkligades i Frankrike redan på 1800-talet. Därifrån har idén spritt sig till andra europeiska stater. I Österrike och Tyskland fick den fotfäste under

mellankrigstiden. Skillnaderna mellan den franska lösningen å ena och lösningarna i Österrike och Tyskland å andra sidan är emellertid stora.

Den franska lösningen är lagtekniskt enkel: Efter viss tid fingeras ett beslut med viss innebörd — som regel avslag — föreligga, och den som är berörd av denna fiktion får överklaga beslutet med sedvanliga rättsmedel. Av förvaltningsdomstolarna handläggs målet som ett vanligt besvärsmål, trots att frånvaron av ett verkligen fattat beslut kan ställa problematiska krav på domstolens utredningskapacitet.

I Österrike och Tyskland arbetar man inte med fiktioner. De lagtekniska lösningarna är mera komplicerade än den franska lösningen och sinsemellan olika i de båda staterna. En grundläggande tanke återkommer emellertid i båda Österrike och Tyskland. Förvaltningsdomstolarna skall genom sin befattning med ärendet försöka förmå förvaltningen till aktivitet. Endast om försöken misslyckas, får domstolen besluta i saken, men då i förvaltningens ställe och liksom förvaltningen. Tvångsmedel i egentlig mening har förvaltningsdomstolarna varken i Österrike eller i Tyskland. Domstolarna kan avkräva förvaltningen att förklara sig, och i Tyskland kan förvaltningen eventuellt åläggas att betala rättegångskostnader. Men i både Österrike och Tyskland skall förvaltningen beredas tillfälle att fatta det underlåtna beslutet — inte bara en gång utan upprepade gånger och under förhållandevis lång tid, som kan anpassas till omständigheterna. Fattar förvaltningen ändå inte det begärda beslutet, kan förvaltningsdomstolarna i Österrike och Tyskland i förvaltningens ställe ta ställning till den enskildes begäran. Denna möjlighet utgör dock i båda staterna endast den sista — sällan begagnade — utvägen.

8 Överväganden och förslag

8.1 Allmänna utgångspunkter

I Sverige avgörs enligt gammal tradition en rad förvaltningsärenden, som berör den enskilde, i administrativ ordning, i en del fall slutligt av regeringen. Det som här gäller avviker från vad som är vanligt i en rad andra länder och delvis också från vad som visat sig vara innebörden av artikel 6 i Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter. Enligt denna artikel skall envar, när det gäller prövning av hans "civila rättigheter och skyldigheter", vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Utvecklingen har efter hand visat att Europadomstolen anser att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen. I varje fall tidigare har sådana frågor i Sverige ofta prövats av regeringen som sista instans utan annan möjlighet till domstolsprövning än genom resningsinstitutet, som dock av Europadomstolen inte har ansetts vara ett tillräckligt rättsmedel enligt artikel 6.

Svensk rätt innehåller — till skillnad mot bl.a. dansk och norsk rätt — inte någon generell regel om befogenhet för våra domstolar att pröva förvaltningsbesluts rättsenlighet. En motsvarighet hos oss utgör dock i viss mån det s.k. rättsprövningsinstitutet som infördes år 1988. Skälet till att detta infördes var just att säkerställa att svensk rätt står i överensstämmelse med de krav på rätt till domstolsprövning som uppställs i den ovan nämnda konventionen. Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut är emellertid ännu så länge tidsbegränsad och frågan om dess reglering är tillräcklig för att uppfylla konventionens krav på domstolsprövning är inte prövad av Europadomstolen.

Det har i och för sig länge pågått en utveckling i Sverige som inneburit att förvaltningsmyndigheters beslut i större omfattning får överklagas hos domstol. Förvaltningsrättsreformen år 1971, då länsdomstolarna tillskapades och kammarrättsorganisationen byggdes ut, utgjorde ett viktigt steg i denna utveckling. På senare år har särskilt strävanden att avlasta regeringen uppgiften att i sista instans pröva förvaltningsärenden lett till att allt fler ärendetyper överförts till domstolsprövning inom ramen för normal överklagandeordning. Utgångspunkten vid sådana överflyttningar av måltyper har varit att endast sådana överklaganden skall gå till regeringen som verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida.

Vi har under utredningens gång undersökt dels antalet överklaganden och dess hantering hos regeringen och dels antalet författningar i vilka föreskrivs en möjlighet för den enskilde att överklaga beslut till regeringen. Vad som då har framkommit tyder på att det i fråga om en lång rad överklagandeärenden, som kommer eller kan komma under prövning hos regeringen, alltjämt kan ifrågasättas om en sådan prövning verkligen bör vara en uppgift för regeringen eller om denna kan överföras till andra myndigheter eller domstolar.

Vårt uppdrag innefattar således att ta ställning till om den svenska domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bör förändras på så sätt att en mer generell möjlighet till domstolsprövning införs. Våra utgångspunkter kan därvid kortfattat sägas vara följande:

— I takt med att förvaltningen expanderat har den enskilde blivit alltmer beroende av förvaltningsbeslut på olika nivåer. Det kan röra sig om frågor om tillstånd till olika slags näringsverksamhet. Detta gör det angeläget att den enskilde har tillgång till en prövning också utöver den som sker hos förvaltningsmyndigheterna. Från den enskildes rättsskyddssynpunkt kan det betraktas som en fördel att prövningen i ärenden som berör honom slutligt ankommer på domstolar.

— Den andra utgångspunkten är att säkerställa att vår lagstiftning är anpassad till våra internationella åtaganden i fråga om rätt till domstolsprövning. Detta gäller såväl de krav på domstolsprövning som

uppställs i Europakonventionen som de krav på domstolsprövning som uppställs i vissa EG-direktiv. Ett medlemskap i den europeiska unionen EU kan leda till krav på att enskilda i ökad utsträckning skall ha rätt till domstolsprövning i ärenden som berör deras rättigheter.

— En annan grundläggande utgångspunkt för vårt arbete är att följa de riktlinjer för regeringens befattning med överklaganden som föreslogs redan 1984 genom propositionen 1983/84:120. Riktlinjerna fastställdes av riksdagen (bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250). Huvudtanken med riktlinjerna var att regeringen skulle befrias från att vara den myndighet som har att pröva överklaganden i ärenden där en politisk styrning av praxis inte var nödvändig eller önskvärd. Ett sätt att befria regeringen från överklaganden var att flytta prövningen av dessa från regeringen till förvaltningsdomstolarna, i fall då detta var ändamålsenligt. I riktlinjerna sägs att man vid en sådan överflyttning bör hålla fast vid principen att överklagandeärenden där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol medan ärenden där lämplighetsbedömningar dominerar skall prövas i administrativ ordning.

8.2 Prövning i allmän domstol

Besvärsinstitutet erbjuder i den svenska rätten den utan jämförelse viktigaste utvägen för den enskilde att få riktigheten av ett avgörande av en förvaltningsmyndighet prövad. Besvärsinstitutet avseende förvaltningsbeslut har i Sverige fått en utformning som skiljer sig från ordningen i de länder vi gjort jämförelser med, med undantag av Finland.

Vad gäller länder där de allmänna domstolarna har generell möjlighet att överpröva administrativa beslut har vi undersökt systemet i Norge, Danmark och Storbritannien. I dessa länder kan man konstatera att det i allmänhet öppnar sig två skilda vägar för den missnöjde, av vilka den ena är en administrativ prövning vid överordnade förvaltningsmyndigheter medan den andra — som regel endast öppen för rättsfrågor — är en överprövning i allmänna domstolar. Hos oss däremot har den som vill överklaga ett förvaltningsbeslut inget val. Lagstiftningen anvisar nämligen

i varje särskild situation, oberoende om målet rör rättsfrågor eller andra frågor, endast en väg. Denna väg leder antingen till en högre förvaltningsmyndighet och i sista hand till regeringen eller till förvaltningsdomstol.

Även i Sverige har från tid till annan diskuterats möjligheten att införa ett system där allmän domstol skulle ha behörighet att överpröva förvaltningsbesluts laglighet på samma sätt som i de ovan nämnda länderna. Flera skäl talar emellertid mot ett sådant system. Först och främst skulle detta te sig främmande mot bakgrund av den struktur vi har i den nuvarande ordningen. Den svenska ordningen vid prövning av överklaganden av förvaltningsbeslut har en historisk bakgrund som klart skiljer sig från övriga länders. Som nämnts i bakgrundsredogörelsen (avsnitt 2.1) var den gamla rätten att klaga hos kungen länge huvudprincipen i Sverige. I och med inrättandet av Regeringsrätten 1909 började en alternativ ordning växa fram, vilken fick till uppgift att avlasta regeringen överklagandeärenden. Senare inrättades ett mera heltäckande system med allmänna förvaltningsdomstolar och idag har vi ett fullt utbyggt system för överklagande via förvaltningsdomstolar som fungerar parallellt med den administrativa besvärsordningen. Successivt har alltfler överklagandeärenden i förvaltningsmål flyttats över från regeringen till förvaltningsdomstolarna. I de ovan nämnda länderna fastslogs däremot under 1800-talet att de allmänna domstolarna skulle ha rätt att överpröva förvaltningens beslut. Utvecklingen av domstolskontrollen i de allmänna domstolarna har därför lett till att det i dessa länder inte vuxit fram något system med förvaltningsdomstolar alls.

Det förefaller heller inte särskilt rationellt att inte utnyttja det redan utbyggda förvaltningsdomstolssystemet vid en utvidgning av prövning av förvaltningsbeslut. Tvärtom har det vid överflyttanden av ärendegrupper från regeringen till domstolar framstått som naturligt att sådan överflyttning skall ske till förvaltningsdomstolar. En sådan överflyttning ligger också väl i linje med den uttalade målsättningen att avlasta regeringen överklaganden och de principer för överflyttanden av dessa ärenden som skisserats i den tidigare nämnda propositionen angående regeringens befattning med besvärsärenden (prop. 1983/84:120).

Från praktisk synpunkt kan man också peka på att i de länder där de allmänna domstolarna överprövar förvaltningsbeslut är det många gånger oklart var man skall dra gränsen mellan laglighets- och lämplighetsprövning. Den senare prövningen faller till stora delar nämligen utanför de allmänna domstolarnas kompetens. En sådan gränsdragning — efter vilka principer den än görs — lämnar ofta utrymme för tvivelsmål och meningsskiljaktigheter vid tillämpningen i praxis. En ordning med överprövning i förvaltningsdomstolar genom förvaltningsbesvär omfattar däremot både rätts- och skönstillämpning, vilket ur den enskildes rättssäkerhetssynpunkt torde vara att föredra.

Sammantaget kan sägas att för svensk del framstår en ordning med överprövning av förvaltningsbeslut i allmänna domstolar som främmande och inte rationell. Stärkandet av den enskildes möjligheter till domstolsprövning sker istället bäst genom en vidgad möjlighet till prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

8.3 Överflyttning endast av speciella förvaltningsärenden?

Det minst ingripande alternativet för att vidga möjligheterna till domstolsprövning av förvaltningsbeslut vore att endast överflytta vissa speciella typer av ärenden från administrativ prövning till domstolsprövning, exempelvis ärenden om tillstånd att driva viss näringsverksamhet eller ärenden som berör äganderätten, såsom plan- och byggärenden. Dessa ärendetyper omfattas nämligen helt säkert av begreppet den enskildes civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen. Emellertid anser vi att det finns starka skäl att gå längre än så.

För det första är begreppet civila rättigheter och skyldigheter inte helt klart definierat till sin innebörd. Man bör därför undvika de gränsdragningsproblem som kan uppstå om man skall försöka plocka ut vissa ärenden som kan tänkas omfattas av detta begrepp. Man riskerar då att ärenden, som enligt Europakonventionens nuvarande praxis inte förefaller vara av den arten att de kräver domstolsprövning, kommer att kvarstå vid administrativ

prövning. Allteftersom de europeiska organen genom sin praxis utvecklar innebörden av artikel 6 måste den svenska lagstiftningen därefter ändras. Vi anser därför att en mera generell metod är att föredra.

För det andra är det oftast för den enskilde en fördel att få sitt ärende överprövat i en instans som ligger utanför systemet med förvaltningsmyndigheter, nämligen domstolar. Detta gäller såväl ärenden som berör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter som andra förvaltningsärenden. Vi anser att den enskildes rättssäkerhet stärks om han kan få ett förvaltningsbeslut överprövat av domstol. Det är därför viktigt att vi i svensk rätt på ett mera generellt sätt fastslår att den enskilde skall äga en rätt till domstolsprövning i förvaltningsärenden.

8.4 En generell lösning?

8.4.1 Inledning

Som framgått av vår bakgrundsteckning (avsnitt 2) finns idag två huvudtyper av instansordningar i förvaltningsärenden; en förvaltningsväg där regeringen eller någon förvaltningsmyndighet är slutinstans och en domstolsväg där Regeringsrätten i allmänhet är högsta instans. Kompetensfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna och regeringen eller annan förvaltningsmyndighet bygger på tanken att mål där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol medan mål där lämplighetsbedömningar dominerar prövas i administrativ ordning även efter överklagande. Denna princip har inte kunnat genomföras konsekvent utan på många områden är lagstiftningen utformad så att den prövning som skall göras har inslag av både rättsliga bedömningar och andra mera skönsmässiga bedömningar. Att det inte finns någon klar skiljelinje mellan ärenden där den rättsliga prövningen är det övervägande momentet och ärenden där skönsmässiga bedömningar dominerar har bl.a. konstaterats genom den undersökning av överklagandeärenden hos regeringen som utförts av Torbjörn Larsson inom ramen för denna utredning, (se bilaga 2). Således finns viktiga inslag av rättslig bedömning i en del typer av ärenden som regeringen eller någon förvaltningsmyndighet idag prövar som högsta instans. Å andra sidan

ligger åtskilliga tillämpningsfrågor som närmast kan karakteriseras som lämplighetsbedömningar hos förvaltningsdomstolarna.

Ibland kan det vara tillfälligheter eller historiska skäl som ligger bakom den nuvarande ordningen med överklagande förvaltningsvägen. I vissa fall har emellertid ordningen tillkommit efter principiella överväganden. På en del områden bygger nämligen lagstiftningen på att regeringen eller någon högre förvaltningsmyndighet med en speciell kompetens skall styra utvecklingen på det speciella området genom att pröva förvaltningsärenden som högsta eller enda instans. Detta förhållande står dock inte i överensstämmelse med kraven på domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen, såvitt förvaltningsärendet rör den enskildes "civila rättigheter och skyldigheter". Vi har därför övervägt olika alternativ för att införa en mera generell domstolsprövning av förvaltningsbeslut än den som idag återfinns inom ramen för rättsprövningsinstitutet.

8.4.2 Att ersätta regeringen som besvärsinstans med prövning i förvaltningsdomstolar

Enligt vår uppfattning måste man utgå ifrån att den prövning som idag sker i överklagandeärenden hos förvaltningsdomstolarna är sådan att den tillgodoser Europakonventionens krav på domstolsprövning. Den mest heltäckande lösningen på hur man skall anpassa lagstiftningen till konventionens krav vore därför att ersätta administrativa myndigheter, inklusive regeringen, med förvaltningsdomstolar som besvärsinstans. En sådan lösning har också den fördelen att man undviker gränsdragningsproblem. Emellertid har denna lösning hittills avvisats hos oss under anförande att det finns förvaltningsbeslut som inrymmer så starka inslag av lämplighetsbedömningar, intresseavvägningar eller politiska ställningstaganden att man ansett att en överprövning bör förbehållas regeringen eller en förvaltningsmyndighet med en speciell kompetens. För att närmare kunna ta ställning till i vilka ärenden det verkligen krävs ett ställningstagande från regeringens sida måste man först och främst ha klart för sig vilka funktioner en besvärsprövning skall fylla.

8.4.3 Regeringens funktion som överprövningsinstans

Det argument som vanligen ansetts som det tyngsta för rätten att överklaga till regeringen, är att prövningen av överklaganden är ett viktigt instrument för regeringens politiska styrning av förvaltningen. I ärenden som innehåller starka inslag av skön har det därför ansetts mest ändamålsenligt att denna prövning utförs i administrativ ordning. I prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärsärenden beskrevs prövningen av sådana ärenden i regeringen ha fyra funktioner.

Den viktigaste funktionen var att bereda den enskilde rättsskydd, dvs. att trygga en riktig och rättvis praxis. I nämnda proposition (s. 13) fann man att det inte fanns skäl att regeringen skulle vara besvärsinstans när prövningens huvudsakliga funktion var att tillgodose ett rättsskyddsbehov. Tvärtom kunde det betraktas som en fördel att prövningen i sådana fall ankom på domstolar eller andra myndigheter som har till uppgift att pröva ärenden självständigt utan politiska hänsyn.

Besvärsprövningen kunde också användas för politisk styrning av praxis (för att dirigera utvecklingen i praxis, ge praxis en viss profil eller styra utvecklingen i önskvärd riktning). Den politiska styrningen av praxis ansågs på vissa områden vara ett lämpligt komplement till de främsta instrumenten för styrning, nämligen fastställandet av normer i form av lagar och förordningar. Man anmärkte dock i propositionen att man bör tänka på att besvärsmöjligheten lätt får till följd att regeringen prövar inte bara sådana ärenden som är viktiga för utvecklingen av praxis utan också sådana där en styrning egentligen inte alls behövs.

Besvärsprövningen kunde också fylla funktionen av att vara ett dispensmedel, dvs. att regeringen i särskilda fall kunde göra undantag från förordningar eller föreskrifter som beslutats med stöd av regeringens bemyndigande. Dessutom ansågs besvärsprövningen bidra till att fylla ett informations- och kontaktbehov mellan statsråden och myndigheterna. Dessa båda funktioner utgjorde dock inte tillräckliga skäl för att besvärsprövningen borde vara en uppgift för regeringen (nämnda prop. s. 15).

Slutsatsen i propositionen blev således att det kunde vara ändamålsenligt att regeringen fungerade som besvärsinstans när det behövdes en politisk styrning av praxis, medan besvärsärenden där en sådan prövning inte var nödvändig eller önskvärd däremot i princip inte borde vara regeringsärenden.

8.4.4 Undersökning av överklagandeärenden hos regeringen

För att närmare utröna i vilken utsträckning som överklagande hos regeringen fungerar som ett instrument för politisk styrning av förvaltningen har inom ramen för denna utredning en undersökning gjorts av samtliga överklagandeärenden hos regeringen under första halvåret 1993. Därutöver har fyra länsstyrelsers hantering av sådana ärenden under samma tidsperiod granskats. Detta bl.a. för att utröna hur myndigheterna uppfattar regeringens styrning av praxis och vilka signaler som sänds från regeringen till myndigheterna och omvänt. Studien har varit inriktad dels på att undersöka regeringens och länsstyrelsernas ställningstaganden till ett antal enskilda överklaganden under en viss tid, dels på att beskriva den beslutsprocess som tillämpas vid överklaganden inom regeringskansliet och länsstyrelserna. Undersökningen finns i sin helhet redovisad under bilaga 2 till detta betänkande.

Sammanfattningsvis ger undersökningen stöd för tanken att det endast är i ett begränsat antal fall som överklagandeärenden verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Av det undersökta materialet framgår nämligen att den prövning av överklaganden som sker i regeringen i begränsad omfattning fungerar som ett politiskt styrinstrument. I undersökningen framkommer att det inte finns något tydligt samband mellan vilka ärenden som överklagas mest frekvent och vilka som är viktiga för den politiska styrningen. Många överklagandeärenden kan inte uppfattas som vare sig komplicerade eller politiskt intressanta. Ärendena är dessutom koncentrerade till i huvudsak två departement, Miljö- och naturresursdepartementet och Kommunikationsdepartementet.

I länsstyrelsernas fall gjordes liknande iakttagelser, dvs. att ett stort antal av de ärenden som överklagades till länsstyrelsen var koncentrerade till ett

begränsat sakområde samt att en stor mängd överklaganden inte hade någon principiell betydelse. Inte heller lämplighetsfrågorna var dominerande i särskilt många besvärsärenden.

Vid granskning av regeringens beslut i överklagandeärendena framkom att regeringen inte särskilt ofta bifaller överklagandena. I 12 % av ärendena ledde överklagandet till delvis eller helt bifall. Bifallsfrekvensen är dock inte alltid det bästa måttet på att den politiska styrningen behövs och fungerar. Vid bifall motiverar regeringen som regel sina beslut, i övriga fall underlåts detta i stor utsträckning. Vid granskning av regeringens motiveringar i besluten i överklagandeärendena framkom i undersökningen att juridiska bedömningar var vanligt förekommande. Bifall med en i huvudsak juridisk motivering hade getts i 33 % av de överklaganden som bifallits. Rena lämplighetsbedömningar torde således inte ha en fullt så framträdande roll i överklagandeärenden hos regeringen, som man kanske haft anledning att förvänta sig.

Vidare framgår av undersökningen att länsstyrelsernas uppfattning om betydelsen av regeringens beslut i överklagandeärenden som ett medel för att styra praxis på vissa områden var mycket oklar och splittrad. Vissa länsstyrelser uppfattade inte enstaka beslut eller motiveringar av regeringens beslut som särskilt viktiga signaler, medan andra länsstyrelser var mera uppmärksamma på regeringens utslag. Även inom regeringskansliet rådde delade meningar om regeringens roll som utbildare av praxis. På vissa departement menade man att regeringen i varje enskilt fall fattar ett unikt beslut som inte har någon prejudicerande verkan medan man på andra departement betonade regeringens roll som praxisformande organ, genom att via enskilda ärenden som i sig är unika utveckla en praxis hur lagstiftningen på olika områden skall tolkas.

Slutsatsen i den utförda undersökningen är att regeringen är överklagandeinstans i en mängd ärenden där det varken förekommer eller krävs någon politisk styrning av praxis. Vidare är slutsatsen att den tänkta styrningen av praxis i överklagandeärenden inte heller fungerar fullt ut på någon nivå.

8.4.5 Vår samlade bedömning av en generell lösning

Mot bakgrund av vad som framkommit av undersökningen om överklagandeärenden hos regeringen anser vi att man måste ifrågasätta om inte regeringen kan befrias från de flesta grupper av överklaganden som den nu har till uppgift att pröva. Det finns alltså i allmänhet inte skäl att just regeringen skall vara prövande instans annat än när det är behövs en politisk styrning av praxis.

Successivt har från regeringen till domstolarna överflyttats grupper av överklagandeärenden med huvudsaklig karaktär av rättstillämpning. Sådana överflyttningar övervägs också kontinuerligt inom de olika departementen. Vid en översiktlig undersökning av antalet författningar innehållande regler om överklagande till regeringen framkom dock att i drygt 400 författningar anvisades den missnöjde att överklaga förvaltningsbeslut till regeringen, (se avsnitt 3). Det skall dock anmärkas att ungefär hälften av dessa författningar är instruktioner för olika statliga myndigheter. I dessa instruktioner kommer till uttryck den allmänna principen att statliga förvaltningsmyndigheters beslut alltid får överklagas hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Som regel stadgas i instruktionerna att beslut av myndigheten i personalfrågor alltid får överklagas hos regeringen. Därav det stora antalet författningar som hänvisar till regeringsprövning. Därutöver finns dock en mängd var för sig små ärendegrupper av föga enhetlig karaktär, bl.a. frågor om avveckling av fideikomiss, frågor om permutation, frågor om utförsel av vissa elektroniska varor, frågor om befrielse från tull eller olika skatter, frågor om tillstånd att driva enskilda vårdhem eller adoptionshjälp, frågor om tillstånd till viss linjetrafik, frågor om undantag från regler om fordons beskaffenhet eller utrustning, frågor om tillstånd att driva trafikskola, frågor om koncession till renskötsel samt en rad olika ärenden om beviljande av bidrag till exempelvis skolor eller byggnadsverksamhet.

Emellertid prövar också regeringen vissa överklagandeärenden där det finns utrymme för avvägningsfrågor och lämplighetsbedömningar som ansetts böra ankomma på regeringen. Detta gör sig främst gällande i ärenden som bereds i Miljö- och naturresursdepartementet och Näringsdepartemen-

tet. I ärenden rörande frågor enligt naturvårdslagen, miljöskyddslagen, expropriationslagen, minerallagen samt ellagstiftningen (se prop. 1993/94: 162) ligger till grund för prövningen av förvaltningsärenden just avvägningar mellan olika intressen samt bedömningar av lämplighetskaraktär. Även av undersökningen av överklagandeärenden hos regeringen framkommer att i dessa ärenden är den skönsmässiga bedömningen påtaglig och frågan om den politiska styrningen aktuell.

Vi gör därför den bedömningen att vissa typer av ärenden även fortsättningsvis bör bedömas av regeringen som överprövningsinstans och inte av förvaltningsdomstolar. En generell överflyttning av samtliga överklagandeärenden från regeringen till förvaltningsdomstolar kan vi därför inte förorda. Emellertid bör utgångspunkten vid våra fortsatta överväganden vara att endast i de ärenden som oundgängligen måste prövas av regeringen skall möjligheten kvarstå för den enskilde att överklaga dit.

8.5 Påverkan på övriga styrmedel

Prövningen av överklaganden i regeringen kan som sagt utnyttjas för politisk styrning av praxis på vissa områden inom förvaltningen. Den form av politisk styrning som emellertid har störst betydelse är riksdagens eller regeringens fastställande av normer, dvs. lagar och förordningar. Man kan då fråga sig om en inskränkning i regeringens befogenheter att avgöra enskilda överklagandeärenden kan ha någon påverkan på dessa övriga styrmedel.

Regeringsformen innehåller inte några uttryckliga krav på att lagar eller förordningar skall vara av generell giltighet. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 203 f.) uttalade dock justitieministern att rättsregler skall vara generella föreskrifter och att det inte bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett konkret fall. Även en lag som blev tillämplig bara i något enstaka fall måste vara generellt utformad. Detta krav är uppfyllt om en lag avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets

av personer. Med denna uppfattning om lagbegreppet blev det enligt justitieministern inte möjligt för riksdagen att genom lag besluta i särskilt fall om angelägenhet i vilken avgörandet enligt gällande rätt ankom på regeringen, domstol eller annan myndighet.

En viktig spärr mot lagstiftning i enskilda fall följer också av 11 kap. 8 § RF, i vilken stadgas att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Bestämmelsen tillåter således inte att riksdagen i en vanlig lag bemyndigar sig själv att fullgöra rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Riksdagen kan inte heller kringgå stadgandet i 11 kap. 8 § genom att välja lagformen för ett beslut av rättskipnings- eller förvaltningskaraktär (jfr Strömberg, Håkan Normgivningsmakten, 2:a uppl. 1989 s. 34 f.).

I rättsfallet RÅ 1980 1:92 prövades just frågan, om vissa lagregler uppfyllde regeringsformens grundläggande krav på generell tillämpbarhet. Fallet gällde ändringarna i reglerna om företags rätt till förlustutjämning vid inkomstbeskattning (den s.k. "Lex Kockum"). Regeringsrätten fann, att lagändringarna visserligen hade föranletts av ett konkret fall (statens övertagande av Kockums varv) men att de enligt sin ordalydelse var generellt tillämpliga och därmed giltiga. Om en lag således tillkommit i syfte att reglera ett visst konkret fall och i praktiken kommer att tillämpas endast på detta fall är det tillåtet förutsatt att lagen har fått en sådan generell utformning att den är tillämpbar på liknande typfall.

Ett annat rättsfall där normbegreppet diskuteras är RÅ 1986 ref. 108. I fallet prövades om ett beslut av en miljö- och hälsoskyddsnämnd om förbud mot gatumusik var ett beslut i ett särskilt fall eller ett beslut av generell karaktär, dvs. ett normbeslut. Förbudet mot gatumusik avsåg en särskilt angiven mindre del av Gamla stan i Stockholm, en viss tid av dygnet och antalet personer som fick framföra musik samt gällde en försöksperiod av ett år. Regeringsrätten anförde att beslutet innebar en rad begränsningar som gav det karaktären av beslut i särskilt fall. Men det hade också inslag av generell karaktär då det gällde i fråga om alla som önskade framföra gatumusik inom det angivna området. Regeringsrätten fann dock att karaktären av beslut i särskilt fall övervägde.

Styrningen genom lagar och förordningar kan således normalt inte användas för att påverka ett konkret förvaltningsärende, då normer inte uttryckligen får avse endast ett visst fall utan måste vara generellt utformade. En inskränkning i regeringens uppgift att pröva överklaganden av förvaltningsbeslut torde därför inte komma att inverka på normgivningen som styrmedel i särskilda fall.

Däremot är det naturligtvis lämpligt att lagstiftning som idag innehåller betydande inslag av lämplighetsbedömningar görs mera detaljerad, då kombinationen med ramlagstiftning och rätt till förvaltningsbesvär inte alltid fått önskvärda konsekvenser. Ett exempel på lagstiftning där det uppstått konflikter på grund av lagstiftningens allmänna utformning är socialtjänstlagen (1980:620). Denna lag är en målinriktad ramlag vilken innehåller en rad bestämmelser som anger mål och riktlinjer men har ett obestämbart materiellt innehåll. Lagens regler, om bl.a. rätten till bistånd, konkretiseras genom praxis i förvaltningsdomstolarna vilket orsakat protester från kommunalt håll.

I den mån överflyttning sker av prövningen av överklaganden i förvaltningsärenden från regeringen till annat organ kan det därför vara av vikt att den lagstiftning som idag har inslag av lämplighetsavvägningar omarbetas i riktning mot en mera detaljerad lagstiftning.

8.6 Ett steg mot en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut

8.6.1 Införande av en ny princip

Ur den gamla rätten att gå direkt till kungs med klagomål utvecklades en rätt för den enskilde att få myndighetsbeslut överprövade av närmast högre myndighet och i sista hand av landets högsta styrande organ. Alltjämt gäller idag som en allmän oinskriven princip att den enskilde har rätt att få statliga förvaltningsmyndigheters beslut omprövade hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Det kan röra sig om att rätten att överklaga är avskuren eller

att det är föreskrivet att överklagande skall ske hos förvaltningsdomstol. Principen kommer bl.a. till uttryck i 30 § verksförordningen (1987:1100) samt i ett stort antal specialförfattningar.

Som vi tidigare sagt framstår det från rättsskyddssynpunkt oftast som en fördel för den enskilde att han kan få sina klagomål i förvaltningsärenden prövade av en instans utanför det administrativa besvärssystemet. En sådan ordning ansluter dessutom väl till vad som idag gäller i de europeiska länder som vi studerat närmare och är i vissa fall nödvändig för att uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning. Därutöver har vi tidigare fastslagit att regeringen bör vara den instans som prövar överklaganden endast i de fall det är oundgängligen nödvändigt för att utöva en politisk styrning av praxis. En ny princip bör därför införas i förvaltningsrätten. Utgångspunkten bör vara att beslut i förvaltningsärenden hos förvaltningsmyndigheter får överprövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna, såvida inte något annat är särskilt föreskrivet. Införandet av en sådan princip i svensk rätt innebär att man ger upp den gamla huvudregeln att förvaltningsbeslut får överklagas hos högre myndighet och i sista instans hos regeringen. För att ett överklagande skall kanaliseras till högre myndighet och i vissa fall till regeringen som högsta instans kommer det att krävas en särskild föreskrift i någon annan författning.

Den nya principen bör komma till uttryck genom att den lagfästs. Vi föreslår därför att en regel införs i förvaltningslagen (1986:223) innebärande att förvaltningsbeslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningslagen är tillämplig på förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Lagen är avsedd att bilda grundvalen för myndigheternas handläggning av sina ärenden. Reglerna i lagen är därför basregler vilka skall kunna tillämpas på vitt skilda områden. Emellertid passar lagen inte för alla typer av ärenden. I 3 § framgår därför att en föreskrift i en annan lag eller förordning som avviker från en föreskrift i förvaltningslagen skall ha företräde. Om således i annan lagstiftning föreskrivs att förvaltningsbeslut skall överklagas till en högre myndighet eller regeringen har denna föreskrift företräde framför den av oss föreslagna nya regeln i förvaltningslagen.

I förvaltningslagen saknas generella regler om vilka beslut av en förvaltningsmyndighet som får överklagas. Denna fråga regleras genom författningsbestämmelser i speciallagstiftningen och genom allmänna rättsgrundsatser som har utbildats i praxis. Införandet av en ny princip enligt ovan har inget syfte att reglera frågan vilka beslut som får överklagas. I de fall ett förvaltningsbeslut är överklagbart syftar den nya principen således till att hänvisa vart ett sådant beslut som huvudregel skall överklagas.

8.6.2 Vilka konsekvenser får införandet av en ny princip?

Tanken är att principen att förvaltningsbeslut som huvudregel bör kunna prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna skall vara vägledande när man utformar nya regler om överklagande av sådana beslut. Det skall således finnas skäl, såsom att det är nödvändigt att regeringen behöver politiskt styra praxis på något område, för att överprövningen av förvaltningsbeslut inte skall ske i domstol. Det kan också röra sig om områden som är mindre väl lämpade att prövas av domstol, t.ex. beslut av säkerhets- eller utrikespolitisk karaktär.

För samtliga de författningar där det idag är föreskrivet att överklagande av beslut får ske hos en högre förvaltningsmyndighet eller hos regeringen får införandet av en ny princip enligt ovan inga omedelbara konsekvenser utan enligt dessa kvarstår överprövningen på administrativ väg. En särställning av dessa författningar intar dock verksförordningen (1987:1100), där principen om regeringen som allmän instans för överklagande av förvaltningsbeslut gör sig gällande i ärenden där inte något annat är föreskrivet. Då denna senare princip överges med vårt förslag krävs vissa ändringar av verksförordningen. Dessa ändringar i den nämnda förordningen återkommer vi närmare till under avsnitt 8.7.

Då vi konstaterat att den föreslagna principen inte påverkar de idag gällande reglerna om överklagande i administrativ ordning anser vi att principen bör kompletteras med att vissa ärendegrupper överflyttas från administrativ prövning till prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det är dock svårt att generellt ge riktlinjer för vilka ärenden som bör överflyttas. Vi har dock i nästa avsnitt försökt att peka på vissa typer av

ärenden där man lämpligtvis bör överväga att ersätta den överprövning som idag sker i administrativ ordning med domstolsprövning. Vi har också försökt att peka på vissa typer av ärenden där en prövning av överklaganden av beslut alltjämt bör förbehållas regeringen. Utgångspunkten vid våra överväganden har varit att ärenden som kräver en politisk bedömning samt ärenden som innehåller stora mått av lämplighetsbedömningar även fortsättningsvis bör kunna överklagas hos regeringen medan ärenden som kan väntas vara särskilt betydelsefulla för den enskilde och dessutom har ett inslag av rättslig bedömning bör kunna överprövas i domstol.

Ärendetyperna har fördelats på sex huvudgrupper:
— besvär i personalärenden,
— besvär över normbeslut,
— besvär i dispensfrågor,
— besvär i ärenden om tillstånd att driva verksamhet,
— besvär på miljöområdet samt
— besvär i statsbidragsfrågor.

8.6.3 Besvär i personalärenden

Besvär i personalärenden förekommer inom samtliga departements förvaltningsområden. Oftast rör det sig om besvär över tjänstetillsättningar, men ärendena kan även röra beslut om tjänstledighet, förslag till en tjänstetillsättning samt beslut om offentligt anställda skall tillåtas att inneha bisysslor.

Rätten att överklaga personalärenden vilar antingen på regler i specialförfattningar eller på regler i de olika myndigheternas instruktioner, där det antingen föreskrivs att sådana ärenden får överklagas hos en överordnad myndighet alternativt regeringen eller där det hänvisas till den allmänna regeln i verksförordningens 30 § om rätt att överklaga till regeringen. Att regeringen är den instans som prövar överklaganden i denna typen av ärenden förklaras av rättssäkerhetsskäl. Den enskilde skall ha rätt att i en instans få överprövat beslut i personalärenden och då ingen annan instans finns att tillgå ankommer det på regeringen att pröva dylika ärenden. Det

skall anmärkas att på vissa områden har det inrättats speciella överklagandenämnder för prövande av bl.a. tjänstetillsättningar m.m. Genom förordningen (1988:548) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättningar m.m. inom försvarsmakten regleras att beslut i ärenden om tjänstetillsättningar hos myndigheter som tillhör försvarsmakten skall överklagas hos Försvarets personalnämnd, vars beslut inte får överklagas vidare. Likaså gäller enligt högskoleförordningen (1993:100) att beslut om tillsättningar av ordinarie tjänster får överklagas hos Överklagandenämnden för högskolan, vars beslut är slutligt. En förutsättning för att en speciell överklagandenämnd skall inrättas torde dock vara att antalet överklaganden är tillräckligt vanligt förekommande.

Av Torbjörn Larssons undersökning (se bilaga 2) framgår att överklaganden över tjänstetillsättningar ytterst sällan bifalls av regeringen. I dessa regeringsärenden förekommer som regel inte heller någon politisk styrning av praxis, varför det av den anledningen inte är nödvändigt att dessa ärenden överprövas av regeringen. Emellertid är typen av ärenden sådana att de innehåller ett relativt stort mått av lämplighetsbedömningar och ett ringa eller intet mått av rättstillämpning. Detta talar för att de även framledes bör prövas av regeringen. Någon annan lämplig överprövningsinstans är inte heller lätt att hitta. I propositionen 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärsärenden diskuterades frågan om inrättande av en central överklagandenämnd i tjänstetillsättningsärenden. Tanken på en nämnd avvisades dock då det skulle vara svårt att få tillgodosett behovet av sakkunskap på ett så stort område. Förutsättningen för en nämndmodell var vidare att de överklagade ärendena var något så när likartade, t.ex. att de hölls samman av en gemensam lagstiftning (nämnda prop. s. 24).

Något krav på att tjänstetillsättningsärenden m.m. skall kunna prövas av domstol uppställs inte heller i Europakonventionen, då sådana ärenden inte faller in under begreppet "civila rättigheter och skyldigheter". Ej heller omfattas ärenden om tjänstetillsättningar av rättsprövningslagen, då de rör sig om tillämpningen av gynnande lagstiftning. Personalärenden som rör uppsägningar, avskedanden m.m. kräver däremot att den enskilde har tillgång till domstolsprövning, vilket är uppfyllt i nuvarande svensk rätt.

Vi föreslår således att beslut i personalärenden som idag kan överklagas hos regeringen inte överflyttas till allmän förvaltningsdomstol utan även fortsättningsvis bör kunna överklagas på administrativ väg.

8.6.4 Besvär över normbeslut

Det är inte bara beslut i särskilda fall som kan överklagas hos regeringen. Även normbeslut, dvs. beslut om föreskrifter, av förvaltningsmyndigheter kan i viss utsträckning överklagas dit. Framförallt förekommer en rad sådana normbeslut hos myndigheter under Jordbruks- och Miljö- och naturresursdepartementen. Dessa myndigheter har genom bemyndigande i lag fått möjligheten att ge föreskrifter. Sådana bemyndiganden förekommer framförallt i lagar som har karaktären av ramlagstiftning.

Som exempel på överklagbara normbeslut kan nämnas Livsmedelsverkets beslut om föreskrifter om livsmedelsstandard, livsmedelstillsatser, hantering, märkning och saluhållande av livsmedel enligt livsmedelslagen (1971:511), Jordbruksverkets beslut om föreskrifter om djurhållning, operativa ingrepp och slakt av djur, tävling med djur och förevisning av djur samt användning av djur för vetenskapligt ändamål m.m. enligt djurskyddslagen (1988:534) och beslut om föreskrifter om avlivning av djur och smittrening enligt epizootilagen (1980:369), länsstyrelsens beslut om föreskrifter om naturreservat, strandskyddsområden, uppgiftsskyldighet för den som bedriver täktverksamhet m.m. enligt naturvårdslagen (1964:822) samt Läkemedelsverkets beslut om föreskrifter om märkning, förvaring och försäljning av lösningsmedel enligt förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.

I samtliga ovannämnda författningar finns regler om överklagande till regeringen vilka även omfattar beslut om föreskrifter, alltså normbeslut. Att ett beslut inte riktar sig direkt mot någon bestämd person utan mot allmänheten är således i och för sig inte något hinder för överklagbarhet. Redan de besvärssakkunniga anförde i sitt betänkande, Lag om förvaltningsförfarandet SOU 1964:27, att normbeslut torde enligt gällande rätt kunna överklagas efter i huvudsak samma grunder som individuella beslut. Denna uppfattning delas bl.a. av Ragnemalm (se Förvaltningsprocess-

rättens grunder s. 109). Även förvaltningslagen (1986:223) förutsätter att normbeslut är överklagbara. Den praktiska betydelsen härav beror emellertid på hur kretsen av besvärsberättigade intressenter avgränsas.

Frågan om vem som har rätt att överklaga ett normbeslut har utvecklats i praxis något olika beroende på vilket ämnesområde som berörts. Att normbeslut överklagats till regeringen har tidigare förekommit framför allt på trafikområdet. Beslut om lokala trafikföreskrifter kunde tidigare överklagas till regeringen av var och en som föreskrifterna riktade sig till och föranledde en mängd överklagandeärenden. Numera är rätten att överklaga sådana beslut hos regeringen avskuren. På andra områden än trafikområdet har det varit mera tveksamt vem som har rätt att överklaga normbeslut. Besvärsrätt har i allmänhet ansetts tillkomma den som fått avslag på en framställan om meddelande av vissa föreskrifter eller den som i egenskap av t.ex. fastighetsägare eller yrkesutövare på ett mera påtagligt sätt berörs av ett normbeslut.

Sammantaget är det idag relativt sällsynt att regeringen prövar överklaganden över normbeslut, då rätten att överklaga sådana beslut i många fall avskurits. Att regeringen är den instans som kan överpröva normbeslut ter sig dock naturligt då det är regeringen som bemyndigat respektive förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter. Regeringen har dessutom enligt allmänna principer om normgivningsmakten alltid rätt att överpröva underlydande myndigheters föreskrifter oavsett om dessa överklagas eller inte (se t.ex. Hellners m.fl. Nya förvaltningslagen med kommentarer, 3:e upplagan, s. 296 f.). Om det skulle visa sig nödvändigt kan regeringen ingripa, antingen genom att återkalla ett givet bemyndigande eller genom att själv besluta föreskrifter som till följd av sin högre konstitutionella valör tar över de föreskrifter som har beslutats av en myndighet. Överklagande avseende normbeslut är dessutom sådana ärenden där regeringen kan utöva en politisk styrning av praxis. Sammanfattningsvis anser vi alltså att övervägande skäl talar för att överklaganden av normbeslut inte lämpligen bör överflyttas till domstolsprövning.

Vi vill också ifrågasätta om det verkligen finns anledning att särskilt reglera möjligheterna till överklagande av normbeslut eller om inte

klagorätten i sådana fall kan avskäras, då beslutade generella föreskrifter ändå enligt allmänna principer enligt ovan kan överprövas av regeringen.

Det skall också tilläggas att normbeslut faller utanför rättsprövningslagens tillämpningsområde (prop. 1987/88:69 s. 34). Detta då inom begreppet rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen inte torde falla rätt att få domstolsprövat ett normbeslut. Konventionen tar nämligen endast sikte på beslut i det enskilda fallet. Således är den nuvarande ordningen med överklagande till regeringen vad gäller normbeslut i överensstämmelse med konventionen.

8.6.5 Besvär i dispensfrågor

Dispensfrågor överklagas som regel till regeringen med stöd av regler i specialförfattningar. Det kan röra sig om vitt skilda ämnesområden där den enskilde kan ansöka om dispens från författningsbestämmelser. En grupp av dispensärenden rör undantag från trafikregler och andra föreskrifter på vägtrafikområdet (fordons beskaffenhet, utrustning och last t.ex.). Sådana dispensärenden prövas av Vägverket som första instans med överprövning av regeringen. En annan grupp av dispensärenden rör undantag från bestämmelser i olika skatteförfattningar. Det kan röra sig om frågor om befrielse eller nedsättning av skatt. Karaktär av dispensprövning med anknytning till skattekontroll har också de överklagandeärenden hos regeringen som gäller undantag från regler om bokföring eller årsredovisning för vissa bolag.

Dispensärenden, dock inte enligt författningar på skatteområdet, omfattas av rättsprövningslagen då de ofta rör tillämpningen av civilrättsliga eller betungande offentligrättsliga normer. En rätt till domstolsprövning måste därför tillförsäkras den enskilde. Emellertid vore det många gånger lämpligare att man i författningar, istället för att ha en allmän regel om att undantag kan ges i särskilda fall, preciserade i lagtexten genom materiella regler i vilka fall en författningsbestämmelse inte skall tillämpas. En sådan precisering av materiella regler torde ur rättssäkerhetssynpunkt vara mera tillfredsställande för den enskilde än en allmän regel om möjlighet till

undantag. Vi anser således att man bör eftersträva att minimera antalet dispensmöjligheter för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

I de fall sådana alltjämt skall finnas kvar anser vi att överklaganden i dispensfrågor bör prövas av regeringen även i fortsättningen. Skälet till detta är att regeringen enligt RF 11 kap. 12 § tillerkänts en allmän rätt att bevilja dispenser från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av bemyndigande av regeringen. I de fall en förvaltningsmyndighet getts dispensmöjlighet kan således regeringen återkalla ett givet bemyndigande eller själv bevilja dispens. Det ter sig då följdriktigt att det är regeringen som är den instans som har att pröva överklaganden i de fall förvaltningsmyndighet med stöd av bemyndigande fattat beslut i dispensärende.

8.6.6 Besvär i ärenden rörande tillstånd att driva verksamhet

Rätten att fullfölja talan till regeringen i ärenden som gäller tillstånd att driva viss verksamhet m.m. regleras praktiskt taget alltid genom bestämmelser i specialförfattningar. Gruppen av ärenden som berör rätten att utöva yrke och idka näring kräver domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen och omfattas, med något undantag, av rättsprövningslagen. Successivt har även förvaltningsärenden i denna grupp överflyttats från administrativ överprövning till domstolsprövning. Vid den genomgång av författningar som gjorts framkommer dock att det alltjämt kvarstår en rad ärenden om tillstånd till viss verksamhet m.m. vilka kan efter överklagande prövas av regeringen.

Som exempel på ärenden angående tillståndsplikt till viss verksamhet i vilka beslut kan överprövas av regeringen kan nämnas tillstånd att driva vårdhem enligt stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem m.m., auktorisationskrav för drivande av verksamhet rörande adoptionshjälp enligt lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp, tillstånd till tillverkning av sprit, vin och öl enligt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, tillstånd för drivande av trafikskola enligt körkortsförordningen (1977:722), tillstånd för användning av svävare enligt svävarfartsförordningen (1986:305), koncession för renskötsel enligt rennäringslagen

(1971:437), tillstånd för vissa byggnadsarbeten enligt förordningen (1986:777) om byggnadstillstånd, tillstånd till ingrepp i fornlämningar enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., koncession för drivande av försäkringsverksamhet enligt lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige samt tillstånd för pantlånerörelse enligt lagen (1949:722) om pantlånerörelse.

I flertalet ärenden om tillstånd dominerar lämplighetsavvägningar eller andra sådana mera skönsmässiga bedömningar. Enligt vår mening bör detta dock inte hindra att prövningen överförs till de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilka redan idag i stor utsträckning avgör tillämpningsfrågor som kan karakteriseras som lämplighetsbedömningar. I de ovan nämnda exemplen på tillståndsärenden torde någon politisk styrning av praxis inte heller göra sig starkt gällande. Vi anser således att det finns skäl att överväga om inte de ovan nämnda exemplen på tillståndsärendena kan överflyttas från regeringens prövning till domstolsprövning på ordinär väg.

På en rad områden har under senare tid diskuterats förändringar av instansordningen i förvaltningsärenden. Vad gäller det finansiella området övervägdes i förarbetena till lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag och ändringar i bankrörelselagen (1987:617) om inte tiden var mogen för en reform inom banklagstiftningen då utrymmet för näringspolitiska överväganden i samband med auktorisation av banker och andra kreditinstitut i stort sett försvunnit då möjligheten till behovsprövning tagits bort. Man stannade dock för att låta ärenden om bankoktroj ligga kvar på regeringsnivå men anförde att man i ett senare skede kunde tänka sig att anförtro sådana ärenden till Finansinspektionen med rätt till överklagande hos kammarrätt. Beträffande auktorisation för kreditmarknadsbolag föreslogs denna prövas av Finansinspektionen med möjlighet till överklagande av inspektionens beslut till kammarrätt. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1994 (prop. 1992/93:89, bet. 1992/93:NU9, rskr. 1992/93:109, SFS 1993:1646)

På det näringsrättsliga området förekommer en mängd förvaltningsärenden som rör frågan om tillstånd till viss verksamhet. I vissa förvaltnings-

ärenden, framförallt gäller detta ärenden om koncessioner, måste avvägningar göras mot bl.a. olika allmänna intressen. Som tidigare nämnts (se avsnitt 3.12) diskuterades i propositionen 1993/94:162 med förslag till ett nytt regelverk för elmarknaden huruvida frågor om koncessioner enligt lagen (1902:71, s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar borde prövas i administrativ ordning eller vid domstol. Slutsatsen blev att nätmyndighetens, NUTEK, beslut i koncessionsärenden enligt ellagen om beviljande och överlåtelse av nätkoncession samt ändring av gränser för nätkoncession för område bör kunna överklagas hos regeringen. Övriga beslut enligt ellagen, bl.a. återkallelser av koncessioner, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I förarbetena (nämnda prop. s. 133) konstaterades att när det gäller prövning av koncession för starkströmsledningar behålls prövningsgrunder som till stor del avser lämplighetsbedömningar. Vid prövningen skall ske en avvägning mot bl.a. olika intressen enligt naturresurslagen. Ärenden om koncession borde av denna anledning även i fortsättningen överklagas hos regeringen. En liknande bedömning av frågan om domstolsprövning gjordes beträffande ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen; se prop. 1988/89:92. Ändringarna i ellagstiftningen träder i kraft den 1 januari 1995 (bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358).

Ärenden om tillstånd till verksamheter vilka kan vara av allmänt intresse ur bl.a. miljö- och samhällsekonomisk synpunkt torde vara sådana ärenden där det är lämpligt att prövningen av överklaganden alltjämt förbehålles regeringen. I sådana ärenden förekommer ofta avvägningsfrågor mellan enskilda intressen och väsentliga samhällsintressen. Ärenden om tillstånd till anläggningar av större omfattning vilka kan påverka natur- eller kulturmiljön är således exempel på ärenden där det kan bli aktuellt med en politisk styrning vilken måste förbehållas regeringen. Likaså är de ovan nämnda exemplen på koncessionsärenden mindre väl ägnade att prövas av domstol.

8.6.7 Besvär i ärenden på miljöområdet

Förvaltningsärenden rörande miljöområdet angår i många fall vad som enligt Europakonventionen betecknas som den enskildes civila rättigheter

och skyldigheter. Hit räknas som tidigare nämnts i avsnitt 4.5 tvister rörande äganderätten. Det kan röra sig om rätt att förvärva, behålla eller att använda egendom. Likaså har tvister som berör rätten att driva viss ekonomisk verksamhet t.ex. tvister om tillstånd till täktverksamhet ansetts gälla civila rättigheter. Även om det inte är helt klart vad begreppet civila rättigheter och skyldigheter innebär, så kan det inte råda något tvivel om att myndighetsärenden rörande frågor enligt miljöskyddslagen, naturvårdslagen, plan- och bygglagen m.fl. lagar i många fall angår den enskildes civila rättigheter. Överklaganden av beslut enligt de nu nämnda lagarna prövas i vissa fall av förvaltningsdomstolar men även till stor del av regeringen. Regeringsbeslut kan sedan bli föremål för ansökan om rättsprövning, vilket är det institut som idag garanterar den enskilde en rätt till domstolsprövning. Vi bortser då från möjligheten att ansöka om resning, vilket institut ej godkänts som domstolsprövning enligt Europakonventionen. Vi anser dock att domstolsprövning på ordinär väg bör vara huvudregeln just i ärenden som rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Undantag från denna huvudregel bör få förekomma i de fall då regeringen har som funktion att politiskt styra praxis i ena eller andra riktningen. Att märka är då att denna funktion gör sig särskilt starkt gällande just i ärenden som rör miljöområdet.

I Torbjörn Larssons undersökning av överklagandeärenden hos regeringen (se bilaga 2) framkom att ca 55 % av de undersökta ärendena hänförde sig till miljöområdet och handlades av Miljö- och naturresursdepartementet. Överklagandeärendena kunde indelas i tre huvudgrupper, överklagande över beslut i plan- och byggfrågor, överklagande över beslut enligt naturvårdslagen samt överklagande över beslut enligt miljöskyddslagen. Här nedan behandlas de olika grupperna var för sig.

Plan- och byggfrågor

Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, trädde i kraft den 1 juli 1987. Lagen reglerar markanvändning och byggande. I lagen finns bl.a. bestämmelser om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse samt bestämmelser om krav på byggnader m.m. I PBL:s plansystem ingår regionplan, översiktsplan och detaljplan. Till

plansystemet hänförs också områdesbestämmelser. Härutöver finns fastighetsplan, som har till syfte att underlätta genomförandet av detaljplaner. Det finns tre former av lov — bygglov, rivningslov och marklov. Beträffande bygglov finns det möjlighet för en sökande att erhålla ett bindande förhandsbesked i fråga om en tänkt åtgärd kan tillåtas på den avsedda platsen. Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL, trädde i kraft samtidigt som PBL. Hushållningsbestämmelserna i NRL skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked enligt PBL.

Statlig överprövning av de kommunala besluten om planer och lov sker antingen genom att länsstyrelsen eller i vissa fall regeringen på eget initiativ granskar besluten enligt 12 kap. PBL eller att de prövar besluten enligt 13 kap. efter överklagande av sakägare och andra intressenter. Statligt ingripande enligt 12 kap. är inskränkt till frågor om riksintressen enligt NRL, mellankommunala intressen samt frågor om enskildas hälsa och säkerhet. Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. får överklagas hos regeringen.

I 13 kap. regleras formerna för överklagande av olika beslut enligt PBL. Det förekommer både laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) och förvaltningsbesvär. De beslut som skall överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt kommunallagen är uppräknade i sex punkter i 1 §. Av uppräkningen omfattas kommunfullmäktiges beslut om översiktsplaner samt kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att **inte** anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan. I ärenden som inte omfattas av 1 § skall förvaltningsbesvär tillämpas. Kommunala besvär skall härvid överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos kammarrätten eller hos regeringen. I princip prövas ärenden som huvudsakligen rör rättsfrågor av förvaltningsdomstol och ärenden som huvudsakligen rör lämplighetsfrågor av regeringen. Bestämmelserna medför att beslut angående planer och — något förenklat uttryckt — beslut angående lov utanför område med detaljplan överklagas hos regeringen medan övriga beslut överklagas hos kammarrätt.

I promemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd, föreslogs att regeringen skulle avlastas överklagandeärenden enligt PBL. Man anförde (s. 59) att regeringen inte borde vara den instans som prövar överklaganden annat än när det behövdes en politisk styrning av praxis, vilket ledde till att regeringen kunde avlastas sådana ärenden både avseende planer och lov jämte förhandsbesked. I promemorian föreslogs att en ny nämnd skulle inrättas, Plan- och byggnämnden. Nämnden skulle pröva samtliga överklaganden av länsstyrelsebeslut enligt PBL som nu går till kammarrätterna och regeringen utom besvär över beslut som regleras i 12 kap. (riksintressen). Nämnden skulle också som sista instans pröva besvär över vissa beslut av byggnadsnämnd enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144). Promemorian ledde emellertid inte till några förändringar i det nuvarande systemet med prövning i administrativ ordning av vissa plan- och byggärenden.

1992 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor i plan- och bygglagen. Utredningen antog namnet Plan- och byggutredningen (M 1992:03). Enligt utredningens direktiv (Dir. 1992:104 och Dir. 1994:65) skall denna bl.a. även se över instansordningen för överklagande enligt PBL. Utredaren skall lämna förslag till hur regeringen kan avlastas överklagandeärenden samt skall anpassa den svenska lagstiftningen till Europakonventionens krav på domstolsprövning. Enligt direktiven bör en enhetligare besvärsordning eftersträvas varvid särskilt påpekas att gränsdragningen mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor inte är ett problem som är specifikt för svensk lagstiftning varför erfarenheter från andra länder bör studeras.

Plan- och byggutredningen har avlämnat två delbetänkanden, (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet och (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering. I regeringens proposition Ändring i plan- och bygglagen m.m. (prop. 1993/94:178) som grundar sig på förstnämnda betänkande läggs fram förslag om att ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande införs beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnader och andra anläggningar. Bygglovsprövningen enligt PBL kommer därmed att begränsas till att avse endast en prövning av

lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven förenklas och skall enligt förslaget flyttas från PBL och sammanföras med reglerna i byggproduktlagen (1992:1535) till en ny lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Beslut enligt den nya lagen skall enligt förslaget överklagas till allmänna förvaltningsdomstol. De nya reglerna rörande kontroll av byggandet träder i kraft den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:178, bet. 1993/94:BoU18, rskr. 1993/94:372).

Som en tredje etapp har Plan- och byggutredningen att lämna förslag till en förändrad instansordning i plan- och byggärenden. Utredningen avser att lämna sitt betänkande i denna del under hösten 1994. Då frågan om en eventuell överflyttning av överklagandeärenden från regeringen till annan instans således för närvarande är under övervägande lämnar vi inga förslag till ändringar i denna del.

Frågor rörande naturvårdslagen och miljöskyddslagen

För närvarande pågår stora förändringar vad gäller regleringen på miljöområdet. Som redogjorts för under avsnitt 2.9 lämnade Miljöskyddskommittén 1993 sitt huvudbetänkande (SOU 1993:27), MILJÖBALK med förslag till miljöbalk till regeringen. En närmare redogörelse för vissa konkreta förslag i frågor rörande överklagande av förvaltningsbeslut samt regeringens förslag i lagrådsremiss av den 3 mars 1994 återfinns under avsnitt 2.9. Miljöbalken har karaktären av ramlag vilket betyder att regeringen eller myndigheter som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter. I miljöbalken föreslås bl.a. naturvårdslagen och miljöskyddslagen inordnas. Därutöver skall ytterligare lagar inordnas i balken men dessa berörs inte här då förvaltningsbeslut enligt dessa till stor del redan idag kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Länsstyrelserna har hand om en stor del av den prövning som äger rum enligt naturvårdslagen. Naturvårdsärendena följer den administrativa instansordningen och högsta instans är regeringen. Detta gäller bl.a. i ärenden om tillstånd till täktverksamhet och markavvattning, om dispens från bestämmelserna om strandskydd samt om naturreservat och andra

typer av områdesskydd. Miljöskyddskommittén anförde i sitt betänkande (del 2 s. 172) att en strävan bör vara att förvaltningsbeslut som idag överklagas hos regeringen i största möjliga utsträckning i stället skall överklagas hos förvaltningsdomstol. Man föreslog därför att beslut av länsstyrelsen skulle överklagas hos kammarrätt. Undantag gjordes dock för beslut om bildande av naturreservat eller naturvårdsområde vilka även i fortsättningen skulle överprövas av regeringen. Anledningen till detta var att det vid bildande av sådana områden ofta var en central fråga om statliga medel kunde avsättas för ändamålet.

Även tillståndsprövning till miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen sker idag i administrativ ordning. Ca 300 verksamheter per år prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd medan ca 4 000 verksamheter per år prövas av länsstyrelserna. Beslut av en länsstyrelse överklagas till Koncessionsnämnden som är slutinstans i sådana ärenden. Beslut som nämnden fattat som första instans överprövas av regeringen. Redan vid miljöskyddslagens tillkomst diskuterades huruvida frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle prövas i domstol eller i administrativ ordning (prop. 1969:28). Regeringen ansåg då att miljöskyddsfrågor till sin natur var förvaltningsfrågor och därför borde prövas i administrativ ordning. Man ansåg också att ett administrativt förfarande bättre än ett domstolsförfarande tillgodosåg önskemålen om effektivitet, snabbhet och smidighet. Miljöskyddskommittén skisserade i sitt huvudbetänkande hur system med domstolsprövning av miljöfarliga verksamheter skulle kunna se ut. Man övervägde alternativen att omvandla Koncessionsnämnden till en domstol eller att förvandla de sex nuvarande vattendomstolarna till regionala miljödomstolar i första instans men ansåg att de starkaste skälen talade för att behålla nuvarande ordning. Man övervägde vidare hur man skulle få till stånd en möjlighet att få Koncessionsnämndens avgöranden överprövade av domstol med hänsyn till Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. Härvid förkastade man förslaget att talan mot nämndens beslut skulle kunna fullföljas till länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten då detta skulle bli en alltför lång instanskedja. Av samma anledning invände man mot förslaget att nämndens beslut skulle överprövas i vattendomstol. Man avvisade också tankarna att nämndens beslut skulle kunna överklagas direkt till Högsta domstolen respektive Vattenöverdom-

stolen. Även i denna del stannade man för att bibehålla det nuvarande systemet med överprövning i administrativ ordning med möjlighet till domstolsprövning enligt rättsprövningslagen.

Efter att förslaget till en miljöbalk överlämnats till regeringen har en ny utredning tillsatts, Miljöorganisationsutredningen, vars uppdrag är att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behövs med anledning av förslaget. Enligt utredningens direktiv (Dir. 1993:43) ingår i uppdraget att se över instansordningen för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet liksom instansordningen för sådana överklagade naturvårdsärenden som för närvarande prövas av regeringen. I direktiven pekas särskilt på att en viktig utgångspunkt är att regeringen i ökad utsträckning bör avlastas förvaltningsärenden.

Även frågan om instansordningen i ärenden rörande miljöskyddslagen och naturvårdslagen är således under övervägande av en annan utredning. Miljöorganisationsutredningen har tänkt att framlägga sina förslag under hösten 1994. Vi finner därför inte skäl att göra någon egen bedömning huruvida denna typen av ärenden skall överflyttas från prövning i administrativ ordning till ordinär domstolsprövning. Vi kan endast konstatera att ärendetyper enligt ovan ofta innefattar lämplighetsöverväganden samt bedömningar som kan kräva en politisk styrning av praxis. I den mån domstolsprövning i ordinär väg inte anses lämplig finns möjligheten till rättsprövning som ger den enskilde rätt till domstolsprövning.

8.6.8 Besvär i statsbidragsfrågor

På en rad områden utgår statsbidrag, statliga lån eller annat statligt stöd. Som exempel kan nämnas bidrag och lån till bostadsförsörjningen, arbetsmarknadspolitiskt stöd, regionalpolitiskt stöd, statligt stöd till vissa näringar såsom jordbruket eller fisket samt statsbidrag på utbildningsområdet. Några enhetliga regler för överklagande av bidragsärenden finns inte utan vissa prövas av allmänna förvaltningsdomstolar, vissa av regeringen samt vissa av en central förvaltningsmyndighet som sista instans.

Vad gäller bidrag och lån till bostadsbyggande m.m. prövades dessa frågor tidigare av länsbostadsnämnden, Plan- och bostadsverket samt regeringen. Från den 1 januari 1992 gäller dock ett helt nytt system för bostadsfinansiering vid ny- och tillbyggnad. Ärenden om statliga räntebidrag handläggs nu av länsstyrelsen vars beslut får överklagas till Boverket. Boverkets beslut i överklagade ärenden får inte överklagas vidare. Även vad gäller ärenden om arbetsmarknadspolitiska stöd såsom flyttningsbidrag, starthjälp eller statsbidrag för startande av egen verksamhet så har dessa avskurits från överprövning av regeringen och AMS är numera sista instans. Likaså på jordbruksnäringens område är i flertalet författningar om bidrag för omställning och avveckling klagorätt över Jordbruksverkets beslut avskuren.

Kvar under regeringens prövning efter överklagande finns emellertid en rad förordningar om statsbidrag för viss byggnadsverksamhet såsom bidrag för hissinstallationer i bostadshus, bidrag för installation av uppvärmning samt bidrag till handikappanpassning av vissa lokaler. Ärendena torde knappast vara sådana att det är påkallat att regeringen nödvändigtvis är den instans som prövar överklaganden. Emellertid är det Boverket som i första hand prövar bidragsfrågor enligt ovan och regeringens roll som överinstans motiveras av att den enskilde skall ha rätt till en tvåinstansprövning.

Vår utgångspunkt är att i de fall kriterierna för när bidrag skall utgå är klart preciserade i respektive författning kan en överprövning av bidragsärenden lika väl ske i domstol som i administrativ ordning. Emellertid torde det enligt Europakonventionen inte vara nödvändigt med rätt till domstolsprövning i dylika fall då rätt till stöd och bidrag vilka utgår som en ensidig prestation från det allmänna inte omfattas av begreppet den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Motivet för att överflytta vissa bidragsärenden till domstolsprövning skulle därvid vara att avlasta regeringen överklagandeärenden.

I bidragsärenden enligt ovan anser vi att man istället för att överflytta prövningen av överklaganden till domstolar så långt möjligt bör försöka flytta ner beslutanderätten i första instans så man skapar utrymme för en slutlig överprövning hos en central förvaltningsmyndighet såsom exempelvis Boverket.

Det finns emellertid även en rad bidragsärenden som inte lämpligen bör prövas av annan överinstans än regeringen. Till sådana kan räknas regionalpolitiska stöd till företag eller delar av landet, sysselsättningsbidrag samt regionala transportstöd. Denna typ av ärenden rymmer avvägningar av närings- och arbetsmarknadspolitiska natur vilka kan vara mindre väl ägnade att prövas av domstol.

8.7 Verksförordningen bör ändras

En omedelbar konsekvens av införandet av den ovan föreslagna principen (se avsnitt 8.6.1) torde bli att verksförordningen (1987:1100) i vissa avseenden måste ändras, då det som tidigare sagts i denna just finns uttryckt huvudregeln att förvaltningsmyndigheters beslut normalt får överklagas till regeringen.

Verksförordningen tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning. Av 30 § verksförordningen följer idag att myndighets beslut får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av

— lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,

— lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga,

— andra föreskrifter.

Bestämmelsen reglerar således instansordningen i den mån denna inte regleras i specialförfattningar. I praktiken är instansordningen numera specialreglerad i de allra flesta ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Tanken vid 1972 års förvaltningsrättsreform — då bl.a. den ovan nämnda lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål tillkom — var att i de författningar som antogs därefter skulle direkt anges vart överklagande skulle ske. Den generella regeln i verksförordningen har därför fått funktionen av en reservregel i de fall föreskrifter angående överklagande av beslut ändå saknas.

I det stora flertalet av myndighetsinstruktioner för förvaltningsmyndigheter under regeringen hänvisas till 30 § verksförordningen vad avser rätten för den enskilde att överklaga. I många fall anmärks i myndighetsinstruktionerna att det endast är i personalärenden eller administrativa frågor som talan får föras hos regeringen. Dessa typer av ärenden är som vi tidigare sagt inte av den arten att de nödvändigtvis måste prövas av förvaltningsdomstol. Således kan dessa även i fortsättningen överprövas av regeringen, såvida detta är föreskrivet i myndighetens instruktioner.

Emellertid kan det även röra sig om andra typer av ärenden än de ovan nämnda som faller in under 30 § verksförordningen. I vissa myndighetsinstruktioner finns nämligen ingen begränsning av vilka ärenden som får föras till regeringen. Beträffande andra ärenden än personalärenden bör därför den föreslagna huvudprincipen i förvaltningslagen gälla, dvs. att sådana ärenden får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vi föreslår således att verksförordningen 30 § ändras på så sätt att i denna kommer till uttryck att det endast är i personalärenden som överklagande som huvudregel får ske till regeringen.

8.8 Regeringen som första och enda instans i förvaltningsärenden

Hittills har vi endast berört rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som regeringen prövat efter överklagande. Emellertid förekommer även en rad beslut i förvaltningsärenden där regeringen är första och enda instans. Till denna typen av ärenden hör exempelvis prövning av tillåtlighet av större vattenföretag enligt **vattenlagen (1983:291)**, tillåtlighetsprövning av större industrianläggningar enligt **lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.**, tillstånd till expropriation enligt **expropriationslagen (1972:719)** samt tillåtlighet till viss verksamhet enligt **lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet**. Det utmärkande för dessa typer av ärenden är att de är av mera allmänt intresse och vid avgörandet innebär att en avvägning mot olika intressen som t.ex. hushållningen med naturresurser, naturvården, kulturmiljön, totalförsvaret samt näringar av nationell betydelse måste ske. Sådana avvägningar är ofta av lämplig-

hetskaraktär och innefattar ibland även politiska bedömningar. Sådana ärendegrupper bör därför även i fortsättningen avgöras av regeringen.

En annan typ av ärenden som avgörs av regeringen som enda instans är frågor rörande tillverkning eller utförsel av krigsmateriel eller vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte m.m. Enligt **lagen (1992:1300) om krigsmateriel** får sådant materiel inte tillverkas här i riket utan regeringens tillstånd. Inte heller får krigsmateriel föras ut ur landet utan tillstånd av regeringen. Även utförsel av andra produkter kräver tillstånd av regeringen enligt **lagen (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte, m.m.** Dessa ärenden innehåller bedömningar av utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär vilka inte lämpligen bör avgöras av en domstol. Vi föreslår därför att de även i fortsättningen prövas av regeringen som enda instans. Utrikespolitiska bedömningar görs också i ärenden rörande handelsblockader mot vissa länder. Sådana frågor prövas av regeringen som enda instans enligt **lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner**. Även dessa ärenden är av sådan art att de lämpligen bör förbehållas regeringen.

Även regeringen kan bevilja dispenser. Dispensrätten följer av RF 11 kap. 12 §. Regeln om dispens bygger på förutsättningen att regeringen kan medge undantag från en lag bara om lagen ger uttryckligt stöd för det. Grundlagsregeln handlar bara om dispens från föreskrifter i förordningar och från bestämmelser som har meddelats med stöd av beslut från regeringen. Ett villkor för dispens är att ett beslut därom inte får stå i strid med lag eller ett riksdagens beslut om utgifter.

Dispensärenden kan ibland falla in under Europakonventionens begrepp civila rättigheter och skyldigheter och omfattas därmed idag av rättsprövningslagen. Som vi tidigare anfört under avsnittet om besvärsprövning av dispensfrågor är det ur den enskildes rättssäkerhetssynpunkt mera tillfredsställande med en mera detaljerad lagstiftning än generella regler om att dispens kan ges i särskilda fall. I de fall det emellertid finns behov av att i vissa fall kunna göra undantag från föreskrifter i olika författningar och denna dispensmöjlighet inte ankommer på annan förvaltningsmyndighet bör sådana undantag beslutas av regeringen på samma sätt som för

närvarande. Vi föreslår således inga förändringar i regeringens rätt att meddela dispenser.

8.9 Något om begreppet prövning i allmän förvaltningsdomstol

Vi har förordat att vissa ärendetyper överflyttas från överprövning hos regeringen till domstolsprövning samt att en ny princip införs innebärande att förvaltningsbeslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol såvida inte något annat är föreskrivet. Vid tidigare överflyttningar av överklagandeärenden från regeringen till domstol har som regel denna överflyttning gått till kammarrätt. Som vi tidigare redogjort för i avsnitt 2.2 framfördes av Domstolsutredningen, i betänkandet Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106), att den principiella utgångspunkten när det gäller instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna bör vara att den första domstolsprövningen av ett förvaltningsärende alltid sker i länsrätt. Riksdagen har ställt sig bakom denna utgångspunkt (prop. 1992/93:100 bil. 3, bet. 1992/93:JuU24, rskr. 1992/93:289).

I regeringskansliet pågår arbete med att genomföra omläggningen av instansordningen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna så att det normala skall vara att länsrätt skall vara första dömande instans i förvaltningsmål. I propositionen Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1993/94:133) har man föreslagit att det i lagstiftningen skall slås fast att länsrätten är första domstolsinstans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Man anför dock vidare att en sådan principiell ordning med länsrätt som första instans behöver inte gälla för samtliga måltyper, eftersom det för vissa mål kan vara motiverat med undantag. I propositionen har som tidigare anförts föreslagits att i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ersätts den nuvarande uppräkningen av länsrätternas måltyper med en generell regel (14 §) med innebörden att om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan skall väckas vid eller överklagas till allmän förvaltningsdomstol skall det göras vid en länsrätt. Ändringen i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar träder i kraft den 1 oktober 1994 (bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94:319,

SFS 1994:435). Följden av lagändringen ovan blir att i de fall som kammarrätt skall vara första domstolsinstans får detta anges särskilt genom att det sägs att talan skall väckas där eller fullföljas dit.

Vårt förslag om en ny princip, innebärande att beslut i förvaltningsärenden hos förvaltningsmyndigheter som huvudregel skall få överklagas till allmän förvaltningsdomstol, kommer därmed att medföra att överklagande skall ske till länsrätt, såvida annan instans inte är föreskriven. Som vi tidigare anfört blir den direkta konsekvensen av principen begränsad varför denna bör kompletteras med att ärendegrupper överflyttas från regeringen till domstolar. Vid denna överflyttning är det därför viktigt att överväga vilken instans som är den lämpligaste att överflytta ärenden till. Några generella regler är därvid svårt att ange utan en sådan bedömning måste ske för varje förvaltningsområde och ärendegrupp för sig.

8.10 Rättsprövningslagen

8.10.1 Lagen bör permanentas

Våra förslag ovan om överflyttning av förvaltningsärenden från administrativ prövning till prövning i förvaltningsdomstolar samt pågående utredningsarbete i samma riktning på olika områden kommer vid ett genomförande att påverka rättsprövningslagens tillämpningsområde. Våra förslag leder dock inte till att rättsprövningslagens regler om domstolsprövning blir överflödiga då i en rad förvaltningsärenden regeringen kommer att kvarstå som besvärsinstans samt i vissa ärenden som första och enda instans. I vissa förvaltningsärenden kan även högre förvaltningsmyndigheter vara slutlig överinstans. I den utsträckning sådana ärenden rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter måste således en rätt till domstolsprövning garanteras den enskilde, då institutet resning inte anses vara en godtagbar domstolsprövning enligt Europakonventionens krav. Rättsprövningen är därför det institut som idag är avsett att tillförsäkra den enskilde en sådan rätt till domstolsprövning som avses i artikel 6 av Europakonventionen.

Vidare bör framhållas att vad som kommit fram vid samtal med företrädare för Regeringsrätten ger vid handen att tillämpningen av rättsprövningslagen inte vållat några större problem, även om juridiskt komplicerade frågor naturligtvis förekommit inom rättsområden som i vissa delar varit nya för Regeringsrätten. Rättsprövningsärendena har kunnat handläggas inom ramen för befintliga resurser även om det medfört att arbetsbelastningen i Regeringsrätten blivit ganska hög. Antalet ansökningar om rättsprövning har de senaste åren hållit sig ganska konstant kring 70-80 stycken per år. Det kan särskilt anmärkas att av rättsprövningsärendena berör över hälften tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen eller naturvårdslagen. Med hänsyn till de pågående utredningsarbeten om eventuell överflyttning av ärenden enligt dessa lagar från administrativ prövning till ordinär prövning i förvaltningsdomstolar kan antalet ärenden om rättsprövning i framtiden komma att minska.

Som vi tidigare framhållit under avsnitt 5 tillkom rättsprövningslagen i avsikt att säkerställa att svensk lagstiftning motsvarar kraven på domstolsprövning i artikel 6 i Europakonventionen så som dessa utvecklats i Europadomstolens praxis. Ännu har dock inte Europadomstolen prövat om avgörande av Regeringsrätten med stöd av rättsprövningslagen är en sådan domstolsprövning som uppfyller konventionens krav. Till förmån för rättsprövningslagen talar emellertid ett avgörande i Europakommissionen från 1989 (Denev-målet, application No. 15104/98, beslut den 6 november 1989). Målet gällde en person som klagade på att han saknade möjlighet att enligt svensk rätt få domstolsprövat ett beslut av lantbruksnämnden att vägra honom jordförvärvstillstånd. Klaganden hade i ärendet inte utnyttjat möjligheten att ansöka om rättsprövning. Kommissionen avvisade ansökan som uppenbart ogrundad och som skäl för avvisningen anfördes att ingenting tydde på att rättsprövning hos Regeringsrätten inte skulle ha uppfyllt kraven på domstolsprövning enligt artikel 6 i konventionen.

Kommissionen har under 1993 beslutat att uppta ett annat mål om rättsprövningslagen till behandling, men ännu inte meddelat något beslut i ärendet (Allan Jacobsson II). Målet gäller ett ärende om upphävande av en avstyckningsplan. Klaganden besvärade sig över beslutet till länsstyrelsen och vidare till regeringen, vilka lämnade hans talan utan bifall. Klaganden

ansökte om rättsprövning av regeringens beslut samt yrkade på muntlig förhandling i Regeringsrätten. Regeringsrätten, som avslog yrkandet om muntlig förhandling, ansåg att beslutet att upphäva en avstyckningsplan inte stred mot någon regel i plan- och bygglagen eller någon annan rättsregel. Regeringsbeslutet skulle därför stå fast (RÅ 1991 not. 477). I kommissionen har upptagits till prövning dels frågan om rättsprövning är en tillräcklig domstolsprövning och dels frågan om rätt till muntlig förhandling. Till den sistnämnda frågan återkommer vi längre fram under avsnitt 8.10.5.

Även om arbete således fortfarande pågår med en översyn av olika författningar som syftar till att fler ärendegrupper kommer under ordinär domstolsprövningen anser vi att det nu är möjligt att ta slutlig ställning till rättsprövningslagens framtid. Det finns ej heller skäl att ytterligare avvakta ett sådant ställningstagande på grund av en eventuell prövning i Europadomstolen. Erfarenheterna av lagens tillämpning har visat sig goda och lagen ger den enskilde en möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut i de fall sådana inte på ordinär väg kan komma under domstols prövning. Vår samlade bedömning är därför att rättsprövningslagen tillgodoser konventionens krav i artikel 6. Vi föreslår således att lagen skall permanentas. Beträffande lagens utformning i vissa delar återkommer vi i följande avsnitt.

8.10.2 Lagens tillämpningsområde

Ett avgörande i ett förvaltningsärende som inte kan komma under någon annan domstols prövning kan överprövas av Regeringsrätten om ärendet rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 §§ regeringsformen, dvs. rör tillämpningen av civilrättsliga eller "betungande" offentligrättsliga normer. Från denna huvudregel föreskrivs vissa undantag.

I Regeringsrättens praxis har förekommit en rad olika ärenden där ansökan om rättsprövning avvisats då ärendena inte rört förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF. Sådana ärenden har rört tillämpningen av s.k. gynnande lagstiftning för den enskilde, t.ex. antagning till utbildning, tillsättningsärenden, rätt till bidrag eller lån från det allmänna. Dessa

ärenden är av sådan art att de inte kräver en möjlighet till domstolsprövning ur Europakonventionens synvinkel. Även i övrigt har den avgränsning som gäller för rättsprövningsärenden varit klar och entydig och inte föranlett Regeringsrätten några stora problem att tillämpa. Det tillämpningsområde som bestämts i rättsprövningslagen torde med bred marginal täcka in det som rimligen kan falla in under Europakonventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter". Den avgränsning som valts förefaller mera ändamålsenlig och lättare att tillämpa än att anknyta till just konventionens uttryck, vilket inte är helt klart till sin innebörd. Vi föreslår därför inte någon annan avgränsning av tillämpningsområdet än den som idag gäller.

Undantag från lagens tillämpningsområde görs bl.a. för beslut av vissa domstolsliknande nämnder. Undantaget är utformat med 2 kap. 9 § andra stycket andra meningen RF som grund. I nämnda bestämmelse jämställs med prövning av domstol prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller har varit ordinarie domare. Vid tillkomsten av regeringsformen förutsattes att sådana nämnder skulle betraktas som domstolar i Europakonventionens mening. Undantag från rättsprövningslagen görs även för beslut av arrendenämnder, hyresnämnder och övervakningsnämnder. Frågan om de svenska domstolsliknande nämnderna kan anses som domstolar i konventionens mening har inte prövats av de europeiska organen. Av Europadomstolens praxis (se avsnitt 4.8) kan man dock utläsa att även organ som betecknats som nämnder, råd eller tribunaler har godkänts såsom likställda med domstol. För närvarande finns det således inget som tyder på att prövning av domstolsliknande nämnder inte skulle uppfylla konventionens krav på domstolsprövning. Några ändringar i rättsprövningslagen i detta avseende är därför inte motiverade.

Övriga undantag från rättsprövningslagens tillämpningsområde såsom utlänningsärenden, ärenden om skatter och avgifter, ärenden om värnplikt, ärenden om valuta- och kreditreglering m.m., ärenden om krigsmateriel eller materiel som kan användas i massförstörelsesyfte samt ärenden om kärnteknisk verksamhet, torde vara av sådan karaktär att de inte rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Några rättsfall från Europa-

domstolen som pekar i motsatt riktning har inte förekommit efter rättsprövningslagens tillkomst. Inte heller i övrigt har det kommit fram några omständigheter som ger anledning att nu frångå den bedömning som gjordes i förarbetena till rättsprövningslagen. Vi föreslår således heller inga ändringar vad gäller rättsprövningslagens tillämpningsområde i detta avseende.

8.10.3 Domstolsprövningens omfattning

Enligt Europadomstolen skall en domstol som avses i artikel 6 vara behörig att bedöma saken i hela dess vidd ("to determine all the aspects of the matter"). Detta krav anses inte uppfyllt om domstolen endast har befogenhet att göra en inskränkt laglighetsprövning som utesluter faktabedömning och bedömning av bevisning (jfr målet Le Compte, Van Leuven & De Meyere mot Belgien, dom 1981-06-23, Ser. A No. 54 som redogjorts för under avsnitt 4.3 och 4.9).

I förarbetena till rättsprövningslagen uttalades att prövningen i rättsprövningsärenden skall omfatta inte bara lagtolkning utan också faktabedömning, bevisvärdering, om ett beslut ryms inom en myndighets handlingsfrihet, bedömning av om föreskriven intresseavvägning gjorts, bedömning av om någon enligt tillämpliga bestämmelser är lämplig att erhålla ett tillstånd, om det förekommit något fel i förfarandet samt om ett beslut uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen (prop. 1987/88:69 s. 23-25 och 234). Vad som inte skulle omfattas av bedömningen var sådant som kunde hänföras till myndigheternas fria skön, t.ex. att välja mellan flera lagligen tänkbara alternativ, eller politiska lämplighetsavvägningar.

Av de avgöranden av Regeringsrätten i rättsprövningsärenden som redovisats under avsnitt 5 framgår att den prövning som gjorts i ärendena varit klart mer omfattande än en ren laglighetsprövning. Således har t.ex. prövningen omfattat innebörden i vaga begrepp eller gränserna för en myndighets handlingsfrihet. Även vid jämförelse med den domstolsprövning av förvaltningsbeslut som görs i de utländska rättsordningar vi undersökt framkommer att Regeringsrättens prövning väl motsvarar den

överprövning av förvaltningsbeslut som görs i dessa länder. Omfattningen av den prövning som Regeringsrätten i praxis förbehållit sig bör enligt vår mening vara tillräcklig för att uppfylla konventionens krav.

Det har inte heller framkommit några omständigheter som talar för att man bör inskränka omfattningen av Regeringsrättens prövning. Vi förordar därför ingen ändring på denna punkt.

8.10.4 Rättsprövande instans

Regeringsrätten är idag den instans som prövar ansökningar om rättsprövning. Valet av Regeringsrätten som rättsprövande instans föll sig vid rättsprövningslagens tillkomst naturligt. I förarbetena (prop. 1987/88:69 s. 19) anfördes att lagstiftningen på förvaltningsområdet i allmänhet inte var utformad på så sätt att en distinktion kan göras mellan vad som är rättsliga respektive skönsmässiga bedömningar. Vanskliga gränsdragningsfrågor kunde därför uppstå i rättsprövningsärendena. Regeringsrätten var, i egenskap av slutinstans i kommunalbesvärsmål, redan förtrogen med sådana uppgifter och domstolen kunde skapa och upprätthålla en fast praxis. Dessutom kunde rättsprövningen på ett smidigt sätt samordnas med resningsinstitutet. Genom resningsprövning hade Regeringsrätten för övrigt redan erfarenhet av att överpröva bl.a. regeringsbeslut.

I och med kopplingen till resningsärendena är det här påkallat att något redogöra för de ändringar beträffande resningsinstitutet som är under utredning.

Den grundläggande bestämmelsen om Regeringsrättens och Högsta domstolens roll när det gäller resning och återställande av försutten tid finns i 11 kap. 11 § RF. Enligt bestämmelsen beslutar Regeringsrätten om sådana åtgärder när det är fråga om ett ärende för vilket regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans. Före 1 januari 1989 skulle i annat fall resning och återställande av försutten tid beviljas av Högsta domstolen. Genom en lagändring 1988 infördes en möjlighet att i lag föreskriva att i stället för Högsta domstolen en annan domstol som inte är förvaltningsdomstol skall få bevilja sådana åtgärder.

Genom ändringar i rättegångsbalken (prop. 1987/88:58, bet. 1988/98: JuU7, rskr. 1988/89:33, SFS 1988:1451) bestämdes bl.a. att hovrätterna får pröva frågor om resning och återställande av försutten tid i vissa fall. Hovrätts beslut kan överklagas till Högsta domstolen varvid det gäller krav på prövningstillstånd.

I prop. 1993/94:116 föreslås nu att en motsvarande reform genomförs på den förvaltningsrättsliga sidan. Genom förslag till ändring av 11 kap. 11 § RF öppnas en möjlighet att genom lag bestämma att lägre domstolar än Regeringsrätten får bevilja resning och återställande av försutten tid inom förvaltningsrätten. Tanken är att beslutsfunktionen i vissa fall skall flyttas från Regeringsrätten till kammarrätterna. I nämnda prop. (s. 23) anfördes att det i nuvarande läge inte kan bli aktuellt att föra ner beslutsfunktionen om de särskilda rättsmedlen också till länsrätt. Vidare framhölls att det inte kan bli fråga om att tillåta en lägre förvaltningsdomstol än Regeringsrätten att bevilja t.ex. resning av regeringens beslut. Riksdagen har som vilande antagit regeringens förslag till grundlagsändring (1993/94:KU36, rskr. 1993/94:359).

I regeringskansliet övervägs för närvarande den närmare utformningen av reformen om nedflyttning av prövningen av ansökningar om resning samt återställande av försutten tid till kammarrätt. I samband med detta övervägs också om prövning av ansökan om rättsprövning i vissa fall kan göras av kammarrätt istället för av Regeringsrätten.

Beroende på i vilka fall den enskilde i framtiden skall kunna ansöka om resning i annan instans än Regeringsrätten kan det således bli aktuellt att även mål om rättsprövning flyttas ner till kammarrätterna för prövning. Det är nämligen mest ändamålsenligt att i ett ärende samma instans har möjlighet att tillämpa de olika prövningsinstituten. Det har således förekommit att Regeringsrätten i ärende om rättsprövning funnit att rättsprövningslagen inte är tillämplig varför ansökan avvisats, medan man i stället upptagit frågan om resning i ärendet och bifallit talan (se RÅ 1990 ref. 109 angående byggnadslovstaxa). I avvaktan på det pågående arbetet med utformningen av en nedflyttning av resningsärenden till kammarrätt kan vi endast uttala att vi delar den uppfattning som framfördes i prop. 1993/94:

116 s. 24, nämligen att regeringsbeslut inte bör kunna överprövas av annan instans än Regeringsrätten. Ansökningar om rättsprövning av beslut av förvaltningsmyndigheter bör dock, om i dessa fall resning skall kunna prövas av kammarrätt, även kunna prövas av sistnämnda instans.

8.10.5 Kravet på muntlig förhandling

Rättsprövningslagen innehåller inga särskilda bestämmelser om själva förfarandet i Regeringsrätten. På rättsprövningsmålen tillämpas, vad gäller frågan om muntliga inslag i förfarandet, reglerna i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt dessa regler är förfarandet i förvaltningsdomstolarna i princip skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I kammarrätt och länsrätt skall muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det.

Vid förlängningen av rättsprövningslagens tillämpning (prop. 1990/91:176) påpekade lagrådet att en rätt till muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet borde skrivas in i lagen så snart som möjligt för att undvika konflikter med konventionen (s. 17). Regeringen anförde emellertid att några generella slutsatser om konventionens krav på muntlig förhandling ännu inte kunde dras samt pekade på att förvaltningsprocesslagen gav utrymme för Regeringsrätten att hålla muntlig förhandling. Någon lagändring föreslogs därmed inte.

Numera har frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsärende prövats av Europadomstolen i målet **Fredin II mot Sverige, dom 1994-02-23, Ser. A No. 280-A**. Målet som endast kort berörts under avsnitt 4.9 skall här redogöras närmare för. Ärendet rörde förlängning av tid för efterbehandling av en grustäkt, för vilken täkttillståndet hade upphört att gälla vid utgången av november 1988. Klaganden hade tidigare fått täkttillståndet återkallat på grund av naturvårdshänsyn. Frågan om återkallelsen av tillståndet har tidigare prövats av Europadomstolen som i domen **Fredin I mot Sverige, 1991-02-18, Ser. A No. 192**, konstaterade att klagandens

rättigheter enligt artikel 6 kränkts då han saknade möjlighet att få återkallelsebeslutet prövat av domstol. I det nu aktuella målet hade klaganden begärt en förlängning av den tid inom vilken han skulle avveckla och återställa grustäkten i enlighet med en av länsstyrelsen fastställd plan. Hans begäran avslogs och beslutet fastställdes av regeringen. Klaganden ansökte om rättsprövning av regeringsbeslutet hos Regeringsrätten och begärde muntlig förhandling i målet. Regeringsrätten avslog begäran om muntlig förhandling och konstaterade att regeringsbeslutet inte stred mot någon rättsregel, varför talan om rättsprövning inte kunde bifallas (RÅ 1990 not. 492). Två regeringsråd var skiljaktiga i frågan om muntlig förhandling och ansåg att sådan, med beaktande av Europadomstolens praxis, borde hållas.

Hos Europadomstolen gjorde klaganden gällande att Regeringsrättens beslut att vägra honom muntlig förhandling stred mot artikel 6 i konventionen. Europadomstolen konstaterade att Regeringsrätten agerat som första och enda domstolsinstans i målet, att dess jurisdiktion inte var begränsad till rättsfrågor utan också kunde röra faktiska omständigheter samt att klagandens talan i målet gav upphov till såväl rättsfrågor som sakfrågor. Europadomstolen fann därför att artikel 6, i vart fall under sådana omständigheter, garanterar den enskilde en rätt till muntlig förhandling och att Regeringsrättens vägran att hålla en sådan innebar en kränkning av artikeln.

Genom domen torde ha klarlagts att i rättsprövningsärenden den enskilde bör ha rätt till muntlig förhandling, såvida inte ärendet endast rör en ren rättsfråga. Sammanträde torde inte heller behöva hållas om det inte finns tvistiga sakfrågor som är av betydelse för avgörandet. Frågan uppkommer då om det är påkallat med en specialreglering av muntlighetsfrågan i rättsprövningsärendena.

I betänkandet Några frågor om Regeringsrätten (SOU 1992:138) har föreslagits att i förvaltningsprocesslagen skall införas en ny regel om muntlig förhandling, vilken även skall omfatta processen i Regeringsrätten, både i mål som prövas på ordinär väg och mål som prövas efter ansökan om rättsprövning. Förslaget utgår från de regler domstolsutredningen, i sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106), presenterade

för muntligheten i länsrätt och kammarrätt. Reglerna utgår ifrån att man bör bygga lagstiftningen på Europadomstolens dittills fattade beslut och söka täcka in dem med viss marginal. Det förslag som presenterats i betänkandet Några frågor om Regeringsrätten innebär att muntlig förhandling skall hållas, på begäran av enskild part, i mål som avser frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn. En parts begäran om muntlig förhandling behöver inte bifallas om målet inte skall prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om sammanträde av annan anledning är uppenbart obehövligt.

Emellertid har frågan om en reglering av muntlighetskravet numera kommit i ett annat läge. Från den 1 januari 1995 kommer Europakonventionen genom inkorporering i svensk rätt att gälla såsom lag. Detta innebär att konventionens regler om muntlig förhandling, såsom de utbildats i praxis enligt ovan, kommer att bli direkt tillämpliga i förvaltningsmålen. Vi anser dock att det i svensk lag skall tas in bestämmelser om att den enskilde i vissa fall har rätt till muntlig förhandling, även i Regeringsrätten, i fall han begär det.

Vi ställs då inför frågan om en reglering av möjligheten till muntlig förhandling i rättsprövningsärenden skall återfinnas i rättsprövningslagen eller om en uttrycklig regel om muntlighet i Regeringsrätten skall införas i förvaltningsprocesslagen. Denna fråga hänger samman med hur en regel om muntlig förhandling skall utformas.

Vi anser att det är viktigt att en bestämmelse om rätt till muntlig förhandling inte får en för snäv utformning, då konventionens innebörd hela tiden utvecklas genom konventionsorganens praxis. Den föreslagna regeln ovan bygger på att man genom en uppräkning av vissa måltyper försöker täcka in vad som kan tänkas falla in under konvention. Vi anser dock att det inte går att med någon större grad av säkerhet fastställa vilka gränser som gäller enligt konventionen i fråga om rätt till muntlig förhandling. En uppräkning av olika tänkbara måltyper kräver att lagtexten ändras allt efter som rättsutvecklingen inom konventionens område fortsätter. Ett sådant system är inte lämpligt, speciellt då man efter att konventionen inkorpore-

rats i svensk rätt riskerar att svensk lagstiftning i vissa situationer kan komma att strida mot konventionens syn på frågan om muntlig förhandling.

Mot denna bakgrund anser vi att en regel om rätt till muntlig förhandling måste få en vidare utformning än den ovan föreslagna. Om emellertid en alltför vid regel om muntlig förhandling i Regeringsrätten införs i förvaltningsprocesslagen kan detta få till följd att domstolen i en mängd ärenden som inte alls omfattas av begreppet "den enskildes civila rättigheter och skyldigheter" tvingas att på parts begäran hålla sammanträde. Som exempel kan nämnas skattemål eller ansökan om resning. Detta talar för att en regel om muntlig förhandling endast bör omfatta mål som gäller en fråga som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Det naturligaste är då att placera en sådan regel om muntlig förhandling i rättsprövningslagen. Det är också i rättsprövningsärendena som kravet på muntlig förhandling gör sig mest gällande då Regeringsrätten i dessa ärenden är första och enda domstolsinstans. Vi föreslår därför att en regel om muntlig förhandling införs i rättsprövningslagen. Av denna bör framgå att en enskild part på begäran skall ha rätt till sådan förhandling om förhandling inte är uppenbart obehövlig. Detta innebär att i de fall Europakonventionen genom sin praxis uppställer krav på sammanträde kan det aldrig vara obehövligt att sådant hålls i Regeringsrätten.

8.11 EES-anpassning

8.11.1 Inledning

Ett svenskt deltagande i det europeiska integrationsarbetet leder till ökade krav på att den enskilde skall kunna göra gällande sina rättigheter inför domstol. Sådana ökade krav på domstolsprövning har redan på vissa områden ställts genom att Sverige enligt EES-avtalet åtagit sig att i svensk rätt införliva vissa EG-direktiv (prop. 1991/92:170, bet. 1992/93:EU 1, rskr. 1992/93:18, SFS 1992:1317). De generella överväganden som vi gjort är därför aktuella såväl i ett perspektiv som endast omfattar EES-avtalet som i ett vidare EG-perspektiv.

8.11.2 Rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Som tidigare beskrivits i avsnittet om EG-rätt (kapitel 6) förekommer i EG:s sekundära rätt, huvudsakligen direktiv och förordningar, föreskrifter om att den enskilde skall ha rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Framförallt förekommer sådana föreskrifter i direktiv rörande den enskildes rätt att utöva yrke eller starta och driva verksamhet som kräver tillstånd eller auktorisation. I det avseendet anser vi att de överväganden och förslag som gjorts ovan om en ny princip inom förvaltningsrätten samt överflyttningar av vissa ärendegrupper till prövning i allmän förvaltningsdomstol ligger väl i linje med strävanden att uppfylla EG:s krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

I de fall regeringen kvarstår som den instans som prövar överklaganden av förvaltningsbeslut eller prövar förvaltningsärenden som första och enda instans kan frågan ställas om rättsprövningsinstitutet är tillräckligt för att tillgodose de krav på rätt till domstolsprövning som uppställs i vissa EG-direktiv. Frågan har bland annat behandlats i propositionerna 1992/93:89 och 257 med anledning av anpassning av den finansiella lagstiftningen till EG:s direktiv. I propositionerna diskuterades om den prövning som sker i rättsprövningsärenden var en tillräcklig domstolsprövning av beslut som regeringen fattar i ärenden om bankoktroj eller drivande av försäkringsverksamhet.

I prop. 1992/93:89 s. 138 anfördes att vad som främst påkallade uppmärksamhet var om Regeringsrättens prövning i rättsprövningsärenden var tillräckligt omfattande. Det påpekades att frågan om domstolsprövningens kvalitativa innehåll inte fanns behandlad i EG-direktiven varför det kunde ses som en fråga för nationell lagstiftning att bestämma om överprövningen av ett förvaltningsbeslut skall begränsas i något avseende. Vidare anfördes att det väsentliga måste vara att domstolsprövningen tillgodoser de rättssäkerhetsintressen som ligger till grund för direktivbestämmelsen. Föredragande statsrådet fann att rättsprövningslagen uppfyllde dessa krav (nämnda prop. s. 139).

Det är även vår uppfattning att den prövning som görs enligt rättsprövningslagen är tillräcklig för att uppfylla EG:s krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut. EG har nämligen inga särskilda regler om domstolsprövningens utformning eller innehåll. Däremot finns vissa allmänna rättsgrundsatser som av EG-domstolen i praktiken getts samma ställning som den primära EG-rätten. Till dessa hör bl.a. Europakonventionen, vars krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut får anses vara uppfyllda genom rättsprövningslagen. Det kan också tilläggas att i flertalet av EG:s medlemsländer förekommer endast en laglighetsprövning av förvaltningsbesvär, medan rättsprövningslagen i praktiken omfattar en mera allsidig prövning.

8.12 Dröjsmålstalan

8.12.1 Inledning

För den enskilde parten i ett förvaltningsärende är det av central betydelse att han inom rimlig tid får sitt ärende behandlat och avgjort. Några generella regler som behandlar handläggningstider hos myndigheter finns inte i svensk rätt. Inte heller finns någon generell möjlighet för den enskilde att i domstol få prövat myndigheternas passivitet när det gäller att avgöra ärenden. Som vi närmare skall gå in på nedan har dock från den 1 januari 1994 på den finansiella lagstiftningens område införts vissa föreskrifter om att även ett uteblivet förvaltningsbeslut skall kunna föranleda domstolsprövning. Föreskrifterna har införts för att tillgodose vissa EG-direktiv vilka Sverige genom EES-avtalet åtagit sig att införliva i svensk rätt.

Vid våra jämförelser med utländsk rätt rörande domstolsprövning av förvaltningsärenden har vi funnit att det i Tyskland, Frankrike och Österrike sedan länge finns en möjlighet för den enskilde att i förvaltningsdomstol föra talan mot en myndighets underlåtenhet att inom rimlig tid avgöra ett ärende. Denna möjlighet är lagreglerad och gäller inte enbart vissa typer av förvaltningsärenden utan generellt. Möjligheten till sådan

talan omfattar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden men däremot inte förvaltningsdomstolarnas handläggning av mål.

I Danmark och Norge kan den enskilde få till stånd viss prövning i allmän domstol på grund av förvaltningsmyndigheternas underlåtenhet att fatta beslut. Några generella stadganden om sådan prövning finns dock inte utan denna möjlighet har utvecklats i praxis. I Norge har diskuterats frågan om införande av särskilda regler om en generell rätt för den enskilde att föra talan mot myndigheters passivitet, men några lagförslag i den riktningen har inte framlagts. I Finland finns ingen generell möjlighet för den enskilde att föra talan i domstol mot myndigheternas passivitet. Diskussionen kring frågan har varit ganska begränsad i Finland. Ett nyligen framlagt förslag till en förvaltningsprocesslag innehåller inte heller några regler om talan mot långsam handläggning. Vissa speciella stadganden har dock införts i annan lagstiftning. Dessa stadganden, som har samband med vissa EG-direktiv, innehåller en möjlighet för en part att anföra besvär om ett beslut inte fattats inom en viss angiven tid.

Enligt våra direktiv skall vi undersöka möjligheterna till en utvidgad domstolsprövning av förvaltningsärenden. Detta i syfte dels för att stärka den enskildes rättssäkerhet och dels för att anpassa vår lagstiftning till våra internationella åtaganden. Med dessa utgångspunkter skall vi därför i detta avsnitt ta ställning till införandet av en generell möjlighet för den enskilde att föra talan mot myndigheternas underlåtenhet att i rimlig tid fatta beslut i ärenden som rör denne.

8.12.2 Exempel på regler som kan sägas beröra handläggningstider av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och i domstolar

Förvaltningslagen (1986:223)

Av 7 § förvaltningslagen, vilken paragraf närmast är av målsättningskaraktär, följer att varje förvaltningsärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Någon konkretisering av rimlig tidsfrist eller några sanktioner

för en myndighet som förhåller sig passiv finns dock inte. I propositionen till lagen (prop. 1985/86:80) diskuterades inte införandet av speciella tidsfrister för ärendehanteringen. Departementschefen anförde dock att det var viktigt för rättssäkerheten att myndigheterna handlägger sina ärenden så enkelt och snabbt som möjligt. Dessa synpunkter fick emellertid inte överdrivas så att de kom i konflikt med rimliga krav på noggrannhet m.m. (nämnda prop. s. 24).

Vid riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet (bet. 1985/96: 21KU) att det med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder inom förvaltningen torde vara vanskligt att i förvaltningslagen införa några mera preciserade bestämmelser om tidsfrister i handläggningen. När det gällde fasta tidsgränser för handläggningen av ärenden kunde det inte uteslutas att sådana skulle kunna innebära risker för rättssäkerheten om myndigheterna skulle avstå från att företa utredning för att kunna iaktta uppställda tidsfrister.

Rättegångsbalken

Några generella regler om möjlighet att föra talan mot de allmänna domstolarnas underlåtenhet att avgöra mål eller ärenden finns inte. I rättegångsbalken finns dock en specialbestämmelse om överklagande av att mål onödigt uppehålls. Om part menar, att genom underrättens beslut ett mål onödigt uppehålls, får han enligt 49 kap. 6 § föra särskild talan mot beslutet till överrätt. En förutsättning för att sådan talan skall få föras är alltså att det föreligger ett beslut, exempelvis om inhämtande av viss utredning, som gör att målet inte kan avgöras. Enbart en underlåtenhet från domstolen att avgöra ett mål kan däremot inte bli föremål för överklagande (se SvJT 1967 ref. s. 42). Praktisk betydelse har stadgandet i 49 kap. 6 § RB främst kommit att få beträffande beslut om vilandeförklaring av mål och beslut om inhämtande av rättspsykiatrisk undersökning.

Det kan nämnas att det även finns regler om att vissa typer av mål eller ärenden skall avgöras skyndsamt, exempelvis om de rör tvångsmedel eller säkerhetsåtgärder.

Förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Någon motsvarighet till den ovan nämnda regeln i rättegångsbalken angående talan mot onödigt uppehållande av mål finns inte inom förvaltningsprocessen. Förvaltningsdomstolarnas handläggningsbeslut i ärenden, såsom beslut om inhämtande av utredning eller yttranden, är således inte överklagbara. Ej heller kan en ren underlåtenhet angripas genom överklagande.

I likhet med vad som gäller de allmänna domstolarnas handläggning av vissa måltyper finns även i förvaltningsrätten regler i specialförfattningar om skyndsam handläggning av mål hos förvaltningsdomstolarna. Som exempel kan nämnas mål om tvång mot person enligt lagen om vård av unga (1990:52), lagen om vård av missbrukare (1988:870), smittskyddslagen (1988:529) samt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Även mål om ekonomiskt tvång exempelvis enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tull och avgifter, skall handläggas skyndsamt.

Konkurrenslagen (1993:20)

I den nya konkurrenslagen har i 13 § införts en regel om att beslut i vissa fall skall fattas inom en viss tid. Paragrafen rör de fall då företag vill att undantag från förbudet om konkurrensbegränsningar skall beviljas dem. I dessa fall får ett företag anmäla ett avtal som innehåller konkurrensbegränsningar till Konkurrensverket. Om verket inte inom tre månader från det att en sådan anmälan kom in fattar beslut i ärendet anses undantaget från förbudet mot konkurrensbegränsning beviljat. Bestämmelsen har tillkommit för att skapa möjligheter för företagen att få snabba beslut i frågor som rör undantag. I EG-rätten finns en viss motsvarighet i det invändningsförfarande som finns intaget i en del gruppundantagsförordningar (se avsnitt 6.4).

Finansiell lagstiftning

Vid årsskiftet infördes i vissa lagar på det finansiella området en möjlighet för den enskilde att föra talan mot myndigheters underlåtenhet att fatta

beslut i tillståndsärenden. Detta var en nyhet för svensk lagstiftning och föranleddes av att Sverige genom EES-avtalet åtagit sig att införliva vissa EG-direktiv. Dessa direktiv innehåller krav på en ordning att även ett uteblivet förvaltningsbeslut skall kunna föranleda domstolsprövning. I lagen (1992:1320) om ändring i lagen om värdepappersfonder, lagen (1992:1304) om ändring i försäkringsrörelselagen, lagen (1992:1613) om ändring i bankrörelselagen samt lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag infördes därför regler om en procedur som framtvingar att den myndighet som skall företa en tillståndsprövning verkligen gör det och fattar ett beslut inom viss tid.

Frågor om tillstånd till drivande av finansiell verksamhet enligt de nämnda lagarna prövas av regeringen eller i vissa fall av Finansinspektionen. I förarbetena till lagändringarna (prop. 1992/93:89, 90 och 257) anförde man att det inte var ändamålsenligt att en förvaltningsdomstol skulle ta över en tillståndsansökan i dess helhet från en senfärdig myndighet och i dess ställe göra en materiell prövning av alla föreliggande omständigheter. Man stannade i stället för en procedur vilken går ut på att om regeringen eller Finansinspektionen inte fattat beslut inom sex respektive tre månader efter det att en ansökan om tillstånd kom in, får sökanden begära förklaring av kammarrätt att ärendet onödigt uppehålls. Om regeringen eller Finansinspektionen därefter inte har meddelat beslut inom sex respektive tre månader efter det att en sådan förklaring avgetts skall det anses som att ansökningen har avslagits. I denna situation tillämpas de generella reglerna om överklagande. I de nämnda propositionerna anförs att det torde komma att bli utomordentligt sällsynt att sådana fiktiva avslagsbeslut kommer till stånd (prop. 1992/93:89 s. 140).

8.12.3 Finns ett behov av att införa en talan mot dröjsmål i handläggningen?

En förutsättning för att införa en rätt till talan mot myndigheters långsamma handläggning av ärenden är att det verkligen förekommer underlåtenhet hos myndigheterna att fatta beslut inom rimlig tid. Ett visst underlag för att konstatera att så ibland är fallet har vi inhämtat från de

organ som utövar tillsyn över myndigheterna, nämligen Justitieombudsmännen, Justitiekanslern och Konstitutionsutskottet.

Justitieombudsmännen

Under ombudsmännens tillsyn står bland annat statliga och kommunala myndigheter. Utanför tillsynsområdet faller regeringens handläggning av förvaltningsärenden. Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar. I en rad ärenden har ombudsmännen riktat kritik mot såväl förvaltningsmyndigheter som förvaltningsdomstolar för deras långsamma handläggning av ärenden och mål. Här skall endast redogöras kortfattat för vissa ärenden som de senaste åren prövats och föranlett kritik från ombudsmännen efter klagomål eller inspektioner.

Vad gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna kan här nämnas kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s.k. blandat besvärsmål (JO 1989/90:139) samt kritik mot kammarrätt för dröjsmål med avgörande av kommunalbesvärsmål (JO 1991/92:141). I det förstnämnda målet var handläggningstiden drygt tre år. Kammarrätten anförde som skäl för den långa handläggningstiden att de hade som huvudregel att handlägga mål i den tur de kommit in till kammarrätten. JO fann detta oacceptabelt då byggnadsmål var exempel på mål med förturskaraktär. I kommunalbesvärsmålen var handläggningstiden cirka tre och ett halvt år, vilket av JO betecknades som helt oacceptabelt. Vidare har JO riktat kritik mot länsrätt för långsam handläggning av socialbidragsmål (JO 1993/94:167). Bidragsmålet var klart för avgörande i maj månad medan beslut fattades först i december månad samma år. Som skäl för dröjsmålet åberopade länsrätten bristande resurser vilket enligt JO saknade relevans då målet uppenbarligen var av sådan karaktär att det borde ha prioriterats.

Kritik har även framförts mot vissa förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden. Här kan bl.a. nämnas kritik mot Näringsfrihetsombudsmannen (NO) för långsam handläggning av ett okomplicerat ärende (JO 1992/93: 234). Ärendet gällde konkurrensförhållanden för vissa näringsidkare och deras anmälan till NO hade efter drygt tre år inte föranlett något beslut.

NO anförde att ärendet var lågprioriterat och att myndighetens resurser var ansträngda. JO ansåg dock att underlåtenheten att fatta beslut framstod som anmärkningsvärd.

En rad ärenden hos Statens invandrarverk, såväl asylärenden, medborgarskapsärenden som överklagandeärenden, har föranlett kritik från JO:s sida då handläggningstiderna varit oacceptabla (JO 1992/93:243). Som den främsta förklaringen till bristerna har Invandrarverket angett den stora ärendetillströmningen vid en tid då resurserna var otillräckliga. JO konstaterade att arbetsbelastningen varit mycket hög men ansåg att verket brustit i förmåga att administrera och prioritera i den ökade ärendemängden.

Länsstyrelse har vid inspektion av JO fått stark kritik för långa handläggningstider i byggnadsminnesärenden (upp till 13 år). Som skäl för de långa handläggningstiderna åberopade länsstyrelsen hög arbetsbelastning (JO 1992/93:511). I ärende hos länsstyrelse om gravsättning har JO riktat skarp kritik mot den långa handläggningstiden (ett år och tio månader). Som skäl för dröjsmålet åberopade länsstyrelsen bl.a. förändringar av organisatorisk art inom länsstyrelsen (JO 1993/94:182). Länsstyrelse har även fått kritik för handläggningen av ärende rörande tillstånd till grustäkt (beslut 1994-01-20, 3773-93). Ett år efter ansökan om tillstånd till täkt hade sökanden ännu inte fått beslut i tillståndsfrågan. Dröjsmålet berodde på brister i kommunikationen mellan länsstyrelsens olika avdelningar samt stora ärendebalanser.

Allmän försäkringskassa har fått kritik av JO för långsam handläggning av ärende om eftergift av återkrav för utbetalda bidragsförskott (beslut 1994-02-23, 4248-93). Nio månader efter ansökan om eftergift fattades beslut i ärendet. Dröjsmålet berodde på att föredraganden av den aktuella ärendetypen vikarierat på annan tjänst.

Kriminalvårdsstyrelsen har kritiserats av JO för långsam handläggning av ärenden rörande ersättning till enskild (beslut 1994-04-29, 3073-93). Styrelsen har som skäl för dröjsmålen (upp till 14 månader) anfört hög arbetsbelastning, vilket enligt JO ibland kan motivera en något längre

handläggningstid än vad som annars kan anses skälig. En handläggningstid på 14 månader ansåg dock JO var oacceptabel.

En rad ärenden hos JO, där kritik riktats mot myndigheters och domstolars långsamma handläggning av förvaltningsärenden, har rört frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Av 2 kap. 12 § TF följer nämligen att allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Enligt 13 § har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Vid dröjsmål med utlämnande av kopior av sjukjournaler har JO uttalat att en handläggningstid om cirka en månad är oacceptabel (JO 1989/90:376 och 1992/93:607). I ärende rörande länsarbetsnämnds långsamma behandling av utlämnande av kopior av betyg (cirka två månader) har JO uttalat att ett sådant dröjsmål endast kan godtas i extrema undantagsfall, t.ex. om framställningen avser ett synnerligen omfattande och ur rättslig synpunkt svårbedömt material. I annat fall bör beslut helst meddelas samma dag som begäran kom in, men kortare dröjsmål får ibland accepteras (JO 1990/91:421). JO har vidare riktat kritik mot Statens maskinprovningars dröjsmål med utlämnande av kopior av bl.a. myndighetens tidsredovisningar (JO 1993/94:509). Beträffande vissa handlingar hade kopior inte utlämnats ännu efter ett års tid. Myndigheten hade dessutom, trots att vissa handlingar uppenbarligen förvarades hos dem, hänvisat sökanden att begära kopior hos annan myndighet.

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Såväl statliga som kommunala myndigheter står under JK:s tillsyn. Denne har bl.a. till uppgift att granska de ärendeförteckningar som myndigheter lämnar till honom enligt särskilda föreskrifter. Av 18 § verksförordningen (1987:1100) följer nämligen att myndigheter till justitiekanslern senast den 1 mars varje år skall inge en förteckning över

de ärenden som inkommit till myndigheten före utgången av juni månad föregående år men som inte blivit slutförda vid årets utgång.

Granskningen beträffande ärendeförteckningar inkomna till JK år 1993 omfattar ärenden som inkommit till berörda myndigheter före den 1 juli 1992 men inte slutförts före utgången av år 1992. Antalet inkomna ärendeförteckningar från myndigheter (ej länsstyrelser) under 1993 uppgick till 188. Av dessa förteckningar framgår att 73 myndigheter inte redovisade några ärenden i balans medan 115 myndigheter hade ärenden i balans. I 14 fall gjorde JK förfrågningar hos myndigheter om anledningen till att ärenden inte avslutats. Efter förfrågningar från JK avslutas som regel de ärenden som är klara för avgörande. I annat fall lämnas en förklaring till dröjsmålet. Beträffande 1993 års ärendeförteckningar ledde två ärenden till åtgärd hos JK med anledning av långsam handläggning.

Länsstyrelserna lämnar på motsvarande sätt ärendeförteckningar till JK. Samtliga 24 länsstyrelser lämnade ärendeförteckning för år 1992 och redovisade då balanserade ärenden. I nio fall gjorde JK förfrågningar med anledning av redovisad ärendebalans. Ett fall ledde till inspektion av JK. Detta med anledning av långa handläggningstider i ärenden om byggnadsminnesförklaring.

Konstitutionsutskottet

Enligt 12 kap. 1 § RF skall Konstitutionsutskottet granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I granskningsbetänkandet avseende år 1993 (bet. 1993/94:KU39) anmärker utskottet att det vid flera tillfällen vid sin granskning av regeringsärendens handläggning uppmärksammat problemet med långa handläggningstider. I betänkandet (s. 8 f.) redogörs för Kommunikationsdepartementets handläggning av ett överklagat förvaltningsbeslut av Vägverket. Drygt två år efter det att ärendet kommit in till departementet beslutade regeringen att inte vidta annan åtgärd än att överlämna ärendet till Vägverket för prövning av om överklagandet kommit in i rätt tid. I granskningsbetänkandet avseende år 1990 (bet. 1990/91:KU30) riktade utskottet kritik mot handläggningen av förvaltningsärenden i ett flertal fall. I ett ärende (s. 17) hade ansökan om

tillstånd till lotteri avskrivits av regeringen då på grund av lång handläggningstid den tid som avsågs med ansökan förflutit. I övrigt konstaterades att handläggningstider i förvaltningsärenden rörande byggnadslagstiftningen var oacceptabelt långa.

8.12.4 Våra överväganden rörande en s.k. dröjsmålstalan

Redan av den översiktliga genomgång som gjorts ovan framgår att dröjsmål med beslutsfattandet i förvaltningsärenden förekommer hos myndigheter. Anledningarna till detta kan vara många men främst torde dröjsmålen bero på hög arbetsbelastning och stora ärendebalanser hos myndigheterna. Det förekommer dock att ärenden helt enkelt blir liggande trots att de är färdiga för avgörande. Oavsett vilka skälen till dröjsmålen är torde det från den enskildes synvinkel framstå som otillfredsställande att handläggningen av ett ärende som berör honom drar ut alltför länge på tiden. Vår bedömning är därför att allmänhetens berättigade krav på en snabb handläggning av förvaltningsärenden bör tillgodoses. Detta kan bl.a. ske genom att den enskilde får en möjlighet att i domstol få prövat om ett ärende onödigt uppehålls hos en myndighet.

Vi föreslår därför att en generell möjlighet till talan mot den offentliga förvaltningens underlåtenhet att avgöra ärenden bör införas även i svensk rätt. Detta är av vikt för att den svenska rättsordningen skall väl ansluta sig till den europeiska standarden vad gäller domstolsprövning av förvaltningsärenden. Det innebär också en förstärkning av den enskildes rättsskydd gentemot förvaltningen. Den enskilde är nämligen ofta tvungen att invänta ett tillstånd från det offentliga för att kunna sätta igång med näringsverksamhet, byggnation eller andra projekt. En långsam behandling i förvaltningsorganen kan skapa inte bara en otrygghet för den enskilde utan även ekonomiska förluster då investeringar och andra projekteringar kan vara svåra att planera. Detta talar för att den enskilde bör vara tillförsäkrad att ärendehandläggningen inte drar ut på tiden genom en möjlighet att föra talan mot dröjsmål hos en myndighet.

8.12.5 Tillämpningsområdet för dröjsmålstalan

Dröjsmålstalan bör kunna föras av en enskild part gentemot ett organ som utövar offentlig förvaltning. En förutsättning för att talan skall kunna föras mot dröjsmål är att det skall vara fråga om ett förvaltningsärende i ett särskilt fall, dvs. förvaltningsärenden rörande meddelande av normer eller föreskrifter bör inte omfattas av en möjlighet till dröjsmålstalan, då dessa ärenden inte direkt berör den enskilde.

En ytterligare förutsättning för att den enskilde skall kunna föra talan mot ett offentligt förvaltningsorgans dröjsmål är att det aktuella förvaltningsärendet inrymmer myndighetsutövning mot den enskilde. Begreppet myndighetsutövning definieras inte uttryckligen någonstans i förvaltningsrätten. Begreppet har dock samma innebörd som i den äldre förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 55). Myndighetsutövning omfattar således "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Innebörden av begreppet myndighetsutövning utvecklades i den proposition som låg till grund för den äldre förvaltningslagen (prop. 1971:30). Det utmärkande draget för myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna (prop. 1971:30 s. 285 och 330). Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning förekommer också i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd till att driva viss verksamhet, befrielse från en lagstadgad förpliktelse eller beviljande av ett socialt bidrag. Karakteristiskt är att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. I nämnda proposition framhölls att beroendeförhållandet, då det rör sig om gynnande beslut, kommer till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. Är det fråga om förbud, föreläggande eller liknande, måste den enskilde rätta sig efter beslutet, annars riskerar han att tvångsmedel av något slag används mot honom. Vidare framgår av förarbetena till den äldre förvaltningslagen att myndighetsutövning inte omfattar andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut

av myndigheten. Utanför begreppet faller därför ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal eller överenskommelse om saken med en enskild. Ärenden som angår det allmännas upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden innefattas inte i begreppet myndighetsutövning. Att det offentliga ingått ett avtal med en enskild utesluter inte att myndighetsutövning kan förekomma i ärende som anknyter till avtalsförhållandet. Således faller t.ex. ärenden om tjänstetillsättningar eller om avskedanden inom begreppet myndighetsutövning. För att myndighetsutövning skall föreligga krävs också att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Slutligen skall nämnas att ärenden som uteslutande gäller råd, upplysningar eller ren serviceverksamhet inte innefattar myndighetsutövning.

Myndighetsutövning är således ett mångsidigt och omfattande begrepp. Emellertid används begreppet redan i lagstiftning, bl.a. i RF, skadeståndslagen (1972:207) och rättsprövningslagen, varför vi anser det lämpligt att även anknyta rätten till dröjsmålstalan till ärenden som innefattar myndighetsutövning mot den enskilde.

De förvaltningsorgan, mot vilkas passivitet den enskilde skall kunna föra talan är först och främst förvaltningsmyndigheterna. Begreppet förvaltningsmyndighet har här samma innebörd som i regeringsformen (jfr prop. 1973:90 s. 232).

Regeringsformen skiljer mellan två typer av offentliga organ. Den ena är de beslutande församlingarna (riksdagen, kyrkomötet, kommunfullmäktige, landsting, kyrkofullmäktige osv.). Den andra är myndigheterna. Dessa kan vara såväl statliga som kommunala. Även regeringen och domstolarna utgör myndigheter. Andra myndigheter än domstolarna betecknas förvaltningsmyndigheter. Även regeringen faller utanför begreppet förvaltningsmyndighet, även om denna fullgör förvaltningsuppgifter. Under termen förvaltningsmyndighet inordnas däremot centrala myndigheter under regeringen såsom verk, nämnder och styrelser, regionala statliga organ såsom länsstyrelserna och skattemyndigheterna samt kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala nämnder.

Emellertid utövas även förvaltningsuppgifter, som innefattar myndighetsutövning, av enskilda subjekt i vissa fall. Denna företeelse har stöd i 11 kap. 6 § 3 stycket RF, där det föreskrivs att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ, samt att överlämnande skall ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Som exempel på sådana enskilda subjekt som utövar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan nämnas sådan kontroll som enligt lagen 1992:1119 om teknisk kontroll kan anförtros åt enskilda subjekt (t.ex. Aktiebolaget Svensk Anläggningsprovning, Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag). Det skall anmärkas att verksamheten med riksprovplatser enligt ovan är under utredning, vilken syftar till en övergång till en öppen ordning med privata provnings- och certifieringsorgan vars uppgifter inte skall omfatta myndighetsutövning. Andra enskilda subjekt som sysslar med myndighetsutövning är notarius publicus som bemyndigats därtill genom lagen (1981:1363) om notarius publicus, Kungliga Svenska Aeroklubben som genom luftfartslagen (1957:297) bemyndigats att besiktiga och utfärda eller förnya luftvärdighetsbevis för luftfartyg samt Radiotjänst i Kiruna AB som handlägger ärenden om TV-avgifter enligt lagen (1989:41). Fördelning av statliga bidrag har i stor utsträckning anförtrotts åt enskilda organisationer såsom Stiftelsen Svenska institutet, Handelshögskolan i Stockholm, Musikaliska akademien, Stiftelsen Nordiska museet m.fl.

Att märka är att dessa enskilda subjekt genom en bestämmelse i 1 kap. 8 § sekretesslagen har i fråga om handlingsoffentlighet jämställts med myndigheter. I sammanhanget kan också nämnas att riksdagen tagit ett beslut om handlingsoffentligheten hos vissa kommunala företag (prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46). Beslutet innebär att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, jämställs med myndigheter när det gäller handlingars offentlighet. Den enskilde får också rätt att hos förvaltningsdomstol överklaga beslut av sådana kommunala företag att inte lämna ut företagets handlingar. Vidare har riksdagen beslutat om regler om förvaring av allmänna handlingar i de fall offentlig verksamhet förs över i privat regi (prop. 1993/94:113, bet. 1993/94:KU20, rskr. 1993/94:161). Detta med anledning av att betydande

delar av verksamhet som statliga myndigheter hittills svarat för har överförts eller kommer att överföras till privaträttsliga organ genom bolagisering. Beslutet innebär att det privata organet som trätt istället för en myndighet skall förvara och behandla handlingar på samma sätt som den förutvarande myndigheten. Detta innebär att den enskilde skall ha rätt att ta del av uppgifter i dem samt att sekretesslagens regler skall gälla hos det enskilda organet såvitt avser dess befattning med de ifrågavarande handlingarna.

I den mån enskilda subjekt handlägger förvaltningsärenden som innefattar myndighetsutövning mot den enskilde bör även i sådana ärenden denne kunna ha möjlighet att föra en talan mot det enskilda subjektets dröjsmål att avgöra ett ärende. Vi anser nämligen att det är viktigt att sådana enskilda subjekt kommer att omfattas av samma regler som myndigheterna. Vi hänvisar här till att reglerna om handlingsoffentligheten är tillämpliga även på sådana enskilda subjekt. Någon generell rätt till sådan dröjsmålstalan är däremot inte lämplig att införa utan möjlighet till sådan talan mot enskilda subjekt bör övervägas i varje särskilt fall. Sådana överväganden görs lämpligast i samband med annan översyn av lagstiftningen på områden där myndighetsutövning överlämnas till enskilt subjekt.

Vad gäller domstolarna är det naturligtvis inte tillfredsställande att exempelvis ett ärende om tillstånd till viss verksamhet inte heller i allmän förvaltningsdomstol avgörs inom rimlig tid. Emellertid omfattas frågor om domstolarnas handläggning av mål och ärenden, alltså rättskipning, inte av våra direktiv. Vi menar dock att detta är en fråga som väl kan övervägas i framtiden och möjligen kan lösas genom att man i förvaltningsprocessen inför regler liknande dem som finns i den allmänna processen om onödigt uppehållande av mål. Sådana regler kunde dessutom utvidgas till att även omfatta domstolarnas underlåtenhet att fatta något beslut inom rimlig tid. Vi vill också påpeka att artikel 6 i Europakonventionen innehåller ett krav på att rättegång i mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller rörande anklagelse för brott skall hållas inom skälig tid. Domstolarna är således inte helt befriade från ansvaret för att målen handläggs med rimlig skyndsamhet. I den mån domstolarna, såväl de allmänna domstolarna som förvaltningsdomstolarna, handlägger förvaltningsärenden, exempelvis per-

sonalärenden eller andra ärenden av administrativ natur bör de dock omfattas av möjligheten till dröjsmålstalan.

Slutligen bör regeringens handläggning av förvaltningsärenden kunna bli föremål för dröjsmålstalan. Regeringen handlägger nämligen både som första instans en rad ärenden om tillstånd m.m. samt prövar som besvärsinstans förvaltningsärenden som berör den enskilde.

En begränsning i möjligheten till dröjsmålstalan bör dock göras på så sätt att det endast är i förvaltningsärenden där den enskilde påkallar ett beslut som möjligheten till sådan talan skall införas. Detta kan ske genom ansökan, anmälan eller annan åtgärd hos ett förvaltningsorgan eller genom att den enskilde anför besvär hos ett sådant organ. I de fall det inte är en enskild som tagit initiativ till ett förvaltningsärende utan det allmänna som tagit initiativ till ett sådant ärende, exempelvis utnämningar, är det inte påkallat att sådan talan införs.

8.12.6 Prövande instans

Frågan om ett förvaltningsärende onödigt uppehålls genom dröjsmål av en förvaltningsmyndighet bör lämpligen prövas av allmän förvaltningsdomstol. Även på detta område bör gälla att domstolsprövning av förvaltningsbeslut skall börja i länsrätten. Vad gäller förvaltningsärenden som handläggs av regeringen som första instans eller som besvärsinstans skall dock en talan om regeringens dröjsmål prövas av Regeringsrätten efter ansökan av en enskild.

Om ett förvaltningsärende handläggs av domstol förefaller det inte vara helt lämpligt att länsrätt prövar frågan om dröjsmål. Vi föreslår istället att dröjsmålstalan i sådana fall prövas av närmast högre domstol eller, om det inte finns någon sådan, av den domstol som har att pröva en ansökan om resning av beslutet i ärendet.

8.12.7 Förfarandet vid dröjsmålstalan

Vid utformningen av en dröjsmålstalan kan man välja mellan att en domstol efter en viss tidsfrist automatiskt övertar ett förvaltningsärende från ett senfärdigt förvaltningsorgan och i dess ställe gör en materiell prövning av alla omständigheter i ärendet för att därefter fatta ett beslut eller att domstolen genom sin befattning med ärendet skall försöka förmå förvaltningen till aktivitet. Den första modellen torde inte vara särskilt ändamålsenlig då denna kan komma att kräva att den överprövande instansen själv tvingas till en fullständig utredning av ett förvaltningsärende. Lämpligare är att införa en procedur som syftar till att framtvinga att den myndighet som det åligger att göra en prövning verkligen gör det och fattar beslut.

Vi föreslår således att den enskilde ges en möjlighet att begära domstols förklaring att ett förvaltningsärende onödigt uppehålls. Domstolen bör då ge det senfärdiga förvaltningsorganet möjlighet att förklara varför ärendet inte avgjorts. Den prövande domstolen skall alltså i detta skede endast ta ställning till om ett förvaltningsärende är färdigt för avgörande, om samtliga handlingar och uppgifter som behövs som underlag för beslutet har kommit myndigheten tillhanda och om, i förekommande fall alla samrådsförfaranden iakttagits. Om domstolen finner att ärendet är klart för avgörande finns inte längre något giltigt försvar för förvaltningsorganet att ytterligare dröja med beslutet. Domstolen skall därvid förklara att ärendet är klart för avgörande och utsätta en tidsfrist för förvaltningsorganet inom vilken beslut skall ha fattats. Denna tidsfrist kan anpassas till målets beskaffenhet men bör som regel inte röra sig om mer än några månader från det att förklaring av domstolen avgetts. I praktiken torde ett förvaltningsorgan påskynda handläggningen av ett förvaltningsärende redan då domstolen handlägger frågan om det föreligger passivitet eller inte. Om domstolen skulle finna att ärendet inte är klart för avgörande bör den enskilde kunna återkomma när som helst för att begära en ny förklaring om att förvaltningsärendet onödigt uppehålls.

Situationen kan även uppstå att domstolen finner att ett förvaltningsärende inte är klart för avgörande men att detta beror på att vederbörande för-

valtningsorgan underlåtit att vidta några handläggningsåtgärder i ärendet. Även i sådana fall bör domstolen kunna förklara att förvaltningsärendet onödigt uppehålls och utsätta en frist inom vilken ärendet skall ha avgjorts.

Om förvaltningsorganet trots att domstolen förklarat att ett förvaltningsärende onödigt uppehålles ändock inte inom utsatt frist fattat ett beslut bör det i vissa fall vara möjligt för domstolen att förlänga den utsatta fristen. Detta kan exempelvis bli aktuellt då förvaltningsorganet kommunicerat ett ärende eller tvingats ta in ytterligare utredning och det inte kan lastas förvaltningsorganet att ett beslut således inte kunnat fattas inom utsatt frist. I fall domstolen finner det skäligt bör tidsfristen kunna omprövas och förlängas. Ett skäl som dock som regel inte får anses godtagbart till att ett förvaltningsorgan inte fattat beslut inom rimlig tid kan vara att förvaltningen är hårt arbetsbelastad och saknar resurser. Detta skäl till dröjsmål med avgörande har som regel inte accepterats av JO i fall då enskilda klagat på handläggningen av förvaltningsärenden (se avsnitt 8.12.3).

I ytterlighetsfall kan det tänkas att ett förvaltningsorgan efter att den frist domstolen uppställt eller i förekommande fall även förlängt ändock inte fattar något avgörande. I sådana fall då domstolen misslyckats att förmå förvaltningsorganet till aktivitet, bör den enskilde ändock kunna garanteras ett beslut i förvaltningsärendet inom rimlig tid. Ett sådant beslut skall dock inte komma till stånd automatiskt utan endast efter begäran från den enskilde hos domstolen. Denna har då att överlämna förvaltningsärendet till den myndighet som skulle prövat ett överklagande av beslutet av det senfärdiga förvaltningsorganet. Om exempelvis länsstyrelse inte inom rimlig tid fattat beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387) skall domstolen på begäran överlämna ärendet till Koncessionsnämnden för miljöskydd för avgörande. I de fall länsrätten själv är överordnad myndighet såsom i ärenden som handläggs av socialnämnder eller skattemyndigheter, skall domstolen fatta beslut i ärendet på begäran av den enskilde. Den avgörande myndighetens beslut i ärendet får sedan överklagas enligt den ordinära ordningen för överklagande.

Även i de fall det inte finns någon överordnad myndighet som kan överta prövningen av ett förvaltningsärende bör den enskilde som en sista utväg

kunna få sitt ärende avgjort av annat organ än det senfärdiga. I de fall det är regeringen som inte inom rimlig tid fattat beslut anser vi dock inte att det är påkallat med en sådan möjlighet. Konstitutionsutskottet har som vi tidigare redogjort för till uppgift att övervaka regeringens handläggning av förvaltningsärenden. Detta anser vi är en tillräcklig garanti för att regeringen, framförallt efter ett föreläggande från Regeringsrätten, fattar beslut inom utsatt tid. I övriga fall bör huvudregeln vara att länsrätten skall utföra prövningen av förvaltningsärendet i det senfärdiga förvaltningsorganets ställe. En sådan situation torde emellertid komma att bli utomordentligt sällsynt. I de fall det är uppenbart olämpligt att länsrätten övertar prövningen av ett ärende bör länsrätten kunna förordna om annan prövning av ärendet. I de fall det rör sig om dröjsmålstalan avseende domstolars handläggning av förvaltningsärenden ankommer det, i enlighet med vad som anförts under 8.12.6, på annan domstol än länsrätten att överta ärendet.

Slutligen föreslår vi att domstols beslut i ärende om dröjsmålstalan inte skall kunna överklagas. Syftet med dröjsmålstalan är att beslut i förvaltningsärenden skall fattas inom rimlig tid. Detta syfte kan förfelas om ett beslut i ärende om dröjsmålstalan får överklagas till en högre domstol. Dessutom kan den enskilde, om domstolen funnit att ett ärende inte är klart för avgörande och således ingen passivitet föreligger, när som helst återkomma med en ny begäran om förklaring att ett ärende onödigt uppehålls.

8.12.8 Dröjsmålets längd

En viktig fråga är hur lång tid som skall ha löpt innan den enskilde kan föra talan mot ett förvaltningsorgans dröjsmål. Olika förvaltningsärenden kräver naturligtvis olika mycket utredning och handläggning. Vissa ärenden kan vara rena rutinärenden medan andra ärenden kan vara mycket komplicerade och kräva relativt lång handläggningstid. Det är därför viktigt att den frist som uppställs är realistisk. En fast frist får naturligtvis inte leda till att förvaltningsorganen fattar förhastade beslut genom att avstå från att företa utredning för att kunna iaktta den uppställda tiden. En sådan konsekvens undviks dock genom att förvaltningsorganet får

möjlighet att förklara varför ärendet inte är klart för avgörande då exempelvis viss nödvändig utredning saknas samt att domstolen har att beakta detta vid sin utredning om det föreligger ett dröjsmål eller inte. En vanligt förekommande frist inom EG-rätten samt även hos de länder där dröjsmålstalan kan föras är sex månader från det en ansökan eller ett överklagande kom in till myndigheten. En sådan generell fristtid anser vi vara lämplig även för svenskt vidkommande. Utgångspunkten för när denna frist skall börja löpa blir med vårt förslag tidpunkten från det förvaltningsärendet väcks genom att en ansökan eller annan hemställan om ett förvaltningsbeslut eller ett överklagande inkommer till regeringen, en förvaltningsmyndighet, en domstol eller annat organ för offentlig förvaltning.

Uppställandet av en generell frist för dröjsmålstalan hindrar inte att det på särskilda förvaltningsområden kan bli aktuellt med kortare tidsfrister, beroende på särskilda föreskrifter i EG-direktiv eller förordningar.

8.12.9 Lagteknisk lösning

En regel om en generell möjlighet till dröjsmålstalan vad gäller ärenden hos förvaltningsmyndigheter och i vissa fall domstolar bör ha sin plats i förvaltningslagen. Denna lag reglerar nämligen just förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden samt domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Vi föreslår därför att en regel om dröjsmålstalan placeras i nämnda lag.

Att märka är då att i 31-33 §§ förvaltningslagen föreskrivs vissa begränsningar i lagens tillämpning. Vi måste därvid ta ställning till om dessa begränsningar även skall tillämpas på en regel om dröjsmålstalan.

Det första undantaget från vissa regler i förvaltningslagen gäller ärenden hos kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheter i vilka besluten kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) eller 22 kap. kyrkolagen (1992:300). Att de beslutande församlingarna inte skall omfattas av reglerna om dröjsmålstalan har vi tidigare konstaterat. Däremot omfattar en laglighetsprövning enligt ovan (tidigare kommunalbesvär) även vissa nämndbeslut och

sådana nämnder anses vara förvaltningsmyndigheter. Emellertid är de nämndbeslut som endast kan överklagas genom laglighetsprövning till sin karaktär sådana att de som regel inte innefattar myndighetsutövning gentemot enskilda. I de fall nämndbeslut har karaktären av myndighetsutövning mot en enskild har denne som regel genom specialreglering rätt till förvaltningsbesvär. Som sådan specialreglerad förvaltning kan nämnas socialnämnder, hälso- och miljöskyddsnämnder och byggnadsnämnder. Den specialreglerade förvaltningen kommer att omfattas av en regel om dröjsmålstalan i förvaltningslagen. Att utsträcka möjligheterna till sådan talan även till andra kommunala ärenden än sådana i vilka beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär finner vi inte lämpligt. Den begränsning som återfinns i förvaltningslagen är därför motiverad även vad gäller dröjsmålstalan.

Ytterligare undantag från regler i förvaltningslagen görs i 32 § för kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och för polis-, åklagar- och tullmyndigheternas eller kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Undantagen har föranletts av ärendenas speciella natur och nära anknytning till domstolarnas verksamhet. Vad gäller undantaget för den exekutiva verksamheten innefattar denna främst utsökningsmålen enligt utsökningsbalken. Kronofogdemyndighetens handläggning av förvaltningsärenden rörande lönegaranti, tillsyn över konkursförvaltning, betalningsförelägganden eller handräckning anses inte falla in under begreppet exekutiv verksamhet (se Hellners m.fl.: Kommentar till nya förvaltningslagen, 3:e uppl. s. 370). Undantaget beträffande polis-, åklagar- och tullmyndigheternas eller kustbevakningens ärenden omfattar myndigheternas verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, såsom brottsförebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet samt spanings- och utredningsverksamhet. I övriga förvaltningsärenden tillämpas förvaltningslagens regler. Vi anser att det även här är motiverat med ett undantag från reglerna om dröjsmålstalan, då ärendena är nära förbundna med domstolsverksamheten som, bortsett från administrativa ärenden, inte omfattas av vårt förslag om en sådan talan. Den begränsning som gäller enligt 32 § förvaltningslagen bör därför även gälla för en regel om möjlighet till talan mot de aktuella myndigheternas eventuella underlåtenhet att fatta beslut.

Slutligen finns ett undantag i 33 § förvaltningslagen beträffande hälso- och sjukvård. I ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård gäller vissa regler i förvaltningslagen endast om myndighetens beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Detta för att undvika att även verksamhet som hör till den faktiska vården skall komma att omfattas av samtliga regler i förvaltningslagen. Även här finner vi det motiverat att endast i de fall ett förvaltningsärende innefattar myndighetsutövning mot en enskild samt beslut i detta kan överklagas genom förvaltningsbesvär en möjlighet till dröjsmålstalan skall införas. Detta för att undvika att bl.a. den faktiska sjukvården omfattas av en regel om dröjsmålstalan.

Sammanfattningsvis bör alltså de begränsningar som idag finns i tillämpningen av vissa regler i förvaltningslagen även omfatta en regel om dröjsmålstalan, då sådan inte kan anses påkallad i de med undantagen avsedda situationerna.

Emellertid gäller förvaltningslagen formellt sett inte regeringsärenden även om lagen i praktiken även tillämpas på förvaltningsärenden hos regeringen (se Hellners Kommentar till Nya förvaltningslagen, 3:e uppl. 1991 s. 45-47 samt prop. 1973:90 s. 232 och 233). Möjligheten till dröjsmålstalan vad gäller förvaltningsärenden hos regeringen bör därför införas i annan lag för att ge Regeringsrätten behörighet att pröva sådan talan. Då lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut bl.a. behandlar domstolsprövning av regeringens beslut anser vi det lämpligt att en regel om dröjsmålstalan avseende regeringens underlåtenhet att avgöra förvaltningsärenden införs i denna lag.

Ej heller gäller förvaltningslagen generellt för de enskilda subjekt som utövar offentlig förvaltning. I den mån dessa skall omfattas av regler om dröjsmålstalan bör en sådan komma till uttryck i respektive verksamhets reglering.

9 Genomförande och kostnadskonsekvenser m.m.

9.1 Ändringar i förvaltningslagen och verksförordningen

Vi lägger i det föregående fram förslag till riktlinjer vad gäller överflyttning av förvaltningsärenden från administrativ överprövning till prövning i domstol. Förslagen är i första hand principiella ställningstaganden och därför är ett fortsatt arbete nödvändigt för det praktiska genomförandet av förslagen. Tanken är att befintliga regler om överklagande till annan instans än förvaltningsdomstol måste gås igenom och överväganden göras för varje ärendetyp om det är lämpligt att en överflyttning till domstolsprövning sker. En sådan genomgång bedömer vi kan ta en tid av minst tre år i anspråk.

När principen att förvaltningsbeslut skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol fått genomslag i lagstiftningen torde det innebära att arbetsbördan kommer att öka för förvaltningsdomstolarna, främst länsrätterna. Dessa kommer sannolikt att i framtiden tillföras nya ärendegrupper. Kostnadseffekterna av införandet av den föreslagna principen samt överflyttningar av överklagandeärenden till domstolsprövning måste emellertid idag anses så osäkra att vi inte kan uttala oss om dessa. Effekterna av en överflyttning av ärenden från administrativ prövning till domstolsprövning kommer dock att uppvägas av att regeringskansliet avlastas handläggningen av överklagandeärenden i motsvarande mån.

Vårt förslag om införande av dröjsmålstalan rörande förvaltningsmyndigheters handläggning av förvaltningsärenden medför att en ny ärendegrupp tillförs länsrätterna. Vi bedömer dock att dessa ärenden inte kommer att påverka länsrätternas verksamhet i högre grad än att de ryms inom deras

nuvarande ramar. Några kostnadsökningar kommer därför troligen inte att uppstå för dessa domstolars del. Vårt förslag innebär också att dröjsmålstalan, såvitt gäller handläggningen av förvaltningsärenden hos en domstol, kan väckas hos andra domstolar än länsrätt. Vi bedömer dock att väckande av dröjsmålstalan i dessa fall kommer att ha en marginell effekt på domstolarna och därvid saknar nämnvärd betydelse ur kostnadssynpunkt.

Vi räknar med att införandet av dröjsmålstalan får en effektivitetsbefrämjande effekt hos förvaltningsmyndigheterna, vilket i sin tur torde leda till positiva ekonomiska konsekvenser.

9.2 Ändringar i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Förslagen avser muntligheten vid rättsprövning samt införande av dröjsmålstalan i förvaltningsärenden hos regeringen. Förslagen syftar till att stärka rättssäkerheten för den enskilde och är såvitt avser rätt till muntlig förhandling föranlett av behovet att garantera att vårt rättsväsende uppfyller de krav som uppställs i Europakonventionen.

Förslagen kan komma att innebära en något ökad arbetsbörda för Regeringsrätten. Emellertid pågår för närvarande reformer på andra områden som kommer att leda till lättnader för domstolen. Här kan nämnas införandet av prövningstillstånd i sekretessmålen (prop. 1993/94:133) samt en eventuell nedflyttning till kammarrätt av behörigheten i vissa fall att pröva frågor om extraordinära rättsmedel m.m. Med beaktande av dessa pågående reformer torde således inte våra förslag komma att kräva några ökade resurser för Regeringsrätten. Därtill räknar vi med att antalet rättsprövningsärenden i framtiden kommer att minska i takt med att ärendegrupper överflyttas från administrativ prövning till ordinär domstolsprövning.

Förslaget om parters rätt i vissa fall till muntlig förhandling vid rättsprövning kan verka i kostnadsuppdrivande riktning. Emellertid torde det inte röra sig om ett så stort antal mål hos Regeringsrätten att vi bedömer att

detta får någon nämnvärd betydelse. Dock kan anmärkas att Regeringsrätten för närvarande saknar ändamålsenliga lokaler för muntlig förhandling vilket är ett problem som måste lösas.

Vad gäller de rättsprövningsmål som eventuellt kommer att flyttas ner till kammarrätt torde förslaget om muntlig förhandling inte innebära några kostnadsökningar av betydelse.

10 Specialmotivering

10.1 Förslaget till Lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

17 a §

Första stycket

Paragrafen är ny. Genom denna införs en möjlighet för en enskild part att i domstol få prövat om ett förvaltningsärende onödigt uppehålls hos en myndighet. Med begreppet myndighet avses såväl förvaltningsmyndighet som domstolar (jfr 1 § förvaltningslagen). De sistnämnda omfattas dock endast av paragrafen vid handläggning av förvaltningsärenden, t.ex. personalärenden eller andra ärenden av rent administrativ natur. Utanför begreppet förvaltningsmyndighet faller enligt förvaltningslagen sådana enskilda subjekt som utövar förvaltningsuppgifter. Förvaltningsärenden som handläggs av sådana enskilda organ omfattas alltså inte av paragrafen.

Paragrafen gäller förvaltningsärenden. Det skall alltså vara fråga om ärenden som rör ett särskilt fall. Normbeslutsärenden, dvs. ärenden som rör utfärdande av föreskrifter faller därmed utanför tillämpningsområdet. Normbeslutsärenden karakteriseras av att beslut i ärendena riktar sig till en obestämd krets av personer. I de fall det finns enskilda parter i sådana ärenden är det inte ur rättsskyddssynpunkt nödvändigt att dessa ges en möjlighet att föra talan mot dröjsmål då ärendena inte berör dem direkt.

En förutsättning för dröjsmålstalan är att det aktuella förvaltningsärendet rör myndighetsutövning mot den enskilde. Innebörden i begreppet myndighetsutövning har behandlats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 8.11.5). Genom kravet att ärendet skall röra myndighetsutövning undantas från paragrafens tillämpningsområde ärenden som mynnar ut i partsbesked.

Med partsbesked menas här ståndpunkter som det allmänna intar när myndigheter uppträder som parter i civilrättsliga förhållanden, t.ex. när de avslår en begäran om betalningsanstånd eller när de vägrar att betala skadestånd (se prop. 1985/86:80 s. 51).

I första stycket regleras också vem som får begära prövning av onödigt uppehållande av ärende. Sådan begäran får göras av enskild part som väckt det aktuella förvaltningsärendet. Begreppet enskild part har samma innebörd som i 7 § förvaltningslagen. Med enskild menas alltså inte bara enskilda personer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner. Ibland kan dock även ett sådant organ ha samma ställning som en enskild, t.ex. när staten eller kommunen är fastighetsägare (jfr prop. 1985/86:80 s. 59). Att märka är också att inte vilken enskild part som helst i ett förvaltningsärende får begära prövning av onödigt uppehållande av ärende. Möjligheten är endast förbehållen den enskilda part som väckt ärendet hos en myndighet. Ärendets väckande kan ha skett genom ansökan, anmälan, överklagande eller annan åtgärd.

En förutsättning för att en enskild part skall kunna begära prövning av en myndighets dröjsmål är att ett förvaltningsärende inte avgjorts inom sex månader från det att ärendet väcktes av parten. Tiden för ärendets väckande räknas då från den dag då en ansökan, anmälan eller ett överklagande kom in till myndigheten. En dröjsmålstalan kan således riktas såväl mot en myndighet som handlägger ett ärende som första instans som en myndighet som prövar ett ärende som överinstans.

Av första stycket framgår att dröjsmålstalan får väckas av den enskilde vid allmän förvaltningsdomstol (jfr dock vad som följer av andra stycket). Med allmän förvaltningsdomstol avses länsrätt enligt 14 § lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar i dess nya lydelse från den 1 oktober 1994 (prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94: 319, SFS 1994:435).

Någon allmän forumregel för länsrätterna vad gäller väckande av talan finns inte utan följer av att det finns en länsrätt i varje län. Behörig

länsrätt är således den länsrätt inom vars domkrets den myndigheten som har att fatta beslut i ärendet är belägen.

Av 3 och 4 §§ i förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att en ansökan om prövning av myndighets dröjsmål skall vara skriftlig och uppfylla vissa ytterligare krav beträffande form och innehåll.

Andra stycket

Andra stycket reglerar var en dröjsmålstalan skall väckas om talan rör ett förvaltningsärende som handläggs av en domstol. Sådana ärenden kan exempelvis vara personalärenden och andra ärenden av rent administrativ natur. Regeln torde i praktiken få en begränsad betydelse då det för domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden inte torde vara särskilt aktuellt att någon enskild väcker en dröjsmålstalan. Andra stycket får därför karaktären av en "reservregel".

Talan om dröjsmål i förvaltningsärenden som handläggs av en domstol skall väckas hos närmast högre domstol. Om det inte finns någon sådan domstol, som exempelvis kan vara fallet vid Arbetsdomstolens handläggning av ett förvaltningsärende, får en dröjsmålstalan prövas av den domstol som har att pröva en ansökan om resning av beslutet i ärendet.

Tredje stycket

Tredje stycket anger vad domstolens prövning skall omfatta och mynna ut i. Domstolen skall således ta ställning till om ett ärende onödigt uppehålls. Omfattningen av denna prövning har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.11.7). Om domstolen finner att ett ärende onödigt uppehålls skall denna sätta ut en bestämd tid inom vilken myndigheten skall ha avgjort ärendet. Denna tidsfrist får anpassas till målets beskaffenhet. Tidsfristen bör i vissa fall kunna förlängas.

Fjärde stycket

Fjärde stycket reglerar de fall då domstolen misslyckats att förmå myndigheten att avgöra ärendet. Domstolen får då överlämna ärendet för avgörande till den myndighet som skulle prövat ett överklagande av beslutet, om sådant fattats. Den överprövande myndigheten kan antingen vara en förvaltningsmyndighet, en domstol eller regeringen. I förekommande fall är domstolen själv överordnad myndighet. Avgörande i förvaltningsärendet överklagas enligt den ordinära ordningen för överklagande.

Överlämnande av ärende får endast ske efter begäran av den enskilde parten.

Vidare framgår av fjärde stycket att den enskilde även i de fall det inte finns någon överordnad myndighet skall kunna få sitt ärende avgjort. Som regel får domstolen själv överta ärendet för prövning. I vissa fall, t.ex. om ärendet rör ett specialområde som domstolen normalt inte prövar, kan denna förordna att annan instans skall ta upp ärendet till prövning. En förutsättning bör dock vara att starka skäl talar för en annan ordning.

I de fall domstolen eller annan instans övertar ett förvaltningsärende för prövning anses de träda i den myndighets ställe som rätteligen skulle fattat beslut i ärendet. Följaktligen skall inte de ordinära reglerna för överklagande av domstolens eller annan instans beslut bli tillämpliga, utan de regler för överklagande som gäller för beslut av den senfärdiga myndigheten.

Femte stycket

Av femte stycket framgår att ett beslut av domstol i målet där frågan om dröjsmål prövas inte får överklagas. Den enskilde kan, om domstolen funnit att det inte föreligger något dröjsmål från myndighetens sidan, när som helst återkomma med en ny begäran om förklaring att ett ärende onödigt uppehålls.

23 §

I paragrafen har införts en allmän huvudregel som innebär att beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Regeln innebär att den allmänna principen om att förvaltningsbeslut får överklagas hos högre förvaltningsmyndighet och i sista hand hos regeringen överges.

Med allmän förvaltningsdomstol avses länsrätt enligt 14 § lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar i dess lydelse från den 1 oktober 1994 (se specialmotiveringen under 17 a § första stycket). Behörig länsrätt är den domstol inom vars domkrets beslutsmyndigheten är belägen.

I enlighet med 3 § förvaltningslagen kommer även fortsättningsvis att gälla att i de fall det är föreskrivet att överklagande skall ske till annan instans än allmän förvaltningsdomstol, så gäller den föreskriften.

Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 1996.

10.2 Förslaget till Lag om ändring i verksförordningen (1987:1100)

30 §

Paragrafen har inskränkts till att endast avse personalärenden vilka även i fortsättningen får överklagas hos regeringen som huvudregel. Övriga beslut i förvaltningsärenden skall i enlighet med den ändring som föreslagits i 23 § förvaltningslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Då personalärenden inte berörs av lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål har hänvisningen till denna i 30 § utgått.

10.3 Förslaget till Lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Förslaget, såvitt avser 5 a § nedan, innebär att en ny möjlighet till prövning i Regeringsrätten — i lagen kallad dröjsmålstalan — införs. Denna möjlighet regleras i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut vars rubrik således skall betecknas lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut m.m.

3 a §

Paragrafen är ny. Genom paragrafen regleras frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsmål. Sådan förhandling skall hållas på partens begäran om förhandling inte är uppenbart obehövlig. Innebörden i begreppet uppenbart obehövlig avses bli tillämpad mot bakgrund av Europadomstolens praxis (se den allmänna motiveringen avsnitt 8.10.5).

Således bör domstolen ha möjlighet att avstå från muntlig förhandling om målet endast rör en ren rättsfråga eller om det i målet inte finns tvistiga sakfrågor som är av betydelse för målets avgörande.

5 a §

Första stycket

Paragrafen är ny. Genom denna införs en möjlighet för en enskild part att i domstol få prövat om ett förvaltningsärende hos regeringen onödigt uppehålls. Beträffande tillämpningsområdet för den nya prövningsmöjligheten samt vem som får begära sådan prövning hänvisas till vad som redovisats under specialmotiveringen till den föreslagna 17 a § förvaltningslagen.

Första stycket anger också vart den skall vända sig som vill väcka dröjsmålstalan. Sådan talan får väckas direkt hos Regeringsrätten. Om de

formella kraven för talans väckande hänvisas till specialmotiveringen under 17 a § förvaltningslagen.

Andra stycket

Andra stycket reglerar vad Regeringsrättens prövning skall omfatta och mynna ut i. Se vidare specialmotiveringen till andra stycket 17 a § förvaltningslagen.

6 §

Paragrafen reglerar vilken sammansättning Regeringsrätten skall ha vid prövning av om ett förvaltningsärende hos regeringen onödigt uppehålls. Den innebär att Regeringsrätten, liksom vid rättsprövning, är domför med tre regeringsråd om prövningen är av enkelt slag. I annat fall skall minst fyra regeringsråd delta.

Ikraftträdande m.m.

Av de skäl som angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.10.1) föreslås lagen inte längre vara tidsbegränsad.

De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 1996.

Reservationer

Reservation av ledamoten *Ulf Brunfelter* (nyd)

Kommittén söker med sitt förslag vidga utrymmet för domstolsprövning i förvaltningsärenden i syfte att fullfölja en fortsatt anpassning av inhemsk rätt till Europakonventionens krav att procedurgarantier skall finnas för rätt till domstolsprövning av ärenden, som gäller civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6).

Det finns skäl till mer långtgående anpassning än vad kommittéförslaget förordar. Innehållet i den reservation som lämnas, belyser detta.

1 En generell lösning

I flera västeuropeiska länder anses rätten till domstolsprövning av rättsfrågor i förvaltningsärenden vara ett inslag i rättssystemet, som förtjänar konstitutionell förankring i grundlag. Grundlagsbestämmelser förekommer t.ex. i Danmark, Tyskland och Österrike. I Finland finns t.ex. nu också utredningsförslag i denna riktning.

Kommittéförslaget förordar en s.k. generell lösning för att låta förvaltningsdomstolar få ett vidgat utrymme att pröva rättsfrågor i förvaltningsärenden, men stannar i praktiken för rekommendationer, som man hoppas se fullföljda av andra pågående utredningar. (Den av utredningen föreslagna generella regeln om domstolsprövning i 23 § förvaltningslagen undermineras av att undantag alltid kan ske i annan författning enligt 3 § förvaltningslagen.) Det gäller så centrala områden som plan- och byggnadslagstiftningen och miljöskydds-, naturvårds- och naturresurslagstiftning m.m., där enskilda intressen typiskt sett är särskilt berörda.

Det är med andra ord osäkert, hur långt förändringar till domstolsprövning, särskilt i fråga om nuvarande besvärsprövning hos regeringen som slutinstans, kommer att sträcka sig på bl.a. dessa områden, och hur generell den föreslagna nyordningen egentligen blir.

Frågan om garantier i regeringsformen för domstolsprövning av förvaltningsbeslut har över huvud taget inte berörts i kommittéförslaget, trots att en sådan ordning skulle ge de bästa förutsättningarna för en generell lösning i verklig mening inom det svenska rättssystemet. En reform på grundlagsnivå skulle också lagfästa förändringens genomslagskraft för framtiden på ett helt annat sätt än justeringar enbart i den administrativa processordningen, som kommitténs förslag tar sikt på.

En grundlagsreform skulle också innebära en tydlig boskillnad på konstitutionell nivå, som är principiellt välmotiverad, mellan den politiska sfärens maktutövning och behandlingen av rättsfrågor inom förvaltningen, som grundas på tillämpning av lagar och föreskrifter.

I själva verket är det just ett sådant mönster för fördelning av den offentliga verksamhetens struktur, som Europakonventionens procedurgarantier återger. Samma principiella hållning i fråga om förvaltningens och rättsskipningens oberoende ställning i förhållande till politisk maktutövning återfinns också i 11 kap. RF — jämför särskilt 2 och 7 §§.

Att regeringen i svensk förvaltningsrättslig tradition alltjämt anlitas som slutinstans i en mängd besvärsmål sammanblandar därför politisk hantering med rättsskipningsuppgifter på ett sätt, som också skiljer sig från den nuvarande regeringsformens principiella utgångspunkter.

En grundlagsregel, som klargör, att denna sammanblandning mellan politisk sfär och förvaltningsrättsskipning utmönstras i konstitutionell praxis, är därför angelägen också för att nå full konsekvens i vår egen konstitutionella ordning.

Den rådande ordningen har — som kommittén redovisar — tidigare motiverats med regeringsmaktens intresse att styra utveckligen av praxis

inom förvaltningen. Men en sådan påverkan på rättsutvecklingen är i själva verket typexempel på rättsbildning, som bör ske genom normgivning i lagstiftning och föreskrifter, och inte med politisk styrning av utgången i enskilda ärenden. I princip är det dessutom inte regeringen utan riksdagen, som skall ha kontroll över denna rättsutveckling genom utövning av lagstiftningsmakt — inte regeringen genom politiskt färgade tolkningsinsatser rörande normtillämpningen.

Utrymme för detaljstyrning bör därför hänvisas till sådan användning av bl.a. verkställighets- och tillämpningsföreskrifter, som riksdagen delegerat till regeringen och underlydande förvaltningsorgan enligt bemyndiganden, som sker i lagstiftningen, t.ex. rörande byggnormgivning, riktvärden för miljöskyddsprövning, beskattningsanvisningar osv. Politisk styrning vid sidan härav i enskilda tillämpningsfall, kan med andra ord också sägas inkräkta på riksdagens lagstiftningsmandat.

Utredningen har låtit undersöka, vilken styrning regeringen kunnat utöva i praktiken som slutinstans i olika förvaltningsärenden. Undersökningen har gett vid handen, att regeringsprövning som styrmedel inte alls haft den betydelse i praktiken, som många trott, och att uppfattningarna också går isär inom förvaltningen, när det gäller regeringspraxis betydelse som vägledning för underinstansernas ställningstaganden i fortsättningen. Det hindrar inte, att det finns historiska exempel på motsatsen.

Så banade exempelvis regeringspraxis otvivelaktigt väg för den utveckling av långvariga byggnadsförbud inom byggnadslagstiftningen (§ 35 i dåvarande byggnadslagen), som JO brännmärkte 1967 och fann stridande mot grundläggande rättsstatliga principer.

Urartningen i administrativ regeringspraxis har senare också satt sina spår i nuvarande lagstiftning — plan- och bygglagen (PBL) — där tidigare brister i skyddet för enskild byggrätt genom långvarigt missbruk av temporära byggnadsförbud, nu förvärrats ytterligare genom ett system, som i stället tillåter fullständig rättighetsindragning av den enskildes befogenheter i planeringssyfte — detta trots lagrådskritik att ordningen kunde leda till konflikter med Europakonventionen — jämför härom 5 kap. 11 § andra styck-

et PBL samt lagrådsyttrandet i prop. 1985/86:1 bilagedelen s. 222-223 och tidigare lämnade synpunkter i reservation till SOU 1993:40 s. 247-248.

Erfarenheter finns med andra ord, som belyser vanskligheterna att låta rättsutveckling styras av regeringspraxis i stället för med normbildning under riksdagens kontroll. Starka skäl finns därför från principiell synpunkt att nu i konstitutionell ordning markera en slutlig boskillnad mellan politisk styrning och normtillämpning i förvaltningsärenden genom föreskrifter i regeringsformen.

Förutom principiella, finns också påtagliga praktiska skäl att begränsa regeringens befattning med administrativa ärenden, så att regeringsarbetet frigörs från arbetsbörda med detaljprövningar och kan koncentreras på skötsel av riksangelägenheter.

Frågor, som kvarstår för regeringsprövning, bör därför kunna begränsas till klart preciserade undantagsfall, där politiska avvägningar ter sig ofrånkomliga, t.ex. i fråga om riksintressen av väsentlig betydelse, när det gäller hushållningen med naturresurser, omvårdnaden av byggd miljö eller utformningen av kommunikationer. Frågor som rör rikets säkerhet och försvar hör också till vad riksstyrelsen har att behandla, liksom den offentliga organisationens interna angelägenheter, t.ex. anslagsgivning till myndigheter, bidrag till kommuner m.m. Även tillsättningsärenden kan inordnas under denna kategori, som utredningen även funnit.

Det bör med andra ord vara praktiskt fullt möjligt att som nu beskrivits ringa in distinkta kategorier av undantagsfall, där politiska avvägningar dominerar och enskildas rättsfrågor i förekommande fall får skyddas genom rättsprövning hos Regeringsrätten, som utredningen också förutsätter för framtiden genom permanentning av rättsprövningslagen.

I övrigt däremot, bör nuvarande besvärsprövning hos regeringen ersättas med domstolsprövning. Övergången från administrativ besvärsprövning hos regeringen till domstolsprövning bör därför slås fast med föreskrift i regeringsformen, förslagsvis i 11 kap., där också undantagen kan anges.

Den skisserade grundlagsreformen bör därefter kunna följas upp genom bestämmelser i lagstiftningen (förvaltningsprocesslagen och lagen om förvaltningsdomstolar), där det framgår, att besvärshänvisningar till regering i lag och författning fortsättningsvis skall anses gälla prövning hos Regeringsrätten, när annat ej föreskrivs enligt de undantagsregler, som här diskuterats.

2 Större följsamhet till Europakonventionen

Kommittén har tidigare förutsatt — jämför SOU 1993:40 — att Europakonventionens efterlevnad normalt skall kunna tillgodoses i inhemsk tillämpning genom en fördragskonform tolkning av inhemsk lagstiftning, och att det bara undantagsvis kan aktualiseras situationer, där inhemska regler måste frångås, om konflikten uppstår i förhållande till Europakonventionens principer för medborgarskydd. Denna uppfattning har också återkommit i regeringens proposition — prop. 1993/94:117, som legat till grund för riksdagens beslut i frågan.

Spörsmål om den inhemska uppföljningen av konventionstillämpningen förtjänar därför uppmärksamhet, och några exempel på detta berörs därför i det följande.

2.1 Åtgärder för att underlätta konventionsprövning m.m.

Ett problem för enskilda parter, som vill aktualisera konventionens skyddsprinciper i tillämpningen är, att tidsåtgången och kostnaderna för att driva ett ärende till slutligt avgörande blir betungande för att inte säga avskräckande för en enskild part att bära. När konventionen blir direkt tillämplig som rättskälla i Sverige minskar detta problem något, eftersom inhemska organ kan fullgöra prövning, som förut endast stått till buds hos konventionsorgan.

Men problemen kring enskilda parters processekonomi är likväl betydande, och möjligheterna att uppbåda resurser, som krävs för prövning i administrativa ärenden är begränsade, i synnerhet när hela instansordningen

måste passeras t.ex. med regeringsprövning, innan ett domstolsavgörande kan uppnås genom rättsprövning hos Regeringsrätten.

Konventionstillämpningen gäller typiskt sett ofta viktiga principfrågor, där man knappast kan vänta sig, att administrativa organ i allmänhet har tillräcklig kompetens eller kapacitet att fullgöra en uttömmande konventionsprövning. Förutom processekonomiska finns därför också beaktansvärda sakliga skäl att hantera konventionstillämpningen så, att tillämpningen kan förverkligas på ett praktiskt sätt hos inhemska organ, som avsikten varit med Europakonventionens inlemmande med svensk rätt.

Konventionsprövningen i administrativa ärenden skulle därför behöva underlättas t.ex. så, att Regeringsrätten kunde anlitas relativt snabbt för att fylla den roll i fråga om konventionsövervakningen, som nu ankommer på konventionsorganen i Strasbourg. Detta skulle kunna förverkligas förslagsvis så, att administrativa organ fick möjlighet att underställa frågor om konventionstillämpning till Regeringsrätten på begäran av part, som hävdar att konventionen åsidosatts. Ett auktoritativt besked om konventionstillämpningen skulle därmed kunna bli gripbart förhållandevis snart i jämförelse med tidsåtgången att uttömma instansordningen, innan ett slutligt inhemskt avgörande kan nås.

För att rensa ut verklighetsfrämmande uppfattningar om konventionsinnehållet, som kan fördröja administrativ hantering, kan ett underställningsinstitut kombineras med processuella regler, som ger de reguljära prövningsorganen möjlighet att avvisa påståenden, som befinns vara uppenbart ogrundade. Ett avvisningsbeslut förutsätts då kunna överprövas för kontroll i normal besvärsordning.

För att nå en effektiv prövningsordning kan vidare övervägas att införa särskilda regler för tidsåtgången i en underställningsprocedur. Det kan vara rimligt, att konventionsprövningen ges prioritet, t.ex. så, att avgörandet skall lämnas senast ett år från det ärendet underställes Regeringsrätten för prövning. På så sätt undviks långvarig osäkerhet om rättsläget visavi konventionen, när det gäller innehållet i inhemsk rätt.

Den föreslagna processuella ordningen för konventionsprövningen i det svenska rättssystemet bör av principiella skäl kunna utsträckas också till tillämpningen av regeringsformen i förvaltningsärenden, så att inhemsk konstitutionell rätt ges samma prioritet i fråga om tillämpningen av ofta närbesläktade konstitutionella principer i Europakonventionen. Lagprövning i administrativa mål skulle med andra ord också få fullgöras genom underställning till Regeringsrätten, som på så sätt skulle komma att fungera som ett slags författningsdomstol i administrativa ärenden — jämför härtill de principiella argument som anförts i fråga om särskild procedur för behandlingen av konstitutionella rättsfrågor i reservationen till SOU 1993:40 s. 269 ff.

2.2 Relationer till tillämpningen av 11:14 RF

Som nyss berörts, antas uppkommande konflikter mellan inhemsk normgivning och innehållet i Europakonventionen i allmänhet kunna få sin lösning genom att konventionen tolkningsvis får inflytande på normtillämpningen så, att en anpassning sker till skyddsprinciper, som konventionen innehåller. Sådan anpassning till konstitutionellt föreskriven normgivningsstandard förutses också kunna ske för att undgå motstridighet mellan föreskrifter i regeringsformen och bestämmelser i underordnad normgivning.

Är motstridigheten uppenbar och omöjlig att överbrygga genom tolkningsoperationer, anger 11:14 RF som yttersta remedium, att föreskrift i strid med bestämmelse i grundlag inte får tillämpas. Det innebär med andra ord ett jämfört med tolkningsförfaranden betydligt mer långtgående behandlingsalternativ från konstitutionell synpunkt.

Med Europakonventionens inkorporering i vårt rättssystem uppkommer ett nytt och som jämförelse betydligt mer praktiskt alternativ för att reparera brister i normgivningsstandard än tillämpningsvägran enligt 11:14 RF, nämligen skadestånd enligt artikel 50 i Europakonventionen för beslut eller åtgärder, som befinns vara konventionsstridiga. Med tanke på den samstämmighet i rättsgrundsatser, som finns i åtskilliga stycken mellan regeringsformen och Europakonventionen, kan skadestånd som alternativ till tillämpningsvägran enligt 11:14 RF betraktas som ett konstitutionellt sett

viktigt alternativ att tillgå i fall av brister i normgivningsstandard, som strider både mot regeringsformens och Europakonventionens rättsgrundsatser.

Att skadestånd enligt artikel 50 skall kunna begagnas för fall av konventionsstridighet är i vart fall obestridligt som konsekvens av konventionens inkorporering i Sverige. Skälig gottgörelse enligt artikel 50 för konstitutionella brister i normgivning kan på så sätt få särskild betydelse, i vart fall när enskilda vållas intrång och förluster, som är tillgängliga för ekonomisk värdering, t.ex. om ett planupphävande leder till förluster i byggrätt, som inte befinns uppfylla Europakonventionens intresseavvägningskrav — jämför 1982 och 1984 års domar i målet Sporrong/Lönnroth mot Sverige samt innehållet i 5 kap. § 11 andra stycket PBL.

2.3 Konventionstillämpningens omfattning vid administrativ prövning m.m.

Enligt Europadomstolens praxis innebär konventions procedurgarantier i artikel 6, att domstolsprövning i fråga om civila rättigheter och skyldigheter i samhället skall vara möjlig för granskning av rättsfrågan i hela dess vidd, dvs. också sådana aspekter som gäller rättelse och skadestånd — jämför målet Le Compte, van Leuven och De Meyere mot Belgien, dom 1981, samt 1982 års dom mot Sverige i Sporrong/Lönnrothmålet punkt 87.

Att granskningen skall kunna vara allsidig och uttömmande är ett praktiskt mycket betydelsefullt inslag i konventionens procedurgarantier med tanke på de enskilda parternas begränsade resurser i förhållande till det allmänna att kunna fullfölja mera omfattande och tidsödande procedurer för att kunna vinna rättelse. Splittring i prövningen på olika organ, t.ex. mellan administrativa myndigheter, förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar, orsakar på så sätt ofta oöverstigliga ekonomiska problem för enskilda, om rättsfrågorna skall kunna bli uttömmande behandlade i skilda förfaranden.

Mot den bakgrunden finns anledning utröna, hur långt en allsidig prövning i konventionens mening kan sträcka sig i administrativa mål.

Den inhemska ordningen med prövning av förvaltningsbesvär hos förvaltningsdomstolar svarar i betydande utsträckning mot konventionens krav på allsidig prövning, eftersom prövningen gäller både rättsfrågor och sakfrågor, bevisning osv., och inte inskränker sig till en rent formell granskning av lagligheten i myndigheternas beslut. Att proceduren på detta sätt är reformatorisk och inte endast kassatorisk är med andra ord en fördel från konventionstillämpningssynpunkt, likaså att förvaltningsdomstol har rätt att sätta nytt beslut i det klandrade avgörandets ställe, som rättar felet och inte bara undanröjer det — också detta enligt principerna för en reformatorisk prövning.

Det finns emellertid också begränsningar, som följer av att förvaltningsdomstolar enligt gällande ordning inte kan utdöma skadestånd för fel och brister i administrativa mål. Skadeståndsfrågor tillhör de civila domstolarnas kompetensområde, och det uppstår på så sätt en splittring i proceduren, som brister i allsidighet, när det gäller skadeprövning, som förutsätts kunna ske enligt konventionen artikel 50.

Det bör dock kunna vara möjligt att överbrygga den begränsning i prövningens allsidighet, som dualismen i prövningskompetens mellan förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar för med sig, när det gäller ersättningsfrågor.

Förvaltningsdomstolen har i praktiken snarast bättre möjlighet än en civil domstol att granska de skadegrundande omständigheter — faktiska eller rättsliga — som kan utgöra konventionskränkning, eftersom hela beslutsunderlaget finns tillgängligt i ärendet, medan det måste tillföras den civila domstolen som bevisning i särskild ordning för att kunna läggas till grund för en efterföljande skadeståndsprocedur i civil ordning. Denna splittring i behandlingen är avgjort en nackdel för enskilda klagande både i fråga om tidsutdräkt och kostnader, och bryter mot den omedelbarhetsprincip med koncentration i behandlingen, som konventionens procedurgarantier i artikel 6 syftar till.

Nackdelarna med splittrad prövning skulle emellertid kunna begränsas betydligt, om den administrativa domstolen på begäran av part kunde utlåta

sig i frågan om en kränkning ägt rum eller ej till följd av det administrativa beslut, som parten klandrat.

Konventionsorganen har till huvuduppgift just att kontrollera och fastställa, om konventionskränkningar förekommit eller ej. Åligganden för staterna att rätta eventuella felaktigheter med skilda åtgärder blir en följdfråga för handläggning i särskild ordning.

När Europakonventionen nu integreras med svensk rätt, torde det därför vara följdriktigt kräva, att prövningsorganen — i detta fall en administrativ domstol — också skall kunna fullgöra i princip samma granskningsuppgifter som åligger konventionsorganen — dvs. att på samma sätt som Europakommissionen eller Europadomstolen kunna konstatera och fastställa, huruvida en konventionskränkning ägt rum eller ej.

Det finns med andra ord fog för att hävda, att den grundläggande konventionstillämpningen skall kunna fullgöras på detta sätt också av en administrativ domstol, när konventionen trätt i kraft även som svensk lag.

En lagakraftvunnen dom från administrativ domstol att konventionskränkning inträffat, bör i sin tur kunna utnyttjas som skadeståndsgrund vid en efterföljande skadeståndstalan hos civil domstol, där skadevärdering, utredning om skadans storlek osv. företas i sedvanlig ordning.

Att konventionskränkning som skadeståndsgrund på detta sätt skulle kunna fastställas vid prövningen hos förvaltningsdomstol skulle både bidra till att öka överensstämmelsen med konventionens krav på allsidig prövning i artikel 6 och minska de processekonomiska belastningarna på enskilda parter att underkasta sig risker och rättsovisshet, som eljest följer med skilda procedurer för att kunna få nå full rättelse.

En reform med underställningsförfarande till Regeringsrätten av konstitutionella frågor, som berörts i avsnitt 2:1 tidigare, skulle leda till att också fall av lagprövning fick samma behandling som påstådda kränkningar av Europakonventionen. Det kan ur den synpunkten te sig rimligt, att också

betrakta avsteg från regeringsformen som skadeståndsgrundande, om sådana fel kan konstateras i en myndighets handläggning.

Ur enskilda rättssökandes synpunkt skulle en reform, som följde Europakonventionens procedurgarantier för allsidighet i domstolsprövningen vara processekonomisk motiverad också rent generellt på allvarligare handläggnings- och tillämpningsfel hos administrativa organ, så att förvaltningsdomstolar tillerkändes befogenhet att på begäran av part pröva, om bristerna i myndighetsutövningen var så kvalificerade, att de kunde läggas till grund för skadeståndstalan mot det allmänna inför allmän domstol — jämför härtill även artikel 13 i Europakonventionen.

2.4 Planärenden

Enligt konventionspraxis anses rätten att bebygga en fastighet vara en civil rättighet för den enskilde. Tillkomsten av bebyggelse lämplighetsprövas i stor utsträckning genom planläggning — jämför 5 kap. 1 § PBL. Planärenden prövas genom förvaltningsbesvär och avgörs hos regeringen som slutinstans. Planeringsproceduren tillhör de frågor, som utredningen som tidigare nämnt lämnar vidare för beredning i annan ordning. Prövningen av planärenden skiljer sig på betydelsefulla punkter från gängse ordning för förvaltningsbesvär. Karaktäristiskt är bl.a. att kommunens egenintresse tillmäts särskild betydelse så, att kommunala bedömningar i intresseavvägningsfrågor betraktas som lämplighetsfrågor, vilka regeringen praktiskt taget aldrig eller i vart fall mycket sällan ändrar — jämför Didon m.fl. "Plan- och bygglagen" s. 622. Detta betraktas som ett utflöde av kommunens politiska handlingsfrihet inom ramen för det s.k. planmonopolet. Som en konsekvens av samma hänsynstagande till kommunalt egenintresse kan prövningen i planärenden inte heller leda till att överinstanserna sätter annat beslut i stället för det klandrade. Kommunens beslut kan enbart upphävas — jämför 13 kap. 8 § PBL.

Dessa handläggningsprinciper innehåller uppenbart motsättningar i förhållandet till Europakonventionens procedurgarantier i artikel 6. Procedurgarantierna förutsätter t.ex. en oberoende och opartisk prövning av rättsfrågorna inför domstol, medan proceduren i planärenden utgår ifrån

att kommunens egenintresse i intresseavvägningsfrågor får tillmätas utslagsgivande betydelse. Sådan sammanblandning av det allmännas partsintresse med handläggningen av tvistiga intresseavvägningsfrågor åsidosätter grundläggande krav på objektiv prövning, som konventionen utgår ifrån. Likaså betyder begränsningen att kommunens beslut i planärenden enbart kan upphävas av prövningsinstanserna, att prövningen begränsas i allsidighet, när det gäller att få till stånd materiell rättelse.

Hur dessa spänningar mellan konventionsinnehållet och prövningen av planärenden skall kunna lösas, återstår att se. Tydligt är emellertid, att utrymmet för fördragskonform tolkning av bestämmelser i PBL inskränks betydligt. T.ex. kan begränsningarna i intresseavvägningshänsyn till äldre planfästa byggrätter vid planupphävande enligt 5 kap. 11 § andra stycket PBL knappast modereras, om konventionens intresseavvägningsprinciper för egendomsskydd skulle kräva detta, t.ex. genom ökade hänsynstaganden till äganderätts- och fastighetsförhållanden, som förutsätts vägleda detaljplanebeslut enligt 5 kap. 2 § PBL. Det kommunala planmonopolets tillämpningspraxis hindrar i vart fall nämnvärd omprövning av kommunens inställning till ett planupphävande, och något nytt beslut av domstol som t.ex. begränsar omfattningen i en återkallelse av byggrätt — jämför 5 kap. 2 § sista stycket PBL — finns det enligt lagstiftningen heller inte utrymme för.

Det är svårt att föreställa sig, att de spänningar som här beskrivits mellan planprocedur och Europakonventionens procedurgarantier och intresseavvägningskrav i fråga om civila rättigheter, skulle kunna bemästras i praxis. Förändringar i lagstiftningen blir då erforderliga för att bilägga motsättningar, som finns inom planeringsproceduren i förhållande till Europakonventionens skyddsprinciper.

Dessförinnan återstår sannolikt bara möjligheten till rättelse genom skadestånd enligt artikel 50 i konventionen, om föreskrivna intresseavvägningsprinciper för egendomsskyddet befinns kränkta inom planväsendet t.ex. genom återkallelse av detaljplaner — jämför vidare framställningen under 2.3 tidigare.

3 Negativa planbeslut/dröjsmålstalan m.m.

3.1 Negativa planbeslut/Utebliven planläggning

Bland betingelserna för det s.k. kommunala planmonopolet i byggnadslagstiftningen ingår också, att en kommun ej har skyldighet medverka till detaljplan, när så fordras för bygglov till ny eller förändrad bebyggelse — jämför 5 kap. 1 § PBL.

Utredningen har lämnat förslag att myndighetsbeslut skall kunna framkallas efter viss tid efter framställning från förvaltningsdomstol. Men man diskuterar inte närmare den förlust av varje initiativmöjlighet för enskilda, som kommunens i lagstiftning formligen godtagna passivitet inom planväsendet medför.

Enligt PBL kan kommuner välja att klargöra sin negativa inställning till planarbete med beslut att inte anta eller ändra planer. Sådana negativa planbeslut kan emellertid ej överprövas med förvaltningsbesvär, utan enbart med kommunalbesvär, som ej ger utrymme för saklig prövning — jämför 13 kap. 1 § första stycket samt andra stycket punkten 3 PBL. Denna ordning förutsätts bestå, vilket innebär, att man hänför sådana kommunala ställningstaganden till avgöranden i politiska församlingar, som bara kan klandras för fel i den formella handläggningen.

Planmonopolets konsekvenser för planproceduren skapar som tidigare sagt — jämför 2.4 ovan — spänningar i förhållande till Europakonventionens skyddsprinciper. Att offentliga organ över huvud taget ej är skyldiga att träffa beslut, som har avgörande betydelse för att utnyttja civila rättigheter — i detta fall befogenheter att bygga — eller kan nöja sig med ett rent negativt beslut, som inte kan realprövas vid ett överklagande, innebär otvivelaktligen motsättningar i förhållande till konventionsprinciper både i fråga om rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och till allsidigt grundad prövning "inom skälig tid" — jämför artikel 6.

Det inhemska synsättet att förlägga beslutsgången till en renodlat politisk prövning hos lokala myndigheter rymmer motsättningar till synsätt i kon-

ventionen, som kräver att civila rättigheter skall kunna behandlas som rättsfrågor. På liknande sätt som regeringens styrning i besvärsmål överför rättslig kontroll till politisk maktsfär, som innebär ett avsteg från rättsstatliga principer, så innebär renodlingen av politiskt beslutsfattande i planärenden ett avsteg, och ett avsteg i än större omfattning, när innehållet i besluten betraktas som fri politisk lämplighetsprövning, inte enbart styrning.

Också detta problem torde därför kräva någon lösning lagstiftningsvägen för att säkerställa en fördragskonform ordning visavi Europakonventionen.

Det är möjligt, att ianspråkstagande av jungfrulig mark låter sig försvaras som riksintressefrågor av politisk art, som delegerats till kommunerna för att sörja för hushållningen med knappa naturresurser. Men när bebyggelseutvecklingen utmynnat i bebyggd miljö, där olika funktionskrav behöver upprätthållas, tillgodoser planordningarna i form av detaljplaner också anspråk på likabehandling och hänsynstagande enskilda parter emellan — dvs. enskilda intressen i bemärkelsen civila rättigheter är väl så berörda av planinstrumentens utformning som olika allmänna intressen — jämför härtill bl.a. lydelsen i 1 kap. 5 § PBL.

När samhällsutbyggnad med andra ord har skett och gett upphov till plankrävande sammanhållen bebyggelse (jämför 5 kap. 1 § PBL, som definierar planläggningskravet för vad som tidigare i BL benämndes tätbebyggelse), är det knappast någon given konsekvens, att det kommunala planmonopolet också skall uppfattas som en befrielse från ansvar att upprätthålla rimlig planstandard för berörda enskilda i form av användbara och gällande detaljplaner.

Den frihet att återkalla äldre planordningar, som det kommunala planmonopolet utvecklats till genom innehållet i 5 kap. 11 § andra stycket PBL, kan med andra ord ifrågasättas från dessa planansvarighetssynpunkter, när det saknas ålägganden att utarbeta någon ny gällande planordning, som ersätter den som återkallats.

Ansvarsfrågorna inom planväsendet förtjänar därför fortsatt uppmärksamhet, när det gäller efterlevnaden i förhållande till Europakonventionen. Kommunalt ansvar finns dock föreskrivet för teknisk försörjning inom bebyggd miljö genom lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (VA-lagen), där länsstyrelsen getts möjlighet ingripa med VA-förlägganden, om bristen i VA-standard ej avhjälps — jämför VA-lagen 2 §.

Liknande förelägganden var tidigare möjliga enligt byggnadslagen, om kommuner eftersatte sina skyldigheter inom planväsendet — jämför 1947 års byggnadslag 27 och 108 §§.

Kostnadsansvar för den infrastruktur, som behöver utvecklas för att upprätthålla tillfredsställande planstandard, kan i princip tas ut av det allmänna i form av kostnadsbelastningar på det berörda fastighetsbeståndet enligt VA-lagen, som gatubyggnadskostnader enligt PBL m.m. Övervakning av kommuners ansvar för tillfredsställande planstandard bör därför i princip inte innebära kostnadskrav på skattebetalarna, utan gäller i stället frågor om rimlig prioritering inom det kommunala planväsendet, när det gäller planstandard inom sammanhållen bebyggelse.

Lösningar efter de förebilder som nämnts, kan vara tänkbara, t.ex. genom överföring av kontrollinstrumenten till förvaltningsdomstolar. Planutredningar utan tidshorisont torde f.ö. inte heller ligga i kommunernas intresse, och en tänkbar avvägning kan vara, att handläggningsläget får övervakas på begäran av berörda sakägare med möjlighet för förvaltningsdomstol att ingripa med förelägganden att slutföra planarbete, som hindrat vedertagen bygglovgivning inom sammanhållen bebyggelse t.ex. mer än 5 år.

3.2 Dröjsmålstalan

Kommittén lägger i sitt betänkande fram förslag om möjlighet att i särskild ordning föra dröjsmålstalan mot handläggning hos förvaltningsorgan, som ej slutförs med beslut i rimlig tid. Former för sådan övervakning finns i flera västeuropeiska länder och fyller en viktig funktion i allmänhetens intresse.

Den tidsfrist utredningen tänkt sig — mer än 6 månaders handläggningstid — som grund för övervakningen hos förvaltningsdomstol, får av praktiska skäl förutsättas räknad från den tidpunkt, då ärendet är färdigbehandlat med tillgång till yttranden från berörda parter osv. I komplicerade ärenden som t.ex. miljöskyddsprövning hos koncessionsnämnd, kan tidsåtgång krävas för sakkunnigutlåtanden, remissvar osv. från andra samhällsorgan.

Den föreslagna ordningen för dröjsmålsbesvär, bör också vara anpassad till sådana realiteter och skulle kunna t.ex. utvecklas så, att förvaltningsorgan i komplicerade ärenden kunde tillgodose kontrollen med att lämna handläggningsbesked beträffande ärendets fortsatta behandling, förväntad tidsåtgång fram till beslut osv. Sådana handläggningsbesked efter 6-månadersfristen bör ge tillräckligt underlag för bedömning, om handläggningen kan kritiseras för oskäligt uppskov med avgörande av ärendet eller ej, dvs. om åtgärder är motiverade eller inte för att påskynda behandlingen.

Utredningsförslaget tar också sikte på en flexibel handläggning från förvaltningsdomstolarnas sida, och en utveckling i praxis på det sätt som skisserats, bör därför vara möjlig.

Reservation av ledamoten *Rolf L Nilson* (v)

Fri- och rättighetskommittén föreslår i slutbetänkandet huvudsakligen tre åtgärder för att stärka den enskildes rätt till domstolsprövning i förvaltningsärenden:

— Införande av en ny princip, som innebär att förvaltningsbeslut som huvudregel får överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna om inte annat föreskrives.

— Rättsprövningslagen permanentas.

— Dröjsmålstalan, som ger den enskilde möjlighet att i domstol få prövat om en myndighet onödigt fördröjer ett ärende.

Utredningsarbetet har visat att Sverige har ett gott rättsskydd för medborgaren när det gäller förvaltningsbeslut och att Europakonventionen eller EG:s rättsordning, som Sverige genom EES-avtalet är anknuten till, inte i sig motiverar några förändringar från svensk sida på detta område.

Rättsprövningslagen

Utredningsarbetet har lett till slutsatsen att rättsprövningslagen på ett tillfredsställande sätt tillförsäkrar den enskilde den rätt till domstolsprövning som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Jag delar uppfattningen att rättsprövningslagen bör permanentas och att möjlighet till muntlig förhandling skall finnas vid rättsprövningsmål.

Dröjsmålstalan

Jag delar också uppfattningen att man genom att införa möjlighet till dröjsmålstalan på ett förhållandevis okomplicerat sätt stärker den enskildes rättssäkerhet i förvaltningsärenden. Utredningsarbetet har visat att onödiga dröjsmål med all sannolikhet förekommer och även om jag anser att utförligare belysning av problemet hade varit önskvärd tycker jag att förslaget är väl underbyggt.

En ny princip

Införande av principen att förvaltningsärenden som huvudregel får överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna om inte annat föreskrives innebär att utredningen överger den gamla principen att förvaltningsbeslut får överklagas hos högre myndighet och i sista hand hos regeringen.

Jag vill inte av principiella skäl avvisa den föreslagna förändringen. Det är möjligt att den kan fungera väl och innebära någon förbättring i förhållande till nuvarande ordning, men jag anser att den nya principens konsekvenser inte blivit belysta på ett tillfredsställande sätt.

Den genomgång av ärendegrupper som gjorts av utredningen visar omedelbart på behovet av omfattande undantag från den nya principen.

Allvarligast är emellertid att utredningen inte kunnat behandla förslagets konsekvenser när det gäller förvaltningsbeslut i miljö- och planfrågor på grund av att dessa områden är under utredande. Fri- och rättighetskommittén har genom docent Torbjörn Larssons undersökning visat att miljö- och planfrågorna svarar för mer än hälften, 55 % av ärendena hos regeringen och länsstyrelserna och att dessa frågor ofta är komplicerade genom att olika samtidigt gällande normsystem kommer i konflikt med varandra. Jag anser att beslutsunderlaget är behäftat med så stora brister att Fri- och rättighetskommittén borde avstått från att lägga förslaget om införande av en ny princip och jag reserverar mig mot förslaget i denna del.

Reservation av ledamöterna *Thage G Peterson, Yvonne Sandberg-Fries och Björn von Sydow* (s)

1 Ofullständigt utredningsarbete

Arbetet inom Fri- och rättighetskommittén har i denna del varit klart ofullständigt. Trots att vi från socialdemokratisk sida gång på gång framfört erinringar har arbetet fortsatt på detta sätt. Resultatet är ett betänkande som uppvisar stora brister.

För det första. En ny förvaltningsrättslig princip har föreslagits utan att dess tillämpning på det mest uppmärksammade och svårlösta området — miljö- och planlagstiftningen — har klarlagts.

För det andra. Ett nytt förvaltningsinstitut — dröjsmålstalan — har lanserats utan att det belyses annat än i visst rättsligt avseende.

Vi socialdemokrater har begärt att de för medborgarna viktiga frågor som kommitténs nya betänkande behandlar skulle utredas på ett genomarbetat sätt. Det har kommittémajoriteten avvisat. Vi betecknar betänkandet som alltför ofullständigt för att kunna ligga till grund för lagstiftning. Vi har vädjat om en mera allsidig beredning. Det har avvisats utan andra argument än att regeringen begär att utredningen ska vara klar sommaren 1994. Vi anser detta vara helt orimligt och det strider mot de vanliga spelreglerna i det svenska kommittéväsendet.

Vi socialdemokrater har under denna senare del av utredningsarbetet flera gånger sagt oss vara beredda att överväga reformer på det förvaltningspolitiska området som skulle kunna vara av betydelse och intresse för den enskilde medborgaren. Man har emellertid från kommittémajoriteten bara deklarerat att ett betänkande skall fram även om det i viktiga avseenden blir ofullständigt.

Vi har trots detta valt att inte lämna kommittén, bl.a. för att kunna reservera oss mot flera av de förslag som kommittén nu föreslår, så att remissinstanser och den offentliga samhällsdebatten får en tydlig bild av

vad vi anser som brister i betänkandet. Men vår grunduppfattning kvarstår. Detta betänkande skulle inte ha lagts fram i sin nuvarande form.

2 Vår slutsats: rättsprövningsinstitutet i centrum

Detta betänkande visar att Sverige har ett gott rättsskydd när det gäller den enskildes förhållande till förvaltningsmyndigheternas beslut. Europakonventionen och EG:s rättsordning, som Sverige genom EES-avtalet är folkrättsligt knutet till, ger inte anledning till några rättspolitiska förändringar i detta hänseende. Vår svenska rättsordning är ingalunda underlägsen andra europeiska demokratiska staters. Detta är ett viktigt konstaterande som kommittén har gjort. De förslag som kommittén lägger fram föranleds således inte av att den svenska rättsordningen skulle uppvisa några brister vid en internationell jämförelse.

Rättsprövningsinstitutet (dvs. domstolsprövning i Regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden), som infördes och sedermera reformerades, på förslag av de dåvarande socialdemokratiska regeringarna, är en tillräcklig garanti för att den enskilde skall få sina medborgerliga rättigheter tryggade. Det framgår på flera ställen i betänkandet (t.ex. i de beskrivande avsnitten 4.9, 5.4 och i övervägandeavsnitten 8.10 och 8.11). Det som i direktiven anges som en uppgift för kommittén, nämligen att överväga om vår lagstiftning är anpassad till våra internationella åtaganden är därmed fullgjort.

Rättsprövningsinstitutet fyller, också enligt majoriteten, den rättsskyddsfunktion som Europadomstolen och den europeiska kommissionen tolkar att Europakonventionens artikel 6 kräver.

Vi socialdemokrater anser att rättsprövningslagen bör permanentas när den nuvarande tidsbegränsningen går ut. Vi anser också att det i rättsprövningsmål ska föreligga rätt till muntlig förhandling. Vi instämmer således i betänkandets förslag i dessa delar beträffande ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

3.1 En ny princip?

I dag gäller att beslut av förvaltningsmyndighet i sista hand får överklagas hos regeringen om inget annat stadgas. Det är en princip som har sekellång tradition i Sverige och som för närvarande kommer till uttryck i verksförordningen och ett antal specialförfattningar. Successivt har emellertid riksdag och regering i många fall funnit det mera motiverat att överklaganden skall prövas av förvaltningsmyndigheter eller förvaltningsdomstolar i stället för av regeringen. Men om inget undantag uttryckligen föreskrives gäller idag att förvaltningsbeslut får överklagas hos regeringen. Därutöver kan man, som nyss påpekats, sedan 1988 få regeringens ställningstaganden prövade genom rättsprövning.

I betänkandet förespråkas nu en principiell förändring. Beslut i förvaltningsärenden får om inget annat sägs i stället överprövas av allmän förvaltningsdomstol. I betänkandet föreslås för denna nya princip ändringar i verksförordningen och nya föreskrifter i förvaltningslagen.

Vi socialdemokrater vill betona att det är möjligt att förslaget i denna del vore en acceptabel reform, *om ett allsidigt utredningsarbete hade visat på det*, dvs. hade underbyggt kommittémajoritetens förslag. Men det bör också understrykas att en sådan reform inte kan motiveras med att svensk förvaltningsrätt idag skulle strida mot våra internationella åtaganden.

Flertalet berörda författningar torde innehålla överklagandebestämmelser. Kommittén har gjort en översiktlig inventering av författningar där det finns regler om överklagande till regeringen. Kommittén erkänner dock att den använda inventeringstekniken är behäftad med svagheter (3.1). Vad som är än mer betänkligt är att kommittén inte alls har klarlagt i vilka fall särskilda överklagandebestämmelser saknas och där den nuvarande principen alltså gäller utan vidare. Detta är en allvarlig brist och gör det svårt att veta vilket genomslag den föreslagna nya ordningen skulle få.

Vi kan också konstatera att kommittén i en rad fall föreslår undantag från den nya principen. Det sägs i betänkandet att överallt där det finns speciellt angivna överklagandevägar skall dessa fortsättningsvis gälla, i

stället för den nya principen. Som nämnts görs också en översiktlig genomgång av vilka ärendetyper som idag förekommer som förvaltningsärenden hos regeringen. Det övervägs därefter vilka av dessa som borde överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till högre förvaltningsmyndigheter och till regeringen.

Överklaganden som berör säkerhetspolitiska aspekter kan inte, framhålles det, undandras regeringen. Beträffande personalärenden ska den nya principen inte tillämpas. Inte heller när förvaltningsmyndigheter beslutar om föreskrifter. Detsamma gäller överklaganden av förvaltningsmyndigheters beslut i dispensärenden. Här förordar man som alternativ i stället tydligare materiella regler om undantag, men ingenting annat. (Regeringsformen 11 kap. 12 § ger regeringen rätt att medge dispens från föreskrifter i förordningar etc. och det vill majoriteten inte ändra på.) Förvaltningsbeslut om tillstånd att driva verksamhet kan heller inte helt renodlas till angelägenheter för förvaltningsdomstolar. Överklaganden i statsbidragsärenden kan heller inte helt tas bort från regeringen. I dessa hänseenden pekar utredningen på att det säkert är lämpligt att fortsätta att avlasta regeringen och länsstyrelserna från prövningar av förvaltningsbeslut, men intrycket blir att den nya principen, om den antas, inte kommer att få ett särskilt enhetligt genomslag.

Utredningen har heller inte på ett systematiskt sätt behandlat frågan om möjligheter och skyldigheter för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar att, med eget förslag till beslut, överlämna vissa typer av ärenden till regeringen för slutligt avgörande. Det är idag en möjlighet som förvaltningsmyndigheter har bl.a. i miljöskyddsärenden (se avsnitt 2.6). Vi saknar en genomarbetad redovisning och analys i betänkandet av hur denna möjlighet i förvaltningsrätten förekommer och skulle kunna komma till ytterligare användning.

3.2 Miljöfrågorna utanför

En säregen brist i utredningsarbetet föreligger när det gäller förvaltningsbeslut enligt miljö-, plan- och bygglagstiftningen. Lagstiftning (bl.a. den föreslagna miljöbalken), organisation och instansordning på det miljöpo-

litiska fältet förbigår utredningen, med hänvisning till att utredningar och beredningsarbete pågår på andra håll. Det är så mycket mera anmärkningsvärt som docent Torbjörn Larssons bilagda undersökning och utredningen själv visar att det både för regeringen och länsstyrelserna just är miljörelaterade förvaltningsfrågor som utgör den stora volymen ärenden. Många är dessutom ofta kännetecknade av konflikter mellan olika samtidigt gällande normsystem.

Det är ärenden som gäller tillämpningen av plan- och bygglagen, naturresurslagen, naturvårdslagen, miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter (samt motsvarande förordningar) samt lagar på flera andra miljö- och energirelaterade områden.

Vidden av de frågeställningar som kan uppkomma när man genom förvaltningsbeslut ska tillämpa miljölagarna belyses på ett bra sätt av ställningstaganden som regeringen i det längsta försökte undvika i Öresundsbrofrågan.

Innehållet och formerna för miljöadministrationen är under omprövning och där är en mycket viktig fråga vilka instanser som skall svara för lagtillämpningen — förvaltningsmyndigheter, förvaltningsdomstolar, andra domstolar, kommunala politiska organ, regeringen. Det hittillsvarande politiska och administrativa systemet på miljövårdsområdet har med rätta ifrågasatts. Det kan finnas miljöpolitiskt motiverade skäl för nya kombinationer av valda politiker, expertmedverkan och domstolsformer. Miljöfrågorna står med all rätt i centrum eftersom de är viktiga överlevnadsfrågor. Samhällsorganisation måste avpassas efter vidden på frågorna. Också i fråga om överklaganden i plan- och byggärenden förestår förändringar i instansordningen.

Vi socialdemokrater anser att frågan om införandet av en ny allmän princip när det gäller överklagande av förvaltningsmyndigheternas beslut inte kan bedömas skild från de förestående förändringarna på miljöområdet och plan- och byggområdet. Fri- och rättighetskommittén har emellertid inte bedömt eventuella förändringar i processordningen på dessa områden för att belysa konsekvenserna av en principiell omkastning av principerna

för överklagande. Vi socialdemokrater har vädjat att kommittén skulle få möjlighet att antingen i detta betänkande eller i form av ett särskilt yttrande över de pågående utredningarna om ändrad instansordning i ärenden på miljöområdet och plan- och byggområdet få framföra synpunkter kring det miljöadministrativa systemet *från allmänna författningspolitiska utgångspunkter*. Det har dock kommittémajoriteten avvisat. Detta är som vi socialdemokrater ser det helt orimligt.

I denna situation kan vi socialdemokrater inte medverka till de föreslagna förändringarna i förvaltningslagen 23 § respektive verksförordningen 30 §, även om vi kan se fördelar i att överklagandeprocessen reformeras i vissa hänseenden. Om man gör de föreslagna förändringarna, som har giltighet *om ingenting annat sägs*, kan det uppkomma helt oförutsägbara förvaltningsförhållanden på miljöområdet. T.ex. skulle splittrade riksdagsmajoriteter kunna avskaffa vissa delar av det nuvarande miljöadministrativa överklagandesystemet, utan att sätta ett nytt särskilt system i dess ställe. Konsekvensen av det framlagda förslaget vore då, att miljö- och planfrågorna *uteslutande* hamnar i förvaltningsdomstolar om de överklagas. Dagens och framtidens stora miljö- och energifrågor, som ofta också berör Sveriges internationella relationer, kan enligt vår uppfattning inte uteslutande och slutligt behandlas som rättsavgöranden i förvaltningsdomstolar. Denna uppfattning framförs emellertid för övrigt på flera ställen i betänkandet (t.ex. 8.4.5, 8.6 och 8.8).

Särskilt med hänsyn till att ett av de viktigaste områdena inom förvaltningsrätten är obehandlat av kommittén kan vi socialdemokrater inte medverka till att generellt ersätta regeringen med de allmänna förvaltningsdomstolarna som överklagningsinstans. Kommittémajoritetens förslag får på denna punkt ett ogenomtänkt genomslag och kan därför inte läggas till grund för lagstiftning.

3.3 Fortsatt granskning

Därmed är inte sagt att det nuvarande systemet fungerar tillräckligt bra i alla delar. Betänkandet och Torbjörn Larssons undersökning pekar på att det finns en uttalad avsikt med att regeringen ska pröva vissa förvaltnings-

ärenden; detta hänför sig till regeringsförslag och riksdagsbeslut från 1983/84. Det främsta syftet med regeringens medverkan i förvaltningsbeslut ska enligt denna uppfattning vara att regeringen som politiskt organ ska styra andra myndigheters praxis. Larssons undersökning pekar dock på att det kan diskuteras om så verkligen sker genom dagens utformning av överklagandesystemet.

Vi socialdemokrater efterlyser en vidare granskning av det svenska förvaltningssystemet, där fokus riktas *samtidigt* mot både den enskildes rättstrygghet och den representativa demokratins styrelsemöjligheter. Båda elementen finns i demokratiska statsskick. Men Fri- och rättighetskommittén har helt bortsett från detta viktiga förhållande. En anledning till detta kan möjligen vara att direktiven varit alltför begränsade.

4 Dröjsmålstalan — ej färdigutredd

Begränsningar av direktiven har kommittémajoriteten emellertid inte känt sig bundna av när det gäller förslaget till dröjsmålstalan. Idéen fanns inte med i direktiven. Frågan togs upp i kommittén under första kvartalet 1994 och man har från majoritetens sida därefter forcerat arbetet för att bli färdiga före valet i september.

Vi är för vår del principiellt sett intresserade av tanken. Det finns exempel på orimliga missförhållanden när myndigheter — men också domstolar — dröjer med att avgöra ärenden. Den sittande regeringens hanterande av Öresundsbron är ett talande och mycket allvarligt exempel.

Att stärka den enskildes rättstrygghet i förvaltningsprocesser är av stort värde. Men vi anser att reformer, som den här föreslagna, måste byggas på mer grundligt material, som belyser läget sådant det är och vilka konsekvenserna av en reform kan bli. Vi socialdemokrater har efterlyst material som belyser de verkliga handläggningstiderna i förvaltningsmål. Vi har önskat se detsamma när det gäller allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. I betänkandet finns några summariska redovisningar av material från KU, JO och JK som pekar på vissa missförhållanden. Men hur ser det allmänt sett ut? Vad är det som skapar de långa handlägg-

ningstider som verkligen finns? Vi har önskat få se mer om vilka de förvaltningsekonomiska och statsfinansiella effekterna blir av förslagen. Den från rättssäkerhetssynpunkt viktiga frågan om förslaget kan leda till minskad noggrannhet i ärendehandläggningen har inte kunnat belysas närmare. Är det säkert att alla som har ärenden i en myndighet blir gynnade av det föreslagna systemet? Den föreslagna ordningen att ärendet på begäran av sökanden kan överlämnas till nästa instans för avgörande rubbar t.ex. instansordningens princip. Detta kan innebära sämre rättssäkerhet för andra parter i ärendet. Är det säkert att förslaget inte leder till att såväl domstolar och förvaltningsmyndigheter får ägna sig åt ärenden om dröjsmålstalan i en omfattning som inkräktar på handläggningen av vanliga mål och ärenden. Är det säkert att inte kraven på ökade resurser blir starkare?

Detta är frågor som vi socialdemokrater hade önskat få belysta. Då hade kommittén som helhet med större säkerhet kunnat ta ställning till frågan om huruvida förslagen till dröjsmålstalan, med den utformningen de fått i betänkandet, är ett bra sätt att öka rättssäkerheten och förvaltningseffektiviteten. Nu bygger kommittémajoritetens förslag på ett ofullständigt underlag; i vissa fall på inget material alls. Enligt vår mening kan det därför inte ligga till grund för lagstiftning.

Vi socialdemokrater önskar få belyst hur man kan lagstifta med generell innebörd i denna fråga när det gäller förvaltningsärenden *som handläggs av enskilda organ*. Vi önskar få belyst hur t.ex. de offentligt finansierade forskningsstiftelserna ska få samma förutsättningar som t.ex. forskningsråden i detta och andra hänseenden. Ska dröjsmålstalan införas för t.ex. forskningsrådsorganisationen, bör detsamma gälla för de stiftelsekonstruktioner som införts de senaste åren inom den högre utbildningen och forskningen. För oss socialdemokrater är det viktigt att de positiva offentligrättsliga elementen finns med i lika stor utsträckning när enskilda organ utövar förvaltningsuppgifter, som när vanliga förvaltningsorgan gör det.

5 Sammanfattning

Vi socialdemokrater vill slå fast att utredningsarbetet i denna avslutande del av Fri- och rättighetskommittén har lett till slutsatsen att rättsprövningslagen är en god och tillräcklig lösning för att uppfylla både de internationella åtaganden som Sverige gjort och vad vi anser bör vara en god rättsordning i förvaltningsärenden. Vi biträder förslagen att rättsprövningslagen permanentas och att det i den lagen tas in föreskrifter om rätt till muntlig förhandling.

Vi socialdemokrater avvisar *inte i princip* de övriga förslag som betänkandet innehåller. Men vi är inte beredda att ställa oss bakom dem, eftersom de inte är ordentligt underbyggda på det sätt som bör kännetecknа arbetet i en parlamentarisk sammansatt utredning i vårt land.

En kommitté bör inte skiljas från ett uppdrag på detta lättvindiga sätt. En offentlig utredning bör vinnlägga sig om att analysera och dokumentera sina förslag, så att de kan ligga till grund för remissbehandlingen, den offentliga debatten och i sista hand för lagstiftarens bedömningar och överväganden.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten *Ingvar Svensson* (kds)

I vårt delbetänkande SOU 1993:40 förordade jag i en reservation införandet av en författningsdomstol i Sverige. Existensen av en sådan domstol skulle i vissa detaljer ha påverkat de föreliggande förslagens utformning. I nu rådande läge ansluter jag mig dock till de förslag som ges i detta betänkande.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Ingvar Svensson (kds)

I vårt delbetänkande SOU 1993:40 förordade jag i en reservation införandet av en förhandlingsdomstol i Sverige. Existensen av en sådan domstol skulle i vissa detaljer ha påverkat de föreliggande förslagens utformning. I nu rådande läge ansluter jag mig dock till de förslag som gjorts i detta betänkande.

UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN

Vissa förvaltningsrättsliga regler om kontroll och prövning av förvaltningens beslut och passivitet i Norge, Danmark, Finland, Storbritannien, Frankrike, Österrike och Tyskland

Översikterna över utländska förhållanden har beträffande Norge, Danmark, Finland och Storbritannien utarbetats av kommitténs sekreterare Anna-Karin Lundberg medan avsnitten rörande Frankrike, Österrike och Tyskland har utarbetats av professor Hans-Heinrich Vogel.

Innehållsförteckning

		Sida
1	*Norge*	5
1.1	Förvaltningsmyndigheter	5
1.2	Några grundläggande drag i förvaltningsrätten	7
1.3	Domstolskontroll av förvaltningsbeslut	11
1.4	Allmän domstols prövning av förvaltningsbeslut	14
1.5	Ogiltiga förvaltningsbeslut	15
1.6	Förvaltningens fria skön	23
1.6.1	Frihet att bestämma om beslut skall fattas eller inte	23
1.6.2	Frihet att bestämma över innehållet i ett avgörande	24
1.6.2.1	Fritt respektive lagbundet skön	24
1.6.2.2	Lagar med spelrum för fritt skön	25
1.6.2.3	Vaga ord och uttryck	25
1.6.2.4	Gränser för fritt skön	27
1.6.2.5	Illojal maktanvändning	28
1.6.2.6	Administrativa anvisningar och praxis	29
2	*Danmark*	31
2.1	Förvaltningsmyndigheter	31
2.2	Några grundläggande drag i förvaltningsrätten	34
2.3	Styrning av förvaltningen	35
2.4	Kontroll	36
2.5	Domstolskontroll av förvaltningsbeslut	37
2.6	Endelighedsbestemmelser	39
2.7	Domstolsprövningens omfattning	40
2.8	Kontroll i allmän domstol eller förvaltningsdomstol	42
2.9	Handläggningen av förvaltningsrättsliga ärenden i de allmänna domstolarna	43
2.10	Skönsutövning	44
2.10.1	Fastställande av kriterier som lagligen kan beaktas vid ett förvaltningsbeslut	45

2.10.2 Avvägningen 48
2.10.3 Skönsutövningen skall inte bindas av regler 49
2.10.4 Ytterligare begränsningar av fritt skön 50

3 Finland 51
3.1 Förvaltningsmyndigheter 51
3.2 Några grundläggande drag i förvaltningsrätten 53
3.3 Förvaltningskontrollen 55
3.4 Domstolskontroll över förvaltningsbeslut 57
3.4.1 Kommunalbesvär 58
3.4.2 Förvaltningsbesvär 59
3.4.3 Extraordinärt ändringssökande 64
3.5 Handläggningen i förvaltningsdomstolarna 65

4 Storbritannien 69
4.1 Förvaltningen 70
4.2 Domstolar och tribunaler 71
4.3 Besvär och domstolstalan 72
4.4 Domstolsprövningens omfattning 73
4.5 Skyldighet att utöva diskretionär makt 75
4.6 Inskränkningar i domstolsprövningen 78

5 Frankrike 79
5.1 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut 79
5.2 Talan hos domstol vid myndighets passivitet 84

6 Österrike 87
6.1 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut 87
6.2 Talan hos domstol vid myndighets passivitet 93

7 Tyskland 101
7.1 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut 101
7.2 Talan hos domstol vid myndighets passivitet 108
7.3 Undantag från reglerna om domstolsprövning 111

1 Norge[1]

1.1 Förvaltningsmyndigheter

Regeringen är Norges högsta förvaltningsorgan och träffar såväl individuella som generella avgöranden, dels som första instans, dels som klagoinstans över departementsbeslut och dels som överordnat förvaltningsorgan vid förvaltningsbeslut. Till centralförvaltningen i Norge räknas också *departementen* och *direktoraten*. Departementen fattar beslut såväl i enskilda fall som vid utfärdande av föreskrifter och beslutar i eget namn. Direktoraten har arbetsuppgifter motsvarande de svenska centrala ämbetsverken. Vissa direktorat står under direkt kontroll av ministern, men relativt många har ett visst mått av självständighet. De fristående direktoraten avgör ärenden i eget namn och talan mot deras beslut förs som regel hos ett departement. I Norge finns också ett antal förhållandevis fristående organ som leds av ett särskilt kollegium. Dessa är *centrala råd*, vilkas arbetsuppgifter är rådgivande, samt *beslutande nämnder*, vilka kan fatta domstolsliknande beslut. Tendensen i Norge har varit att egentliga förvaltningsuppgifter förs över mer och mer till fristående organ i syfte att koncentrera departementsarbetet till politiskt arbete.

Den statliga förvaltningen på regional och lokal nivå kan vara organiserad på två olika sätt. Det ena sättet är att ministerierna eller direktoraten upprättar egna avdelningar på olika orter för att ombesörja vissa förvaltningsuppgifter. Detta är exempelvis fallet med polisväsendet och tullväsendet. Det andra sättet är att landet delas upp i olika regioner,

---

[1] Källor: Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett, 4 utg., Oslo 1992. Arvid Frihagen: Forvaltningsrett I: Forvaltning og kompetanse, 3. utg., Oslo 1991. Dens.: Forvaltningsrett II: Saksbehandling, 5. utg., Bergen 1992. Dens.: Forvaltningsrett III: Omgjøring, kontroll og ugyldighet, 4 utg., Bergen 1992. Torkel Opsahl: Forfattningsretten, Frode A. Innjord: Forvaltningsrätten; båda i: Birger Stuevold Lassen (utg.): Knophs oversikt over Norges rett, 10 utg., Oslo 1993. Lovrådgiver Henrik Bull, Norska justitiedepartementet.

fylken, vilka styrs av särskilda förvaltningsorgan. Norge är indelat i 20 sådana fylken, som vart och ett leds av en fylkesman. Denne är den centrala statliga förvaltningens representant i fylket. Fylkesmannen ansvarar för plan- och byggnadsfrågor, miljövård, familjerättsliga frågor och civilförsvar. Fylkesmannen utövar också en legalitetskontroll över kommunala beslut. Fylkesmannen är vidare besvärsinstans i barnomsorgs- och socialvårdsärenden.

Även primärkommunerna har förvaltningsuppgifter. Kommunerna svarar för och fattar beslut i frågor om utbildning, hälsovård och social omsorg, bistånd, miljövård, anläggning och drift av vägar, brandförsvar, kultur m.m.

Det är det valda *kommunstyret* som fattar för kommunen bindande beslut, såvida sådana inte delegerats till annat organ eller genom speciallagstiftning ålagts något annat organ. Exempel på specialorgan som har beslutsbefogenheter är byggnadsråd, hälsoråd, barnavårdsnämnd och skolstyrelse.

Kommunen kan efter bemyndigande i lag besluta egna förordningar, t.ex. om ordningen på offentlig plats, om byggnadsväsendet, om brandväsendet och om handel på allmän plats. Kommunen utövar också förvaltning genom planläggning av marken i kommunen och genom expropriering av mark. De flesta av dessa befogenheter får kommunen dock inte handha helt på egen hand. Vissa kommunala förordningar och viktigare förvaltningsbeslut måste godkännas av vederbörande departement. Statsförvaltningen har också en generell tillsyn över kommunernas förvaltning genom fylkesmannen, som i vissa fall kan ogiltigförklara kommunala beslut.

Beslut av vissa kommunala organ, exempelvis byggnadsrådet eller hälsorådet kan överklagas till respektive departement.

1.2 Några grundläggande drag i förvaltningsrätten

En mycket viktig begränsning av de norska förvaltningsmyndigheternas handlingsfrihet följer av legalitetsprincipen. Denna går ut på att ingrepp i medborgarnas privata rättssfär kräver stöd i lag. Att vissa typer av ingrepp kräver lagstöd följer direkt av grundlagen. Särskilt viktig är grundlovens 96 § vilken stadgar att ingen må dömas utan stöd i lag. I övrigt hävdas i norsk doktrin att legalitetsprincipen är en sedvanerättslig princip. Om en förvaltningsmyndighet skall utöva myndighet över medborgarna på något område måste det finnas lagstöd för denna myndighetsutövning. Regler, som en förvaltningsmyndighet själv har beslutat med stöd av bemyndigande i lag, har bindande verkan. Tänkbart är också att sedvanerättsliga regler, exempelvis om nödrätt, kan accepteras som stöd för förvaltningsmyndigheter att besluta förbud eller pålagor för medborgarna, men det skall mycket till för att domstolar skall godtaga sedvanerätt som grund.

Legalitetsprincipen har således stor betydelse som ett skydd för den enskilde mot förvaltningsmyndigheterna. Det innebär som regel att den enskilde inte kan utsättas för något ingrepp från det allmännas sida utan att Stortinget har tagit ställning till ingreppet och antagit en lag som ger stöd för ingreppet. I norsk doktrin har diskuterats om legalitetsprincipen bör utvidgas till att inte bara vara en garanti mot direkta ingrepp. Medborgarna bör också skyddas mot förvaltningsbeslut rörande rätt till sociala tjänster, tillstånd, koncessioner, bidrag m.m. vilka inte nödvändigtvis behöver ha fattats med stöd i lag. Det är emellertid något osäkert, vilken betydelse legalitetsprincipen har för sådana förvaltningsärenden. Klart är dock att förvaltningsbeslut som närmar sig förbud och skyldigheter kräver lagstöd.

Förvaltningens handlingsfrihet begränsas inte bara på detta sätt. Även om en förvaltningsmyndighet har lagstöd för att besluta i ett visst ärende får den inte fatta beslut som är oförenliga med lagen. Om något beslut kommer under prövning av allmän domstol kan denna granska huruvida förvaltningsbeslutet håller sig inom lagens ramar. Är så inte fallet, kan beslutet ogiltigförklaras. De allmänna domstolarna har således en vidsträckt möjlighet att kontrollera förvaltningsmyndigheters avgöranden.

I Norge har en tendens kunnat skönjas i lagstiftningen att ge förvaltningsmyndigheter allt större utrymme för skönsmässiga bedömningar i olika ärenden. Förvaltningen och dess verksamhet har också vuxit i omfång. I äldre lagstiftning fanns det snävare gränser för förvaltningsmyndigheternas bedömningar. Numera har förvaltningsmyndigheterna förhållandevis stort utrymme att agera skönsmässigt i synnerhet på närings- och socialrättens område. Många former av näringsverksamhet förutsätter att en förvaltningsmyndighet ger tillstånd till verksamheten. I den utsträckning lagen ger någon förvaltningsmyndighet egen kompetens att bedöma om t.ex. dispens eller tillstånd skall beviljas, är det brukligt att tala om *fritt skjønn* som tillkommer förvaltningsmyndigheten. Förvaltningens fria skön kommer att behandlas mera ingående nedan, men här kan redan nämnas, att frågan om gränserna för sådan skönsmässig bedömning ställs på sin spets när ett besluts giltighet i efterhand blir föremål för prövning. I takt med att förvaltningen har fått större kompetens till skönsmässiga bedömningar har även behovet ökat att kontrollera förvaltningen.

Detta har bland annat avspeglat sig i de allmänna domstolarnas praxis i mål som rört prövning av förvaltningsbeslut. Tidigare var domstolskontrollen mera inriktad på lagligheten av förvaltningsbeslut; på senare tid har domstolskontrollen i större utsträckning fått inriktas även på förvaltningsmyndigheternas skönsmässiga bedömningar.

Dock har man i Norge ansett att eventuella rättssäkerhetsproblem inte bara kan lösas genom en skärpning av de allmänna domstolarnas kontroll av förvaltningen. Domstolshandläggningen kan vara tids- och kostnadskrävande. Dessutom är domstolarnas möjligheter att ogiltigförklara skönsmässiga avgöranden av förvaltningsmyndigheter trots allt begränsade. Det har därför diskuterats hur förvaltningen skall kunna kontrolleras på annat sätt än genom de allmänna domstolarna.

Ett betydelsefullt steg i riktning mot en mera utsträckt kontroll över förvaltningen togs genom en lag år 1962 som tillskapade *Stortingets ombudsman for forvaltningen*. Ombudsmannainstitutionen skall säkerställa att den offentliga förvaltningen inte utövas orätt mot den enskilde. Ombudsmannen kan ta upp ärenden efter klagomål eller på eget initiativ,

men hans kompetens omfattar inte regeringsärenden. Han kan inte från förvaltningen överta enskilda ärenden och endast uttala sig om förhållanden på sitt arbetsområde. I förekommande fall kan ombudsmannen ge uttryck för sin åsikt att ett beslut bör anses vara ogiltigt; han kan också uttala att ett beslut är "klart orimligt". Han har alltså större möjlighet än en allmän domstol att kritisera förvaltningsmyndigheternas skönsmässiga bedömningar. I praxis väger ombudsmannens uttalanden mycket tungt, och de kan leda till att en förvaltningsmyndighet tar upp ett ärende på nytt och omprövar sitt beslut.

För att öka rättssäkerheten i förvaltningsärenden antogs år 1967 *loven om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. Lagen innehåller stadganden om handläggning av förvaltningsärenden hos myndigheterna och föreskriver bl.a. också att förvaltningsbeslut skall kunna överklagas, vilket tidigare inte alltid var fallet. Lagen innehåller vidare regler om jäv, om upplysningsskyldighet gentemot parter och andra som är inblandade i ett ärende, och om viss utredningsskyldighet för myndigheten innan ärendet avgörs; lagen föreskriver också att ärenden skall avgöras inom rimlig tid. Vidare tillerkänns parterna i målet vissa rättigheter såsom att få ta del av alla handlingar och få slutföra sin talan. Ett beslut i ett förvaltningsärende skall motiveras skriftligt. Huvudregeln enligt forvaltningsloven är att en part har rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut när den tillämpade lagen inte innehåller ett uttryckligt fullföljdsförbud. Överklagandet sker hos den förvaltningsmyndighet som är närmast överordnat den myndighet som fattat beslutet; exempelvis kan beslut av ett direktorat överklagas hos ett departement eller ett beslut av ett departement som första instans överklagas hos regeringen. I förvaltningsärenden som rör den offentliga tryggheten genom bidrag, pensioner m.m. finns en speciell klagonämnd, Trygderetten, vilken påminner om en domstol men är en förvaltningsmyndighet. Även på andra områden har inrättats kollegiala organ som behandlar klagomål på bestämda verksamhetsområden. Klagoinstansen kan fastställa, ändra eller upphäva underinstansens beslut. Klagoinstansens beslut kan som regel inte överklagas hos någon ytterligare instans.

Ett förvaltningsbeslut kan också omprövas av den myndighet som fattat beslutet, och sådan omprövning kan ske utan överklagande hos högre instans. Om omprövningen inte är till nackdel för någon, som beslutet riktar sig mot eller tillgodoser, kan omprövning och ändring vanligtvis ske. Kan däremot omprövning av ett förvaltningsbeslut medföra nackdelar för någon enskild part, kräver hänsynen till den enskilde att omprövningsmöjligheterna begränsas. Så länge den person, som förvaltningsbeslutet rör, inte har fått någon underrättelse från förvaltningsmyndigheten om beslutet och så länge beslutet inte heller är offentligt kungjort kan som regel fri omprövning ske. Att en part fått kännedom om ett fattat beslut på annat sätt har ingen betydelse. När en part har fått del av beslutet gäller som huvudregeln att beslutet inte utan partens samtycke kan återkallas eller ändras. Men här gäller en rad undantag.

För det första kan beslutet omprövas om det kan anses vara ogiltigt. Om en förvaltningsmyndighet får kännedom om att beslutet är ogiltigt, exempelvis på grund av att det saknas lagstöd för beslutet, är myndigheten som regel skyldig att återkalla beslutet även om en part motsätter sig detta. Vidare kan ett meddelat beslut omprövas till följd av att det överklagas till högre instans, och en högre instans kan ex officio ta upp ett förvaltningsbeslut och ändra detta, om hänsynen till offentliga intressen så kräver. En sådan omprövning skall dock normalt endast få förekomma inom tre månader från förvaltningsbeslutets tillkomst. Dock kan lagstiftningen på vissa förvaltningsområden föreskriva en längre tid under vilken en överinstans kan ompröva ett beslut på eget initiativ. Framför allt kan en lag ge stöd för omprövning om de faktiska förhållandena ändrar sig.

Slutligen kan ett beslut på allmänna förvaltningsrättsliga grunder omprövas trots att ingen har överklagat det. Detta kan bli aktuellt särskilt, när faktiska eller rättsliga förhållanden ändrar sig eller en ny samhällsuppfattning gör sig gällande. Beslut av en förvaltningsmyndighet, att ta upp ett mål till omprövning, kräver en skönsmässig helhetsbedömning av målet. Vid denna får den enskildes intresse att kunna lita på ett meddelat beslut vägas mot de allmänna hänsyn som kan tala för att ett nytt beslut skall fattas. I allmänhet synes förvaltningsmyndigheterna vara återhållsam-

ma med att ompröva beslut på denna grund, men återhållsamheten kan variera något beroende på vilket specialområde som är berört.

1.3 Domstolskontroll av förvaltningsbeslut

Utgångspunkten i norsk rätt är att de allmänna domstolarna har en generell kompetens att underkänna både statliga och kommunala förvaltningsbeslut.

Med utgångspunkt i 2 § forvaltningsloven utskiljer man två typer av förvaltningsbeslut. En *forskrift* är ett beslut som fattas vid offentlig myndighetsutövning, vilket är bestämmande för rättigheter eller plikter och vilket riktar sig till ett obestämt antal personer. Ett *enkeltvedtak* är ett beslut som riktar sig till en eller flera bestämda personer i det konkreta ärendet.

För båda typer av förvaltningsbeslut gäller att beslutande förvaltningsmyndigheter är bundna av lagstiftningen och vissa rättsprinciper, framförallt legalitetsprincipen. Principen har i norsk rätt fått innebörden att ingrepp i medborgarnas rättssfär — i form av både beslut och faktiska handlingar — kräver stöd i lag. Det händer dock att förvaltningsmyndigheterna fattar beslut som på ett eller annat sätt är felaktiga. För den enskilde är det därför av väsentlig betydelse att han kan vända sig till en instans och få prövat giltigheten av det meddelade beslutet. I och för sig vore det möjligt att denna prövning endast görs inom själva förvaltningsorganisationen. Men den som ansåg sig felaktigt behandlad skulle då endast kunna klaga t.ex. till en högre förvaltningsmyndighet, och detta har i Norge inte ansetts vara tillräckligt betryggande för den enskilde. Frågan om ett förvaltningsbeslut är giltigt skall kunna prövas av ett organ som står utanför förvaltningen. I Norge kan därför de allmänna domstolarna — by- och herredsretter, lagmansretter och Høyesterett — pröva giltigheten av förvaltningsmyndigheternas beslut. Detta är fastslaget genom långvarig rättspraxis. Redan år 1818 konstaterade Høyesterett att det fanns behov att skydda medborgarna gentemot den offentliga förvaltningen och upphävde genom dom ett förvaltningsbeslut om utmätning av egendom. Rätten till domstolsprövning har aldrig lagfästs i grundlagen eller i vanlig lag, men

räknas i Norge till en del av den norska författningen såsom konstitutionell sedvanerätt.

De allmänna domstolarnas prövningsrätt omfattar alla förvaltningsbeslut, oavsett vilket organ som har fattat dem. Beslutets art saknar betydelse; t.o.m. ett beslut, som fattats av regeringen och rör utrikespolitiska eller försvarspolitiska förhållanden, kan prövas och förklaras ogiltigt av en allmän underrätt. De allmänna domstolarna kan således pröva såväl enskilda förvaltningsbeslut i specifika ärenden som generella förvaltningsbeslut som inte hänför sig till något konkret mål, exempelvis när förvaltningsmyndigheterna utövar delegerad normgivningsmyndighet. Rent processuella beslut eller handläggningsbeslut kan dock inte prövas; eventuella fel under själva handläggningen av ett ärende kan däremot senare åberopas som grund för ett yrkande att få det slutliga förvaltningsbeslutet upphävt.

Även om de allmänna domstolarnas prövningsrätt anses vara en del av den norska konstitutionella rätten, kan i enkel lagstiftning i begränsad utsträckning föreskrivas att den slutliga prövningen av ett förvaltningsbeslut endast kan ske inom förvaltningen. Det finns därför enstaka lagregler som gör undantag från de allmänna domstolarnas prövningsrätt vad avser vissa bestämda förvaltningsbeslut. Ett exempel på en lag som begränsar domstolarnas prövningsrätt är § 45 andra punkten prisloven av den 26 juni 1953 nr. 4:

> "I tvisttilfelle avgjør Kongen med bindende virkning om en stans, innskrenkning eller omlegging går inn under første ledd."

Någon gång kan en lag ange, att domstolskontrollen endast får omfatta lagligheten, eller föreskriva, att skönsmässiga bedömningar inte kan prövas av domstol. Det blir då en tolkningsfråga, i vilken utsträckning ett förvaltningsbeslut kan prövas av domstolarna. Enligt praxis kan domstolarna alltid pröva, om ett förvaltningsbeslut ligger inom gränserna för förvaltningsmyndighetens kompetens och innanför det område som är avskuret från domstolskontroll. Domstolarna godtar inte utan vidare lagregler som inte bestämt anger gränserna för ett förvaltningsorgans

kompetens. Ju mer obestämda reglerna om kompetensen är ju mer inskränkande tolkar domstolen dem. Ju skarpare och mer direkt domstolsprövning är avskuren, ju försiktigare är domstolarna vid en prövning. Dock kan grova fel vid handläggningen i ett förvaltningsärende leda till beslutets ogiltighet även om domstolskontrollen är avskuren genom en bestämmelse i den tillämpliga lagen.

Bestämmelser om beskuren eller begränsad domstolskontroll har gärna en utformning som gör att det inte är helt klart vilken räckvidd de är avsedda att ha. Av denna anledning tolkar och tillämpar domstolarna sådana bestämmelser med återhållsamhet. En del av reglerna som anger att förvaltningsbeslut inte får prövas av domstol tillkom under en tid då man med sådana formuleringar ville klargöra att ifrågavarande myndigheter kunde få göra skönsmässiga bedömningar. I nyare lagstiftning förekommer inte sådana bestämmelser och många avskaffades i samband med införandet av 1967 års forvaltningslov. Enligt det norska justitiedepartementet är numera sådana bestämmelser relativt sällsynta, och deras betydelse är begränsad. Det är inte heller möjligt att finna någon gemensam nämnare som ligger till grund för att sådana begränsningar finns i vissa lagar. Det är exempelvis inte så att det är vissa typer av beslut med politisk karaktär som undandras från domstolsprövning. I många fall är det tveksamt om denna typen av formuleringar egentligen går längre i att avskära domstolarnas prövningsrätt än sådana formuleringar som medför att domstolarna är återhållsamma med att pröva förvaltningsmyndigheternas skönsmässiga bedömningar.

Hur domstolarnas rätt till prövning av förvaltningsbeslut förhåller sig till Europakonventionens krav på prövningsmöjligheter har inte diskuterats i Norge; konventionskraven anses allmänt vara tillgodosedda genom de norska prövningsreglerna.

1.4 Allmän domstols prövning av förvaltningsbeslut

Ett förvaltningsbesluts giltighet kan prövas av domstol, om den som berörts av beslutet väcker talan mot den aktuella förvaltningsmyndigheten med yrkande att domstolen måtte fastställa att förvaltningsbeslutet är ogiltigt. Men det förekommer också att de allmänna domstolarna i andra slags mål får ta ställning till giltigheten av förvaltningsbeslut.

Det kan exempelvis hända att en missnöjd person väcker talan om rätt till skadestånd mot en förvaltningsmyndighet på grund av att han lidit skada av ett beslut. Domstolen måste då avgöra om förvaltningsbeslutet var ogiltigt och för att kunna ta ställning till frågan, om den enskilde har rätt till skadestånd. För sådana mål gäller rättegångsreglerna i tvistemålsloven.

Prövning av förvaltningsbeslut kan bli aktuell även i brottmål, t.ex. när en förvaltningsmyndighet har förbjudit en person att driva en verksamhet eller dylikt. Brott mot ett sådant förbud kan utgöra en brottslig handling, och i ett eventuellt brottmål kan domstolen få besvara frågan om förbudet var giltigt eller ej, innan det blir möjligt att ta ställning i ansvarsfrågan.

Som ett tredje exempel kan nämnas situationen, att förvaltningsmyndigheter har ålagt en enskild person en förpliktelse, exempelvis att vid äventyr av vite riva ett hus. Om den enskilde inte följer åläggandet kan förvaltningsmyndigheten kräva fullgörelse vid allmän domstol, och i detta mål om fullgörelse kan den enskilde få prövat giltigheten av förvaltningsmyndighetens beslut genom att bestrida förvaltningsmyndighetens fullgörelsetalan.

Vem som helst kan dock inte väcka talan i allmän domstol mot ett förvaltningsbeslut som han är missnöjd med. Enligt tvistemålsloven § 54 skall käranden ha ett rättsligt intresse i att få målet prövat. Detta betyder att vederbörandes anknytning till det förhållande som förvaltningsbeslutet rör inte får vara för avlägsen eller indirekt. Kravet får emellertid inte uppfattas som alltför strängt. I rättspraxis finns således exempel att en organisation av näringsidkare inom en särskild bransch har kunnat åstad-

komma en prövning av giltigheten av beviljade tillstånd för enskilda att driva näring inom den aktuella branschen.

Den som är missnöjd med ett förvaltningsbeslut kan som nämnts normalt överklaga detta till en högre förvaltningsmyndighet. Tidigare kunde som regel den som ville angripa ett förvaltningsbeslut välja om han ville klaga hos en högre förvaltningsmyndighet eller om han ville få beslutet prövat av allmän domstol. Efter ändringar i tvistemålsloven senast 1969 kan en förvaltningsmyndighet bestämma att det inte skall finnas möjlighet att få beslutet prövat av allmän domstol eller att få ersättningsanspråk prövade i anledning av ett ogiltigt förvaltningsbeslut, förrän den enskilde uttömt sina möjligheter att överklaga till en högre förvaltningsmyndighet. Bakgrunden till denna regel i tvistemålsloven är att tvisten ofta kan biläggas vid överprövningen i den högre förvaltningsmyndigheten så att det blir onödigt att belasta de allmänna domstolarna med dessa frågor. En förvaltningsmyndighet kan också i sitt beslut bestämma att den enskilde skall ha möjlighet att ansöka om stämning mot ett förvaltningsbeslut inom sex månader från beslutets meddelande. Sker det inte inom denna frist, är tiden försutten att väcka talan i allmän domstol. Dessa regler i tvistemålsloven gäller inte när frågan, huruvida ett förvaltningsbeslut är giltigt eller inte, kommer upp i andra typer av mål, exempelvis i brottmål eller mål om verkställighet. Den enskilde kan då åberopa att ett förvaltningsbeslut är ogiltigt, trots att han inte har överklagat detta eller trots att tidsfristen för att väcka talan om ogiltighet vid allmän domstol har gått till ända.

Prövas ett förvaltningsbeslut av domstol enligt tvistemålsregler — t.ex. fastställelsetalan eller talan om skadestånd tillämpas tvistemålslovens regler om bevisning och bevisbörda. På motsvarande sätt gäller bevisreglerna i brottmål, om prövningen av ett förvaltningsbeslut sker inom ramen för en brottmålsprocess.

1.5 Ogiltiga förvaltningsbeslut

Utgångspunkten i norsk rätt är att ett förvaltningsbeslut kan vara ogiltigt, eftersom det saknar stöd i lag, men det ankommer på de allmänna

domstolarna att pröva om en förvaltningsmyndighet har fattat sitt beslut i överensstämmelse med lag, föreskrifter eller andra anvisningar och allmänna rättsprinciper. Om rätten kommer fram till att så är fallet kan förvaltningsbeslutet som regel inte förklaras vara ogiltigt. Detta gäller även om beslutet eventuellt ter sig olämpligt eller ofördelaktigt. Man brukar beskriva detta så att de allmänna domstolarna inte är behöriga att pröva förvaltningsmyndigheternas skönsmässiga bedömningar eller lämplighetsavvägningar. Det är dock tveksamt vad den egentliga innebörden av domstolsprövningen är, ty domstolarna kan pröva om förvaltningsmyndigheten har gjort sin skönsmässiga bedömning inom lagens ramar eller i överensstämmelse med de allmänna rättsprinciper som förvaltningsmyndigheten är bunden av.

Av legalitetsprincipen följer att ingrepp i den enskildes privatliv måste ha stöd i lag. Om ett förvaltningsbeslut, som innebär ett sådant ingrepp, saknar lagstöd är det givetvis ogiltigt. På samma sätt kan det förklaras ogiltigt om beslutet strider mot en klar lagregel. När allmän domstol skall avgöra om ett förvaltningsbeslut saknar lagstöd eller strider mot en lagregel måste domstolen självständigt ta ställning till innebörden i den bestämmelse som förvaltningsmyndigheten stödjer sitt beslut på. Om exempelvis en förvaltningsmyndighet har förbjudit viss verksamhet inom "tättbebyggt område" kan domstolen pröva om förvaltningsmyndigheten har tolkat termen "tättbebyggt område" rätt. Som ett annat exempel kan nämnas att allmän domstol får pröva om förvaltningsmyndigheten uppfattat innehållet i termen "byggnad" korrekt med tanke på bygningsloven. Vid sådana tillfällen måste domstolen också pröva om förvaltningsmyndigheten har utgått från korrekta faktiska omständigheter. Gäller det termen "byggnad" enligt bygningsloven kan domstolen t.ex. inte enbart nöja sig med att abstrakt slå fast hur termen skall uppfattas, utan rätten måste också undersöka huruvida det i målet aktuella byggnadsverket konkret är att klassificera som "byggnad" i den abstrakt preciserade bemärkelsen.

Många lagregler är konstruerade så att de ger förvaltningsmyndigheterna spelrum för skönsmässiga bedömningar. Lagen kan t.ex. föreskriva att förvaltningsmyndigheten kan bevilja ett tillstånd eller en dispens såvitt vissa villkor är uppfyllda. I sådana fall ankommer det på förvaltnings-

myndigheten att göra bedömningen, om tillståndet eller dispensen skall beviljas. Domstolen kan då endast pröva, om beslutet har tillkommit i laga ordning, men rätten kan inte åsidosätta beslutet på den grunden att tillstånd eller dispens inte borde ha meddelats. Domstolarna skall med andra ord inte med utgångspunkt i t.ex. politiska eller sociala synpunkter välja mellan flera olika beslutsmöjligheter. I den äldre förvaltningsrätten ville man inte skilja mellan å ena sidan beslut, som grundade sig på skönsmässiga bedömningar och därför inte kunde kontrolleras av domstol, och å andra sidan beslut, på vilka regler om avskuren prövningsrätt var tillämpliga, vilket också medförde att besluten var undandragna domstolskontroll. I praktiken var resultatet detsamma i båda fallen. Numera kan resultaten vara olika, eftersom domstolar på senare tid också har prövat giltigheten av skönsmässiga bedömningar.

Ofta ger förvaltningsrättslig lagstiftning anvisningar på värderingar av utpräglat tekniskt, ekonomiskt eller politiskt innehåll. Exempelvis kan en lag innehålla ett stadgande att ett beslut kan meddelas om "samfunnsmessiga hensyn tilsier det". Domstolarna avstår normalt från att fullt ut pröva bedömningar i förvaltningsbeslut, som utgår från sådana skrivningar. Detta uttrycks med att domstolarna överprövar den generella lagtolkningen i förhållande till sådana uttryck, men inte tar ställning till hur uttrycket skall tolkas i det konkreta fallet. Däremot vill domstolarna avgöra om lagens ändamål sätter vissa gränser för vad som räknas som relevanta "samfunnsmessige hensyn". Förhållandet brukar i Norge beskrivas så att domstolarna inte överprövar förvaltningens "subsumsjon av faktum inn under regelen" eller med andra ord att detta överlåts till förvaltningens fria skön. Värderingar av mer juridisk eller moralisk karaktär, t.ex. huruvida något är orimligt, kan däremot ofta överprövas fullt ut i domstolarna. Detsamma gäller beslut på grund av lagar som handlar om rättssäkerhet och medborgerliga rättigheter. Det har också betydelse vilken förvaltningsmyndighet som fattat det överklagade beslutet. Att den beslutande förvaltningsmyndigheten har särskild sakkunskap på sitt område talar emot att en domstol skulle kunna överpröva beslutet fullt ut.

Även om lagen ger förvaltningsmyndigheterna utrymme för skönsmässig bedömning, kan dessa inte helt fritt fatta beslut på vilka grunder som helst.

Myndigheterna är skyldiga att fatta beslut som står i överensstämmelse med de ändamål som lagen skall främja. I domstolspraxis finns exempel på att förvaltningsbeslut har förklarats som ogiltiga därför att de bygger på hänsynstagande till någon omständighet som faller utanför lagstiftningens ramar. Ett förvaltningsbeslut kan exempelvis förklaras ogiltigt om förvaltningsmyndighetens skönsmässiga bedömning innebär en osaklig diskriminering av den som berörs. En grundläggande princip kräver att lika sakförhållanden skall behandlas lika, och större avvikelser från denna princip kan medföra att ett förvaltningsbeslut blir ogiltigt. I ett mål i Høyesterett (Rt. 1956 s. 29) fastslogs att det förelåg en diskriminerande skönsmässig bedömning hos förvaltningsmyndigheten, när denna hade beviljat dispens från en tidsfrist till alla sökande utom en utan att det förelåg något särskilt förhållande rörande just denne sökande.

Huvudregeln är att domstolarna inte kan pröva om förvaltningsmyndigheterna har gjort en "rimlig" avvägning. Men om ett förvaltningsbeslut framstår som "sterkt urimelig" är det inte uteslutet att detta kan medföra att beslutet ogiltigförklaras av allmän domstol. Det finns enstaka exempel i rättspraxis att ett förvaltningsbeslut har ogiltigförklarats därför att det betraktats som "så urimelig og stridende mot alminnelig samfunnsoppfatning" (Rt. 1951 s. 19). Men rättspraxis visar också att allmänna domstolar är mycket återhållsamma med att ogiltigförklara förvaltningsbeslut med motiveringen att de vore orimliga.

Ett uttalande av Høyesterett i den s.k. "Alta-saken" (Rt. 1982 s. 241) tyder vidare på att domstolarna inte anser att läran om förvaltningsmyndigheternas fria skön hindrar en full prövning av frågan huruvida ett förvaltningsbeslut står i strid med Norges folkrättsliga förpliktelser. Høyesterett har i domen uttalat att den rent skönsmässiga avvägningen av fördelar respektive nackdelar som regeringen företar inte kan överprövas av domstolarna. Skönsmässiga förvaltningsbeslut kan dock åsidosättas om myndighetsmissbruk eller godtycklighet har förekommit vid målets handläggning. Reglerna om domstolarnas möjlighet att pröva giltigheten av förvaltningsbeslut är inte ett hinder för att domstolarna fullt ut prövar om förvaltningsbeslutet strider mot folkrättsliga regler (s. 257-258).

Tveksamheter kan också uppstå när det visar sig att förvaltningsmyndigheten har grundat sitt beslut på felaktiga faktiska förutsättningar. Exempelvis kan en förvaltningsmyndighet ha förbjudit att en viss verksamhet fortsätter, och myndigheten kan i och för sig ha haft lagstöd för detta beslut; men ändå kan beslutet bygga på felaktiga och ofullständiga upplysningar exempelvis om verksamhetens bedrivande. Eller en sökande nekas något tillstånd på grund av felaktiga upplysningar om sökandens kvalifikationer. Sådana fel medför oftast att beslutet av allmän domstol anses vara ogiltigt. Men det krävs att felet är väsentligt och att inte den enskilde själv har förorsakat att förvaltningsmyndigheten grundade sitt beslut på felaktiga förutsättningar.

Även förfarandefel kan medföra att ett förvaltningsbeslut kan förklaras ogiltigt av de allmänna domstolarna. Men detta gäller inte för alla förfarandefel. Enligt forvaltningslovens 41 § är ett beslut ändå giltigt när ett handläggningsfel är av sådan art att det inte kan ha påverkat målets utgång. Finns det däremot anledning tro att förfarandefelet har haft betydelse för målets utgång, kan avgörandet ogiltigförklaras av domstol. Till förfarandefel i denna bemärkelse kan hänföras bl.a. bristande domförhet, bristfällig utredning och att part inte har fått ta del av handlingar i målet eller inte fått slutföra sin talan.

Att ett beslut blir ogiltigförklarat av domstol, kan många gånger vara till nackdel för en enskild part. Om ett beslut ogiltigförklaras, kan ogiltigförklaringen få konsekvenser för den som inrättat sig efter beslutet och exempelvis utnyttjat ett tillstånd att driva viss verksamhet. Om beslutet är fattat utan lagstöd eller i strid med lagen måste det likväl ogiltigförklaras. Förvaltningsmyndigheterna får inte tillerkänna parter rättigheter som inte har stöd i lagstiftningen. Men annorlunda kan det förhålla sig, om det endast rör sig om handläggningsfel eller om det gäller skönsmässiga bedömningar. Sådana fel eller olämpligheter kan domstolar ha överseende med, om målet gäller ogiltigförklaring av ett förvaltningsbeslut och denna förklaring skulle få negativa konsekvenser för en enskild.

Som tidigare nämndes sker ogiltigförklaring av ett förvaltningsbeslut i förekommande fall genom fastställelsedom av allmän domstol. Men det

kan också hända att den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet eller myndighetens överordnade förvaltningsmyndighet konstaterar att beslutet är ogiltigt. Förvaltningsmyndigheten är då skyldig att återkalla sitt beslut. När det genom fastställelsedom eller återkallelse konstaterats, att ett beslut är ogiltigt, är det också klarlagt att beslutet inte skall ha rättsverkningar för framtiden. Beslut som innebär ingrepp i den enskildes privatliv skall betraktas som om de aldrig existerat (såvida inte frågan om rätt till skadestånd aktualiseras). Vid tillstånd och dispenser är förhållandet dock något annorlunda. Den som erhållit en dispens eller ett tillstånd får använda dispensen eller tillståndet till dess ogiltigheten har klarlagts i dom eller genom återkallelse. Ett speciellt problem uppstår, om beslutet innebär avslag på en ansökan om tillstånd. Ogiltigförklaring av ett sådant beslut innebär inte att tillståndet anses beviljat, utan sökanden får förnya sin ansökan för att erhålla tillståndet.

Slutligen kan konstateras att det kan variera hur intensivt domstolarna prövar förvaltningsbeslut. Intensiteten kan bland annat skifta beroende på hur det enskilda avgörandet ter sig. Sådana variationer är möjliga, eftersom det inte finns någon klar gräns mellan "tolkning" och "subsumtion". Desto längre domstolarna går i sin generella tolkning och utformar en regel i detalj desto mindre utrymme finns det sedan kvar för förvaltningen att under regeln såsom relevanta subsumera olika fakta. Domstolarna kan också reagera mot beslut som anses orimliga genom att ställa högre krav på ärendets handläggning hos förvaltningsmyndigheten. Som exempel på detta kan här anföras rättsfallen Rt. 1981 s. 745 (Isene-saken) och Rt. 1960 s. 1374 (Jacobsen-saken).

Isene-saken har betraktats som ett belysande exempel på att domstolarna reagerar mot orimliga förvaltningsbeslut genom att skärpa kraven på ärendets handläggning. Målet rörde en privatperson som genom köpebrev förvärvade en jordbruksfastighet, vilken han tidigare hade arrenderat för att sambruka den med sin egen fastighet. Den förvärvade fastigheten var nödvändig för att förvärvaren och hans familj skulle kunna leva på jordbruksrörelsen. Lantbruksstyrelsen hävdade emellertid i sitt beslut att den hade förköpsrätt till fastigheten, och lantbruksstyrelsens beslut fastställdes av Lantbruksdepartementet. Förvärvaren stämde då departe-

mentet hos allmän domstol och förde målet vidare till Høyesterett. Denna uttalade i sin dom att det i fall som detta måste vara klarlagt huruvida en förvaltningsmyndighet genom att utnyttja förköpsrätten uppnår ett bättre resultat för jordbruket än om förvärvaren får fullfölja sitt köp; vid ett så ingripande beslut för den enskilde måste det av departementets beslut framgå vilka sakliga och skönsmässiga överväganden man gjort samt vilka relevanta förhållanden som varit kända. Høyesterett anförde vidare att det av departementets beslut inte framgick vilka överväganden man gjort eller ens att man tagit hänsyn till alla kända fakta i målet. Ej heller fanns det någon värdering av de eventuella fördelar som skulle uppnås med ett förköp å ena sidan och fortsatt jordbruksdrift av förvärvaren å andra sidan. Dessa brister i departementets beslut ledde till att Høyesterett ogiltigförklarade förvaltningsbeslutet om förköp.

Jacobsen-saken rörde fastställande av skadestånd till en person — Jacobsen — som hade blivit nekad tillstånd att driva taxirörelse. Grunden för att han ej hade erhållit det begärda tillståndet var uppgifter, som det norska kommunikationsdepartementet hade inhämtat, att hans bilar var i dåligt skick. Høyesterett fann att det material som införskaffats om bilarnas skick inte var inhämtat på betryggande sätt och inte heller hade delgivits Jacobsen. Omständigheterna var således sådana att det inte hade funnits grund att vägra tillstånd till taxirörelse. Jacobsen tilldömdes därför skadestånd för den tid han inte hade kunnat driva taxirörelse.

Någon officiell statistik som utvisar hur ofta förvaltningsbeslut underkänns av domstolar finns inte. En genomgång i det norska justitiedepartementet av Høyesteretts avgöranden för 1992 visade att påståenden om ogiltighet av förvaltningsbeslut hade framförts i totalt 609 fall och att rätten hade underkänt fem förvaltningsbeslut såsom ogiltiga.

I det följande skall med några exempel från plan- och expropriationsrätten belysas hur förvaltningsbeslut som berör enskilda, kan överklagas och hur förvaltningsbeslut kan överprövas av allmän domstol.

Den allmänna *planlagstiftningen* är kodifierad i bygningsloven från år 1965. Denna lag reglerar även frågor om bygglov m.m. Förutom denna

lag finns speciallagstiftning om bl.a. jord- och skogsmark och om byggnation i strand- och fjällområden. Bygningsloven reglerar fyra slags planer, varav tre är s.k. översiktsplaner, nämligen generalplanen, regionplanen och fylkesplanen. Generalplanen omfattar aldrig mer än en kommun. Planen innehåller inga detaljer utan där återfinns översiktliga lösningar om markanvändning för att tillgodose det allmännas behov av vägar, parker, grönområden m.m. Regionplanen tar upp samma frågor men för ett område bestående av flera kommuner med sikte att samordna kommunikationsnätet, rekreationsområden m.m. Fylkesplanen skall samordna fylkets utnyttjande av naturresurserna och dra upp linjerna för befolkningsutvecklingen, bosättningsmönster, näringslivsutvecklingen m.m.

Fylkesplan beslutas av fylkesutvalget, region- och generalplaner av kommunstyrelsen. Samtliga sådana planbeslut skall fastställas av departementet för att bli gällande. Det rör sig alltså om förvaltningsbeslut.

Reguleringsplanen är en detaljplan om utnyttjande av ett bestämt område inom en kommun. Planen utarbetas av byggnadsnämnden. Förslag skall offentliggöras för kommuninnevånarna, och dessa skall få tillfälle att yttra sig över planförslaget. Kommunstyrelsen fattar sedan beslut om planen. Detta beslut skall därefter fastställas av departementet.

Alla dessa beslut att fastställa planer kan överprövas av allmän domstol.

Expropriation kan ske på ansökan av staten, kommun, fylkeskommun, enskild person eller företag och måste ha stöd i lag. Liksom i Sverige uppdelas expropriationsärenden i två delar. Först prövas om tillstånd skall ges till expropriation; därefter skall ersättningen bestämmas. Prövningen i tillståndsdelen avser om expropriationsändamålet är förenligt med lagstiftningen samt om expropriation skall tillåtas i det konkreta fallet. Denna sista prövning utmynnar i ett praktiskt och politiskt beslut. Det vanliga är att sådana beslut fattas av statliga myndigheter — främst av regeringen eller ett departement. Vilket organ som skall besluta i saken är beroende på den egendom som skall exproprieras. Undantagsvis kan även kommunala förvaltningsmyndigheter fatta beslut om expropriationstillstånd. Besluten kan överprövas av allmän domstol.

Vilken ersättning som skall utgå för expropriationen bestäms av andra instanser, *skjønnsinsitusjoner*, som består av en domare och flera värderingsmän. Beslut av dessa myndigheter kan överklagas hos allmän domstol.

1.6 Förvaltningens fria skön

I den norska förvaltningsrätten har *fritt skjønn*, förvaltningens fria skön, först och främst diskuterats för att klarlägga i vilka situationer förvaltningsbeslut kan överprövas av de allmänna domstolarna och i vilka situationer spelrummet för det fria skönet är helt och hållet överlåtet till förvaltningen. Termen "fritt skön" har använts när det gäller att ge vägledning för domstolarna, hur långt de kan gå vid sin prövning av förvaltningsbeslut. Domstolarna har emellertid under de senaste 40 åren utvecklat domstolsprövningen av förvaltningsbeslut genom att till skönsutövning och skönsprövning hänföra många olikartade hänsyn. Utvecklingen har gått från en ursprunglig obunden frihet till att mer och mer sakliga band har lagts på förvaltningen, dock utan att terminologin ändrats.[2] Även Eckhoff använder "fritt skön" när det gäller att formulera huvudregeln, att domstolarna inte skall överpröva de frågor som hör under förvaltningens fria skön. Fritt skön innebär med andra ord frihet från domstolskontroll.[3] Sådan frihet kan förvaltningen ha dels till att bestämma om man skall fatta ett beslut eller inte och dels till att bestämma över innehållet i ett beslut.

1.6.1 Frihet att bestämma om beslut skall fattas eller inte

Om det fria skönet ger en förvaltningsmyndighet kompetens att utfärda generella bestämmelser, föreskrifter, är detta skön normalt inte kombinerat med någon skyldighet att använda kompetensen. Som regel anges i lag-

---

[2] Se Arvid Frihagen: Forvaltningsrett I: Forvaltning og kompetanse, 3. utg., Oslo 1991, s. 180-191 (med hänvisning s. 182 till O. Krarup och J. Mathiassen); dens.: Forvaltningsrett III: Omjøring, kontrol og ugyldighet, 4. utg., Bergen 1992, s. 216-218.

[3] Se Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett, 4. utg., Oslo 1992, s. 241 ff.

texter att en myndighet kan eller får utfärda föreskrifter. För att det skall föreligga en skyldighet att utfärda föreskrifter måste detta framgå klart av lagtexten.

Däremot föreligger det oftast skyldighet för en förvaltningsmyndighet att fatta beslut i individuella ärenden. Särskilt gäller detta ansöknings- och klagoärenden. Reglerna i förvaltningsloven anger att en klagoinstans är skyldig att avgöra alla klagomål som uppfyller lagens krav på ett överklagande. Lagar som anger att något tillstånd är nödvändigt för bedrivande av viss verksamhet medför normalt skyldighet för förvaltningsmyndigheten att avgöra ärenden om sådana tillstånd. Om myndigheten bryter mot sin skyldighet att fatta beslut i ett ärende kan detta få till följd att myndigheten genom dom av allmän domstol åläggs att fatta beslut. Ersättningsansvar för förvaltningen kan också komma ifråga om en enskild lidit skada på grund av försummat beslut.

1.6.2 Frihet att bestämma över innehållet i ett avgörande

1.6.2.1 Fritt respektive lagbundet skön

I den norska doktrinen skiljer man mellan fritt och lagbundet skön. Förvaltningsmyndigheter har aldrig kompetens att helt fritt fatta de beslut de önskar. Lagstiftningen sätter alltid vissa ramar. Det lagbundna skönet innebär att det i en lag eller förordning uppställs vissa villkor eller förutsättningar, dvs. rekvisit, som måste vara uppfyllda för att den enskilde skall få ett positivt beslut. Huruvida lagens rekvisit är uppfyllda är en lagtolknings- och lagtillämpningsfråga. En skönsmässig bedömning kan därvidlag krävas, men skönet är ett lagbundet sådant. Man kan kalla det ett tolkningsskön. Om lagens rekvisit är uppfyllda kan lagens ramar vara så snäva att den enskilde *skall* få ett visst beslut, exempelvis ett tillstånd utan ytterligare överväganden. Då finns inget spelrum för det fria skönet. Om det däremot föreskrivs att myndigheten *får, kan* eller *må* exempelvis bevilja ett tillstånd, när rekvisiten befunnits vara uppfyllda, är ärendets utgång beroende av myndighetens fria skön. Huruvida myndigheten avslår eller bifaller en ansökan om tillstånd ligger då inom lagens spelrum för det fria skönet och denna bedömning kan som huvudregel inte

överprövas i de allmänna domstolarna. Det lagbundna skönet eller tolkningsskönet är däremot ett sådant skön som kan överprövas av de allmänna domstolarna.

1.6.2.2 Lagar med spelrum för fritt skön

Många lagar ger ett större eller mindre spelrum för fritt skön. Det förekommer att en lag helt saknar uppgifter om rekvisit för att ett beslut med bestämt innehåll skall fattas. Som exempel kan nämnas att kommunala beslut måste godkännas av fylkesmannen eller ett departement för att bli giltiga. Reglerna om dessa godkännanden saknar ofta uppgifter om rekvisit som skall vara uppfyllda för att besluten skall godkännas och det beror således helt på fylkesmannens eller departementets fria skön om besluten skall godkännas eller inte.

Det förekommer också att lagar, i stället för att ange rekvisit, anger vilka hänsyn som skall tilläggas vikt vid avgörandet av förvaltningsärenden. Om man exempelvis skall ta hänsyn till miljön vid beviljande av tillstånd till viss verksamhet har myndigheterna fritt skön att göra den nödvändiga avvägningen i ärendet.

Förvaltningen kan också ges fria händer genom bestämmelser i lag att främja ett visst ändamål. Förvaltningsmyndigheterna får då fritt skön att fatta de beslut som står i överensstämmelse med de ändamål som lagen vill främja, exempelvis fri konkurrens.

Ytterligare ett sätt att ge förvaltningsmyndigheter fritt skön är att anvisa olika valmöjligheter, exempelvis att påbjuda att en verksamhet upphör eller att uppställa villkor för verksamhetens fortsatta bedrivande.

1.6.2.3 Vaga ord och uttryck

Frågor angående tolkningen av lagar och föreskrifter anses vara rättsfrågor vilka alltid kan prövas av domstolarna. När lagtexten är vag eller tillåter skönsmässiga ställningstaganden är det mera osäkert om en domstol är villig att överpröva förvaltningsmyndighetens värdering vid subsumtionen

eller om subsumtionen skall anses tillhöra förvaltningens fria skön. Allmänt kan sägas att ju längre domstolarna gått i sin lagtolkning genom att precisera innehållet i en viss regel, ju mindre utrymme finns det kvar för förvaltningens fria skön.

Utgångspunkten vid bestämmandet av innebörden av förvaltningsrättsligt skön har i teorin ofta varit att domstolarna har en begränsad prövningsrätt i de fall man talar om en verklig subsumtion av ett konkret förhållande under en rättsregel. Men i norsk praxis finns många exempel på att domstolarna prövat myndighetens hela bedömning av ett ärende, även den skönsmässiga. Domstolarna har nämligen ibland ansett det som en rättsfråga att bedöma hur ett vagt eller elastiskt uttryck skall förstås i det konkreta fallet. Man kan alltså som regel inte säga att vaga uttryck, vilka ger grund för skönsmässiga bedömningar, alltid ger upphov till ett i praktiken fritt skön.

Det förekommer att de uttryck som används i lagtext ibland är så obestämda att detta ger en öppning för det fria skönet. Exempel är uttryck av typen rimlig, orimlig, lämplig, otillbörlig, nödvändig, tillräckliga skäl, särskilda skäl eller allmänna intressen. Här liksom annars ankommer det på domstolarna att göra en generell tolkning av innebörden i ett uttryck. I de flesta fall nöjer sig domstolarna med detta, eftersom de anser att det faller under förvaltningens fria skön att göra den konkreta bedömningen i ett ärende huruvida t.ex. särskilda skäl eller allmänna intressen föreligger. I praxis har det visat sig att ju vagare lagens kriterier är desto mera återhållsamma är domstolar med att pröva förvaltningens fria skön. Det har också visat sig att domstolar är mer benägna att pröva värderingar som har en juridisk eller moralisk prägel, t.ex. när det gäller att ange vad som är otillbörligt eller utgör missbruk, än värderingar av teknisk, ekonomisk eller politisk art, t.ex. samhälleliga intressen. Bl.a. finns det en tendens att i expropriationsmål låta enbart förvaltningsmyndigheter göra den skönsmässiga bedömningen om ett behov föreligger för det allmänna att expropriera mark. I sådana mål finns vissa värderingar av politisk art som domstolarna anser sig inte böra pröva. Betydelsefullt är också vilket förvaltningsorgan som fattat det aktuella beslutet. Att avgörandet härrör från ett organ med särskild kunskap på ett område, såsom t.ex. Riks-

skattestyret, kan tala för att detta organs skönsmässiga bedömning inte överprövas. Även om domstolarna anser sig ha kompetens att pröva sådana avgöranden är de återhållsamma med att underkänna dem.

Slutligen kan nämnas att lagstiftaren ibland har försökt fastslå att viss skönsmässig värdering endast skall tillkomma förvaltningsmyndigheter. I sådan lagstiftning används då uttrycken att ett förvaltningsorgan får genomföra något som det "finner nödvändigt" eller "anser försvarligt" eller att ett förvaltningsorgan får ingripa mot något som det "finner orimligt" eller "otillbörligt". Språkligt sett kan man säga att det i sådana fall understryks att det skall vara myndighetens, inte däremot domstolens syn som skall vara bestämmande. Med tanke på denna accentuering kan man räkna med att domstolarna följer lagstiftarens intentioner och underlåter att överpröva sådana myndighetsbedömningar.

1.6.2.4 Gränser för fritt skön

Även när förvaltningen har ett fritt skön måste den respektera vissa gränser. Sådana gränser kan följa såväl av lagstiftning eller av andra skrivna bestämmelser som av oskrivna grundsatser om illojal maktanvändning eller proportionalitet. Dessutom kan anvisningar och instruktioner från överordnade förvaltningsmyndigheter få betydelse.

Lagstiftningen kan ge vägledning på olika sätt. Viktigt är att ändamålsuppgifter i lag kan ge hållpunkter för vilka hänsyn som skall anses vara relevanta vid skönsutövning. Detta medför att det inte står myndigheterna fritt att främja andra ändamål än de föreskrivna.

Det har blivit förhållandevis vanligt att man i lagar försöker formulera vilket som är lagens ändamål. Även om bestämmelserna är generellt utformade programförklaringar, ger de en viss vägledning, när det gäller att bestämma vilka ändamål som lagen vill främja. Även förarbetena till en lag kan ge vägledning för svar på frågan vad som är ändamålet med en lag.

1.6.2.5 Illojal maktanvändning

En oskriven rättsgrundsats som begränsar skönsutövningen är att förvaltningens maktanvändning inte får vara illojal maktanvändning.

Läran om den illojala maktanvändningens rättsföljder kom till Norge från Frankrike och är i dag allmänt erkänd i domstolarna. Den riktar sig mot illojal maktanvändning i form av dels osakliga hänsynstaganden, dels beslut som är orimliga eller diskriminerande. Till illojal maktanvändning av den första formen hör bl.a. att beslutsfattaren inte får fatta beslut med tanke på egen, familjens eller vänners vinning. Beslutsfattaren får inte heller låta sig påverkas av sina personliga sympatier eller antipatier, t.ex. genom att ta hänsyn till en parts ras, kön, religion eller politiska åskådning.

I stor utsträckning måste förvaltningsmyndigheter fatta beslut med utgångspunkt i generella politiska värderingar. Detta gäller speciellt politiskt tillsatta organ som regeringen och kommunfullmäktige. Det är dock som regel inte legitimt att ta partipolitiska hänsyn vid de enskilda besluten, exempelvis vid tillståndsfrågor.

Praxis vägrar godta godtyckliga avgöranden. Om det kan visas att förvaltningen varken har utövat skön eller följt någon lagregel utan bara valt ett resultat av ren slump kan ett beslut undanröjas som ogiltigt — även om beslutets innehåll inte är orimligt. Även avgöranden där myndigheten utövat ett skön men underlåtit att ta hänsyn till viktiga omständigheter eller lagt överdrivet stor vikt vid endast en omständighet kan utmynna i en ogiltigförklaring hos domstolarna.

Domstolarna har också ansett sig berättigade att underkänna förvaltningsavgöranden om dessa är orimliga. Rättspraxis tyder dock på att det krävs ganska mycket för att domstolarna skall tillämpa denna grund för underkännande. Men det förekommer att domstolarna då finner andra grunder för att underkänna ett beslut som anses vara orimligt, t.ex. genom att skärpa kraven på myndighetens motivering. Ett exempel utgör det ovan redan nämnda Isene-målet (Rt. 1981 s. 745).

Den sista formen av illojal maktanvändning är osaklig diskriminering. Det betyder att likartade ärenden skall behandlas på likartat sätt. När det rör sig om skönsmässiga bedömningar är det självklart att ärenden kan utmynna i olika resultat. Men om det saknas en saklig grund eller om det verkar starkt orättvist att likartade mål avgörs på olika sätt kan det vara fråga om illojal maktanvändning.

1.6.2.6 Administrativa anvisningar och praxis

Underordnade förvaltningsmyndigheter måste rätta sig efter de anvisningar som utfärdas av överordnade myndigheter om olika riktlinjer för skönsmässiga bedömningar. Sådana anvisningar brukar oftast gå ut på att beskriva vilka omständigheter som skall tillmätas betydelse i ärenden. Avsikten med anvisningarna är att skapa en enhetlig praxis och att styra praxis i den riktning som den överordnade myndigheten önskar. Att det föreligger vissa riktlinjer gör det också lättare att se om det förekommer någon diskriminering i de enskilda ärendena. Att en myndighet avviker från de givna riktlinjerna behöver inte medföra att ett förvaltningsbeslut ogiltigförklaras av domstol så länge beslutet håller sig inom lagens ramar, men beslutet kan ogiltigförklaras, om det inte går att försvara skillnaden i behandlingen gentemot andra ärenden.

I Norge är det vanligt förekommande att förvaltningsmyndigheter från olika håll såsom exempelvis från departementen får anvisningar om riktlinjer i olika måltyper. Syftet med sådana anvisningar är vanligtvis att styra den skönsmässiga bedömningen. Även om myndigheterna som regel följer sådana anvisningar är de skyldiga att göra en individuell bedömning i varje ärende. Rätten att göra skönsmässiga bedömningar innebär också att myndigheterna har skyldighet att utöva sitt skön i de individuella målen.

2 Danmark[4]

2.1 Förvaltningsmyndigheter

Danmarks centrala statsförvaltning uppdelas vanligtvis i tre typer av myndigheter: departement, direktorat och nämnder.

Ett *departement* är ett statsorgan som har en minister som högste chef. Ett departements arbetsuppgifter är i första hand att förbereda ny lagstiftning, men departementet har även styrande uppgifter i fråga om den förvaltning som ankommer på underställda myndigheter och instanser på departements arbetsområde. Ministern har befogenhet att själv avgöra de frågor, inklusive besvärsärenden, som faller inom departementets verksamhetsområde.

De danska *direktoraten* liknar Sveriges centrala ämbetsverk. Direktoraten lyder under ett departement och deras arbetsuppgifter hänför sig till delar av departementets arbetsområde. Direktoraten kan sägas vara resultatet av ansträngningar som gjorts för att begränsa departementens arbetsuppgifter; departementen skulle vara arbetsinstrument för ministern, och rutinbetonade enskilda ärenden skulle flyttas bort från dem. Vanligtvis finns det ett antal direktorat under ett departement. I direktoraten fattas förvaltningsbeslut antingen av direktören eller av tjänstemän på direktörens vägnar. Direktoraten uppträder då som självständiga förvaltningsmyndigheter.

Direktoraten finns över hela skalan av förvaltningsuppgifter. Direktoratens förhållande till den övriga förvaltningen varierar. Några direktorat utgör den centrala toppen på en landstäckande lokal statsförvaltning. Typiska

---

[4] Källor: Henrik Zahle: Regering, forvaltning og dom, Dansk forfatningsret 2, København 1989. Bengt Christensen: Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation. [København] 1991. Dens.: Forvaltningsret. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter. [København] 1988. Jørgen Mathiassen: Domstolskontrol med forvaltningen; i: Forvaltningsret, Almindelige emner, 2. utg., [København] 1989.

exempel är generaldirektoraten för postväsendet och järnvägarna, direktoratet for Arbejdstilsynet samt Told- og Skattestyrelsen. Andra direktorat sysslar med bidragsfrågor och deras beslut skall vara vägledande för kommunernas arbete på detta område. Några direktorat har till uppgift att kontrollera den rättsliga reglering som sker i kommunerna som första instans; deras huvuduppgift är att styra kommunernas verksamhet, och såsom exempel kan nämnas Planstyrelsen som handhar planläggning av mark, Miljøstyrelsen och Folkskoledirektoratet.

Nämnderna har många olika arbetsuppgifter. En liten, men betydelsefull grupp, *ankenævner*, ankenämnder, behandlar klagomål i administrativa ärenden. Bland de viktigaste är Landsskatteretten, Den Sociale Ankestyrelsen, Miljöankenævnet och Konkurrenceankenævnet. Ett stort antal nämnder kan sammanföras till en grupp som ofta betecknas som råd. Deras huvuduppgift är att avge rådgivande yttranden till en minister eller ett direktorat antingen på eget initiativ eller på begäran. De flesta sådana råd finns på områden som berör arbetsmarknaden och näringslivet; ett exempel utgör arbetsmiljörådet. En annan betydelsefull grupp av nämnder är sådana som fördelar bidrag, de s.k. ansökningsnämnderna. Även dessa finns i huvudsak inom näringslivet; som exempel kan nämnas forskningsråd. Nämnderna är kollegialt organiserade och beslut fattas efter omröstning. Många nämnder domineras av intresserepresentanter och sakkunniga. Nämnderna är mera självständiga än de flesta andra centrala förvaltningsorganen. Ministern har endast mycket begränsade möjligheter att styra nämndernas verksamhet, om något annat inte undantagsvis har föreskrivits. Detta har varit en viktig aspekt vid tillkomsten av många nämnder, eftersom dessa har inrättats för att hålla vissa beslut utanför den politiska ministerns sfär.

Den danska lokalförvaltningen domineras av två slags organ: dels lokala statsorgan med ett begränsat arbetsområde, dels kommunalförvaltningen med många och olikartade arbetsuppgifter. Bland lokala statsorgan kan man urskilja två grupper. Den ena gruppen omfattar sådana organ som ingår i en landsomfattande organisation vars högsta instans oftast är ett direktorat. Exempel på sådana organisationer är polisväsendet, kriminalvården, tull- och skattemyndigheter, järnvägar, post, yrkesinspektionen,

arbetsförmedlingen m.fl. Den andra gruppen av lokala statliga förvaltningsorgan är sådana som ställer tjänster till förfogande lokalt såsom exempelvis universitet och andra läroanstalter, landsarkiv och räddningsväsendets myndigheter.

Den lokala statsförvaltningen lyder som regel under en politisk minister. Denne kan ingripa och fatta beslut i enskilda ärenden, vilka handläggs i de lokala statsorgan som lyder under hans departement.

En viktig del av den lokala statsförvaltningen utförs av statsamten. Vad gäller enskilda ärenden ankommer på amten att besluta framför allt i ärenden om adoption, arv, äktenskap och skilsmässor. Men denna verksamhet utgör bara en mindre del av amtens arbetsuppgifter. Amtens viktigaste uppgift är att utöva tillsyn över primärkommunerna. Denna tillsyn sker genom tillsynsråd som är att betrakta som statliga organ under inrikesministeriet.

Den kommunala förvaltningen utgörs av primärkommuner och amtskommuner. Amtskommunerna kan jämföras med de svenska landstingen. Amtskommunerna har uppgifter främst inom sjukvården och inom vägväsendet.

Det ledande beslutande organet i den danska primärkommunen är kommunalbestyrelsen. Den största delen av förvaltningen sker dock i de olika kommunala förvaltningarna såsom skatteförvaltningen, skolförvaltningen och socialförvaltningen.

Primärkommunerna står under statens tillsyn som utövas av skilda statliga myndigheter för olika kommunala förvaltningssektorer. Det närmare innehållet av denna tillsyn varierar från område till område och är lagreglerat. T.ex. kan enligt vissa lagregler kommunala beslut överklagas till statliga myndigheter; enligt andra föreskrifter kan statliga myndigheter genom råd och anvisningar instruera kommunerna hur viss förvaltning skall gå till. Härtill kommer den tillsyn som utövas av det tidigare nämnda tillsynsrådet inom amtet. Avslutningsvis får nämnas att det i Danmark inte finns någon motsvarighet till det svenska kommunalbesvärsinstitutet.

2.2 Några grundläggande drag i förvaltningsrätten

Förvaltningsmyndigheternas uppgifter bestäms av lagstiftaren. Förvaltningen kan inte handla utan bemyndigande i lag och har skyldighet att verkställa de lagar som stiftas. Förvaltningsmyndigheternas beslut måste ha lagstöd, och myndigheternas verksamhet får inte strida mot lag. För förvaltningen gäller alltså legalitetsprincipen eller "principen om lovmæssig forvaltning". Stundom kan det vara svårt att ange vilket lagstöd som finns för ett visst avgörande. En lag kan vara oprecist utformad och lämna utrymme för skönsmässiga bedömningar, men då måste förvaltningsmyndigheterna ta hänsyn till lagens förarbeten, domar, ombudsmannabeslut samt politiska och sociala faktorer. Denna förvaltningens frihet vid bedömningen av konkreta ärenden brukar utmynna i att det bildas administrativ praxis. Denna praxis utgör sedan en framtida ram för förvaltningens handlingsfrihet. Ofta utfylls oprecisa lagregler med anvisningar och cirkulär från centraladministrationen. På senare år har det varit vanligt att lagstiftaren i lagar som berör förvaltningen har använt ändamålsparagrafer som styrinstrument för förvaltningens skönmässiga bedömningar.

Legalitetsprincipen kräver således inte alltid att en lagregel är den enda relevanta rättskällan. Som rättskällor kan t.ex också användas allmänna rättsgrundsatser, grundlagen, administrativa regler och anvisningar, internationella traktater m.m.

I vissa typer av förvaltningsrättsliga ärenden kan kravet på lagstöd vara skärpt. Sådana krav gäller t.ex. i ärenden som rör betungande ingrepp för den enskilde.

En annan viktig princip för dansk förvaltning är likhetsprincipen, dvs. att likartade ärenden skall behandlas på likartat sätt och utmynna i likartade beslut.

1987 trädde Danmarks första förvaltningslag, *forvaltningsloven*, i kraft. Fram till dess fanns ingen allmän kodifikation av förvaltningsförfaranderätten. Forvaltningsloven innehåller regler om vem som skall anses som part i förvaltningsärenden, rätt för part att ta del av handlingar i målet, partens

rätt att få komma till tals samt regler om överklagande. Loven tar sikte på att försäkra den enskilde om att hans ärende behandlas på ett korrekt sätt och att förvaltningen kommer fram till rätt beslut.

2.3 Styrning av förvaltningen

Frågan kan ställas, om ett annat organ än det som fått i uppgift att avgöra vissa ärenden skall kunna bestämma eller styra hur ärenden skall avgöras. Frågan om styrning av förvaltningen har rättspolitisk betydelse. Störst betydelse har den styrning som utövas av lagstiftningsmakten. I den dagliga verksamheten styr centraladministrationen, dvs. ministrarna, departementen och direktoraten. I kommunalförvaltningen är det kommunalbestyrelsen som är det viktigaste styrorganet.

Styrinstrumenten är i första hand lagar och förordningar. Direkta *order* förekommer i förhållandet mellan centraladministrationen och kommunerna. Det förekommer också att ett förvaltningsorgan prövar ett annat förvaltningsorgans handlande, oftast ett beslut, och sådan prövning kan ske på eget initiativ utan att någon klagat eller på grund av klagomål som inte uppfyller de processuella förutsättningarna för att kunna betraktas som rättsmedel. *Hänskjutande* kan ske när ett förvaltningsorgan, som har befogenhet att fatta ett beslut, underlåter detta och i stället hänskjuter ärendet till ett annat — som regel ett överordnat — förvaltningsorgan. *Inkallelse* eller *call-in* leder till liknande överflyttning av ärenden som hänskjutandet, men initiativet tas av det andra förvaltningsorganet som övertar ett ärende från det organ som i första rummet hade hand om ärendet. Krav på *godkännande* kan föreligga när ett förvaltningsorgans beslut skall godkännas av ett annat. Krav på godkännande har förekommit i förhållandet mellan kommunala beslut och centraladministrationen, men har på senare år blivit mera sällsynta. Tendensen har varit att göra kommunerna mera självständiga gentemot centraladministrationen.

Utgångspunkten är att de styrningsmöjligheter som centraladministrationen har över den övriga offentliga förvaltningen tillkommer den enskilde ministern inom hans arbetsområde. Ministern styr över de anställda i

departementet och kan avgöra ärenden, vari en enskild har klagat över ett beslut som fattats av en departementstjänsteman. Ministern kan på eget initiativ ändra redan fattade beslut inom departementet och kan acceptera hänskjutanden; ministern kan vidare i alla ärenden kräva att själv få fatta beslut eller bestämma att beslut i departementet skall godkännas av ministern. Styrningen omfattar alla arbetsuppgifter som ligger under respektive departement.

2.4 Kontroll

Vad avgår efterföljande kontroll av fattade beslut är det viktigaste elementet de överordnade myndigheternas befogenhet att efter klagomål ändra en underordnad myndighets avgöranden. Detta klagoinstitut kallas *administrativ rekurs*. Om inte annat är bestämt i lag eller i enlighet med lag kan ministern respektive departementet avgöra klagomål över ett direktorats beslut. Rekursen är först och främst en möjlighet för den enskilde att få sin sak behandlad i ännu en instans. Den används ofta eftersom den är ett relativt billigt och snabbt medel att få ett beslut omprövat. På senare år har det blivit vanligt att man i lag avskär möjligheten till administrativ rekurs från ett direktorat till ministern eller departementet eller att man bemyndigar ministern att avskära sådan rekurs. Detta har skett som ett led i de ansträngningar som görs för att befria ministern och departementet från att behöva behandla alltför många enskilda ärenden och för att i stället kunna koncentrera sig på politiskt arbete. Men den enskilde skall inte gå miste om sina möjligheter att överklaga förvaltningsbelut och därför har man för många besvärsärenden inrättat de redan omnämnda ankenämnderna eller insatt direktoraten som rekursinstanser t.ex. mot kommunala beslut. På många områden finns dock rekursen till ministrarna kvar såsom exempelvis mot statsamtens avgöranden i familjerättsliga mål, vilka överklagas till justitieministeriet.

Lagar eller förordningar innehåller ofta bestämmelser om administrativ rekurs från den kommunala förvaltningen till centraladministrationen och där exempelvis till ett direktorat. Men även här kan man iaktta en tendens att begränsa den administrativa rekursen. Hänskjutanden förekommer

sällan i detta led. Däremot har call-in — dvs. att centraladministrationen övertar ett avgörande — blivit ofta använt under senare år, och särskilt gäller detta för miljörättsliga ärenden. På senare år har krav på godkännandebeslut av överinstanser i planärenden avskaffats. I sådana ärenden tillkommer det numera amten och kommunerna att besluta.

I samband med att kommunerna fått mer självständighet har ankenämndernas betydelse ökat. I ankenämnderna ingår, förutom jurister, representanter för organisationer, sakkunniga och politiker. Ankenämndernas beslut kan inte överklagas genom administrativ rekurs. Denna begränsning ger uttryck åt en allmän strävan att endast ha ett tvåinstanssystem för klagomål i förvaltningsärenden.

2.5 Domstolskontroll av förvaltningsbeslut

Liksom i Norge anses det i Danmark inte vara tillräckligt för den enskildes rättssäkerhet att förvaltningsbeslut skulle kunna överprövas endast av en annan förvaltningsmyndighet. Enskilde har därför en allmän rätt att få förvaltningsbeslut prövade i allmän domstol. Grundvalen för denna domstolskontroll av förvaltningsbeslut är § 63 i den danska grundloven, som stadgar:

> "Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrig hedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befalning.
>
> Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole, hvis avgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol. De nærmere regler herom fastsættes ved lov."

Denna bestämmelse, som går tillbaka till 1849 års danska grundlov, ger de allmänna domstolarna kompetens att kontrollera att myndigheterna håller sig inom sina gränser. Uppfattningarna om innebörd och syfte av denna kontroll har varit skiftande. Under 1800-talet gjordes gällande att stadgandet endast reglerade kompetensfördelningen mellan förvaltning och

domstol: Om tvist uppkom, huruvida ett mål skulle handläggas av en domstol eller förvaltningen, skulle domstolarna avgöra, vilken myndighet som skulle handlägga målet, men inte överpröva förvaltningens beslut.

Med tiden ändrades emellertid uppfattningen om innebörden av grundlovens § 63. Domstolskontrollen ändrade inriktning och blev en legalitetskontroll, i och med att domstolarna kontrollerade att förvaltningsmyndigheterna respekterade de rättsliga gränserna för sin verksamhet; kontrollen omfattade däremot inte en bedömning av skönselementet i förvaltningsmyndigheters kompetensenliga bedömningar.

Denna uppfattning om innebörden av domstolskontrollen kom inte heller att bestå. I nyare förvaltningsrättslig lagstiftning är det inte alltid lätt att skilja mellan bestämmelser som kräver juridiska bedömningar och bestämmelser som ger anledning till skönsmässig ställningstaganden. Domstolarna anses därför ha möjlighet att kontrollera inte bara rättsfrågor utan kan ibland även granska skönsmässiga element i överprövade avgöranden.[5]

Domstolsprövningen står öppen vid sidan av de förvaltningsrättsliga besvärsmöjligheterna. Huvudregeln i dansk rätt är att möjligheten till administrativ rekurs inte behöver ha uttömts, innan domstolsprövning kan äga rum. En rad lagar gör dock undantag från huvudregeln och föreskriver att avgöranden i administrativ ordning skall prövas slutligt, innan domstolsprövning är tillåten. För de flesta skattemål gäller således exempelvis att ett avgörande först måste överklagas till Landsskatteretten, innan ett förfarande kan inledas vid allmän domstol.

Allmänna preklusionsfrister för talan mot förvaltningsbeslut finns inte. Föreskrifter om sådana frister kan dock intas i lag eller förordning, och sådana föreskrifter om frister är tämligen vanligen förekommande.

---

[5] Henrik Zahle: Regering, forvaltning og dom, Dansk forfattningsret 2, København 1989, s. 349.

2.6 Endelighedsbestemmelser

Trots att det av § 63 grundloven framgår att domstolarna skall kontrollera förvaltningsmyndigheterna förekommer det ofta att lagar föreskriver att talan mot vissa förvaltningsbeslut inte får föras hos domstol. Tidigare utformades sådana lagregler som föreskrifter att ett visst förvaltningsbeslut skulle vara *endelig*, dvs. slutligt. Bestämmelsernas innebörd var att den rätt till domstolsprövning skulle skäras av eller begränsas som eljest skulle ha funnits. Sådana endelighedsbestämmelser har nu blivit sällsynta. Men de förekommer ännu och det händer att det tillkommer nya. Som exempel kan nämnas att den danska utlänningslagen avskär möjligheten till domstolsprövning i utlänningsärenden.

Huruvida endelighedsbestämmelser är förenliga med § 63 grundloven eller inte har diskuterats livligt i dansk doktrin. Den dominerande uppfattningen har varit att bestämmelserna är författningsrättsligt tillåtna. Henrik Zahle ifrågasätter dock,[6] om det verkligen är förenligt med grundlagen att endelighedsbestämmelser inskränker domstolskontrollen och att man därigenom håller fast vid en förlegad teori om domstolskontrollens omfattning. Henrik Zahle påpekar också att den enskilde enligt artikel 6 i Europakonventionen skall ha rätt till domstolsprövning vad gäller hans civila rättigheter och skyldigheter. Genom Europadomstolens praxis har till civila rättigheter hänförts även förvaltningsärenden som omfattas av § 63 grundloven. Europakonventionen ger därför enligt Henrik Zahle stöd för att § 63 grundloven inte längre bör kunna inskränkas; hans slutsats blir därför att alla förvaltningsbeslut skall kunna bli föremål för domstolskontroll. Kritiska är även Bent Christensen och J. Mathiassen. Bent Christensen konkluderar[7] att endelighedsbestämmelser tycks begränsa domstolsprövningen såtillvida som den icke omfattar förvaltningens konkreta subsumtion och kanske inte heller vissa för ifrågavarande förvaltningsområde säregna abstrakta tolkningsfrågor. Christensen påpekar dock att denna konklusion inte är särskilt pålitlig som prognos avseende domstolarnas inställning till

---

[6] Regering, forvaltning og dom, Dansk forfatningsret 2, København 1989, s. 351 f.

[7] Forvaltningsret. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter. [København] 1989, s. 108 f.

endelighedsbestämmelser, om sådana åter skulle bli vanliga. Rättspraxis vore till största delen gammal, och det funnes några nyare landsretsdomar, som utan hänsyn till endelighedsbestämmelser prövade den konkreta subsumtionen, vilket innebure att ifrågavarande endelighedsbestämmelse helt enkelt ignorerades.

2.7 Domstolsprövningens omfattning

Som tidigare nämndes äger Danmarks allmänna domstolar enligt grundloven rätt att pröva frågan om giltigheten av förvaltningsbeslut. Huvudregeln är att domstolarna prövar om ett förvaltningsbeslut är förenligt med gällande rätt. En domstol kan således inte underkänna ett förvaltningsbeslut, eftersom en annan utgång vore lämpligare eller eftersom beslutet är politiskt eller etiskt olämpligt. Domstolen prövar således om förvaltningsorganet har tillämpat en lag, en föreskrift eller en annan norm på rätt sätt. Förvaltningens konstaterande av fakta i ärendet skall däremot oprövat läggas till grund för domstolens avgörande. Vidare brukar det sägas att domstolarna inte kan pröva förvaltningsmyndigheternas skönsmässiga bedömningar. Vad som ligger i begreppet skön är dock oklart i rättspraxis. Man brukar framhålla att domstolarna kan pröva om den skönsmässiga bedömningen är gjord på ett klandervärt sätt eller för att uppnå ett ändamål som inte föreskrivs i lagen. Domstolarna kan också pröva om förvaltningens bedömning är orimlig eller strider mot likhetsprincipen samt om förvaltningen vid sin bedömning har beaktat alla relevanta omständigheter.

Även när det gäller tolkning av vissa termer i lagtext, som t.ex. "byggnad" i planlagens mening eller "bidragsberättigad" i biståndslagens mening, kan allmänna domstolar komma till andra resultat än förvaltningsmyndigheterna (U 1984.97 H och U 1985.125 H).

Vidare kan domstolarna kräva om förvaltningsmyndigheterna håller sig inom lagens gränser, när det gäller att tillämpa vaga och oprecisa lagregler. Om så visar sig vara fallet har domstolarna emellertid ändå varit återhållsamma med att underkänna förvaltningsbeslut. I nyare praxis kan man dock skönja en större benägenhet att underkänna förvaltningsbeslut

än tidigare. Exempelvis har domstolsprövningen i ett mål om rätt till arbetslöshetsersättning omfattat frågan om en person uppfyllde rekvisitet "stå till arbetsmarknadens förfogande", vilket var en förutsättning för rätt till ersättning, och domstolsprövningen ledde till ett annat resultat än det som förvaltningen hade kommit fram till (U 1988.239).

Vid skönsmässiga bedömningar prövar de allmänna domstolarna först om förvaltningsmyndigheten har bemyndigande att göra en sådan bedömning. Vidare prövar domstolen om beslutet står i överensstämmelse med de ändamålsstadganden som kan finnas i en lag. Domstolen prövar också om rättsföljden av ett förvaltningsbeslut överensstämmer med proportionalitetsprincipen, dvs. om beslutet står i rätt proportion i förhållande till det mål man vill uppnå med lagen. Vidare kan domstolen ibland göra en prövning huruvida ett förvaltningsbeslut ligger i linje med de interna regler och anvisningar, som kan finnas hos en förvaltningsmyndighet avseende avvägningar som skall göras i olika ärenden. Därutöver prövar domstolarna också om en förvaltningsmyndighets avvägning står i strid med likhetsprincipen; dvs. ingen medborgare får diskrimineras eller behandlas på ett sätt som avviker från det eljest tillämpade. Domstolarna kan slutligen pröva om ett beslut är helt orimligt eller inte. Invändningen att ett förvaltningsbeslut är så orimligt att det skall underkännas har sällan framställts i domstolarna, och det torde inte finnas något rättsfall där domstolarna underkänt ett beslut just på grund av orimlighet.

Frågan inställer sig då, om de ovan nämnda endelighedsbestämmelserna begränsar domstolskontrollens omfattning. Att det finns en regel som avskär rätten till domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut medför inte att allmänna domstolar avvisar mål rörande sådana förvaltningsbeslut. Domstolspraxis visar att domstolarna tar upp målen till prövning och att endelighedsbestämmelserna inte medför att domstolarna begränsar sin prövning till att endast konstatera att målet rör ett rättsförhållande som skall avgöras av förvaltningsmyndighet. Domstolarna prövar också om förvaltningsbeslutet ligger inom gränserna för förvaltningsmyndighetens kompetens och innanför det område som är avskuret från domstolskontroll. Nämnas kan också att domstolarnas benägenhet att pröva invändningar mot förvaltningsbeslut har varit särskilt utpräglad i mål där den enskilde

grundat sin talan på allmänna privaträttsliga regler t.ex. om hävd eller preskription. Domstolarna har också varit villiga att pröva vissa tolkningsfrågor. Utgångspunkten har varit föreställningen att lagstiftaren, när domstolsprövningen begränsades, hade i åtanke att vissa bestämda typer av ärenden och endast dessa skulle vara undantagna från prövningen. I mål som avviker från dessa förutsättningar, anses då endelighedsbestämmelsen inte kunna tillämpas. Och även om domstolskontrollen enligt något uttryckligt stadgande var avskuren har domstolen ändå prövat, om själva handläggningen av ärendet hos förvaltningen har varit korrekt. Vidare har domstolarna prövat huruvida förvaltningen gjort sig skyldig till maktmissbruk, och i nyare praxis finns som ovan redan har nämnts t.o.m. exempel på att domstolar helt har ignorerat någon endelighetsbestämmelse och gjort en lämplighetsprövning av ett förvaltningsbeslut.

Domstolarna har stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Möjligheten att gå till allmän domstol utgör ett skydd för den enskilde som anser sig oriktigt behandlad av en förvaltningsmyndighet. Men kravet på rättssäkerhet kan också innebära något mera, som blivit mer framträdande på senare tid. Domstolarna anlitas i förhoppning om att domstolen vill erkänna något den enskildes krav på en förvaltningsmyndighet, t.ex. på bidrag, viss utbildning eller service. Ett mera traditionellt mål för domstolskontrollen är att domstolens domar skall verka styrande för förvaltningen. Domstolens tolkning av enskilda förvaltningsrättsliga lagregler skall läggas till grund för senare avgöranden. Trots att domstolskontrollen således har viktiga uppgifter, är det ganska få förvaltningsbeslut som prövas av allmänna domstolar. Och den övervägande delen av dessa ärenden rör skattemål och mål om expropriationsersättning. Mål som rör utbildning, sjukvård eller socialrätt förekommer däremot ytterst sällan i allmän domstol.

2.8 Kontroll i allmän domstol eller förvaltningsdomstol

Domstolskontrollen sker idag i de allmänna domstolarna. Ett förvaltningsbeslut som fattas av en minister kan alltså överprövas i underrätt.

Grundlovens § 63 andra stycket tillåter emellertid att denna domstolskontroll sker i förvaltningsdomstol. Av grundlovens stadgande följer dock också att avgöranden av en förvaltningsdomstol måste kunna överprövas av Højesteret. En förvaltningsdomstolsorganisation har därför inte vuxit fram i Danmark. I stället har man på en rad områden inrättat de redan omnämnda ankenämnderna, vilka påminner om förvaltningsdomstolar. Dessa nämnder är emellertid administrativa myndigheter och deras beslut kan alltid prövas av allmän domstol.

Ett par särskilda bestämmelser i grundloven möjliggör inrättande av "annen dømende myndighed", nämligen § 71 sjätte stycket för administrativa frihetsberövanden, och § 73 tredje stycket för fastställande av expropriationsersättning. Det har diskuterats om inte beslut av sådana myndigheter ändå måste kunna överprövas av Højesteret, och med tanke på detta problem har speciella domstolar inte inrättats för de i grundlovens §§ 71 och 73 angivna områden.

2.9 Handläggningen av förvaltningsrättsliga ärenden i de allmänna domstolarna

I de allmänna domstolarna kan förvaltningsrättsliga ärenden handläggas i olika förfarandeformer. En enskild person kan t.ex. i ett brottmål göra gällande att ett förbud, som meddelats av en förvaltningsmyndighet och mot vilket han påstås ha brutit, är ogiltigt. Eller vid en utmätningsförrättning kan en invändning framföras mot utmätningsutslaget. I mål om helt andra frågor kan således invändningar prövas, att något förvaltningsbeslut med betydelse för den pågående processen är ogiltigt eller felaktigt. I allmänhet går dock prövningen till så att en enskild väcker talan vid underrätten mot en förvaltningsmyndighet med påstående att ett meddelat beslut är ogiltigt. Sådana mål behandlas vid de allmänna domstolarna på samma sätt som vanliga tvistemål. Vem som helst kan dock inte väcka talan mot ett förvaltningsbeslut som han är missnöjd med. Det krävs att käranden har ett rättsligt intresse av att få saken prövad i allmän domstol.

Det är parterna i målet — som regel en enskild person å ena sidan och en förvaltningsmyndighet å den andra — som sätter gränserna för processen. Endast de omständigheter som parterna anför till stöd för sin talan kan prövas. Det åligger också parterna att bestämma om förebringande av bevisning. Som regel gäller de allmänna processuella reglerna i den danska tvistemålsloven.

Vid prövningen av ett förvaltningsbeslut kan utgången endast bli att domstolen godkänner eller underkänner beslutet. Domstolen kan således inte göra ändringar i ett förvaltningsbeslut. Underkännandet av ett förvaltningsbeslut kan ske på både formella och materiella grunder — beroende på om den enskildes kritik riktar sig mot förvaltningsmyndighetens handläggning av ett ärende eller mot innehållet i det fattade förvaltningsbeslutet. Det typiska målet om prövning av ett förvaltningsbeslut har sin grund i en fastställelsetalan med yrkande att domstolen skall fastställa att ett förvaltningsbeslut är ogiltigt eller att domstolen skall fastställa att förvaltningsmyndigheten skall fatta ett visst beslut eller erkänna ett rättsförhållande av närmare bestämt innehåll. Om domstolen exempelvis konstaterar att det var felaktigt av en förvaltningsmyndighet att inte bevilja ett tillstånd, skall domstolen ange hur myndigheten borde ha uppträtt. Sådana uttalanden skall förvaltningsmyndigheten sedan lägga till grund för ett nytt beslut, om vederbörande söker tillstånd på nytt. Underkännande av ett förvaltningsbeslut kan vidare leda till att förvaltningsmyndigheten blir skadeståndsskyldig gentemot den enskilde, om denne lidit en skada till följd av förvaltningens felaktiga beslut.

2.10 Skönsutövning

I Danmark anser man att det föreligger förvaltningsrättsligt skön när en förvaltningsmyndighet fattar ett beslut med stöd av en lag eller förordning, vilken inte innehåller någon beskrivning av rättsfakta eller när beskrivningen är mycket vag och oprecis. För att fatta ett beslut i en sådan situation måste förvaltningsmyndigheten fylla ut lagens beskrivning. Om lagen inte alls innehåller uppgifter om rekvisit som skall uppfyllas för att exempelvis ett tillstånd skall beviljas får myndigheten frihet att bestämma,

vilka fakta i målet som man skall tillmäta vikt. En sådan utfyllande verksamhet är emellertid aldrig helt fri utan måste följa vissa generella regler om utövandet av förvaltningsrättsligt skön. Reglerna är dock svåröverskådliga. Liksom i Norge har de till stor del vuxit fram genom domstolspraxis i mål, i vilka allmänna domstolar har prövat giltigheten av förvaltningsbeslut. Huvudregeln är nämligen även i Danmark att det fria skönet skall undantas från domstolsprövning.

Bent Christensen[8] har i flera arbeten försökt klargöra var gränsen skall dras mellan rättstillämpning och fritt skön. Han har som utgångspunkt att domstolarna kan överpröva förvaltningsbeslut som bygger på rättstillämpning men i de fall beslutet är ett utslag av en skönsmässig bedömning kan domstolarna inte pröva detta. När beslutsfattaren har fritt skön har han frihet att välja mellan olika handlingsmöjligheter. Beslutsfattaren kan göra en individuell prövning i det särskilda fallet och behöver inte bara följa en generell regel. Karaktäristiskt för det fria skönet är vidare att en känsla av osäkerhet eller tvivel styr beslutet. Och slutligen föreligger en skönsmässig bedömning, när en rättsregel är mycket oprecis eller helt tom.

Christensen menar att den skönsmässiga bedömningen genomgår två faser. Den första fasen innebär att beslutsfattaren söker fastlägga vilka kriterier som är relevanta och lagligen kan beaktas vid den skönsmässiga bedömningen (lagbundet skön). Den andra fasen består av själva avvägningen av dessa kriterier vid bedömningen av det konkreta ärendet (fritt skön).

2.10.1 Fastställande av kriterier som lagligen kan beaktas vid ett förvaltningsbeslut

Först och främst måste beslutsfattaren undersöka om det uppställs några kriterier i den lag som skall tillämpas. Vanligtvis innehåller en lag en mer eller mindre uttömmande uppräkning av de rättsfakta som kan ligga till grund för ett beslut. Om denna lagstiftningsteknik används, ger de uppräknade rättsfakta också vägledning om de omständigheter som inte kan

---

[8] Se Bent Christensen: Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation. [København] 1991. Dens.: Forvaltningsret. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter. [København] 1988.

tas i beaktande vid ett beslut, dvs. vilka hänsyn som skulle vara så osakliga, att de kan leda till att ett beslut underkänns av domstolarna. Exempelvis ger den danska bostadstillsynslagen vederbörande förvaltningsmyndighet befogenhet att förbjuda att en byggnad används som bostad om denna är en hälsofara för hyresgästerna. I en efterföljande paragraf uppräknas de rättsfakta som skall beaktas vid den skönsmässiga bedömningen huruvida en byggnad utgör en hälsofara, t.ex. om det finns värme, dricksvatten, avlopp, skydd mot fuktighet m.m. Ju fler rättsfakta som finns uppräknade i lagen ju mindre blir således utrymmet för att grunda en skönsmässig bedömning på andra omständigheter. Om lagen inte är uttömmande kan förarbetena till denna ge vägledning vid bestämmandet av vilka kriterier som är godtagbara. Om en lag ger bemyndigande till skönsmässiga bedömningar är det vanligt att förarbetena till lagen och uttalanden av folketinget innehåller en redogörelseför hur skönet hittills har utövats och hur ministern respektive folketinget menar att skönet skall användas i framtiden.

Interna regler hos myndigheterna innehåller också en vägledning om hur skönet skall utövas. Det är vanligt att högre förvaltningsmyndigheter, t.ex. ministerierna, utfärdar anvisningar och cirkulär som är bindande för den lägre myndigheten. I sådana anvisningar brukar finnas riktlinjer för vilka intressen som skall beaktas vid utövandet av skönsmässiga bedömningar.

Utöver de kriterier som kan följa av lagen och dess förarbeten kan förvaltningsmyndigheter få vägledning av allmänna förvaltningsrättsliga rättsgrundsatser. I dansk rätt är ändamålsbestämmelser ett ofta använt hjälpmedel vid fastställande av vilka intressen som skall tillmätas vikt vid ett beslut. En förvaltningsmyndighet får inte använda sin diskretionära makt till att uppnå ett annat ändamål än det som uppställs i den lag som skall tillämpas. Man kan se förvaltningens skön som ett medel att uppnå bestämda, önskade mål i samhället. Förvaltningen skall således vid skönsmässiga bedömningar utfylla en oprecis och vag lagtext med kriterier som är ägnade att realisera de ändamålsbestämmelser eller programförklaringar som kan finnas i lagen.

På senare år har det blivit vanligt att lagar, som ger utrymme för skönsmässiga bedömningar, förses med ändamålsbestämmelser. I den danska planläggningslagens § 1 föreskrivs t.ex. att lagen skall säkerställa, att planläggningen förenar de allmänna intressena i arealanvändningen, och medverka till att värna landets natur och miljö så att samhällsutvecklingen kan ske på grundval av respekt för människans livsvillkor och för bevarandet av djur- och växtlivet. Sådana ändamålsbestämmelser ger, trots att de är allmänt hållna, en någorlunda konkret beskrivning av vilka ändamål som är i överensstämmelse med lagen och således kan ligga till grund för ett förvaltningsbeslut. Om ändamålsbestämmelserna i sig inte ger någon större vägledning för hur den diskretionära makten skall utövas kan även här förarbeten beskriva vad ändamålet eller syftet med en viss lagstiftning är. Ändamålet med en lagstiftning kan även framgå av sammanhanget i ett större regelkomplex eller allmän kännedom av de faktiska förhållandena på ett visst område.

Om likväl ändamålet med en lag är oklart eller vagt, begränsas myndigheternas skönsmässiga bedömningar av allmänna rättsgrundsatser. Som sådana kan nämnas att beslutsfattaren aldrig får gynna sig själv genom ett förvaltningsbeslut eller att en förvaltningsmyndighet endast får beakta sådana ändamål som myndigheten skall verka för. Exempelvis kan den myndighet som beviljar utskänkningstillstånd inte ta hänsyn till konkurrensförhållanden inom restaurangbranschen.

Ytterligare en gräns för den skönsmässiga bedömningen uppställs genom s.k. *lighedsbetragtninger*. Den allmänna grundsatsen om likhet innebär vid skönsutövning att likartade fakta i skilda ärenden skall leda till likartade rättsföljder. Dessutom finns det speciella grundsatser vilka t.ex. kan innebära att ett speciellt faktum i likartade mål inte får tillmätas vikt eller att ett speciellt faktum skall tillmätas särskilt stor vikt. Dessa speciella grundsatser finns i vissa fall angivna i lagtext. Som exempel kan nämnas att vikt vid utövande av skön inte får tillmätas personers ras, kön eller etnisk härkomst. Den allmänna grundsatsen att lika mål skall behandlas lika följer av domstolspraxis eller administrativ praxis som utbildats hos myndigheterna.

2.10.2 Avvägningen

När den beslutande förvaltningsmyndigheten har fastlagt vilka kriterier den skall ta ställning till i det konkreta ärendet måste den göra en avvägning av de olika kriterierna, och resultatet blir ett beslut, som kan vara positivt eller negativt för den enskilde. Man kan säga att det är först vid avvägningen som det fria skönet helt kan utövas. Frågan om ett kriterium är relevant och lagligen kan läggas till grund för avvägningen anses nämligen vara en rättsfråga, och domstolarna kan således pröva och eventuellt underkänna ett förvaltningsbeslut som bygger på ett kriterium som inte är sakligt utan t.ex. är diskriminerande. Däremot omfattas själva avvägningen av de fastställda kriterierna i det konkreta ärendet av förvaltningsmyndigheternas skön och kan som regel inte prövas i domstolarna.

Frågan är då om det finns rättsregler som även anger hur stort utrymmet skall vara för att göra skönsmässiga avvägningar. Det finns således rättsregler som föreskriver att en viss rättsföljd *skall* inträda när bestämda kriterier föreligger. Här blir utrymmet för det fria skönet starkt beskuret. Det finns också lagregler som ger utrymme för ett val mellan olika rättsföljder. Här får skönet ett större utrymme. Vanligt förekommande är att man i lagstiftning uppställer vissa minimivillkor, vilket gör att en skönsmässig avvägning endast kan inträda om ett eller flera villkor faktiskt är uppfyllda, exempelvis att avdrag för dubbelt boende endast kan medges den som är gift.

Därutöver kan man ge utrymme åt ett stort mått av skön om man föreskriver att myndigheter *kan* eller *får* fatta beslut om t.ex. tillstånd eller dispenser. Här har alltså myndigheten ett mått av skön att göra sin egen bedömning om det föreligger vissa mer eller mindre obestämda rättsfakta.

Det är inget som hindrar att en lag överlåter ett skön åt förvaltningen och samtidigt innehåller regler om de olika kriteriernas vikt. Vidare kan regler om avvägningen framgå av förarbeten eller uttalanden från Folketinget. Även interna regler eller cirkulär från centraladministrationen kan avskära en fri avvägning genom att ange riktlinjer för hur denna skall ske. Den form av regler som har störst betydelse för att styra avvägningen är

administrativ praxis. Praxis skapar ett mönster för hur det förvaltningsrättsliga skönet skall utövas, och det är vanligt att man i Danmark lägger mycket stor vikt vid sådan praxis.

2.10.3 Skönsutövningen skall inte bindas av regler

Det framförs ofta i den danska doktrinen att skönet inte får regleras; myndigheter anses ha en skyldighet att göra skönsmässiga avvägningar, när lagstiftningen är vag och saknar beskrivningar av rättsfakta. På senare tid har domstolarna börjat underkänna förvaltningsbeslut, i vilka myndigheter underlåtit att utöva något skön; myndigheterna får inte undvika att göra individuella bedömningar.

Många gånger finns det rättspolitiska skäl för att lämna utrymme för skönsmässiga bedömningar. Speciellt på socialrättens område har man velat undgå regler som hindrar de sociala myndigheterna att fritt välja vilken form av bistånd som skall utgå i den konkreta situationen. Om man önskar en mycket detaljerad lagstiftning på förvaltningens område för att minimera utövandet av skön är det vanligt att man dessutom ger möjligheter till dispenser från de givna reglerna. Sådana dispenser är då skönsmässiga.

Att man överhuvudtaget vill styra skönet genom interna regler och praxis beror på att det finns ett behov av att kunna förutse hur förvaltningen kommer att tillämpa lagstiftningen. Detta är viktigt både för det allmänna och för den enskilde medborgaren. Ju mer preciserad en rättsregel är, ju lättare kan den tillämpas av förvaltningen och ju lättare förutsebart är det för den enskilde hur hans ärende kommer att behandlas. De interna reglerna och administrativ praxis gör att ärenden utmynnar i mera enhetliga beslut. Den enskilde medborgaren känner sig dessutom oftast säkrare om ett beslut vilar på en regel än på en skönsmässig bedömning av en myndighet.

2.10.4 Ytterligare begränsningar av fritt skön

Liksom i Norge framgår av dansk praxis också att tolkningsfrågor ligger utanför området för skönsutövningen. En generell tolkning, som en förvaltningsmyndighet måste göra t.ex. av ett vagt begrepp i en lag eller förordning, kan prövas av domstol. När myndigheten sedan skall bedöma om de konkreta omständigheterna i ett ärende kan subsumeras under ordalydelsen i lagtexten är detta en bedömning, vilken omfattas av det fria skönet och som regel inte kan överprövas av domstolarna.

En ytterligare begränsning av det fria skönet ligger i principen om proportionalitet. Denna har bl.a. till innebörd att man skall använda en rättsföljd som står i proportion i förhållande till det mål man vill uppnå. Kan man alltså använda en mindre ingripande åtgärd mot en enskild skall man i första hand använda denna om den leder till samma mål.

Även i Danmark begränsas det fria skönet av läran om illojal maktanvändning, *maktfordrejning*. Innebörden är ungefär densamma som i Norge, men tillämpningen förefaller vara något mera restriktivt i Danmark. Illojal maktanvändning kan föreligga när beslutsfattaren lägger osakliga hänsyn till grund för sitt avgörande eller när han diskriminerar någon på grund av dennes ras, religion eller dylikt. Däremot finns det inget exempel på att man i Danmark skulle ha undanröjt ett förvaltningsbeslut med motiveringen att beslutet varit helt orimligt. Överhuvudtaget visar de danska domstolarna viss försiktighet vid omprövning av förvaltningsbeslut som grundar sig på vaga och elastiska bestämmelser. I den danska doktrinen hävdas dock att utvecklingen av domstolskontrollen har inneburit att arsenalen av möjliga verktyg för överprövning av förvaltningsbeslut har blivit bättre och att det inte finns någon anledning att tro att denna utveckling skulle avstanna.[9]

---

[9] Bent Christensen: Forvaltningsret. Domstolsprøvelse av forvaltningsakter. [København] 1988, s. 179-182 ff.

3 Finland[10]

3.1 Förvaltningsmyndigheter

Som tidigare nämndes kan man urskilja en västnordisk förvaltningstradition i Norge och Danmark å ena sidan och en östnordisk förvaltningstradition i Sverige å andra sidan. Finlands förvaltningstradition kan karaktäriseras som en blandning av både den väst- och den östnordiska traditionen.

Jämte presidenten finns i Finland för statens allmänna styrelse statsrådet dvs. regeringen. Statsrådet betraktas som en förvaltningsmyndighet och fattar bl.a. beslut i utnämningsärenden och i vissa tjänstledighetsärenden, vidare när det gäller att fastställa av taxor för hälso- och sjukvård, vid bestämmande av den administrativa, judiciella, kommunala och kyrkliga indelningen, vid beviljande av tillstånd till inrättande av banker, fastighetshypoteksbanker, hypoteks- och bostadshypoteksföreningar, och enskilda järnvägar samt med dem jämförliga företag, vid frågor rörande statliga garantier och upptagande av obligationslån, vid tillstånd till expropriation av egendom för allmänt behov, vid diverse dispensansökningar, vid frågor angående försvaret och beredskap, vid bestämmande av exportavgifter, vid införande av prisstopp samt i vissa fall vid tillstånd till gruv- och marktäkter. Någon uppgift om antalet förvaltningsärenden som årligen avgörs av statsrådet har inte kunnat erhållas, men antagligen rör det sig inte om mer än ett par hundra ärenden om året.

Den finländska förvaltningsapparaten i övrigt består av en kombination av ministerförvaltning och ett system med centrala ämbetsverk. I ledningen

[10] Källor: Mikael Hidén och Ilkka Saraviita: Statsförfattningsrätten i huvuddrag. Helsingfors 1989. Ilkka Saraviita: Statsförfattningsrätt, Olli Mäenpää: Förvaltningsrätt; båda i: Pekka Timonen (red.): Inledning till Finlands rättsordning, Del 2. Straff- och processrätt samt offentlig rätt, Helsingfors 1993. Uppgifter av lagstiftningsrådet Arja Manner, Lagberedningsavdelningen, Finska justitieministeriet.

för varje förvaltningsområde finns ett ministerium. Inom ministerierna bereds och verkställs presidentens och statsrådets fattade beslut. Dessutom har ministerierna självständig beslutanderätt, som utövas antingen av ministern själv eller på eget ansvar av annan tjänsteman vid ministeriet. Ministerierna har alltid rätt att förbehålla sig beslutanderätten i sådana ärenden som annars skulle kunna avgöras av en tjänsteman. Ministerierna fungerar således som förvaltningsorgan med självständig beslutanderätt och inte enbart som beredare av ärenden som skall avgöras på högre nivå.

Inom den statliga förvaltningen har man bildat ca 20 självständiga centrala ämbetsverk som fungerar separat vid sidan av ministerierna. Till de centrala ämbetsverken räknas bl.a. Tullstyrelsen, Skattestyrelsen, Skolstyrelsen, Socialstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen. Dessa centrala ämbetsverk har rötter i den statliga förvaltningen i Sverige. Utöver de centrala ämbetsverken finns ca 80 ämbetsverk och inrättningar (t.ex. Statistikcentralen och Bankinspektionen). Från ämbetsverkssystemet har man avskilt en betydande del genom att bilda statens affärsverk, som är helt självständiga organ. Exempel på sådana affärsverk är Post- och Televerket samt statsjärnvägarna.

Karakteristiskt för de centrala ämbetsverken är att deras verksamhetsområde omfattar hela landet, att de lyder under något ministerium men har hög självständighet, att de har specialreglerad kompetens samt att de finansieras via statsbudgeten men tillsätter själva merparten av sina tjänster.

Statsrådet eller ministerierna har inte någon direkt beslutanderätt i ärenden som faller under de centrala ämbetsverkens kompetens. Trots att de centrala ämbetsverken lyder under ministerierna kan vederbörande minister inte överta ärenden och fatta beslut i dessa i den mån de ankommer på något centrala ämbetsverket. Och ärenden kan inte heller på en ministers begäran flyttas bort från ämbetsverket för att avgöras av statsrådet eller ministeriet. De centrala ämbetsverken är därför påfallande självständiga organ som står utanför statsrådets politiska styrning. Ministerierna kan dock påverka de centrala ämbetsverken på så sätt att de utfärdar generella föreskrifter och direktiv t.ex. angående lagars och förordningars verkställande.

Statens regionala förvaltning handhas av länsstyrelserna under ledning av landshövdingarna och av ämbetsverkens eventuella egna distriktsförvaltningsmyndigheter. Länsstyrelsen är allmän förvaltningsmyndighet i respektive län och fattar beslut i bl.a. planläggnings- och byggnadsärenden, miljövårdsärenden, näringsärenden, väg- och trafikärenden samt social- och hälsovårdsärenden. Länsstyrelsen handlägger även besvär över beslut som fattats av kommunerna. Vid sidan av länsstyrelserna finns mer än 30 statliga distriktsförvaltningsmyndigheter. Deras verksamhetsområden varierar och följer inte alltid länsindelningen. Ett exempel på en sådan statlig distriktsförvaltningsorganisation utgör tullmyndighetsorganisationen.

Den finska statliga förvaltningen har även en begränsad lokalförvaltning. Som exempel kan nämnas de lokala polismyndigheterna, skattebyråerna och postväsendet.

Jämte statsförvaltningen har kommunalförvaltningen stort ansvar för fullgörandet av praktiska förvaltningsuppgifter. Kommunernas uppgifter kan indelas i dels frivilliga uppgifter, dels uppgifter som via olika speciallagar ålagts kommunerna. Kommunfullmäktige är högsta beslutande organ medan kommunstyrelsen är kommunernas ledande förvaltningsorgan. Dessutom finns ett antal obligatoriska nämnder inom kommunen såsom byggnadsnämnd, socialnämnd, skolnämnd, hälsovårdsnämnd, miljönämnd och kulturnämnd. Speciallagstiftning har i stor utsträckning anförtrott beslutanderätten åt de olika kommunala nämnderna. Någon motsvarighet till de svenska landstingen finns inte i Finland. De svenska landstingens samhällsuppgifter och främst sjukvården ankommer i stället på kommunalförbund.

3.2 Några grundläggande drag i förvaltningsrätten

Kärnan i förvaltningsrätten utgörs av ett stadgande om lagbundenhet i förvaltningen i 92 § i den finska regeringsformen. Enligt detta stadgande är myndigheterna och tjänstemännen skyldiga att noggrant iaktta gällande bestämmelser. Vid sidan av kravet på formell lagbundenheten anses 92 § regeringsformen också uttrycka den mera omfattande legalitetsprincipen.

Enligt denna princip måste myndigheternas handlande ha stöd i lag åtminstone i de fall, då myndigheterna fattar beslut eller utför åtgärder som omedelbart inverkar på medborgarnas rättigheter och skyldigheter — alltså vid myndighetsutövning. Myndigheternas beslutanderätt kan således inte baseras enbart på administrativa bestämmelser eller planer, utan det är myndigheternas skyldighet att tillämpa lagen. Styrning vid lagtillämpning i enskilda ärenden är inte möjlig, men beslutsfattandet kan påverkas med administrativa föreskrifter och anvisningar om en sådan styrning grundar sig på ett kompetensstadgande.

I praktiken uppstår problem när myndigheterna skall tillämpa stadganden som är allmänt formulerade och berättigar myndigheterna att utöva en viss lämplighets- eller skälighetsprövning. I dessa fall kompletteras kravet på lagbundenhet med förvaltningsrättens allmänna principer. Dessa har efter hand utformats i rättspraxis. Den första principen är *objektivitetsprincipen* vilken innebär att beslutsfattandet och verksamheten inom myndigheterna bör vara opartisk och bör kunna motiveras objektivt. Principen konkretiseras närmare bl.a. av jävsregler. Den andra principen är *proportionalitetsprincipen* vilken innebär att en åtgärd skall stå i rätt proportion till det mål man vill uppnå, dvs. åtgärden skall vara skälig. När en förvaltningsmyndighet t.ex. använder tvångsmedel eller förelägger en medborgare något bör åtgärderna vara i proportion till vad man vill uppnå. Även de förmåner som myndigheterna beviljar, t.ex. bidrag, bör hållas inom skäliga gränser. I rättspraxis har det bl.a. förekommit att högsta förvaltningsdomstolen nedsatt alltför höga vitesbelopp (HFD 26.10.1987 1. 4563). *Ändamålsbundenhetsprincipen* innebär att en myndighet får använda sina befogenheter endast till de ändamål, för vilka befogenheterna är givna. Ett bidrag får t.ex. inte beviljas på villkor att den enskilde skall uppfylla något åliggande som inte ansluter sig till användningsändamålet för bidraget. Den sista principen är *likhetsprincipen* vilken är förankrad i 5 § regeringsformen enligt vilken "finska medborgare är likställda inför lagen". Myndigheterna får t.ex. inte diskriminera eller gynna någon på grund av härkomst, religion, kön, ålder, politisk eller samhällelig åskådning. Likhetsprincipen förutsätter vidare att myndigheterna behandlar likartade ärenden på likartat sätt. I likartade ärenden bör alltså förfaras lika och likartade beslut fattas. Detta är viktigt för att medborgarna i viss mån

skall kunna förutse under vilka förutsättningar t.ex. en social förmån eller rättighet kan beviljas eller vägras.

Om man anser att förvaltningsmyndigheternas förfarande i ett mål strider mot de ovan nämnda principerna kan man åberopa detta i samband med att man söker ändring av ett beslut.

Förvaltningsförfarandet i Finland regleras genom lagen om förvaltningsförfarande 6.8.1982/598 (FörvL). Lagen tillämpas på statens förvaltningsmyndigheter, kommunernas och kommunalförbundens myndigheter samt några andra speciella organ. Den innehåller regler om anhängiggörande av ärenden, om jäv, om utredningen, om partens rätt att få yttra sig i ärendet, om hållande av muntlig förhandling samt om motivering av beslut. Regler om överklagande av förvaltningsbeslut finns i två olika lagar, lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden 24.3.1950/154 (FörvBesvL) och lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden 1.4.1966/200 (EoFörvBesvL), som kommer att behandlas närmare nedan i avsnittet om domstolskontroll.

3.3 Förvaltningskontrollen

Den allmänna kontrollen av förvaltningen kan ske genom s.k. förvaltningsklagan. Denna kontroll av förvaltningen ankommer på de allmänna myndigheterna för lagövervakning, i synnerhet riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern vid statsrådet. Förvaltningsklagan medför inte att ett förvaltningsbeslut kan ändras eller upphävas. Klagoinstansen kan således inte ingripa i ärendet. Klagan förhindrar inte heller att ett felaktigt beslut eller någon annan åtgärd verkställs. Vem som helst har rätt att anhängiggöra en klagan, som inte heller är bunden vid tidsfrister eller formkrav. Föremål för klagan kan vara vilken som helst verksamhet vid en myndighet, oberoende av om dess slutresultat är ett skriftligt beslut eller en faktisk handling. Också oföretagsamhet från en myndighets sida eller underlåtelse att utföra tjänsteåliggande kan bli föremål för klagan. Klagomyndigheten kan utöver en bedömning av lagligheten också ta

ställning till om en myndighet iakttagit god förvaltningssed eller om ett beslut är olämpligt.

Den interna kontrollen inom förvaltningsorganisationerna utövas dels av myndigheten själv genom att överordnade tjänstemän övervakar de underordnades verksamhet och dels genom att överordnade myndigheter övervakar de underordnade myndigheterna. T.ex. övervakar ett ministerium verksamheten vid underlydande ämbetsverk. Till denna interna kontrollmakt inom förvaltningen hör befogenheten att pröva klagomål som anförts över verksamheten vid ett lägre organ. Det är således alltid möjligt att till en högre myndighet inom samma förvaltningsområde anföra en s.k. förvaltningsklagan över en myndighets åtgärder.

Den övriga allmänna kontrollen sker genom klagan hos justitieombudsmannen och justitiekanslern. Inte heller dessa instanser kan ändra eller upphäva ett förvaltningsbeslut. Deras uppgift är att utdela anmärkningar, ge rekommendationer eller anhängiggöra tjänsteåtal eller disciplinära förfaranden.

En förvaltningsmyndighet kan inte uppta ett en gång avgjort ärende till förnyad prövning. Myndigheterna kan ingripa i sitt tidigare avgörande endast om det föreligger ett uttryckligt stadgande därom, vilket t.ex. berättigar till att återkalla ett tillstånd eller att återkräva ekonomiskt understöd som redan beviljats. Myndigheter kan också under de förutsättningar som anges i förvaltningslagen själv rätta sak- och skrivfel i sina egna beslut. Ett rättelseförfarande kan anhängiggöras av part eller av myndigheten själv. Endast klara och uppenbara fel lämpar sig för detta rättelseförfarande. Lagtolkningsfrågor kan inte avgöras genom rättelseförfarande. Vid rättande av sakfel skall det felaktiga beslutet grunda sig på klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag (26 § FörvL). I det första fallet skall felet ha föranletts av uppgifter som legat till grund för beslutet och sedan visat sig vara otillräckliga eller oriktiga. Felet kan ha uppkommit antingen på grund av myndighetens eller partens förfarande. I det andra fallet avses entydiga fel. En förutsättning för rättande av sakfel är att parterna samtycker till rättelsen.

3.4 Domstolskontroll över förvaltningsbeslut

För närvarande finns i den finska grundlagen ingen bestämmelse om en allmän besvärsrätt i förvaltningsärenden, men en allmän besvärsrätt är en av de centrala utgångspunkterna i nu gällande lagstiftning. Vid beredningen av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har man dock föreslagit att i regeringsformen skall intas ett stadgande som skulle innebära att den enskilde har rätt att få ett beslut som gäller hans personliga rättigheter och skyldigheter prövat av ett lagskipningsorgan. Stadgandet har föreslagits få följande lydelse:

> "Var och en har rätt att som sig bör och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av behörig myndighet samt rätt att få ett beslut, som gäller personliga rättigheter och skyldigheter, behandlat av en domstol eller ett annat oavhängigt lagskipningsorgan.
>
> Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och en god förvaltning tryggas i lag."

Finland har, till skillnad från Danmark och Norge, en utbyggd förvaltningsdomstolsorganisation. Förvaltningsbeslut överprövas därför inte av allmänna domstolar. Stommen för systemet med i efterhand verkande rättssäkerhet inom förvaltningen utgörs av egentligt och extraordinärt ändringssökande.

Den grundläggande formen av egentligt ändringssökande är besvär. Besvär anförs i allmänhet hos förvaltningsdomstol, dvs. hos länsrätterna respektive Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Som besvärsmyndigheter i första instans fungerar ofta också de högre förvaltningsmyndigheterna, exempelvis länsstyrelserna, de centrala ämbetsverken och ministerierna. Inom kommunalförvaltningen är kommunstyrelsen besvärsmyndighet i första instans.

Beroende på vilken myndighets beslut man vill överklaga kan man indela besvären i förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Förvaltningsbesvär regleras av lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden 24.3.1950/154

och kommunalbesvär regleras av kommunallagen 10.12.1976/953. Huvudregeln är att beslut av statlig myndighet överklagas genom förvaltningsbesvär medan beslut av kommunal myndighet överklagas genom kommunalbesvär. Inom kommunalförvaltningen förekommer dock ofta förvaltningsbesvär i stället för kommunalbesvär.

3.4.1 Kommunalbesvär

Kommunalbesvär kan anföras endast på laglighetsgrunder. Ett kommunalt beslut kan inte ändras, bara upphävas eller bibehållas. Besvärsinstansen i kommunalbesvärsmål kan inte heller beakta sådana felaktigheter, dvs. besvärsgrunder, vilka inte uttryckligen åberopats i kommunalbesvären. Enligt 139 § i den finska kommunallagen får envar söka ändring av beslut av kommunal myndighet på den grunden att beslutet kränker hans rätt. Medlem av kommunen får söka ändring av beslut även på den grund att beslutet tillkommit i oriktig ordning eller överskridit myndighetens befogenheter eller eljest är lagstridigt. Över beslut som endast rör beredning eller verkställighet får besvär inte anföras. Kommunalbesvär kan även anföras mot beslut som gäller antagande av en kommunal norm, t.ex. ordningsstadgor, instruktioner eller reglementen. Samma sak gäller beträffande beslut om antagande av planer. Lagligheten av en stads- eller generalplan kan således prövas på kommunalbesvär.

Frågan om vem som är besvärsmyndighet vid kommunalbesvär regleras i 141 § kommunallagen. Huvudregeln är att besvär anförs hos länsrätten. Ett särdrag för kommunalbesvären är dock att besvär i första instans kan komma att anföras hos kommunstyrelsen. Så är fallet om det överklagade beslutet härrör från en kommunal nämnd eller direktion. Över kommunstyrelsens beslut får kommunalbesvär sedan anföras hos länsrätten. Besvärstiden för anförande av besvär till länsrätten är trettio dagar och tiden räknas, om besvären grundar sig på att beslutet kränker enskilds rätt, från delfåendet av beslutet och i andra fall från dagen för beslutets offentliggörande.

Över länsrättens beslut i kommunalbesvärsmål får talan fullföljas till Högsta Förvaltningsdomstolen.

3.4.2 Förvaltningsbesvär

Förvaltningsbesvären regleras som tidigare nämnts i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden 24.3.1950/154 (FörvBesvL). Enligt 2 § i denna lag avses med begreppet förvaltningsmyndigheter statsrådet och dess ministerier, de högre förvaltningsmyndigheterna, vilka är de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna, domkapitlen samt övriga under statsrådet omedelbart lydande myndigheter, samt de lägre förvaltningsmyndigheterna, nämligen de myndigheter som lyder under de nyss nämnda högre förvaltningsmyndigheterna.

Enligt 3 § nämnda lag är det endast vissa typer av beslut som kan överklagas. Det skall således röra sig om förvaltningsbeslut varigenom ett ärende avgjorts eller inte upptagits till prövning. Kännetecknande för ett överklagbart avgörande är att det skall vara skriftligt. Man kan således inte föra talan mot faktisk förvaltningsverksamhet, exempelvis undervisning eller vårdåtgärder. Inte heller handläggningsfrågor, såsom förberedande åtgärder och utredning, eller myndighets underlåtenhet att uppfylla tjänsteåligganden kan överklagas. En annan sak är, att man i besvär över ett beslut kan fästa uppmärksamheten på förfarandefel som skett under handläggningen. Det överklagbara förvaltningsbeslutet skall vidare innebära tillämpning av en lag och hänföra sig till ett enskilt ärende. Således utesluts förvaltningsbeslut om administrativa normer, cirkulär eller tillämpningsföreskrifter från det överklagbara området.

Vem har då besvärsrätt vid förvaltningsbesvär? I allmänhet har endast part besvärsrätt i ett förvaltningsärende, dvs. den till vars fördel, nackdel, rättighet eller skyldighet beslutet direkt gäller. Vem som skall anses vara berörd av ett beslut tolkas i allmänhet ganska snävt i Finland.

I 4 § lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden stadgas bl.a. att sakägare, som anser att ett beslut av statsrådet eller ett ministerium kränker hans rätt, får anföra besvär över beslutet, såframt i lag eller förordning ej är annorlunda stadgat. Över högre och lägre förvaltningsmyndighets beslut får besvär anföras, för såvitt för särskilt fall i lag eller förordning annorlunda inte är stadgat. I praktiken förekommer det alltså,

att det uppställs förbud mot att anföra besvär över vissa förvaltningsbeslut eller att man måste söka tillstånd för att få anföra besvär. Många av de lagar och förordningar där besvärsförbud återfinns rör regler om olika former av stöd och bidrag, men även andra typer av regleringar berörs. Här kan som exempel nämnas 34 § utlänningslagen 22.2.1991/378 rörande uppenbart ogrundad asylansökan. Där stadgas för det fall att inrikesministeriet vill avslå en asylansökan som uppenbart ogrundat, att ministeriet skall inhämta yttrande av en asylnämnd huruvida den anser att asylansökningen är ogrundad. Om så är fallet får ändring inte sökas i ministeriets beslut genom besvär. Enligt 8 kap. värnpliktslagen 15.9.1950/452 får besvär i ärenden rörande värnplikten anföras hos en centralnämnd, vars beslut inte får överklagas vidare till domstol. Enligt 13 kap. grundskoleförordningen 12.10.1984/718 gäller att ärenden avseende elever, såsom frågor om intagning och avstängning från undervisning, beviljande av undantag för påbörjande av skolgången eller befrielse av en elev från studier i ett visst ämne, får överklagas till länsstyrelsen men inte vidare till domstol. Enligt 7 kap. socialvårdslagen 17.9.1982/710 får socialnämndens beslut om utkomststöd överklagas till länsrätten medan nämndens beslut om hemservice (bistånd vid boende, personlig skötsel och omvårdnad, vård och uppfostran av barn till dem som på grund av sjukdom, invaliditet, familjeförhållanden m.m. är i behov av hjälp) inte kan överklagas till domstol. Enligt 68 § fordonsförordningen 26.3.1982/233 får beslut vid bilbesiktning överklagas till bilregistercentralen och sedan till trafikministeriet, men ministeriets beslut får inte överklagas till domstol.

Besvärsvägarna är angivna i de olika specialregleringarna. För besvär i första instans finns två vägar att välja på. Antingen föreskrivs i speciallagstiftningen att besvär över *lägre förvaltningsmyndighets beslut* skall överklagas till länsrätterna; eller huvudregeln enligt FörvBesvL gäller, att lägre förvaltningsmyndighets beslut överklagas hos den högre förvaltningsmyndighet, under vilken den myndighet lyder som fattat beslutet. En sådan högre förvaltningsmyndighet är ofta ett centralt ämbetsverk eller ett ministerium. Länsrätterna prövar bland annat skattemål, frågor om körkort och körkortstillstånd, mål om omhändertagande av unga, sjuka eller missbrukare, övriga sociala mål samt mål om rätt till bidrag och stöd m.m. Ministerierna prövar diverse olika förvaltningsärenden såsom

tillstånd, dispenser, plan- och byggärenden m.m. Någon statistik över antalet förvaltningsärenden som rör enskilda som årligen avgörs av ministerierna finns inte. Som tidigare anförts förekommer det då att det i vissa förvaltningsärenden finns besvärsförbud eller begränsningar för ytterligare prövning.

Besvär över statsrådets, ministeriums eller en högre förvaltningsmyndighets beslut anförs till Högsta förvaltningsdomstolen som första instans. Högre förvaltningsmyndighets beslut i ärende, som rör tjänsteutnämning, överklagas dock till statsrådet. Såsom sådant ärende räknas ärende som gäller tjänsteförslag eller utnämning till tjänst eller befattning. Besvär över länsrätternas beslut prövar Högsta förvaltningsdomstolen i andra instans. Högsta förvaltningsdomstolen grundades redan 1918, men fram till 1951 fanns det som huvudregel inte någon möjlighet att hos denna anföra besvär över beslut av statsrådet och ministerierna. I samband med slopandet av vissa centrala ämbetsverk på 1920- och 1930-talen och överföring av deras beslutanderätt till ministerierna fann man att detta inte fick leda till en försämring av medborgarnas ställning, varför man stadgade rätt att anföra besvär över vissa beslut av ministerier i sådana ärenden som tidigare avgjorts av centrala ämbetsverk. Stadgandena var alla specialregler, medan huvudregeln enligt gängse tolkning var att besvär inte kunde anföras. 1949 lade regeringen fram en proposition angående en lag om ändringssökande i förvaltningsärenden. Lagförslaget innehöll dock inget stadgande om allmän rätt att överklaga beslut av statsrådet eller ministerierna. Några enskilda riksdagsmän framlade emellertid en motion, vari sådana beslut av statsrådet eller ministerierna som gällde enskilds rätt föreslogs bli överklagbara på laglighetsgrund. Denna motion antogs av riksdagen och inarbetades i lagen.

Under åren 1990-1992 inkom till Högsta förvaltningsdomstolen sammanlagt cirka 400-850 besvär över beslut av ministerierna. Enligt uppgift av det finska justitiedepartementet är det ganska vanligt att ministeriebeslut överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Besvären avser i de flesta fallen beslut av miljöministeriet. Dessa beslut rör ofta plan- och byggväsendet, tillstånd till olika verksamheter som påverkar miljön samt dispenser från olika krav på miljöområdet. Hur stor ändringsfrekvensen av

de överklagade besluten är i Högsta förvaltningsdomstolen har inte kunnat utredas. Besluten torde dock endast i begränsad omfattning ändras av domstolen.

I förvaltningsbesvär kan man åberopa både att det överklagade beslutet är lagstridigt och att det inte är ändamålsenligt eller lämpligt. Från denna huvudregel är dock statsrådets och ministeriernas beslut undantagna; över deras beslut kan endast besvär anföras på laglighetsgrund. Detta framgår av FörvBesvL 4 § vilken stadgar att över statsrådets och ministeriums beslut kan sakägare, som anser beslutet kränka hans rätt, anföra besvär. Anförande av besvär på ändamålsenlighetsgrund är således enligt stadgandet uteslutet. I finsk doktrin[11] har hävdats att detta förhållande grundar sig på att man ansett att en domstol inte borde undersöka utövandet av prövningsrätten hos ett organ som faller inom området för det politiska ansvaret.

Vid domstolsprövning i anledning av laglighetsbesvär beaktar man dock innehållet i utövandet även av den fria prövningsrätten. Laglighetsprövningen omfattar således huruvida de allmänna principerna i förvaltningsrätten (objektivitets-, proportionalitet-, ändamålsbundenhets- och likhetsprincipen) är uppfyllda. Om så inte är fallet kan förvaltningsbeslutet upphävas.

I de mål som överklagas till länsrätterna eller till högre förvaltningsmyndighet kan prövning således komma i fråga även av lämpligheten i ett beslut. Frågan inställer sig då, vilken prövning som kan komma till stånd i Högsta förvaltningsdomstolen, om dessa mål överklagas vidare till denna högsta instans. Enligt lagtexten i 4 § FörvBesvL kan man alltså anföra besvär i dessa fall avseende både laglighet och lämplighet av ett beslut. Att anmärka är då emellertid att Högsta förvaltningsdomstolen är berättigad att slutligt avgöra endast laglighetsfrågorna. Högsta förvaltningsdomstolens kompetens regleras av lagen om Högsta förvaltningsdomstolen 22.7.1918/74. Enligt lagens 5 § skall domstolen om den finner att besvär

[11] Olli Mäenpää: Förvaltningsrätt; i: Pekka Timonen (red.): Inledning till Finlands rättsordning Del 2, Straff- och processrätt samt offentlig rätt, Helsingfors 1993, s. 473.

gäller fråga, vars avgörande i huvudsak beror på bedömande av besluts eller åtgärds ändamålsenlighet, överlämna målet till statsrådets avgörande. När Högsta förvaltningsdomstolen tillämpar detta stadgande om överlämnande ger domstolen samtidigt ett för statsrådet bindande utlåtande om de laglighetsfrågor som ansluter sig till det överklagade beslutet.

Till Högsta förvaltningsdomstolen inkom under åren 1990-1992 mellan 13 och 40 besvär över beslut av statsrådet. Huvudsakligen rörde besvären tillståndsärenden i vilka statsrådet fattat beslut som första instans. Statsrådets beslut ändrades av Högsta förvaltningsdomstolen endast i några enstaka fall. Högsta förvaltningsdomstolen överför årligen cirka 40-50 besvärsärenden till statsrådet för slutligt avgörande. Sådana ärenden avgörs i praktiken oftast av vederbörande ministerium.

Som exempel ur praxis kan nämnas att till statsrådets avgörande överlämnades fråga om beviljande av tillstånd för anskaffande av vapen (HFD 1981 II 63), fråga om placering av reklamtavlor utomhus (HFD 1989 A 75), fråga om uppsättande av vägskyltar (HFD 1987 A 76), utfärdande av byggnadsförbud (HFD 1961 II 328), fastställande av byggnadsplan (HFD 1961 II 263), beviljande av dispens enligt byggnadslagen för tätbebyggelse utanför planlagt område (HFD 1977 II 41), inrättande av naturskyddsområde (HFD 1985 II 149), samt fråga om tillstånd till markförvärv (HFD 1980 II 98).

Totalt handlägger Högsta förvaltningsdomstolen 5-6 000 besvärsärenden per år. Man räknar med att ca 70 procent av dessa ärenden är besvär över länsrätternas beslut. Övriga besvärsärenden avser besvär över beslut av statsrådet, ministerierna eller centrala ämbetsverk.

I Finland har inte diskuterats huruvida omständigheten att Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall endast prövar lagligheten av ett förvaltningsbeslut och därefter överlämnar det till statsrådets bedömning är förenligt med Europakonventionens krav på domstolsprövning. När Finland reserverade sig mot artikel 6 i Europakonventionen om rätten till domstolsprövning, tog reservationen endast sikte på att man saknade rätt till muntlig förhandling i alla typer av mål.

3.4.3 Extraordinärt ändringssökande

Som tidigare har framgått innehåller olika författningar förbud att anföra besvär i vissa fall. Även sådana ärenden kan emellertid i speciella fall efter extraordinära rättsmedel prövas av domstol. Förutsättningarna för detta regleras i lag om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden 1.4.1966/200 (EoFörvBesvL). Lagen gäller sökande av ändring både av lagakraftägande beslut som tillkommit i förvaltningsförfarande och av lagakraftägande beslut som tillkommit i förvaltningslagskipning.

Den första möjligheten är s.k. processuell klagan. Denna innebär att ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft kan undanröjas
1) om den som saken rör inte beretts tillfälle att bli hörd och beslutet kränker hans rätt;
2) om vid behandlingen av ett ärende inträffat annat fel i förfarandet, som väsentligt kunnat inverka på beslutet; eller
3) om beslutet är så oklart eller bristfälligt, att därav inte framgår, hur ärendet blivit avgjort.

Den processuella klagan skall anföras antingen hos länsrätten eller hos Högsta förvaltningsdomstolen beroende på beslutsfattaren. Klagan skall anföras inom sex månader från det klaganden fick del av beslutet. Denna form av extraordinärt ändringssökande, vilket i Sverige torde motsvaras av besvär över domvilla, används mycket sällan i praktiken.

Den andra möjligheten till ändring är s.k. återbrytande av förvaltningsbeslut. Återbrytande av ett beslut som vunnit laga kraft är möjligt
1) om i ärendet inträffat sådant fel i förfarandet, som väsentligt kunnat inverka på beslutet;
2) om beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller på misstag, som väsentligt kunnat inverka på beslutet;
3) om i saken tillkommit ny utredning som väsentligt kunnat inverka på beslutet, och det ej beror av sökanden, att den nya utredningen inte i tid har företetts.

Denna form av ändringssökande, som i Sverige torde motsvaras av resning, sökes alltid hos Högsta förvaltningsdomstolen. Återbrytande skall sökas inom fem år från det beslutet vann laga kraft. På särskilda skäl kan även en senare gjord ansökan tas upp till prövning. Ansökan om återbrytande kan göras av en part i ett ärende och dessutom av den myndighet som fattat beslutet. Också riksdagens Justitieombudsman och Justitiekanslern kan ansöka om återbrytande. Även Högsta förvaltningsdomstolen kan på eget initiativ återbryta ett beslut, som ansluter sig till avgörandet av ett ärende som är anhängigt i domstolen. Följden av att Högsta förvaltningsdomstolen beviljar återbrytande av ett beslut är att detta undanröjs i sin helhet eller till vissa delar. Om saken bör handläggas på nytt återförvisas ärendet till behörig myndighet.

3.5 Handläggningen i förvaltningsdomstolarna

I länsrätten kan ärendena avgöras efter föredragning eller efter muntlig förhandling. Sådan förhandling kan anordnas om det krävs för sakens utredande. Vid muntlig förhandling kan part höras under sanningsförsäkran samt vittnen och sakkunniga höras under ed. Länsrätterna kan vidare för sakens utredande förrätta syn, vid vilken parterna skall beredas tillfälle att närvara och vid vilken parterna har rätt att förete muntlig eller skriftlig utredning.

Regler om muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen infördes genom lagändringen 12.1.1979/12. I 15 § lagen om Högsta förvaltningsdomstolen stadgas att domstolen för utredning av ärende kan infordra utlåtande och förklaring samt hålla muntlig förhandling och förrätta syn. Vid muntlig förhandling kan parter, vittnen och sakkunniga höras samt annan utredning mottas. Högsta förvaltningsdomstolen kan också besluta att muntlig förhandling endast skall hållas eller syn förrättas av en eller flera medlemmar av domstolen jämte föredragande i ärendet. Domstolen är domför med fem medlemmar såframt inte annat är föreskrivet i speciallagstiftning.

I Finland finns ingen lagstiftning om rättskipningen vid förvaltningsdomstolar. Under de senaste åren har därför en förvaltningsprocesslag varit under beredning vid justitieministeriet. Ett lagförslag har publicerats under våren 1994. Utgångspunkten för beredningen har varit att en sakägare alltid skall få söka ändring i ett förvaltningsärende genom att anföra besvär hos en förvaltningsdomstol.

Avslutningsvis skall några exempel nämnas på olika beslut som rör den enskilde och hur dessa överprövas av domstol eller myndigheter.

Expropriation regleras genom lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter 29.7.1977/603. Liksom i Sverige delas expropriationsmålen upp i två delar, frågan om expropriationstillstånd och frågan om bestämmande av ersättning. I Finland ges s.k. inlösningstillstånd av statsrådet. Detta äger dock rätt att delegera denna kompetens till länsstyrelse eller annan förvaltningsmyndighet i fall, i vilka beviljande av expropriationstillstånd inte bestrids eller när det är fråga om inlösen som är av mindre betydelse för det allmänna eller enskild. Beslut om inlösningstillstånd kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, som då prövar lagligheten av beslutet.

Rätten till ersättning bestäms av en s.k. inlösningskommission, bestående av en förrättningsingenjör (lantmätare) och två gode män. Beslut av inlösningskommissionen överklagas till en jorddomstol och vidare till Högsta domstolen.

Den allmänna *planlagstiftningen* finns i byggnadslagen från 1958. Byggnadslagen reglerar fem olika typer av planer; regionplan, generalplan, stadsplan, byggnadsplan och strandplan. Regionplan skall underställas inrikesministeriet för godkännande medan en generalplan eller en stadsplan regelmässigt skall underställas länsstyrelsen. Byggnadsplan och strandplan beslutas av kommunfullmäktige och skall underställas länsstyrelsen för prövning, och i strandplanens fall i fråga om område i stad inrikesministeriet. Besluten från länsstyrelse respektive ministerium i underställningsärenden kan sedan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Lämplig-

heten i planfastställelse kan som tidigare redogjorts för inte avgöras av domstolen utan ärendet överlämnas i denna del till statsrådet.

Socialvårdslagen från 1982 reglerar social service (rådgivning, hemservice, boendeservice och familjevård), utkomststöd samt andra sociala understöd. Socialnämnden i kommunen beslutar om social service och utkomststöd. Socialnämndens beslut får överklagas till länsrätten, dock inte beslut rörande hemservice, vilka inte får överklagas. Länsrättens beslut får överklagas vidare till Högsta förvaltningsdomstolen, som gör en laglighetsprövning.

4 Storbritannien[12]

Den brittiska grundlagen är till största delen oskriven. Det finns således inget dokument som kan kallas den brittiska konstitutionen. Den konstitutionella rätten vilar i stället på regler som finns i *common law*.

En grundläggande konstitutionell princip är "the rule of law". Denna princip formulerades i doktrinen på 1880-talet och innebörden i principen var att det inte bara krävdes att alla medborgare skulle ha rätt att få sina yrkanden prövade av allmänna domstolar enligt fastställbara rättsregler utan också att centralförvaltningen (regeringen) inte skulle vara betrodd med makt att handla godtyckligt. Med tiden har dock innebörden i principen förändrats. Detta hänger samman med att det allmänna har utvecklat en allt större administrativ apparat där staten åtagit sig att sörja för medborgarnas utbildning, arbete, boende, sjukvård, socialvård m.m. Staten reglerar också en rad verksamheter genom tillståndsgivning m.m. Detta gör att det måste finnas ett mått av diskretionär makt hos administrationen för avgörande av ärenden. "The rule of law" innebär i dag således att ett visst mått av skönsmässighet vid ärendens avgörande måste accepteras, men att rättssäkerheten kräver att domstolarna har möjlighet att kontrollera utövandet av denna makt. Vad gäller förvaltningsrätten kan man säga att ju större utrymmet blivit för skönsmässiga bedömningar ju fler regler har utvecklats i rättspraxis för att kontrollera dem. En lag kan ge förvaltningen utrymme att fatta det beslut som förvaltningen anser lämpligt, men domstolarna kräver bl.a. att beslutet skall vara rimligt, att det skall grunda sig på relevanta omständigheter och inte på ovidkommande hänsynstaganden samt att det skall finnas tillräckliga bevis som grundval för utgången i ett ärende. Skälen för ett skönsmässigt ställnings-

[12] Källa: William Wade: Administrative Justice in Great Britain, i: William Wade, Hans Ragnemalm, Peter L. Strauss: Administrative Law. The Problem of Justice. Vol I, Anglo-American and Nordic Systems, Milano 1991, s. 1-234.

tagande kan granskas av domstolarna och det finns också en formell kontroll på så sätt att ett förvaltningsbeslut kan förklaras ogiltigt om en enskild inte fått en "fair hearing". Domstolarna har således genom sin praxis gjort det möjligt att motverka risken att den diskretionära makten utövas på ett godtyckligt sätt. I och med att den diskretionära makten således kan granskas och kontrolleras anses i Storbritannien att det finns en tillförlitlig rättssäkerhet för den enskilde.

4.1 Förvaltningen

Centralförvaltningen består av ca 40 departement, vilka styrs av en departementschef, en minister. Departementen är oftast mycket stora. De svarar för både departementsuppgifter och vad som i Sverige är uppgifter för förvaltningsmyndigheter. Flertalet ärenden i departementen kräver inte regeringsbeslut utan avgörs av respektive minister eller av tjänstemän inom departementet. En minister innehar i stort sett oinskränkt makt över sitt departement och förvaltningen som hör hemma under departementet. All ministerns makt tilldelas honom genom lag. I en lag kan exempelvis föreskrivas att "ministern kan utfärda föreskrifter".

Vid sidan av departementen finns fristående och helt självständiga statliga förvaltningsorgan, vilka förvaltar nationaliserade tillgångar, och regionala organ för t.ex. polis och tull.

Lokala organ har stor betydelse i förvaltningsrätten. Stora delar av social service sköts av lokala organ; nämnas kan hälso- och sjukvård, kommunikationer och utbildning. De lokala organen kan besluta lokala stadgar eller förordningar. Dessa förordningar skall dock godkännas av centralförvaltningen, dvs. ett departement. De är också föremål för domstolsprövning och domstolarna kräver att dessa lokala stadgor skall vara "reasonable". Även om de lokala organen har tilldelats en relativt vidsträckt diskretionär makt är regeringskontrollen hårt. De lokala förvaltningsmyndigheterna erhåller kontinuerligt råd, anvisningar och instruktioner från regeringen hur de skall förfara i sin myndighetsutövning. Om en minister anser att en lokal förvaltningsmyndighet inte sköter sitt arbete på ett tillfredsställande

sätt kan ministern ge direkta order till myndigheten eller själv ta över kontrollen över den. Även bidragsgivningen kan utnyttjas som kontroll- och styrningsinstrument.

Den administrativa kompetensen härrör från lagar eller kungliga privilegier. Många lagar bemyndigar ministrar att närmare utforma lagen och tillämpa den. Vid domstolsprövning måste därför först granskas om ett beslut av en myndighet faller inom gränsen för den kompetens som erhållits genom lag. All författningsenlig makt kan underkastas domstolsprövning. Undantag kan förekomma, om parlamentet av någon speciell anledning har föreskrivit att en speciell akt inte skall kunna bli föremål för domstolsprövning. Men även i sådana fall har domstolarna ansett sig ha befogenhet att i viss omfattning pröva fattade beslut.

4.2 Domstolar och tribunaler

I Storbritannien finns inga förvaltningsdomstolar. Det har aldrig övervägts att förvaltningsmyndigheter skulle underkastas prövning av speciella förvaltningsdomstolar. Det har tvärtom varit viktigt att bibehålla principen att de allmänna domstolarna garanterar rättssäkerheten även i förvaltningsrättsliga sammanhang.

Lagstiftningen om social service för medborgarna ökade i omfattning efter Andra världskriget. Ett antal nya förvaltningsmyndigheter tillkom därför och bland dem en speciell myndighetstyp, *tribunaler*, vilka beslutar i frågor om socialförsäkringssystemet, arbetsförhållanden, skatter, utbildning, sjukvård och invandring samt i jordbruksfrågor. Dessa tribunaler anses vara en del av det ordinära rättssystemet och jämställs i vissa avseenden med domstolar. Men de underkastas granskning av de allmänna domstolarna om de missbrukar sin jurisdiktion och vanligtvis finns det möjligheter att anföra besvär över deras beslut till allmän domstol. Innan detta kan ske, måste ett beslut av en tribunal emellertid ofta först överklagas hos en annan administrativ tribunal; därefter är talan möjlig hos en allmän domstol, Court of Appeal, och sist hos House of Lords. På så sätt är de administrativa tribunalerna integrerade i domstolssystemet. I

tribunalerna avgörs det stora flertalet av förvaltningsärenden. Arbetet i tribunalerna brukar karaktäriseras som mer juridiskt än administrativt, eftersom faktiska omständigheter skall klarläggas och författningsregler tillämpas, utan att politiska hänsyn få tas. Men lagregler kan ge en tribunal ett visst mått av skön och skönsutövningen kan granskas av domstolarna.

4.3 Besvär och domstolstalan

Liksom i det danska och norska rättssystemet måste man skilja mellan prövning av besvär i administrativ ordning och domstolsprövning. Vid besvär över ett förvaltningsbeslut till en högre förvaltningsmyndighet prövas ärendets alla aspekter på liknande sätt som vid svenska förvaltningsbesvär. Vid domstolsprövningen däremot granskar den prövande domstolen som regel endast questions of law, rättsfrågor, och inte sakförhållandena i målet. Den första frågan som måste besvaras, är, om den beslutande förvaltningsmyndigheten har överskridit sina befogenheter. Om så inte är fallet är huvudregeln att domstolarna inte ytterligare skall pröva ärendet. Men i praxis har domstolarna, som nedan kommer att visas, ansett beslut vara ogiltiga, vilka grundats på faktautredning, vilka tett sig orimliga och vilka grundats på bristfällig bevisning.

Rätten att överklaga ett förvaltningsbeslut genom besvär är alltid lagstadgad. Det finns således regler om överklagande mellan de olika domstolarna, mellan administrativa myndigheter och domstol och mellan olika administrativa myndigheter eller tribunaler. Det finns även regler om överklagande från en minster till en tribunal eller tvärt om eller från en minster till en domstol. Endast undantagsvis saknas rätt att överklaga.

Möjligheterna till besvär över förvaltningsbeslut utvidgades starkt genom en reform 1958 och syftet var då att det alltid skulle finnas en rätt att besvära sig till domstol när det gäller rättsfrågor. Sakfrågor, questions of fact däremot kan man som regel inte genom *besvär* få prövade över tribunalsnivå. Vill man ändå få en domstolsprövning till stånd av ett beslut såsom varande felaktigt på grund av bristande bevisning, felaktig faktautredning eller dylikt måste man väcka *talan* mot beslutet.

Domstolsprövning efter talan vilar inte på lagfästa regler utan grundar sig på common law. När en domstol i anledning av sådan talan undanröjer ett beslut av en minister, använder domstolen således sedvanerättsliga principer för att förklara att lagen inte medger ministern att fatta ifrågavarande beslut. Sedan en processrättsreform år 1977 måste sådan talan väckas inom tre månader, men domstolarna kan utsträcka tiden om det finns särskilda skäl. Den som för talan mot ett förvaltningsbeslut måste ha ett intresse i saken, alltså vara berörd av beslutet.

Alla rättsfrågor kan således komma under domstolsprövning antingen genom besvär eller genom talan. Faktafrågor kan däremot prövas av domstol endast om klaganden för talan.

Medan parlamentet genom reformer på 1950-talet utökade rätten att överklaga, utökade domstolarna under samma tid genom praxis omfattningen av sin prövning. Administrativa besvär uteslöt inte domstolsprövning efter talan. Det blev möjligt att både anföra besvär och att föra talan, och dessa rättsmedel tillsammans möjliggjorde att få rättelse vid alla slags fel. Besvärsinstitutet har numera till syfte att genom ändring av ett beslut komma fram till en lämplig lösning medan domstolsprövningens syfte är att undanröja beslut som i grunden är lagstridiga.

Det finns några tribunaler eller förvaltningsmyndigheter mot vilkas beslut besvär inte får anföras. Ett exempel är the Immigration Appeal Tribunal, som beslutar i utlänningsärenden. Mot tribunalens beslut kan emellertid talan föras hos allmän domstol och domstolsprövningen har utvecklats så att varje rättsligt fel av tribunalen och främst eventuell feltolkning av föreskrifter om invandring kan påtalas.

4.4 Domstolsprövningens omfattning

Hela förvaltningsrätten vilar på legalitetsprincipen, enligt vilken myndigheter endast kan handla i enlighet med lagen respektive inom lagens ramar. Om ett förvaltningsbeslut är lagstridigt kan domstolarna helt eller delvis underkänna det, förklara det olagligt eller förbjuda att det verkställs.

Det således ogiltigförklarade förvaltningsbeslutet får ersättas med ett nytt beslut av förvaltningsmyndigheten.

Vanligt förekommande är att förvaltningen i lagstiftning ges stort utrymme till diskretionära beslut. Vederbörande minister kan t.ex. i lag bemyndigas att besluta de kompletterande föreskrifter som han finner lämpliga. Domstolarna har för sådana situationer formulerat vissa rättsgrundsatser som anger gränser för diskretionära beslut. Bl.a. måste förvaltningsbeslut vara rimliga, och besluten måste överenstämma med lagens anda och syfte. Domstolarna har också uppställt vissa formella krav. Dessa krav har successivt preciserats, och detta har skett i takt med att förvaltningens diskretionära makt har ökat.

Förvaltningsmyndigheters diskretionära beslut måste vara rimliga; godtycke får inte förekomma. Men *rimlighetsprincipens* omfattning, dvs. vad som är rimligt och orimligt, kan vara svårt att ange. Vid sin rimlighetsbedömning får domstolarna inte uppställa för snäva gränser för förvaltningen. Domstolarna måste söka efter en objektiv standard som låter förvaltningsmyndigheter välja bland olika beslutsmöjligheter inom det diskretionära spelrum som parlamentet har givit förvaltningen. Däri ligger också att förvaltningen skall få göra politiska bedömningar inom det angivna spelrummet. Ett diskretionärt beslut kan därför betecknas som orimligt eller olämpligt endast om ingen förnuftig människa skulle ha kommit fram till det i beslutet angivna resultatet. Vidare får beslut inte vara ett utslag av rena slumpen och beslut får inte heller vara inkonsekventa eller ologiska.

Diskretionär makt måste utövas med lojalitet gentemot lagarnas syften. I ett uppmärksammat mål mellan ett flygbolag och det brittiska handelsdepartementet hade ministern beordrat luftfartsmyndigheterna att återkalla ett tillstånd för ett bolag att driva en lågkostnadsflyglinje till USA. Denna order var lagstridig, eftersom den skapade ett monopol, vilket stred mot en luftfartskonvention. Domstolarna undanröjde ministerns order med motivering att den utgjorde *illojal maktanvändning*.

Många beslut har underkänts av domstolarna med motiveringen att den beslutande förvaltningsmyndigheten hade tagit *ovidkommande hänsyn* eller underlåtit att ta hänsyn till *relevanta omständigheter*.

Förvaltningsbeslut kan te sig lagstridiga, när motiveringen bygger på *syften* som ligger *utanför den tillämpade lagstiftningen*. Sådant har bl.a. förekommit när staten ville spara pengar. Som exempel kan nämnas att en myndighet som förutsättning för ett byggnadslov har krävt att sökanden skulle delta i finansieringen av avloppssystemet utanför sin fastighet.

Det kan förekomma att lagstiftaren överlämnar åt ministern att, om han så önskar, vidta ytterligare åtgärder i anledning av en beslutad lag. Om ministern med stöd av ett sådant *bemyndigande* förklarade sig vara nöjd med ett överklagat förvaltningsbeslut, fann sig domstolarna tidigare förhindrade att pröva beslutet. Numera kan domstolarna vägra att acceptera sådana ministerbeslut, och ministerbeslut kan undanröjas om det visas att de faktiska omständigheterna som ministern beaktat är sådana att en förnuftig person inte hade kommit till det slut ministern gjort eller om det visas att ministern har grundat sitt beslut på fakta som inte existerat eller på irrelevanta hänsynstaganden. Ministerns ställningstaganden är alltså inte ens undandragna domstolsprövning om han i lag har fått fria händer till skönsmässiga bedömningar.

4.5 Skyldighet att utöva diskretionär makt

Ett bemyndigande till diskretionära beslut innebär också att den bemyndigade förvaltningsmyndigheten har skyldighet att utnyttja bemyndigandet. En myndighet kan handla lagstridigt, om den fattar sina beslut genom att oreflekterat följa en praxis som fastlagts i förväg och genom att underlåta att beakta de speciella omständigheter som kan finnas i olika mål. Domstolarna kan då underkänna ett förvaltningsbeslut med motiveringen att ärendet inte avgjorts med beaktande av sin särart. Förvaltningsmyndigheter måste således använda sin rätt att göra en lämplighetsprövning i varje särskilt fall. Myndigheter har t.ex. rätt att ingå kontrakt, men dessa kontrakt får inte ålägga myndigheten att avstå från att utöva sin

diskretionära makt i framtiden. Exempelvis kan en planmyndighet inte genom kontrakt förbinda sig att i framtiden bevilja eller vägra byggnadslov. I praxis har också fastslagits att den diskretionära makten inte begränsas därigenom att en enskild person fått felaktiga råd eller anvisningar från en tjänsteman vid myndigheten och att den enskilde sedan kräver myndighetsbeslut i enlighet med dessa råd eller anvisningar. Förvaltningsmyndigheten måste även i sådana situationer göra en fullständig diskretionär prövning och måste kunna komma till ett annat slut än det som tjänstemannen tidigare hade antagit.

När diskretionär makt har tilldelats en myndighet är det denna som har att utöva den; vidaredelegation får inte förekomma. Det finns åtskilliga avgöranden, genom vilka domstolarna har underkänt beslut som fattats av tjänstemän vid en myndighet på grundval av delegationsbeslut som inte varit tillåtna. Dock finns en konstitutionell sedvanerätt att ministern inte behöver fatta alla beslut personligen och att han får överlåta beslutsuppgifter till departementets chefstjänstemän.

Tidigare har nämnts att domstolsprövningen på senare tid har utvidgats därhän att domstolarna granskar alla *rättsfrågor* och i stor omfattning även *faktafrågor*. Det sistnämnda är inte oproblematiskt, eftersom huvudregeln är att bedömningen av fakta i målet inte skall komma under domstolsprövning. Emellertid gör domstolarna i sin praxis en rad undantag från denna huvudregel, om det kan konstateras att en missuppfattning av fakta i målet har orsakat att beslutet blivit orättvist. Den viktigaste undantagsregeln är att det skall finns tillräckliga bevis för ett faktum, och bevisningen måste vara tillräcklig som rimlig grundval för förvaltningsmyndighetens beslut. Brister det i detta avseende, kan det bristfälligt underbyggda beslutet underkännas. Denna regel skapades egentligen för de administrativa besvärsmålen men den har sedan följts även vid domstolsprövning efter talan. En annan grund för undanröjande av förvaltningsbeslut i domstol kan vara att beslutet grundar sig på missförstånd eller okunnighet om ett vedertaget och relevant sakförhållande eller vilar på felaktigt utredda sakförhållanden.

Domstolarna kan inte bara kontrollera att förvaltningsmyndigheterna håller sig inom sina gränser och fattar rimliga beslut, utan domstolarna kan också kontrollera att myndigheterna uppfyller de krav på handläggning som förfaranderätten ställer. Kravet på ett rättvist förfarande hos förvaltningsmyndigheter härstammar från domstolarnas traditionella processrätt. En fundamental regel är att den enskilde skall få "fair hearing", dvs. bl.a. att han skall få utveckla sin talan före beslutet och en annan regel är att ingen får fatta ett beslut, i vilket han kan ha ett eget intresse. Det finns naturligtvis situationer, i vilka en berörd enskild person inte behöver få tillfälle att yttra sig, innan ett beslut fattas. Exempel utgör beslut om arrestering, skatterevision, tvångsintagning i sjukhus eller säkerhetsåtgärder. Det är inte heller alltid nödvändigt att den enskilde skall få yttra sig muntligt, utan det kan vara tillräckligt att han får göra det i skrift. I synnerhet gäller det sistnämnda för myndigheter som handlägger massärenden. I "fair hearing" ligger också att den enskilde skall ha rätt att ta del av alla handlingar, bevis, yttranden m.m. som finns i det aktuella ärendet. För speciella fall såsom exempelvis för planläggning av mark finns särskilda föreskrifter att muntliga förhör eller utfrågningar skall hållas, vid vilka berörda personer får framföra sina synpunkter.

Generella regler om motivering av förvaltningsbeslut finns inte. Domstolarna har dock i vissa fall underkänt förvaltningsbeslut, som saknade motivering. Detta skedde på den grund att den berörde utan beslutsmotivering inte kunde utröna huruvida han skulle överklaga eller ej.

En domare får inte döma i ett mål, i vilket han har ett personligt intresse. Denna jävsregel har tillämpats även på förvaltningsmyndigheterna. Men på högre nivå i förvaltningen och särskilt när beslut skall fattas av ministrar, har problem uppkommit, när ingen annan än ministern kunde fatta beslutet i fråga. Domstolarna har därför godtagit undantag från jävsregeln och i vissa fall tillåtit att beslut fattades av någon som kan ha personligt intresse i ett ärende. Att en minister handlar i enlighet med den politik han för är naturligt och kan inte sägas utgöra ett skäl för att han är partisk. Domstolarna undersöker i sin prövning inte om ett beslut verkligen påverkats av partiskhet utan det räcker med att det föreligger en rimlig

misstanke om att jäv kan ha förelegat för att man skall underkänna ett förvaltningsbeslut.

4.6 Inskränkningar i domstolsprövningen

Det förekommer att möjligheterna till domstolsprövning avskärs genom föreskrifter i lag att ett beslut inte skall få överprövas. Domstolarna har emellertid aldrig accepterat att sådana föreskrifter helt skulle avskära dem från prövning av ifrågavarande förvaltningsbeslut. Föreskrifter att ett beslut skall vara slutligt brukar tolkas så att det inte skall finnas möjlighet att överklaga beslutet genom administrativa besvär, och att möjligheten att pröva beslutet i domstol inte skall påverkas. Även föreskrifter i lag att ett beslut inte skall kunna ifrågasättas i någon rättslig instans har domstolarna vägrat att uppfatta som ett förbud mot att föra talan hos domstol. Domstolarnas utgångspunkt har därvid varit att parlamentet inte kunde ha velat överlämna okontrollerbar makt till något förvaltningsorgan och att förvaltningsbeslut därför måste kunna överprövas av domstol och i förekommande fall kunna underkännas om brott mot legalitetsprincipen föreligger, dvs. om vederbörande förvaltningsmyndighet överskridit sin befogenhet. I praktiken finns det således ingen situation där domstolsprövningen verkligen är avskuren. Föreskrifter om att sådan prövning skall vara avskuren är idag följaktligen ovanliga. Det är däremot vanligt att det i lagar föreskrivs tidsgränser inom vilka den enskilde måste föra talan hos domstol mot ett förvaltningsbeslut. Exempelvis gäller vid planärenden och expropriationer att talan mot ett förvaltningsbeslut måste väckas i domstol inom sex veckor från beslutet. Syftet med detta är att ett förvaltningsbeslut verkligen skall kunna verkställas av myndigheterna utan att man behöver riskera att det senare ifrågasätts.

5 Frankrike

5.1 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Prövning av förvaltningsbeslut ankommer i Frankrike på förvaltningsdomstolar, som är fristående från de allmänna domstolarna. De grundläggande tankarna bakom denna ordning utvecklades för 200 år sedan, under Franska revolutionens tid. Starkt förenklat uttryckt gällde det då att åstadkomma en ordning för överprövning av förvaltningens handlande. Men det framstod också som angeläget att inte anförtro överprövningen åt de allmänna domstolarna, som befarades vara alltför starkt rotade i äldre rättsföreställningar från tiden före revolutionen.[13] Tankarna förverkligades i två steg kring sekelskiftet 1799/1800. Genom konstitutionen år 1799 (22 frimaire an VIII) tillkom *Conseil d'Etat*, som enligt artikel 52 bl.a. skulle

"... résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative."

"... lösa de svårigheter som uppkommer i förvaltningsspörsmål."

Några veckor senare (28 pluviôse an VIII) inrättades genom lagstiftning om territorialorganisationen *conseils de préfecture* vilka skulle handlägga allmänna administrativa tvister på det lokala planet. Både Conseil d'Etat och prefekturorganisationen var led i Napoleons starkt centralistiskt inriktade reorganisation av den franska statsförvaltningen. Tillkomsten av Conseil d'Etat som central institution har betytt utomordentligt mycket för den franska förvaltningsrättens framväxt i allmänhet; rättskipningen av Conseil d'Etat har varit avgörande för utvecklingen av reglerna om *contentieux administratif*, det administrativa tvisteförfarandet, som fortfarande i viktiga avseenden inte är författningsreglerat utan grundar sig

[13] Se André de Laubadère: Traité de droit administratif, 8e éd., tome 1, Paris 1980, s. 401 f. (p. 646).

på rättspraxis av Conseil d'Etat. Conseils de préfecture däremot har endast haft ganska begränsad betydelse för den franska förvaltningsrättsutvecklingen; deras betydelse har i stället legat på det organisatoriska planet i och med att de har kommit att bli föregångare till senare inrättade förvaltningsdomstolar under Conseil d'Etat.

1800-talets Conseil d'Etat var länge i första hand ett rådgivande regeringsorgan, inte en dömande instans. Dess judiciella funktioner blev mera framträdande bland övriga funktioner, sedan en dömande avdelning hade inrättats år 1872, och 1889 klarlades i dess avgörande i målet Cadot, att Conseil d'Etat var *juge de droit commun*, dvs. hade en allmän kompetens att pröva administrativa tvisteärenden som inte enligt särskilt stadgande skulle prövas av ett visst angivet organ.[14]

Conseils de préfecture fanns till 1953 och ombildades då till *tribunaux administratifs*. Huvudsyftet med reformen var att minska antalet mål hos Conseil d'Etat. Till de nya tribunaux överflyttades därför kompetensen att vara juge de droit commun, vilket betydde att administrativa tvisteärenden som huvudregel i första instans skulle prövas av dem och i förekommande fall först i andra instans av Conseil d'Etat. Överflyttningen av mål var emellertid inte total. Åtskilliga målgrupper lämnades kvar hos Conseil d'Etat enligt särskilda föreskrifter.[15]

---

[14] Om Conseil d'Etat: Jean Massot, Jean Marimbet: Le Conseil d'Etat. Notes et Etudes documentaires, nos 4869-70, Paris 1988. Georges Vedel, Pierre Delvolvé: Droit administratif, Tome 2, 12e éd., Paris 1992, s. 74-90 och 127-147. — Avgörandet Cadot, Conseil d'Etat 13 déc. 1889, [Recueil des arrêt du Conseil d'Etat, p. 1148,] se M. Long, P. Weil, G. Raibant: Les grand arrêts de la jurisprudence administrative, 4:e éd., Paris 1965, no 5. — Om formeln "juge de droit commun" se Vedel-Delvolvé a.a. s. 62.

[15] Se t.ex. artikel 2 i décret no 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif i förening med artikel 2 i décret no 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif.

1987 beslutades att ytterligare en instans, *cours administratives d'appel*, skulle inrättas — åter i syfte att minska arbetsbördan för Conseil d'Etat.[16] Dessa nya domstolar skulle utgöra en mellaninstans mellan tribunaux administratifs och Conseil d'Etat.

Efter reformerna 1953 och 1987 kan förvaltningsrättsliga tvister således i förekommande fall tas upp i tre instanser: I första instans kan målet avdömas av en tribunal administratif och efter vadetalan i andra instans prövas av en cour administrative d'appel. Genom talan om kassation, som riktas mot andra instansens dom, kan målet slutligen föras vidare till Conseil d'Etat, som dömer som tredje och sista instans. Det får dock framhållas att särskilda bestämmelser modifierar denna instansordning för många måltyper.[17]

Vilka mål som skall prövas av dessa allmänna förvaltningsdomstolar anges i artikel L 3 i 1953 års Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (i lydelse efter 1987 års reformlagstiftning):

> "Les tribunaux administratifs sont, en premier resort et sous réserve d'appel, juges de droit commun du contentieux administratif.
> Les tribunaux administratifs exercent également une mission de conciliation."

> "Förvaltningsdomstolarna dömer, i första hand och med förbehåll för vadetalan, i förvaltningsrättsliga tvister i allmänhet.
> Förvaltningsdomstolarna tillkommer tillika uppdraget att söka förlikning."

Denna generalklausul ger tribunaux administratifs en *allmän* kompetens att pröva förvaltningsrättstvister, dvs. dessa domstolar skall pröva för-

---

[16] I detta sammanhang kan nämnas att Europadomstolen har kritiserat långa handläggningstider i en tribunal administratif, som ansågs strida mot artikel 6.1 i 1950 års Europakonvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Se Affaire H. contre France, arrêt du 24 octobre 1989, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, série A, vol. 162 A.

[17] Se Georges Vedel, Pierre Delvolvé: Droit administratif, Tome 2, 12e éd., Paris 1992, s. 118-147.

valtningsrättstvister enligt generalklausulen, om det saknas uttryckliga föreskrifter med speciella kompetensnormer.

För Conseil d'Etat finns en motsvarande bestämmelse i artikel 32 i 1945 års ordonnance sur le Conseil d'Etat:[18]

> "Le Conseil d'Etat statuant au contentieux est le juge de droit commun en matière administrative, il statue souverainement sur le recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives; il est juge d'appel des décisions rendues par les juridictions administratives de premier ressort; il connaît des recours en cassation dirigés contre des décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort."

> "Conseil d'Etat dömer som tvisteinstans i förvaltningsärenden i allmänhet; Conseil d'Etat beslutar suveränt när talan förs mot beslut av skilda administrativa organ om upphävande i anledning av maktöverskridande; Conseil d'Etat dömer i anledning av vadetalan mot avgöranden som meddelats av förvaltningsdomstolar i första instans; Conseil d'Etat dömer i anledning av kassationstalan mot avgöranden som meddelats av förvaltningsdomstolar i sista instans."

Speciella kompetensnormer finns exempelvis för skattemål (contentieux fiscal), som inte enligt generalklausulen utan i stället enligt särskilda föreskrifter kan prövas av tribunaux administratifs. Andra speciella kompetensregler finns t.ex. för beslut av Cour des comptes och Cour de discipline budgétaire, som kan överprövas endast av Conseil d'Etat.[19]

En total uteslutning av rättsmedel mot en viss kategori av förvaltningsbeslut anses enligt rättspraxis inte ens kunna föreskrivas i lag. I målet Dame

---

[18] No 45-1708 du 31 juillet 1945. Kompetensen av Conseil d'Etat att såsom första instans pröva administrativa tvister begränsades dock genom 1953 års ovan omnämnda reform; se artikel 1 i décret no 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif.

[19] Se Georges Vedel, Pierre Delvolvé: Droit administratif, Tome 2, 12e éd., Paris 1992, s. 100-103 med hänvisningar till författningstexter och litteratur.

Lamotte[20] har Conseil d'Etat fastslagit att rättsmedlet recours pour excès de pouvoir, talan med påstående att ett maktöverskridande förekommit, ändå kan anföras hos den förvaltningsdomstol som är juge de droit commun, dvs. har allmän behörighet att pröva administrativa tvister.

Talan hos tribunal administratif förutsätter i princip att ett förvaltningsbeslut har fattats (règle de la décision préalable). Innan målet anhängiggörs, kan den enskilda parten som regel begära omprövning hos beslutsmyndigheten (recours gracieux) eller överprövning hos den överordnade myndigheten (recours hiérarchique); men sådan om- eller överprövning utgör normalt inte någon processförutsättning för att talan skall kunna föras hos förvaltningsdomstol.[21]

Talan kan prövas i olika processformer som bestäms genom val av rättsmedel och domstolens beslutsmöjligheter som detta val medför. Som contentieux de pleine jurisdiction betecknas den processform, i vilken domstolen inte bara kan godta eller upphäva det överklagade förvaltningsbeslutet, utan även skulle kunna ändra beslutet eller sätta ett annat i dess ställe. Denna processform kan t.ex. förekomma när det gäller prövning av förvaltningsbeslut rörande miljövårdsåtgärder.[22] Som contentieux de l'annulation betecknas den processform, i vilken det endast gäller frågan om ett förvaltningsbeslut skall upphävas eller inte; den i praktiken viktigaste varianten av talan är i dessa fall det redan nämnda rättsmedlet recours pour excès de pouvoir, alltså talan med påstående att det överklagade beslutet innebär ett maktöverskridande. Det är inte möjligt att här närmare beskriva detta rättsmedel. Som allmän och mycket översiktlig karaktärisering kan dock nämnas att det syftar till legalitetskontroll i mycket vid bemärkelse. Domstolens kontroll omfattar såväl det över-

---

[20] Ministre de l'agriculture c. Dame Lamotte, Conseil d'Etat 17 févr. 1950, [Recueil des arrêt du Conseil d'Etat, p. 110,] se M. Long, P. Weil, G. Raibant: Les grand arrêts de la jurisprudence administrative, 4:e éd., Paris 1965, no 84.

[21] Se Georges Vedel, Pierre Delvolvé: Droit administratif, Tome 2, 12e éd., Paris 1992, s. 28 f. och 154.

[22] Se Georges Vedel, Pierre Delvolvé: Droit administratif, Tome 2, 12e éd., Paris 1992, s. 55.

klagade beslutets formella element som dess materiella innehåll. Vad gäller formella element är domstolskontrollen oinskränkt. Vad gäller det materiella innehållet kan kontrollinriktningen och kontrollintensiteten variera beroende på utformningen av de normer som ligger till grund för det överklagade beslutet. Väsentligt härvidlag är i vilken omfattning förvaltningen har utrymme för diskretionära överväganden enligt de normer som skall iakttas vid beslutet.[23]

5.2 Talan hos domstol vid myndighets passivitet

En enskild sökande kan eventuellt få en domstolsprövning till stånd även när förvaltningsmyndigheten dröjer med eller helt underlåter att ta ställning till en inkommen ansökan. Den franska regleringen tar sin utgångspunkt i tanken att talan hos förvaltningsdomstol, tribunal administratif, skall syfta till en överprövning av ett förvaltningsbeslut. Den förutsätter därför att ett förvaltningsbeslut har fattats, och överprövningsreglerna är skrivna så att ett existerande förvaltningsbeslut skall göras till föremål för överprövningen. Underlåter vederbörande förvaltningsmyndighet att fatta det begärda förvaltningsbeslutet, finns inget beslut som skulle kunna överprövas, och de vanliga överprövningsreglerna kan inte tillämpas. En tänkbar utväg ur denna situation vore att låta förvaltningsdomstolen tvinga fram ett beslut. I fransk rätt har man inte gått denna väg utan *fingerar* i stället efter viss tid att ett beslut med visst innehåll har fattats. Detta fingerade beslut läggs sedan till grund för överprövningen. Huvudregeln är att förvaltningens *tystnad* i anledning av en inkommen begäran skall uppfattas som implicit avslagsbeslut efter (som regel) fyra månader, och att talan kan föras mot detta fingerade avslagsbeslut hos förvaltningsdomstol enligt generalklausulen om domstolsprövning av förvaltningsbeslut eller enligt de speciella regler, som eventuellt finns för den aktuella beslutstypen.

Fransk rätt har möjliggjort sådan passivitetstalan sedan 1864. Till en början, på 1800-talet, var den tillåten i speciella författningsreglerade fall.

---

[23] Se Georges Vedel, Pierre Delvolvé: Droit administratif, Tome 2, 12e éd., Paris 1992, s. 240-361.

År 1900 utvidgades denna reglering, och ett generellt stadgande infördes.[24] Regleringens ordalydelse har sedan dess ändrats några gånger. Den nu gällande formuleringen går tillbaka på ett dekret år 1965.[25] Ur detta dekret överflyttades generalklausulen till andra stycket i artikel R. 102 Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Denna generalklausul har följande lydelse:[26]

> "Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet."
>
> "Tystnad som iakttagits på en ansökan av den behöriga myndigheten under mer än fyra månader skall anses utgöra avslag."

Det finns specialstadganden, som för viss förvaltningsverksamhet modifierar denna generella reglering i olika avseenden. Således förekommer det att fiktionen ges en annan innebörd. T.ex. när det gäller vissa auktorisations-, plan- och byggärenden fingeras förvaltningens tystnad utgöra ett implicit *bifalls*beslut.[27] Leder passivitet till en bifallsfiktion modifieras även rekvisiten för och behovet av rättsskydd mot myndighets passivitet. Något behov av rättsskydd finns i sådana fall som regel inte för sökanden, men rättsskyddsbehov kan bli aktuella för tredje man, som är berörd av de rättsverkningar som fiktionen kan medföra.

Talan mot fingerade (avslags- och bifalls-)beslut kan som regel föras med samma rättsmedel som talan mot verkligen fattade beslut, och mål angående fingerade beslut handläggs av förvaltningsdomstolarna i princip på samma sätt som mål angående verkligen fattade beslut. Handläggningen av mål angående fingerade beslut vållar emellertid ett särskilt problem såtillvida, som domstolen i regel inte kan utgå från det underlag som ett

---

[24] Se närmare om den historiska utvecklingen J.-M. Auby, R. Drago: Traité de contentieux administratif, Tome III, Paris 1962, nos 1261, 1274.

[25] Se andra stycket i artikel 1 i Décret no 65-29 du 11 janvier 1965.

[26] I lydelse enligt Décret no 89-641 du 7 septembre 1989.

[27] Se närmare Georges Vedel, Pierre Delvolvé: Droit administratif. 12e éd. Paris 1992. Tome 1, s. 289 f., och tome 2, s. 152 f.

verkligen fattat beslut jämte bakomliggande utredning innebär. Detta problem är dock mycket gammalt. Före 1978 fanns ingen generell rätt att få tillgång till förvaltningens akter,[28] och först 1979 infördes en generell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att motivera sina beslut.[29] Förvaltningsdomstolsprövningen fick därför många gånger ske på ofullständigt underlag. Problemet löses traditionellt genom åberops- och bevisbörderegler, som medger att förvaltningsdomstolar avgör mål även om någon parts förebringande inte är fullständigt i något avseende. Dessa åberops- och bevisbörderegler kan inte beskrivas här. Men reglernas existens understryker att förvaltningsdomstolar vid förvaltningens passivitet inte vare sig övertar förvaltningens uppgifter eller tvingar förvaltningen till aktivitet, utan tillämpar besvärsprövningens vanliga instrument.

[28] Numera finns offentlighetsregler i loi no 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

[29] Loi no 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

6 Österrike

6.1 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Prövning av förvaltningsbeslut ankommer i Österrike på dels *Verwaltungsgerichtshof*, Österrikes enda förvaltningsdomstol, dels *Verfassungsgerichtshof*, Österrikes författningsdomstol.

Denna nu gällande ordning tillkom efter Första världskriget och Österrike-Ungerns sönderfall, men är i sak betydligt äldre. I allt väsentligt infördes den redan genom 1867 års decemberförfattning. Bland de statsgrundlagar, som då antogs, fanns en grundlag om medborgarnas allmänna rättigheter och såsom komplement till denna dels en grundlag om inrättande av en *Reichsgericht*, riksdomstol, med uppgift att utöva kontrollen över förvaltningen och dennas iakttagande av medborgarnas politiska rättigheter, dels en grundlag om domarmakten. I denna sistnämnda statsgrundlag meddelades föreskrifter om domstolarnas oberoende ställning och om vissa organisatoriska principer för domstolsorganisationen; dessutom stadgades i denna grundlag att en Verwaltungsgerichtshof skulle inrättas. Domstolen inrättades nio år senare, år 1875.

Rättskipningskonceptet bakom 1867 års Reichsgericht och 1875 års Verwaltungsgerichtshof bibehölls i allt väsentligt i den författning för Deutschösterreich, som utarbetades 1920.[30] Förändringarna var relativt små, när det gällde organisationen och kompetensen av Verwaltungsgerichtshof. Beträffande Reichsgericht blev förändringarna större med tanke på att 1920 års författning stadfäste övergången från konstitutionell

[30] Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz). Författningen var inte kraft under åren 1933 (respektive 1938) till 1945.

monarki till parlamentarisk republik; förändringen accentuerades genom namnändringen till *Verfassungsgerichtshof*.

De grundläggande reglerna för prövning av förvaltningsbeslut genom Verwaltungsgerichtshof och Verfassungsgerichtshof finns i artiklarna 129, 130 och 144 första stycket i 1920 års federala författningslag:

"Artikel 129
Zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung sind die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern und der Verwaltungsgerichtshof in Wien berufen.

Artikel 130
(1) Der Verwaltungsgerichtshof erkennt über Beschwerden, womit
a) Rechtswidrigkeit von Bescheiden der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate oder
b) Verletzung der Entscheidungspflicht der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate
behauptet wird. Der Verwaltungsgerichtshof erkennt außerdem über Beschwerden gegen Weisungen gemäß Art. 81 a Abs. 4.
(2) Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, soweit die Gesetzgebung von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörde absieht und die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde selbst überläßt, die Behörde aber von diesem freien Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.

Artikel 144
(1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate, soweit der Beschwerdeführer durch den Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Beschwerde kann erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden."

"Artikel 129
Kallade att säkerställa hela den offentliga förvaltningens lagenliga handlande är de oberoende förvaltningssenaterna i delstaterna och förvaltningsdomstolen i Wien.

Artikel 130
(1) Förvaltningsdomstolen beslutar angående besvär, i vilka påstås

a) att beslut är rättsstridigt som fattats av förvaltningsmyndighet inklusive oberoende förvaltningssenat eller
b) att beslutsskyldighet åsidosatts av förvaltningsmyndighet inklusive oberoende förvaltningssenat.
Förvaltningsdomstolen beslutar även angående besvär mot direktiv enligt artikel 81 a fjärde stycket.
(2) Rättsstridighet föreligger inte i den mån lagstiftaren har avstått från att bindande reglera förvaltningsmyndighetens handlande och åt myndigheten själv överlåtit att utforma sitt handlande samt i den mån myndigheten har begagnat detta fria skön i enlighet med lagen.

Artikel 144
(1) Författningsdomstolen beslutar angående besvär mot beslut, som fattats av förvaltningsmyndighet inklusive oberoende förvaltningssenat, i den mån klaganden påstår att han genom beslutet har kränkts i någon rättighet, som har garanterats i grundlag, eller att någon hans rätt har kränkts på grund av tillämpning av lagstridig förordning, av grundlagsstridig lag eller av rättsstridigt statsfördrag."

Av dessa bestämmelser framgår att Österrikes domstolskontroll av förvaltningen sker centraliserat och i endast en instans. Denna fokusering på en enda instans och två domstolar har naturligt nog medfört en mycket hård arbetsbelastning för de båda domstolarna. Ett medel att begränsa måltillströmningen till förvaltnings- och författningsdomstolen har traditionellt varit att föreskriva *förvaltningsintern omprövning*, innan besvär får anföras mot ett förvaltningsbeslut hos någon av dessa domstolar. Sådan omprövning sker — enligt vad som föreskrivs i allmänna förvaltningsförfarandelagen i 1991 års lydelse (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 - AVG) — som regel två gånger: Vanligtvis skall först beslutsmyndigheten ompröva sitt överklagade beslut (§ 64 a AVG). Leder denna omprövning inte till någon ändring eller är klaganden inte nöjd med en beslutad ändring, går ärendet vidare till den myndighet som är överordnad beslutsmyndigheten. Denna överordnade myndighet genomför en förnyad prövning av hela ärendet och fattar ett slutligt beslut i ärendet som fullt ut kan ändra eller ersätta den första instansens beslut (§ 66 AVG). Först mot denna förvaltningsmyndighets slutliga beslut kan talan föras hos förvaltnings- eller författningsdomstolen.

Vikten av den förnyade prövningen inom förvaltningsorganisationen underströks genom en förfarandereform år 1988: Då möjliggjordes de i

artikel 129 omnämnda oberoende förvaltningssenaterna. Senaterna har senare inrättats genom delstatslagstiftning på grundval av bestämmelser i artiklarna 129 a och b i 1920 års författningslag, och deras förfarande regleras enhetligt för hela Österrike i §§ 67 a-g AVG. Senaternas uppgift är att i stället för och liksom överordnade förvaltningsmyndigheter på nytt pröva överklagade förvaltningsbeslut som fattats (och i förekommande fall omprövats) av första instansens förvaltningsmyndigheter. Senaternas prövning har emellertid inte generellt, utan endast på vissa områden ersatt prövning genom en överordnad myndighet; deras kompetens är därför inte reglerad i en generalklausul utan enumerativt bestämd (§ 67 a AVG). Liksom överordnade förvaltningsmyndigheter kan senaterna vid bifall till anförda besvär upphäva det överklagade beslutet och eventuellt återförvisa ärendet till första instans; senaterna kan även ändra det överklagade beslutet eller ersätta det med ett annat (§ 66 AVG). Senaterna utgör således inte en kassations- utan en reformationsinstans. I förvaltningsorganisationen har senaterna en speciell ställning såtillvida som andra myndigheter — överordnade såväl som sidoordnade — saknar direktivrätt angående prövningsverksamheten. Denna särställning har dock inte medfört att senaterna klassificerats som domstolsliknande organ, dvs. som organ vilka mera liknar domstolar än allmänna förvaltningsmyndigheter; deras status som förvaltningsmyndigheter ifrågasätts inte utan accentueras t.o.m. genom formuleringen som återkommer i artiklarna 130 och 144 i 1920 års författningslag: "... Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate ...", "... förvaltningsmyndighet inklusive oberoende förvaltningssenat ...". Syftet med 1988 års reformlagstiftning om oberoende förvaltningssenater var att åstadkomma en mera kvalificerad förnyad prövning inom förvaltningsorganisationen. Reformen skulle både nedbringa antalet mål i förvaltnings- eller författningsdomstolen och höja kvaliteten på underlaget för dessa domstolars arbete. I och med att senaterna således inte är (förvaltnings-)domstolar torde deras organisation och verksamhet här inte behöva behandlas närmare.[31]

---

[31] För utförliga framställningar se Robert Walter, Heinz Mayer: Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 7. Aufl., Wien 1992, Randnummer 927/1-14, och Robert Walter, Heinz Mayer: Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts, 5. Aufl., Wien 1991, Randnummer 548/1-26.

Som framgår av de ovan återgivna artiklarna 129 och 130 å ena sidan och artikel 144 å andra sidan är förvaltningsrättskipningen uppdelad mellan förvaltningsdomstolen och författningsdomstolen.

Förvaltningsdomstolen har en generell prövningskompetens som syftar till en allmän laglighetskontroll av förvaltningsmyndigheters aktivitet eller passivitet.[32] Undantag förekommer och regleras i artikel 133 i 1920 års federala författningslag: Ett undantag gäller enligt artikelns punkt 3 för patentärenden och ett annat enligt punkten 4 för ärenden, i vilka det slutliga ställningstagandet ankommer på en kollegialt beslutande förvaltningsmyndighet med oberoende ställning under förutsättning att en domare medverkar i beslutet. Av sådana myndigheter finns ett fåtal på federal nivå och något fler på delstatsnivå. Som exempel från den federala nivån kan nämnas Berufungskommission für Heimarbeit enligt lagstiftning från 1961, Kleinrentnerkommission enligt lagstiftning från 1929/1930 och vissa disciplinmyndigheter för advokater och läkare; på delstatsnivån förekommer sådana kollegialmyndigheter främst på jordförvärvslagstiftningens område.[33]

Författningsdomstolens prövningskompetens är specialiserad: domstolens prövning skall garantera efterlevnaden av grundläggande fri- och rättigheter. Bestäms rättens kompetens på detta sätt, uppkommer frågan, om båda domstolarna skall kunna pröva samma ärende. Denna fråga besvaras i artikel 133 punkt 1 i 1920 års federala författningslag därhän att ärenden, som faller inom författningsdomstolens kompetens, skall vara

---

[32] Det tredje fallet, talan mot direktiv enligt artikel 81 a fjärde stycket, avser direktiv som en överordnad myndighet kan rikta till kollegier vid skolmyndigheter. Situationen är mycket speciell och torde inte behöva behandlas här. Se om den Robert Walter, Heinz Mayer: Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 7. Aufl., Wien 1992, Randnummer 965.

[33] Se i övrigt Hans R. Klecatzky, Theo Öhlinger: Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, Wien 1984, s. 62-65. Se också punkt 95 i Europadomstolens första Ringeisen-fall, Affaire Ringeisen, arrêt du 16 juillet 1971, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, série A [vol. 13], med hänvisningar till punkt 24 i det första avgörandet i Affaire Neumeister, arrêt du 27 juin 1968, série A [vol. 8], och punkt 78 i det första avgörandet i Affaire De Wilde, Ooms et Versyp, arrêt du 18 juin 1971, série A [vol. 12]. Se även Robert Walter, Heinz Mayer: Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 7. Aufl., Wien 1992, Randnummer 698 f., 1480. Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Wien, New York 1987, s. 94, 340, 345.

undantagna från förvaltningsdomstolens kompetens. Trots denna bestämmelse kan gränsen mellan författnings- och förvaltningsdomstolens arbetsområden inte alltid anges klart. Gränsdragningen har vållat problem sedan 1800-talet, och antalet prejudikat i avgränsningsfrågor är stort.[34]

Syftet med förvaltningsdomstolens kontroll är — som framgår av artikel 129 — att i enskilt fall säkerställa lagenligt handlande av förvaltningsmyndigheter. Beroende på om en enskild klagande vänder sig mot förvaltningsmyndighets beslut eller mot förvaltningsmyndighets passivitet, är förvaltningsdomstolens kontroll mer eller mindre omfattande. Detaljerna framgår av processrättsnormerna för förvaltningsdomstolen som är kodifierade främst i Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, den för förvaltningsdomstolen gällande organisations- och processlagen, och i förvaltningsdomstolens arbetsordning den 20 januari 1965.

Vänder sig klaganden mot ett förvaltningsbeslut, skall förvaltningsdomstolen genomföra en kontroll av beslutet, som är inriktad på rättsfrågor. Faktautredning sker som regel inte i förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen är bunden av de utredningsresultat, som redovisas i det överklagade förvaltningsbeslutet, men rätten är oförhindrad, att granska utredningens fullständighet och bevisvärderingen i beslutet, och vid brister eller felaktigheter kan rätten återförvisa ärendet (§ 41 Verwaltungsgerichtshofgesetz). Om förvaltningsdomstolens kontroll ger vid handen att besvären skall bifallas, skall det överklagade beslutet upphävas och i förekommande fall ärendet återförvisas till förvaltningsmyndigheten (§ 42 Abs. 1-3 Verwaltungsgerichtshofgesetz). Förvaltningsdomstolens kontroll av förvaltningsbeslut är således kassatorisk, inte reformatorisk.

Syftet med *författningsdomstolens kontroll* är ett annat än med förvaltningsdomstolens: Som framgår av artikel 144 i 1920 års federala författningslag skall författningsdomstolens kontroll hindra att kränkningar av *grundläggande fri- och rättigheter* orsakas genom förvaltningsbeslut. Hur denna kontroll skall gå till regleras närmare i processrättsnormerna

---

[34] Se Hans R. Klecatzky, Theo Öhlinger: Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, Wien 1984, s. 55 med ytterligare hänvisningar.

för författningsdomstolen som är kodifierade främst i §§ 82-88 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 och domstolens arbetsordning av den 3 oktober 1946. Författningsdomstolskontrollen har således en helt annan inriktning och utformning än förvaltningsdomstolens kontroll. Detaljer torde här inte behöva beskrivas, men nämnas kan att prövningen inte är formellt inskränkt till rättsfrågor på grundval av de fakta, som den beslutande förvaltningsmyndigheten har redovisat i sitt beslut. Författningsdomstolens prövning skall inte heller utmynna i ett ställningstagande, om det överklagade förvaltningsbeslutet skall upphävas eller inte. Författningsdomstolen skall i stället avgöra, om en kränkning av i grundlag garanterad fri- eller rättighet har förekommit eller om klagandens rätt har kränkts på grund av tillämpning av lagstridig förordning, av grundlagsstridig lag eller av rättsstridigt statsfördrag. Bifaller författningsdomstolen besvär och uttalar den, att en sådan kränkning föreligger, är vederbörande förvaltningsmyndighet skyldig att i det enskilda fallet utan dröjsmål och med alla till buds stående medel åstadkomma ett rättsläge som överensstämmer med vad författningsdomstolen har uttalat (§ 87 Verfassungsgerichtshofgesetz). Det ankommer alltså på förvaltningsmyndigheten att dra slutsatser ur författningsdomstolens beslut och att vidta erforderliga åtgärder. (Men sådana åtgärder och även underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder kan naturligtvis i sin tur angripas med allmänna rättsmedel och åter kontrolleras av förvaltnings- eller författningsdomstolen.)

6.2 Talan hos domstol vid myndighets passivitet

Vänder sig klaganden mot passivitet, ger österrikisk rätt rättsskydd mot passivitet på en annan väg än den tidigare beskrivna franska rätten. Rättsskyddet ges inte genom att ett besvärsprövningsförfarande ersätter ett vanligt förvaltningsförfarande, utan rättsskydd ges i princip genom att handläggningen och beslutsskyldigheten överflyttas först till en överordnad myndighet, i den mån en sådan finns, och sedan — i sista hand — till domstol, dvs. Verwaltungsgerichtshof.

Utgångspunkten för den österrikiska regleringen är ett stadgande i § 73 i allmänna förvaltningsförfarandelagen i 1991 års lydelse (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, AVG), som föreskriver en allmän skyldighet för vederbörande förvaltningsmyndighet att i slutligt beslut ta ställning till parts ansökan; beslutet skall meddelas utan onödigt dröjsmål, dock senast sex månader sedan ansökningen har gjorts. Kortare eller längre frister förekommer för speciella ärenden.[35] Om ett slutligt beslut inte delges parten eller avkunnas inom denna frist, kan parten fullfölja sin ansökan mot myndighetens passivitet genom att hos den myndighet, som är överordnad beslutsmyndigheten, yrka att beslutskompetensen skall övergå till denna överordnade myndighet. Tillvägagångssättet regleras i första till tredje stycket av § 73 AVG:

"(1) Die Behörden sind verpflichtet, wenn in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt ist, über Anträge von Parteien (§ 8) und Berufungen ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach deren Einlangen den Bescheid zu erlassen.
(2) Wird der Bescheid der Partei nicht innerhalb dieser Frist zugestellt, so geht auf ihren schriftlichen Antrag die Zuständigkeit zur Entscheidung auf die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde, wenn aber gegen die ausständige Entscheidung die Berufung an den unabhängigen Verwaltungssenat vorgesehen ist, auf diesen über. Ein solcher Antrag ist unmittelbar bei der Oberbehörde (beim unabhängigen Verwaltungssenat) einzubringen. Der Antrag ist abzuweisen, wenn die Verzögerung nicht ausschließlich auf ein Verschulden der Behörde zurückzuführen ist.
(3) Für die Oberbehörde (den unabhängigen Verwaltungssenat) beginnt die in Abs. 1 bezeichnete Frist mit dem Tag des Einlangens des Antrages zu laufen."

"(1) Myndigheterna är skyldiga, när annat inte stadgas i förvaltningsföreskrifterna, att fatta slutligt beslut angående parts (§ 8) ansökan eller besvär utan onödigt dröjsmål, dock senast sex månader efter den tidpunkt då ansökningen eller besvären inkom.
(2) Om beslutet inte delges parten inom denna frist, övergår på dennas skriftliga framställning beslutskompetensen till vederbörande överordnade fackmyndighet eller, om talan mot det underlåtna beslutet skulle ha fått föras hos oberoende förvaltningssenat, till denna senat.

---

[35] Se t.ex. tre månader enligt § 21 Paßgesetz, passlagen, och ett år enligt § 117 andra stycket Wasserrechtsgesetz, vattenrättslagen.

> En sådan framställning skall göras direkt hos den överordnade myndigheten (hos den oberoende förvaltningssenaten). Framställningen skall avslås, om dröjsmålet inte enbart har sin grund i myndighetens vållande.
> (3) För den överordnade myndigheten (den oberoende förvaltningssenaten) börjar den i första stycket angivna fristen på den dag, på vilken framställningen inkommer."

Den överordnade myndigheten skall sedan handlägga ärendet i stället för den passiva förvaltningsmyndigheten och liksom denna.

Har ärendet nått den högsta förvaltningsinstansen och skulle denna högsta förvaltningsmyndighet förhålla sig passiv, får den enskilde vända sig till Verwaltungsgerichtshof. Det rättsmedel, som står till buds i sådana fall, *Säumnisbeschwerde*, tredskobesvär, är grundlagsfäst. Den grundläggande bestämmelsen finns i första punkten i artikel 132 i 1920 års federala författningslag, Bundes-Verfassungsgesetz:

> "Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate kann erheben, wer im Verwaltungsverfahren als Partei zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt war."
>
> "Den, som i egenskap av part kunde göra gällande en rätt till ett slutligt beslut i förvaltningsförfarandet, får anföra besvär i anledning av åsidosättande av den skyldighet att fatta slutligt beslut, vilken ankommer på förvaltningsmyndighet inklusive oberoende förvaltningssenat."

Denna allmänt hållna grundregel konkretiseras något i § 27 Verwaltungsgerichtshofgesetz:

> "Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht (Säumnisbeschwerde) nach Art. 132 B-VG kann erst erhoben werden, wenn die oberste Behörde, die im Verwaltungsverfahren, sei es im Instanzenzug, sei es im Weg eines Antrages auf Übergang der Entscheidungspflicht, bzw. der unabhängige Verwaltungssenat, der nach Erschöpfung des Instanzenzuges, sei es durch Berufung oder im Weg eines Antrages auf Übergang der Entscheidungspflicht, angerufen werden konnte, von einer Partei angerufen worden ist und nicht binnen sechs Monaten in der Sache entschieden hat. Die Frist läuft von dem Tag, an dem der

Antrag auf Sachentscheidung bei der Stelle eingelangt ist, bei der er einzubringen war."

"Besvär i anledning av åsidosättande av skyldighet att fatta slutligt beslut (tredskobesvär) enligt artikel 132 i den federala författningslagen får anföras först, när part har hänvänt sig till den högsta förvaltningsmyndigheten, till vilken hänvändelse kunde ske vare sig enligt instansordningen eller efter ansökan om övergång av beslutsskyldigheten, eller till den oberoende förvaltningssenaten, till vilken hänvändelse kunde ske vare sig efter besvär eller efter ansökan om övergång av beslutsskyldigheten, och slutligt beslut om saken inte har fattats inom sex månader. Fristen börjar på den dag, på vilken ansökan om beslut angående saken inkom till den myndighet, hos vilken ansökningen skulle anhängiggöras."

Tredskobesvär får alltså anföras hos förvaltningsdomstolen först, när den högsta förvaltningsmyndigheten har varit passiv i sex månader. Har besvär, som uppfyller dessa rekvisit, inkommit till förvaltningsdomstolen, börjar rätten emellertid inte genast med att i förvaltningsmyndighetens ställe pröva klagandens begäran i sak, utan den passiva myndigheten skall få ytterligare ett tillfälle att agera i saken. Detta sker genom att besvären delges den svarande myndigheten med ett föreläggande att fatta ett slutligt beslut inom en viss frist, som får vara högst tre månader, eller att ange godtagbara skäl för sin passivitet. Myndigheten får begära fristförlängning. Rätten kan förlänga fristen en gång, men denna förlängning kan anpassas helt till omständigheterna i målet; någon gräns i tiden finns inte föreskriven för förlängningen. Fattar myndigheten ett slutligt beslut inom den förelagda och eventuellt förlängda fristen, vidtar förvaltningsdomstolen inga ytterligare handläggningsåtgärder, utan tredskobesvären avskrivs. Denna procedur är fastlagd i § 36 andra stycket Verwaltungsgerichtshofgesetz:

"Bei Säumnisbeschwerden nach Art. 132 B-VG ist der belangten Behörde aufzutragen, innerhalb einer Frist bis zu drei Monaten den Bescheid zu erlassen und eine Abschrift des Bescheides dem Verwaltungsgerichtshof vorzulegen oder anzugeben, warum eine Verletzung der Entscheidungspflicht nicht vorliegt. Die Frist kann einmal verlängert werden, wenn die Verwaltungsbehörde das Vorliegen von in der Sache gelegenen Gründen nachzuweisen vermag, die eine fristgerechte Erlassung des Bescheides unmöglich machen. Wird der

> Bescheid fristgerecht erlassen, so ist das Verfahren über die Säumnisbeschwerde einzustellen."
>
> "Vid tredskobesvär enligt artikel 132 i den federala författningslagen skall åt den svarande myndigheten uppdras att inom tre månader fatta det slutliga beslutet och att inge en avskrift av beslutet till förvaltningsdomstolen eller att ange, varför något brott mot skyldigheten att fatta ett slutligt beslut inte föreligger. Fristen kan förlängas en gång, om förvaltningsmyndigheten förmår visa att sådana sakliga skäl föreligger, som omöjliggör att ett slutligt fattas inom fristen. Fattas ett slutligt beslut inom fristen, skall förfarandet angående tredskobesvären avskrivas."

Är det däremot så att förvaltningsmyndigheten förblir passiv, måste förvaltningsdomstolen pröva den klagandes begäran i sak. Denna prövning skall inledas med en utredning av fakta i målet (§ 41 andra stycket Verwaltungsgerichtshofgesetz). Rätten saknar emellertid, till skillnad från förvaltningen, egna utredningsresurser och får därför, i den mån det behövs, begära handräckning från förvaltningen och även från andra domstolar enligt § 36 nionde stycket Verwaltungsgerichtshofgesetz:

> "In den Fällen des Art. 132 B-VG kann der Verwaltungsgerichtshof das zur Feststellung des maßgebenden Sachverhaltes erforderliche Ermittlungsverfahren durch die von ihm selbst zu bestimmende Gerichts- oder Verwaltungsbehörde durchführen oder ergänzen lassen."
>
> "I mål enligt artikel 132 i den federala författningslagen får förvaltningsdomstolen låta genomföra eller komplettera utredning, som är nödvändig för att fastställa relevanta omständigheter, genom domstol eller förvaltningsmyndighet som rätten bestämmer."

Det är dock inte alltid erforderligt att förvaltningsdomstolen gör en fullständig utredning av saken för att få underlag för ett fullständigt ställningstagande till klagandens begäran. Om rätten finner det lämpligt, får utredningen och ställningstagandet begränsas till enskilda relevanta rättsfrågor, och rätten kan en sista gång ge förvaltningen tillfälle att överta ärendet och att fortsätta handläggningen. Först om denna väg inte heller är gångbar, måste förvaltningsdomstolen avgöra saken i full omfattning — liksom vederbörande förvaltningsmyndighet, dvs. rätten skall i sådana fall liksom förvaltningen ta ställning till alla eventuellt relevanta lämplighets-

och skälighetsaspekter. Detta framgår av § 42 fjärde stycket Verwaltungsgerichtshofgesetz:

> "In den Fällen des Art. 132 B-VG kann der Verwaltungsgerichtshof sein Erkenntnis vorerst auf die Entscheidung einzelner maßgebender Rechtsfragen beschränken und der Behörde auftragen, den versäumten Bescheid unter Zugrundelegung der hiemit festgelegten Rechtsanschauung binnen bestimmter, acht Wochen nicht übersteigender Frist zu erlassen. Macht der Verwaltungsgerichtshof von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch oder kommt die belangte Behörde dem Auftrag nicht nach, so entscheidet er über die Säumnisbeschwerde durch Erkenntnis in der Sache selbst, wobei er auch das sonst der Verwaltungsbehörde zustehende freie Ermessen handhabt."

> "I mål enligt artikel 132 i den federala författningslagen får förvaltningsdomstolen till en början inskränka sitt beslut till att avgöra enskilda relevanta rättsfrågor och uppdra åt myndigheten, att fatta det försummade slutliga beslutet på grundval av den således angivna rättsuppfattningen inom en angiven frist, som icke får överstiga åtta veckor. Om förvaltningsdomstolen inte begagnar sig av denna möjlighet eller om den svarande myndigheten inte efterkommer uppdraget, avgör rätten målet angående tredskobesvär genom dom om saken, varvid rätten utövar det fria skön, som eljest ankommer på förvaltningsmyndigheten."

Tredskobesvärsmål är inte ovanliga vid Österrikes förvaltningsdomstol. I mer än 99 procent av målen behöver rätten dock inte vidta andra åtgärder än att enligt § 36 andra stycket Verwaltungsgerichtshofgesetz förelägga vederbörande förvaltningsmyndighet att inom viss angiven tid avgöra förvaltningsärendet. Som regel fattar förvaltningsmyndigheten ett slutligt beslut inom den av domstolen utsatta fristen. Rätten kan då avskriva tredskobesvären. Endast i mindre än 1 procent av fallen är det nödvändigt att förvaltningsdomstolen själv avgör förvaltningsärendet genom dom.

Detaljerade siffror framgår av den följande tabellen.

	1991	1992	1993
Anförda rättsmedel			
Besvär samt ansökningar om resning och återställande av försutten tid och om normprövning, totalt	4 709	6 257	6 990
därav tredskobesvär	399	1 001	768
Slutligt avgjorda mål och ärenden			
Totalt avgjorda	4 860	5 715	5 290
därav[36] genom dom	4 795	3 580	3 460
dom i *tredskobesvärsmål*	47	27	49
slutligt beslut	—	686	734
avskrivningsbeslut	—	1 422	1 037

Källa: Geschäftsausweise des Verwaltungsberichtshofes über die Zeit vom 1.1.1991-31.12.1993

[36] För 1991 redovisas inte separata siffror för avgöranden genom slutligt beslut och avskrivningsbeslut.

7 Tyskland

7.1 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Tysklands regelsystem för domstolsprövning av förvaltningsbeslut skapades i allt väsentligt under efterkrigstiden. Utgångspunkten bildade delstaternas rättsskyddssystem och domstolsorganisationer, vilka delvis byggde på idéer och traditioner från det Tysk-romerska rikets tid, men hade genomgått åtskilliga förändringar under och efter den stora diskussionen om rättsstaten, som ägde rum på 1800-talet. 1877 hade en enhetlig organisation införts för de allmänna domstolarna i Tyska rikets alla delstater, men rättsläget var utomordentligt splittrat, när det gällde förvaltningsrättskipningen, och förblev så till 1940-talet. Under denna tid tillkom ett antal förvaltningsdomstolar dels på delstatsnivå, dels på det federala planet. Alla dessa förvaltningsdomstolars kompetens var enumerativt bestämd; såsom exempel kan nämnas delstaten Preußens allmänna förvaltningsdomstolar ar (Bezirksverwaltungsgerichte och Oberverwaltungsgericht, 1872 respektive 1875) och Tyska rikets skattedomstolar (Finanzgerichte och Reichsfinanzhof, 1918). I övrigt ankom överprövning av förvaltningsbeslut i betydande omfattning på domstolsliknande organ med osäker status.

Regleringen av förvaltningsdomstolarnas kompetens och förfarande varierade starkt dels från delstat till delstat, dels inom de delstater som hade inrättat förvaltningsdomstolar från domstol till domstol. En övergripande konsensus om grundläggande förvaltningsrättsliga förfarandeprinciper utvecklades först efter sekelskiftet. De då relativt nyligen reformerade tviste- och brottmålsprocesserna var därvid naturliga riktmärken liksom även den franska förvaltningsprocessen. Som ett exempel på intryck hämtade från den franska rättsordningen kan nämnas reglerna om passivitetstalan: Bestämmelser om passivitetstalan infördes i Tyskland på några speciella förvaltningsrättsområden under 1920-talet, och utgångs-

punkten för regleringen var den franska erfarenheten att det var påkallat att ge rättsskydd mot förvaltningsmyndighets passivitet.

Utvecklingen av mera enhetliga förvaltningsprocessuella regler avstannade emellertid under 1930-talet, och 1939 avskaffades stora delar av den befintliga förvaltningsrättskipningen med motiveringen att förvaltningsorganisationen skulle förenklas.

Förvaltningsdomstolar etablerades åter efter Andra världskrigets slut år 1945, men detta skedde bara i de tre västmakternas ockupationszonerna. Grundvalen för förvaltningsdomstolarnas organisation och arbete blev till en början föreskrifter som utfärdades av de olika ockupationsmakterna för respektive ockupationszon. Föreskrifterna utgick i skiftande omfattning från äldre tysk förvaltningsrätt och i övrigt från rättsgrundsatser som de olika ockupationsmakterna hämtade från sin nationella rätt, alltså från fransk, engelsk och amerikansk rätt. Skillnaderna blev därför tydliga mellan ockupationszonerna vad gäller både organisation av och processen i förvaltningsdomstolarna, och det fanns således inte någon enhetlig förvaltningsdomstolsorganisation i Tyskland, när grundlagen skulle utarbetas 1948/49. Allmän enighet rådde, att förvaltningsdomstolar skulle bibehållas, men det var politiskt omtvistat, om en enhetlig organisationsmodell skulle väljas och hur den i förekommande fall skulle vara konstruerad. Tidiga grundlagsutkast, som skulle återställa rättstillståndet före 1933, föranledde interventioner från Västmakternas militärguvernörer, som med eftertryck krävde att den nya författningen skulle sörja för oberoende domstolar för bl.a. bevarande av enskilda personers civila rättigheter och frihet.[37] Grundlagens lösning blev därför att en ny, för hela Förbundsrepubliken Tyskland enhetlig organisation av förvaltningsdomstolar skulle skapas och att dessa domstolar skulle få en vidsträckt kompetens.

---

[37] Se redogörelsen i anslutning till grundlagens artiklar 19 fjärde stycket och 96 (i ursprunglig lydelse) i materialsammanställningen av Klaus-Berto v. Doemming, Rudolf Werner Füsslein, Werner Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 1, Tübingen 1951, s. 183-186 och 707-715. Se i övrigt punkt e) i militärguvernörernas memorandum den 22 november 1948 och punkt 6 i deras memorandum den 2 mars 1949, återgivna av Ernst Rudolf Huber: Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit Band 2, Tübingen 1951, s. 208-214.

Den bärande grundtanken för dessa reformplaner angavs genom att man i 1949 års (ursprungligen väst-)tyska grundlag, Grundgesetz, bland de inledande grundrättighetsbestämmelser intog ett stadgande om *enskilda personers rätt till domstolsprövning* av sådant det allmännas handlande som berör dem. Huvudregeln finns i artikel 19 fjärde stycket första och andra punkten:

> "Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben."
>
> "Blir någon kränkt i sina rättigheter av den offentliga makten, står vägen till domstol öppen för honom. Om annan domstol icke är behörig, skall prövning ske i de allmänna domstolarna."

Bestämmelsen fastslog att en domstolsprövning generellt skulle kunna påkallas och utpekade de allmänna domstolarna som rätt forum, när ett specialforum saknades. Syftet med bestämmelsen var dock inte att generellt låta de allmänna domstolarna överta prövningen av förvaltningsbeslut. Deras prövningskompetens skulle endast vara subsidiär; den kunde bli aktuell bara i den mån befintliga och blivande förvaltningsdomstolar saknade prövningskompetens.

Hur domstolsorganisationen skulle se ut skisserades i grundlagens avsnitt IX om rättskipningen (artiklarna 92-104). De reformåtgärder, som grundlagen krävde i detta avsnitt, genomfördes huvudsakligen under 1950-talet; men reformplanerna från 1949 modifierades något efterhand, och reformen avslutades i allt väsentligt först år 1968. För förvaltningsrättskipningen konstruerade man tre organisationer: 1953 skapades en domstolsorganisation för socialförsäkringsmål med tre instanser — *Sozialgerichte, Landessozialgerichte* och *Bundessozialgericht*. För skattemål bibehölls den tidigare ordningen med två instanser, *Finanzgerichte* och (numera) *Bundesfinanzhof*, men dessa domstolar, som tidigare varit helt fristående från rikets finansförvaltning, skildes 1957 helt från förvaltningen och fick en ny organisation, som hade sin förebild i de allmänna domstolarnas organisation. 1960 inrättades slutligen en enhetlig förvaltningsdomstolsorganisation för allmänna mål med tre instanser — *Verwaltungsgerichte,*

Oberverwaltungsgerichte och *Bundesverwaltungsgericht*. Särskilda förvaltningsdomstolar för speciella uppgifter förekommer, men i mycket liten omfattning. Ett exempel utgör disciplindomstolen för federala tjänstemän, *Bundesdisziplinargericht*; överinstans för denna domstol är Bundesverwaltungsgericht.

Ett viktigt inslag i reformarbetet var att de många institutioner med domstolsliknande organisation och ställning, som förekom före 1949 års grundlag och särskilt före 1939, avvecklades; förvaltningsuppgifter hänfördes till förvaltningsmyndigheter och rättskipningsuppgifter till någon av de nya förvaltningsdomstolarna. Avvecklingen påskyndades genom ett beslut av författningsdomstolen år 1955.[38]

Målet gällde frågan, om allmänna förvaltningsdomstolar skulle kunna överpröva beslut i vissa socialärenden. Enligt en lag från 1949 skulle beslut om socialhjälpsprestationerna fattas av förvaltningsmyndigheter med nämndorganisation. Besvär över besluten kunde anföras till särskilda regionala besvärsnämnder och besvärsnämndernas beslut kunde (i begränsad omfattning och endast när det gällde rättsfrågor) överprövas av en central nämnd. Rättsmedel till allmänna förvaltningsdomstolar skulle inte vara tillåtna. Lagen innehöll ett stadgande att både de regionala nämnderna och den centrala nämnden "beslutar som förvaltningsdomstolar; deras ledamöter är därför i denna egenskap oberoende och endast underkastade lagen". Detta stadgande ansåg författningsdomstolen inte vara tillräckligt för att nämnderna skulle kunna betraktas som domstolar i grundlagens bemärkelse. Rätten hänvisade till att grundlagen krävde fullt oberoende för ledamöterna vid dömandet och även i personligt hänseende. Det sistnämnda kravet ansågs inte uppfyllt. Nämndprövningen kunde således inte ersätta förvaltningsdomstolsprövningen. Stadgandet om uteslutning av rättsmedel till allmänna förvaltningsdomstolar var därför grundlagsstridigt.

Ett annat viktigt inslag i reformarbetet var konstruktionen av enhetliga processuella regler för förvaltningsdomstolarna. Sedan ockupationsmakter-

[38] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 4, s. 331 (särskilt s. 343-352).

nas inledningsvis nämnda lagstiftning om förvaltningsdomstolars organisation och förfarande var förvaltningsprocessen regionalt reglerad. Denna regionala processlagstiftning utgjorde grundvalen för förvaltningsprocessuella kodifieringsarbeten under 1950-talet.[39] Dessa kodifieringsarbeten utmynnade i en allmän reform av förvaltningsprocesslagstiftningen, som trädde i kraft 1960.

Som ett tredje viktigt inslag från reformarbetets slutskede år 1968 får nämnas att de ovan återgivna, ursprungligen undantagslösa reglerna i grundlagens artikel 19 fjärde stycket modifierades. En tredje punkt lades till:

"Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt."

"Artikel 10 andra stycket andra punkten beröres ej av detta stadgande."

Artikel 10, som denna tredje punkt hänvisar till, tillåter ett undantag från huvudreglerna:

"(1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.
(2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt."

"(1) Brevhemligheten samt post- och telehemligheten är okränkbara.
(2) Inskränkningar får endast beslutas på grundval av en lag. Syftar inskränkningen till att skydda den grundläggande fria demokratiska ordningen eller förbundsstatens eller någon delstats bestånd eller säkerhet, får lagen föreskriva, att den berörde icke underrättas om inskränkningen samt att en granskning genom av folkrepresentationen utsedda organ och hjälporgan ersätter domstolsprövningen."

---

[39] Om den historiska bakgrunden se Walter Jellinek: Verwaltungsrecht. 3. Auflage, unveränderter Neudruck Offenburg 1948, s. 254 f., Nachtrag Offenburg 1950 s. 19; Ernst Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band: Allgemeiner Teil, 2. Auflage, München und Berlin 1951, (§ 28) s. 435.

Grundlagen godtar alltså i ett fall att avsteg görs från kravet att en berörd enskild person skall kunna påkalla domstolsprövning. Men avsteg gjordes för endast en situation, och dessutom föreskrevs att inskränkande åtgärder i så fall skulle granskas av ett speciellt för ändamålet bildat parlamentsutskott.[40] Avsteget innebar alltså inte att förvaltningens åtgärder undantogs från kontroll utan att kontroll genom domstol ersattes av kontroll genom ett för ändamålet särskilt bildat parlamentetsutskott. Genom denna utformning av undantaget understryker samtidigt, vilken betydande vikt som skall tillmätas generalklausulen i artikel 19.

Förvaltningsdomstolarnas kompetens regleras i huvudsak genom föreskrifter i deras processordningar, dvs. socialförsäkringsdomstolarnas kompetens i 1953 års Bundessozialgerichtsgesetz, skattedomstolarnas kompetens ursprungligen i 1919 års Abgabenordnung och sedan 1965 i Finanzgerichtsordnung och de allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetens slutligen i 1960 års Verwaltungsgerichtsordnung. Socialförsäkrings- och skattedomstolarnas kompetens är enumerativt reglerad och torde inte behöva beskrivas här. De allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetens är däremot fastlagd i en generalklausul i § 40 Verwaltungsgerichtsordnung som stadgar:

> "(1) Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts können einem anderen Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden.
> (2) Für vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung für das gemeine Wohl und aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung sowie für Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechts sowie über den Rechtsweg bei Ausgleich von

---

[40] Angående detaljerna se Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) vom 13. August 1968, Bundesgesetzblatt III 190-2. Anledningen till grundlagsändringen var att de förutvarande ockupationsmakterna skulle avstå från de rättigheter till okontrollerad övervakning av brev-, post- och telekommunikationer, som de hade infört för sig under den första efterkrigstiden och därefter behållit.

Vermögensnachteilen wegen Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte bleiben unberührt."

"(1) Vägen till förvaltningsdomstolarna står öppen i alla offentligrättsliga tvister som icke har författningsrättslig karaktär, i den mån dessa tvister inte uttryckligen genom förbundslag hänvisas till annan domstol. Offentlig-rättsliga tvister på delstatsrättens område får hänvisas till annan domstol även genom delstatslag.
(2) Vägen till de allmänna domstolarna står öppen avseende förmögenhetsrättsliga anspråk på grundval av uppoffring för det allmännas väl och på grundval av offentlig-rättslig förvaring samt på skadestånd i anledning av åsidosättande av offentlig-rättslig skyldighet, som inte har sin grund i offentlig-rättsligt avtal. De särskilda föreskrifter angående regleringen av offentliga tjänstemäns rättsförhållanden samt angående vägen till domstol vid ersättning för förmögenhetsnackdel i anledning av återkallelse av ett rättsstridigt förvaltningsbeslut beröres ej av detta stadgande."

Stadgandet ger de allmänna förvaltningsdomstolarna en mycket vidsträckt kompetens att överpröva förvaltningsbeslut, och detta kan medföra oklarheter, huruvida prövningskompetensen tillkommer en allmän förvaltningsdomstol eller någon annan domstol. Sådana oklarheter kan medföra olägenheter för enskilda, som anhängiggör sin talan hos fel domstol; det är också möjligt, att negativa eller positiva kompetenskonflikter uppkommer mellan flera domstolar. Olägenheterna minskas och kompetenskonflikter förebyggs genom särskilda föreskrifter i domstolsorganisationslagstiftningen.[41] Föreskrifterna torde inte behöva återges, men en detalj kan nämnas: Finner en domstol att den är obehörig att handlägga ett visst mål, kan den förklara sig obehörig och överlämna målet till den domstol, som enligt rättens mening har prövningskompetensen. Obehörighetsförklaringen är bindande för alla andra domstolar, men inte överlämnandebeslutet. Finner den domstol, till vilken målet överlämnats, för sin del sig inte heller vara kompetent att handlägga målet, kan den i förekommande fall överväga att överlämna målet till en tredje domstol, om en sådan skulle kunna komma i fråga. Finns däremot inte någon sådan tredje domstol, föreligger alltså en negativ kompetenskonflikt mellan de båda

[41] Se §§ 17, 17 a och 17 b Gerichtsverfassungsgesetz i lydelse den 19 mars 1991, Bundesgesetzblatt del I 1991 s. 686.

domstolarna, blir de bindningsverkningar aktuella, som tillkommer den först beslutande domstolens obehörighetsförklaring. Målet kan inte lämnas tillbaka; det måste stanna hos den domstol, till vilken det överlämnats, och avdömas av denna domstol.

Generalklausulen i § 40 första stycket Verwaltungsgerichtsordnung får inte uppfattas så att varje förvaltningshandlande, som kan föranleda en tvist, utan vidare och på talan av vem som helst skulle kunna överprövas av en allmän förvaltningsdomstol. För att en prövning skall kunna ske, måste också sedvanliga processförutsättningar vara uppfyllda, och utformningen av processförutsättningarna styr och konkretiserar möjligheterna att föra talan. Vilka processförutsättningar som skall vara uppfyllda för att talan skall kunna föras hos allmän förvaltningsdomstol torde inte behöva beskrivas här. Men det bör nämnas att processförutsättningarna varierar beroende på vilken taleform man väljer. Som exempel kan nämnas att talan hos allmän förvaltningsdomstol angående upphävande av ett förvaltningsbeslut som regel förutsätter att klaganden med fog påstår sig vara kränkt i någon rättighet och att förvaltningen har omprövat det överklagade beslutet med tanke på laglighet och ändamålsenlighet (§§ 42, 68 Verwaltungsgerichtsordnung). Vilka taleformer som är möjliga hos de allmänna förvaltningsdomstolarna och vilka processförutsättningar som skall vara uppfyllda, för att talan skall kunna prövas i sak, regleras i andra bestämmelser av Verwaltungsgerichtsordnung.[42]

7.2 Talan hos domstol vid myndighets passivitet

Generalklausulen i § 40 första stycket Verwaltungsgerichtsordnung ger förvaltningsdomstolar prövningskompetens inte bara när förvaltningen har varit aktiv, dvs. när ett förvaltningsbeslut föreligger. Rättsskyddet enligt generalklausulen omfattar också fallet att förvaltningen förhåller sig passiv. Närmare föreskrifter om passivitetstalan finns sedan 1960 i alla tre stora

[42] Se särskilt § 42 Verwaltungsgerichtsordnung angående Anfechtungsklage (talan angående upphävande av ett förvaltningsbeslut) och Verpflichtungsklage (talan angående avslagsbeslut och angående underlåtenhet att fatta ett begärt beslut) samt § 43 Verwaltungsgerichtsordnung angående Feststellungsklage (fastställelsetalan).

förfarandelagar; som motivering nämndes i förarbetena till processlagen för de allmänna förvaltningsdomstolarna, alltså 1960 års Verwaltungsgerichtsordnung, mycket kort att det gällde att finna en väg för att påskynda rättsskyddet, om en myndighet otillbörligt dröjer med sitt beslut.[43] För de allmänna förvaltningsdomstolarna regleras passivitetstalan närmare i § 75 Verwaltungsgerichtsordnung:

> "Ist über einen Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden, so ist die Klage abweichend von § 68 zulässig. Die Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. Liegt ein zureichender Grund dafür vor, daß über den Widerspruch noch nicht entschieden oder der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist, so setzt das Gericht das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, aus. Wird dem Widerspruch innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist stattgegeben oder der Verwaltungsakt innerhalb dieser Frist erlassen, so ist die Hauptsache für erledigt zu erklären."
>
> "Har i anledning av en ansökan om omprövning eller en ansökan om ett förvaltningsbeslut ett slutligt beslut i sak inte fattats inom rimlig tid och saknas godtagbar anledning till detta, är talan tillåtlig oaktad 68 §. Talan får inte anhängiggöras, förrän tre månader har gått till ända, sedan ansökan gjorts om omprövning eller om förvaltningsbeslutet, utom när en kortare frist är påkallad med hänsyn till särskilda omständigheter i ärendet. Finns tillräckliga skäl för att omprövning ännu inte har ägt rum eller för att det begärda förvaltningsbeslutet ännu inte har fattats, skall rätten vilandeförklara målet intill dess en viss frist har gått till ända, som rätten bestämmer och vilken får förlängas. Bifalles omprövningsyrkandet eller fattas förvaltningsbeslutet inom denna frist, skall tvisten förklaras vara i huvudsak bilagd."

Motsvarande, snarlika, bestämmelser finns för finansförvaltningens handläggning av beskattningsärenden i förfarandelagstiftningen för skatteförvaltningen och finansdomstolarna och för socialförsäkringsförvaltningens

---

[43] Se specialmotiven i den federala regeringens proposition till förbundsdagen: Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 55 (5.12.1957), Entwurf einer Verwaltungsgerichtsordnung, s. 11 (Text § 76) och 38 f. (Begründung zu § 76).

handläggning av sina ärenden i förfarandelagen för socialförsäkringsdomstolarna.[44] En skillnad mellan § 75 Verwaltungsgerichtsordnung och förfarandelagarna för skattemyndigheter och finansdomstolar och för socialförsäkringsdomstolarna föreligger dock såtillvida som den generella fristen, som måste ha gått till ända innan passivitetstalan är tillåten, är längre; den är enligt dessa lagar inte tre utan sex månader.

Förvaltningsdomstolarna hanterar passivitetsbesvär vanligtvis så att besvären enligt de allmänna reglerna för förvaltningsdomstolsprocessen delges vederbörande myndighet för yttrande inom en viss frist, som kan anpassas till målets beskaffenhet (§ 85 Verwaltungsgerichtsordnung). Eventuellt kan muntlig förhandling utsättas (§ 102 Verwaltungsgerichtsordnung, § 216 Zivilprozeßordnung). Som regel påskyndar en senfärdig myndighet i detta skede av processen sin handläggning av ärendet, och oftast hinner den fatta ett slutligt beslut, innan yttrandet skall lämnas till domstolen eller den muntliga förhandlingen skall äga rum. Parterna kan därefter förklara tvisten vara bilagd, och rätten kan vanligtvis avsluta sin befattning med målet genom att avskriva det.

Visar sig däremot att en godtagbar anledning ligger bakom förvaltningsmyndighetens passivitet, skall rätten enligt § 75 Verwaltungsgerichtsordnung för viss tid vilandeförklara målet. Medan målet är vilandeförklarat hos domstolen, handlägger myndigheten ärendet som ett vanligt ärende. Men detta sker under den kontroll, som rätten utövar genom att sätta fristen. Förvaltningsmyndigheten behåller således handläggningsansvaret och skall fatta det slutliga beslutet i saken, men måste med hänsyn till den förekomna tidsutdräkten göra detta under viss domstolskontroll.

När en förvaltningsprocess avslutas, skall förvaltningsdomstolen besluta, vem av parterna som skall betala rättegångens kostnader respektive utge ersättning till motparten för dennes kostnader (§ 161 Verwaltungsgerichtsordnung). Som allmän regel gäller att den tappande parten skall ersätta den vinnande partens rättegångskostnader (§ 154 Verwaltungsgerichtsordnung).

---

[44] Se § 349 andra stycket Abgabenordnung, förfarandelagen för skatteförvaltningen, § 46 Finanzgerichtsordnung, processlagen för finansdomstolarna, och § 88 Sozialgerichtsgesetz, processlagen för socialförsäkringsdomstolarna.

Förklaras tvisten vara bilagd, skall kostnaden fördelas på sätt som rätten finner skäligt (§ 161 tredje stycket Verwaltungsgerichtsordnung). Tillämpningen av denna sistnämnda regel belyser ytterligare, när det kan betraktas som godtagbart att enskilda för passivitetstalan: Kunde den enskilde förvänta sig ett beslut före anhängiggörandet av sin talan, måste svarandesidan, alltså myndigheten, betala rättegångens kostnader och utge kostnadsersättning till klaganden. Avgörande är således inte, om det objektivt sett fanns godtagbara skäl för myndighetens passivitet, utan om klaganden kände till dessa skäl.[45] Denna praxis i anslutning till § 161 Verwaltungsgerichtsordnung har medfört att förvaltningsmyndigheter ibland garderar sig mot passivitetstalan genom systematisk bevakning av problematiska ärenden och genom underrättelser till sökanden under handläggningens gång om vidtagna och kvarvarande handläggningsåtgärder.

Ovan nämndes att generalklausulen i § 40 första stycket Verwaltungsgerichtsordnung inte får uppfattas så att varje förvaltningshandlande som kan föranleda en tvist, utan vidare och på talan av vem som helst kan överprövas av en allmän förvaltningsdomstol. Frågan inställer sig därför, om det finns fall, i vilka talan överhuvudtaget inte kan föras hos någon domstol.

7.3 Undantag från reglerna om domstolsprövning

Generalklausulen i § 40 första stycket Verwaltungsgerichtsordnung utgör en förbindande länk mellan grundlagens artikel 19 fjärde stycket och bestämmelserna i Verwaltungsgerichtsordnung om processförutsättningar t.ex. i §§ 42, 43 Verwaltungsgerichtsordnung. Är rekvisiten enligt § 40 uppfyllda, kan talan övervägas enligt någon av de följande bestämmelserna i Verwaltungsgerichtsordnung om olika taleformer, och man måste undersöka de rekvisit, som uppställs i dessa bestämmelser. Är även de rekvisit uppfyllda som uppställs i dessa följande bestämmelser, kan förvaltningsdomstolens prövning äga rum. Är däremot rekvisiten enligt

[45] Se Joachim Martens: Die Praxis des Verwaltungsprozesses, München 1975, s. 104.

§ 40 första stycket inte uppfyllda, är det möjligt att överväga talan enbart på grundval av grundlagens artikel 19 fjärde stycket. Är inte heller de rekvisit uppfyllda, som uppställs i denna artikel, kan talan inte föras hos domstol i ordinarie ordning. Och frågan inställer sig, om det finns fall i vilka varken rekvisiten enligt § 40 första stycket Verwaltungsgerichtsordnung eller enligt artikel 19 fjärde stycket grundlagen är uppfyllda.

Innan olika exempel ges på situationer, i vilka talan av olika anledningar inte kan föras, skall erinras om grundtanken bakom grundlagens artikel 19 och § 40 Verwaltungsgerichtsordnung, att möjligheterna till domstolsprövning skall vara mycket vidsträckta. Undantag skall egentligen inte förekomma. I den mån undantag ändå förekommer, kan man förvänta sig förhållandevis udda situationer.

En tidigt uppmärksammad och utförligt i den tyska förvaltningsrättsliga litteraturen diskuterad fråga var, om det överhuvudtaget kunde finnas "*justizfreie Hoheitsakte*", dvs. myndighetsbeslut som inte var underkastade domstolskontroll; ett exempel som brukade nämnas i diskussionen var beslutet att utöva eller inte utöva *nåd* sedan straff hade utdömts för ett begånget brott, och meningarna i doktrinen var delade, om talan mot sådana beslut kunde föras hos domstol. År 1969 fick författningsdomstolen tillfälle att besvara stridsfrågan.[46] Rätten skulle då ta ställning till författningsbesvär som gällde ett avslagsbeslut på en nådeansökan. Rättens ledamöter kunde emellertid varken nå enighet eller fatta ett majoritetsbeslut; fyra ledamöter ansåg att artikel 19 fjärde stycket var tillämplig och fyra ledamöterna kom till motsatt resultat. Vid lika röstetal gäller enligt lagen om författningsdomstolen, att rätten är förhindrad att uttala att det överklagade beslutet strider mot grundlagen. Rätten kunde således inte uttala, att grundlagens artikel 19 fjärde stycket var tillämplig, och rätten kunde inte heller bifalla författningsbesvären. De fyra ledamöter, som ville tillåta domstolsprövning av nådebeslutet, kunde inte acceptera tanken att någon enskild person — förbundspresidenten, som enligt grundlagens artikel 60 innehar benådningsrätten på det federala planet, eller någon

[46] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 25, s. 352 (med utförliga litteraturhänvisningar).

person på delstatsplanet med motsvarande kompetens — med åberopande av någon form av karisma fritt skulle kunna benåda eller vägra benåda. Rättsstatsprincipen krävde enligt dessa ledamöter att benådningsrätten utövades inom de ramar som grundlagen anger för rättsordningen. Godtycklighet vid utövning av benådningsrätten kunde inte godtas i något sammanhang, och domstolskontroll ansågs därför påkallad (men endast för att utröna, om godtycklighet eventuellt hade förekommit). De ledamöter som bestämde utgången ville däremot se benådningsrätten som en extraordinär befogenhet som var fri från de garantier och maktdelningsrelationer, som eljest skall säkerställa, att övergrepp från den exekutiva statsmaktens sida kan avvärjas med domstolars hjälp. Dessa ledamöter fann därför att varken ett positivt eller ett negativt benådningsbeslut kunde överprövas av en domstol. Ingen sida har emellertid kunnat få allmän acceptans för sin syn. I doktrinen går meningarna fortfarande isär.[47]

Andra exempel kan hämtas från *kyrkorätten*. Enligt artikel 140 grundlagen i förening med artikel 137 femte stycket Weimar-författningen är de gamla stora religionssamfunden att betrakta som offentlig-rättsliga korporationer. Det betyder att § 40 Verwaltungsgerichtsordnung kan vara tillämplig på dessa korporationers beslut. Betänkligheter att tillämpa denna föreskrift finns inte, när det gäller prövning av kyrkliga myndigheters beslut angående uttag av kyrkoskatt eller — för att ta en udda, men stundom besvärlig fråga — om klockringning. Men betänkligheter inställer sig naturligtvis, när det gäller exempelvis beslut i trosfrågor och angående missio canonica, i interna organisationsfrågor och angående disciplinåtgärder mot funktionärer med andliga uppdrag. Sådana beslut prövas inte enligt § 40 Verwaltungsgerichtsordnung. I dessa frågor anses religionssamfunden inte vara verksamma på grundval av någon från staten härledd funktion. Rekvisitet i § 40, att en tvist måste vara offentlig-rättslig för att

[47] Se t.ex. Norbert Achterberg: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Heidelberg 1986, § 21 Randnummer 54. Erich Eyermann, Ludwig Fröhler, Joachim Kormann: Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Aufl. München 1988, § 42 Randnummer 72 f. Ferdinand O. Kopp: Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Aufl. München 1992, § 40 Randnummer 4 och 36 samt § 179 Randnummer 4. Alla med hänvisningar till ytterligare litteratur och till domstolspraxis.

kunna prövas, anses därför inte vara uppfyllt;[48] inte heller grundlagens artikel 19 fjärde stycket tillämpas, eftersom någon kränkning genom "den offentliga makten" inte kan föreligga i sådana fall. Domstolsprövning av beslut i trosfrågor m.m. kan därför inte påkallas vare sig på den ena eller den andra grunden.

Ytterligare exempel erbjuder *parlamentsrätten*. Prövning enligt § 40 Verwaltungsgerichtsordnung förutsätter att ifrågavarande tvist är offentligrättslig, men "icke har författningsrättslig karaktär". Detta undantag föreskrivs i § 40 utan hänsyn till, om tvisten kan prövas av någon författningsdomstol. Har en offentlig-rättslig tvist "författningsrättslig karaktär", men saknas möjlighet att föra talan hos en författningsdomstol, kan därför en situation föreligga, i vilken domstolskontroll inte äger rum; även sådana situationer är emellertid sällsynta.[49] Undantaget torde kunna bli aktuellt t.ex. när det gäller parlamentariska valprövningsbeslut och parlamentsbeslut om uteslutning av parlamentsledamot. På det federala planet tillåter artikel 41 grundlagen (i förening med § 13 punkt 3 och § 48 lagen om författningsdomstolen) att den berörda parlamentsledamoten respektive den presumtiva ledamoten för talan hos den federala författningsdomstolen; likartade bestämmelser finns i ett antal delstatsförfattningar, men inte i alla,[50] och i denna sistnämnda grupp skulle det kunna förekomma att domstolsprövning inte är möjlig.

---

[48] Angående ytterligare kyrkorättsliga problem se Erich Eyermann, Ludwig Fröhler, Joachim Kormann: Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Aufl. München 1988, § 40 Randnummer 82-88. Ferdinand O. Kopp: Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Aufl. München 1992, § 40 Randnummer 38-41. Båda med många hänvisningar till litteratur och domstolspraxis.

[49] Se Erich Eyermann, Ludwig Fröhler, Joachim Kormann: Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Aufl. München 1988, § 40, särskilt vid Randnummer 89 och i övrigt 90-95; Kopp: Ferdinand O. Kopp: Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Aufl. München 1992, § 40 Randnummer 31-32a.

[50] Se Theodor Maunz, Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Gerhard Ulsamer: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München [lösbladssamling], § 48 under rubriken Rechtsvergleichende Hinweise och vid Randnummer 41-43.

BILAGA 2

TILL MER BESVÄR ÄN NYTTA?

En undersökning av regeringens och länsstyrelsernas hantering av överklaganden

Torbjörn Larsson

Förord

Vid genomförandet av denna undersökning om hanteringen av överklaganden i regeringskansliet och på fyra länsstyrelser har vi haft stor hjälp av registratorer, chefsjurister på länsstyrelserna samt expeditionschefer inom departementen. Vi är stort tack skyldiga dessa personer som tagit sig tid både att låta sig intervjuas och att lösa praktiska problem som att leta reda på akter och skicka material. Det extra besvär och den irritation som vi måste ha förorsakat dessa personer har de dock aldrig visat oss. Vi blev alltid bemötta med stort tålamod och en myckenhet välvilja.

Flertalet av de intervjuade personerna har tätt möjlighet att kommentera delar av rapporten när den befann sig på utkaststadiet. Ingen har dock sett hela rapporten på det stadiet eller utövat någon kontroll över hur deras synpunkter har beaktats. Det material som presenteras i denna undersökning är alltså inte på något sätt godkänt av de som blivit intervjuade, men vi är mycket tacksamma för de synpunkter som många av dem har framfört.

Vi är tre personer som har arbetat med denna undersökning. Den största delen av det statistiska material som används har förtjänstfullt och med stor energi insamlats av fil. kand. Jonas Nordqvist samt av fil. kand. och språkkonsult Evalena Larsson. De har båda dessutom gjort egna analyser av materialet. Undersökningens eventuella förtjänster skall därför till stor del tillskrivas dem. Undertecknad har dock det yttersta ansvaret för hur materialet har använts och för vilka analyser som presenteras i denna, vilket innebär att undersökningens eventuella brister med fördel kan skyllas på undertecknad.

Stockholm den 10 februari 1994

Torbjörn Larsson

Innehållsförteckning

Sida

Bakgrund 7
Den tidigare kritiken 10
Undersökningens syfte 11
Överklaganden som politiskt styrinstrument 12
Den politiska styrningen av praxis 14
Urval och avgränsningar 18

Överklaganden i regeringskansliet 20
Vad är ett överklagande till regeringen? 22
Överklagandeärenden och deras hantering i departementen 23
Justitiedepartementet 23
Försvarsdepartementet 24
Socialdepartementet 25
Kommunikationsdepartementet 26
Finansdepartementet 26
Utbildningsdepartementet 27
Jordbruksdepartementet 28
Arbetsmarknadsdepartementet 28
Kulturdepartementet 29
Civildepartementet 30
Näringsdepartementet 31
Miljö- och naturresursdepartementet 31
Utrikesdepartementet — ett särskilt fall 35
Gemensamma drag och skillnader i departementens hantering av överklaganden 36
Vad är ett bifall? 38
Överklaganden av tjänstetillsättningar 46
Beslutsformuleringar och motiveringar 48
Konsten att avslå ett överklagande 48
Juridiska eller skönsmässiga bedömningar? 51
Sammanfattning 55

Överklaganden hos länsstyrelser 56
Hur bereder länsstyrelserna överklagandeärenden och hur organiseras hanteringen? 58
Länsstyrelsernas prövning och bifall 64
Dialogen länsstyrelse — regeringen 67

Sammanfattande diskussion 70

Bakgrund

När det gäller överklaganden av förvaltningsbeslut har Sverige en annan ordning än de flesta andra länder, möjligen med undantag av Finland. Förvaltningsbeslut skall i vårt land i många fall överklagas till överordnad myndighet, och i en hel del fall kan överklaganden drivas hela vägen upp till regeringen. Den svenska regeringen fungerar således i vissa fall som en form av högsta förvaltningsdomstol. I andra länder är det normala att förvaltningsbeslut överklagas till de civilrättsliga (allmänna) domstolarna, eller till särskilda förvaltningsdomstolar.

Denna ordning har främst historiska förklaringar, bl.a. den tidigt etablerade rätten för varje svensk att få gå till kungs med sitt ärende. Den svenska förvaltningens mycket speciella organisatoriska konstruktion med en tudelning på central nivå, har också underlättat uppkomsten av ett överklagandesystem där en myndighet kan pröva en annan myndighets beslut. Konsekvensen av detta system blir emellertid att det i slutändan är lekmän i form av politiker, dvs. regeringen, och inte domare som avgör vissa överklagandeärenden.

Konstruktionen med regeringen som sista instans för överklaganden i förvaltningsmål var alltså länge huvudprincipen i Sverige. Men redan 1909 började en alternativ ordning växa fram i och med inrättandet av Regeringsrätten, som fick till uppgift att avlasta regeringen. Senare inrättades ett heltäckande system med allmänna förvaltningsdomstolar även på lägre nivåer, och för närvarande finns det fyra kammarrätter och 24 länsrätter under Regeringsrätten. I Sverige har vi därför i dag ett fullt utbyggt system för överklaganden via förvaltningsdomstolar parallellt med den administrativa ordningen.

Till detta kommer att det för vissa typer av ärenden finns specialdomstolar som kan vara mer eller mindre (eller inte alls) fast knutna till de allmänna domstolarna, t.ex. Arbetsdomstolen. Under de senaste åren har dock regeringen strävat efter att minska antalet specialdomstolar.

Vissa förändringar har också genomförts av regeringens ställning som högsta instans vid överklaganden av förvaltningsärenden, delvis till följd av domar i Europadomstolen i mål som rör enskilda individers fri- och rättigheter. Numera kan därför, som en följd av dessa förändringar, en del av regeringens beslut i dessa frågor överprövas av Regeringsrätten. Vissa ärenden som rör fri- och rättigheter för enskilda kan dock inte prövas av Regeringsrätten, t.ex. utlänningsfrågor, och den prövning som görs där är ganska hårt begränsad — det är t.ex. endast lagligheten i besluten som prövas. Och även om Regeringsrätten kan konstatera att ett beslut som prövas har inneburit brott mot någon rättsregel behöver detta inte alltid leda till att regeringens beslut upphävs. Men Regeringsrätten har i vissa fall i sin tillämpning av rättsprövningslagen upphävt regeringens beslut och därmed påverkat regeringens praxis vid hanteringen av överklaganden.

En effekt av den administrativa ordningen med överklaganden har varit att regeringen blivit starkt belastad, vilket märktes redan på 1800-talet. En återkommande fråga för statsmakten har därför varit möjligheten att avlasta regeringen en del av dess administrativa beslutsbörda. I detta sammanhang har rätten till överklaganden aktualiserats på två olika sätt. Å ena sidan kan regeringens beslutsmängd minskas genom att rätten att överklaga till regeringen beskärs. Å andra sidan kan en långtgående decentralisering av administrativa frågor där regeringen har varit första instans leda till en ökning av antalet överklaganden till regeringen, eftersom de frågor som regeringen har överlåtit till myndigheterna att fatta beslut i då kan återkomma i form av överklaganden. Det finns också exempel på frågor som tidigare har legat på förvaltningsdomstolarna men som under senare tid har flyttats till regeringen, t.ex. överklaganden i arbetsmiljöfrågor.

Vi kan också konstatera att i takt med att vissa ärenden har lyfts bort från regeringens bord har oftast nya dykt upp, och en viktig förklaring till detta fenomen är den paragraf i verksförordningen som säger att om inget annat föreskrivs får en myndighets beslut alltid överklagas till närmast högre myndighet, och ytterst till regeringen. Utvecklingen har därför gått i vågor där perioder med stark avlastning av förvaltningsärenden från regeringen har avlösts av perioder med förnyad tillväxt.

Betydande avlastningar av regeringens administrativa beslutsfattande har emellertid genomförts under det senaste decenniet och inte minst antalet överklaganden har minskat drastiskt. En sammanställning visar t.ex. att under 1992 tog regeringen endast ställning till cirka 2 000 överklaganden (se tabell 1). Denna minskning är dock inte enbart ett resultat av att besvärsvägarna till regeringen har beskurits — principen har här varit att det i normalfallet skall räcka med att ett ärende prövas i två instanser — utan också tack vare att många typer av överklaganden har överförts till allmänna förvaltningsdomstolar eller specialdomstolar.

Formerna för hur överklaganden prövas av förvaltningsdomstolarna och hur de prövas av myndigheterna skiljer sig åt. I domstolarna är det en eller flera domare, ofta tillsammans med nämndemän, som avgör ärendet, dvs. en form av kollektivt beslutsfattande. För att ett överklagande skall kunna prövas i högsta instans, dvs. av Regeringsrätten, krävs det dessutom i de flesta fall prövningstillstånd. Regeringsrätten tar vanligen endast upp överklaganden som har prejudicerande effekt. Dessa prejudicerande beslut samlas sedan i särskilda publikationer som vägledning till lägre instanser. Domstolarna motiverar också vanligen sina ställningstaganden utförligt, både när de bifaller och när de avslår överklaganden.

När överklaganden prövas av myndigheterna enligt den administrativa ordningen är det vanligtvis chefstjänstemän inom myndigheterna som enligt specificerade befogenheter i myndighetens arbetsordning avgör ärendena, efter föredragning av tjänstemän på lägre nivåer. Regeringsärenden prövas formellt av hela regeringen, men i praktiken är det föredragande statsråd i det aktuella överklagandeärendet som avgör frågan. En annan skillnad mot domstolarna är att när regeringen är sista instans kan den inte neka att pröva ett överklagande, dvs. något prövningstillstånd behövs inte. Regeringens ställningstaganden under det gånga året samlas eller offentliggörs inte heller i någon särskild publikation, och motiveringar till besluten ges inte alltid.

Men det finns också betydande skillnader i hanteringen mellan de olika nivåerna i beslutsprocessen, och av särskilt intresse för denna studie är skillnaden mellan myndigheterna och regeringen. När ett ärende hamnar

på regeringens bord är det alltså ett lekmannaorgan som beslutar; det är således politiker som avgör om tjänstemännen på underlydande myndigheter har fattat korrekta beslut. Om det är en myndighet som skall besluta kan det ofta vara tvärtom, dvs. tjänstemannen sätter sig till doms över politikerna. Många överklaganden hamnar t.ex. hos länsstyrelserna, som då har att pröva förvaltningsbeslut fattade av kommunala nämnder eller styrelser. En viss modifiering av detta resonemang kan dock vara på sin plats eftersom ett statsråd inte alltid behöver vara politiker. (Förhållandet är likartat när förvaltningsdomstolar prövar kommunala beslut. Kommunalpolitiker på flera håll har t.ex. uttryckt missnöje med att domstolar avgör nivån på socialbidraget i kommunen.)

Ytterligare en skillnad är att om ärendet överklagas till regeringen kan ärendet inte delegeras till en tjänsteman, varken formellt eller reellt. Inte heller kan de beredande tjänstemännen i regeringskansliet få antecknat avvikande mening i det beslut som fattas. Om ett överklaganden däremot hanteras av en myndighet kan både en långtgående delegering tillämpas och handläggande tjänsteman anmäla avvikande mening.

Den tidigare kritiken

Sverige håller sig alltså med en dubbel ordning, för att inte säga tredubbel om även specialdomstolarna räknas in, när det gäller hanteringen av överklaganden av förvaltningsbeslut. Dels den gamla administrativa konstruktionen med överklaganden via myndigheter, dels och i ökad utsträckning överklagas det via förvaltningsdomstolar. Det har dock egentligen aldrig ifrågasatts från något håll om den administrativa överklagandeordningen helt bör avskaffas. Den fråga som i stället har diskuterats desto mer är vilka ärenden som bör överklagas till myndigheterna och då ytterst regeringen, och vilka ärenden som skulle kunna prövas av förvaltningsdomstolarna.

Det argument som vanligen ansetts som det tyngsta för rätten att överklaga till regeringen, är att detta är ett viktigt instrument för regeringens politiska styrning av förvaltningen. Med utgångspunkt från detta konstaterande har sedan en uppdelning gjorts mellan de ärendetyper där rätts-

frågorna (juridisk prövning) ansetts dominera och de där lämplighetsfrågorna (skönsmässig prövning) har bedömts som viktigast. Ärenden där lämplighetsfrågorna ansetts dominera är t.ex. de som handlar om avvägningar mellan olika samhällsintressen, eller när partsintressen står mot varandra. När prövningen av överklaganden ansetts innehålla starka inslag av skön har det ansetts mest ändamålsenligt att denna prövning utförs i administrativ ordning. Har å andra sidan det juridiska inslaget dominerat har strävan varit att överlåta prövningen på domstolar. Någon helt glasklar linje mellan dessa två typer av prövningar går naturligtvis inte att dra, och principen om vilka ärendetyper som skall ligga var har inte heller följts fullt ut. Ett och samma ärende kan dessutom ibland prövas av både myndigheter och domstolar.

Men det är inte enbart svårigheten för domstolarna att döma i ärenden med starka inslag av lämplighetsavvägningar som har anförts som argument för att vissa överklaganden bör hanteras i administrativ ordning. Ett annat skäl har varit det faktum att lokala och regionala myndigheter ibland har reagerat långsamt när gammal lagstiftning har ersatts med ny. Myndigheterna har ibland malt på i gamla hjulspår trots den nya lagstiftningen, och genom att ändra praxis i samband med överklaganden kan då regeringen signalera till myndigheterna att tiderna har förändrats.

Regeringens hantering av överklaganden har även kritiserats för den långa tid som det kan ta att avgöra vissa frågor. Konstitutionsutskottet har också riktat uppmärksamheten på den ibland alltför slentrianmässiga remisshanteringen. Andra aspekter av regeringens hantering av överklaganden är bristande motiveringar till besluten. Tidigare har alltså främst effektivitetsaspekter — åtminstone officiellt — motiverat granskningen av regeringens och myndigheternas hantering av överklaganden.

Undersökningens syfte

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att konstruktionen med att i administrativ ordning överklaga förvaltningsbeslut aldrig någonsin har ifrågasatts i grunden. De genomgångar som har gjorts av regeringens och myndigheternas överklaganden har oftast syftat till att pröva om det finns

ärendetyper där rättssäkerhetsaspekter har dominerat över de skönsmässiga och ärendena därför borde överföras till domstolar. Det kan därför vara dags att ställa frågan på sin spets med formuleringen: *Behövs det verkligen ett institut för överklaganden via myndigheter och regering?*

Denna något provocerande frågeställning måste emellertid omformuleras för att bli undersökningsbar. En av minst två möjliga inriktningar måste först väljas. I det ena fallet inskränks frågeställningen till att enbart gälla i vilken utsträckning som överklaganden fungerar som ett instrument för politisk styrning av förvaltningen. I det andra fallet utgår undersökningen från en vidare frågeställning och inriktas på vad som kan hända med hanteringen av överklaganden om den överförs i sin helhet till förvaltningsdomstolar. Men betydelsen av överklaganden som instrument för den politiska styrningen är, som tidigare nämnts, ett av de vanligaste argumenten för den administrativa ordningen, och undersökningen har därför inriktats på den mer begränsade frågeställning som placerar styrningsbegreppet i centrum.

Överklaganden som politiskt styrinstrument

Vad som skall förstås med begreppet politisk styrning är omtvistat. Men låt oss inledningsvis definiera styrning som "de styrandes medvetna försök att via förvaltningsapparaten omsätta riksdagens beslut i praktiken". De värderingar som avspeglas i de förtroendevaldas beslut skall alltså i möjligaste mån även prägla förvaltningens agerande och helst även ha avsedd effekt på samhällsutvecklingen. Regeringens agerande när den styr förvaltningen och därmed påverkar samhället, skall således kunna relateras tillbaka till lagstiftning eller andra beslut i riksdagen.

De styrmedel som står till regeringens förfogande är av skiftande karaktär och kan klassificeras på olika sätt. Till en början kan det var värt att dela upp dem i aktiva och passiva styrmedel. Ett aktivt styrmedel innebär att regeringen själv bestämmer när och hur styrmedlet skall användas. Att utfärda en ny instruktion till en myndighet är ett exempel på ett aktivt styrmedel. Passiva styrmedel kännetecknas av att de aktiveras av andra

aktörer, personer eller instanser än regeringen. Dispenser och överklaganden är två exempel på passiva styrmedel.

Vilka skillnader finns det då mellan dispenser och överklaganden? Återigen är frågan inte så lätt att besvara. Något som har börjat som ett dispensärende kan t.ex. bli ett överklagande om dispensen inte beviljas i första instans. Men har regeringen att pröva ett dispensärende är regeringen första beslutsfattandeinstans, efter hörande av olika remissinstanser. Dispenser handlar också i första hand om huruvida regeringen skall göra undantag från den rådande lagstiftningen, inte om en tolkning av hur den rådande lagstiftningen skall uppfattas. Dispenser kan därför inte på samma självklara sätt hänföras till kategorin politiska styrinstrument, även om de ibland används för att sända signaler om att regeringen avser att förändra sin politik på vissa områden. Instrumentet måste självfallet användas med viss försiktighet. Om t.ex. regeringen mycket regelbundet och schablonmässigt ger dispenser i en viss typ av frågor skulle det ju innebära att regeringen genom sin dispensrätt kan kringgå riksdagens lagstiftning, och det är knappast syftet med denna möjlighet.

Vid prövningen av överklaganden gäller det i stället, åtminstone i teorin, att närmare precisera innebörden i den lagstiftning som riksdagen har fattat beslut om. Eftersom regeringen inte är första instans är utslaget tänkt att vara styrande för lägre instanser, som genom att granska regeringens ställningstagande kan bilda sig en uppfattning om hur de skall agera i liknande ärenden. För att överklaganden skall kunna fungera som politiskt styrinstrument måste emellertid de överordnade organen agera på ett sådant sätt att det är möjligt för de underordnade organen att uppfatta och förstå de styrsignaler som sänds. Överklaganden kan dock även, precis som dispenser, användas av regeringen för att tänja på riksdagens lagstiftningsmakt — särskilt om lagstiftningen är oklar.

Regeringens syn på överklagandeinstitutet som ett instrument för den politiska styrningen är inte heller helt okomplicerad, varför en längre utläggning är nödvändig innan vi kan övergå till den empiriska delen av undersökningen.

Den politiska styrningen av praxis

Vad regeringen avsåg med styrningsbegreppet beskrevs i början av 1980-talet. Regeringen lade då fram vissa förslag, som riksdagen sedan ställde sig bakom, i syfte att utforma tydligare principer för vilka ärenden som skulle överklagas till regeringen respektive domstolarna. Regeringen konstaterade vid detta tillfälle att den inte borde vara besvärsinstans annat än i de fall när det behövs för den *politiska styrningen av praxis*. I de fall då möjligheten att överklaga främst tillgodosåg ett rättskyddsbehov borde prövningen normalt bara läggas på regeringen om det inte gick att ordna tillräckligt kvalificerad prövning på annan, lägre nivå.

Det föredragande statsrådet och den dåvarande socialdemokratiska regeringen preciserade innebörden ytterligare genom att beskriva överklagandefunktionen på följande sätt:

> "Besvärsprövningens viktigaste funktion anses traditionellt vara att bereda enskilda rättsskydd, dvs. att trygga en riktig och rättvis praxis. Men den kan också utnyttjas för politisk styrning av praxis (för att dirigera utvecklingen i praxis, ge praxis en viss profil eller styra utvecklingen i önskvärd riktning) eller tvärtom för att gå ifrån praxis och göra vissa undantag av engångskaraktär. Vidare kan regeringen utnyttja besvärsprövningen som ett dispensmedel, dvs. för att med stöd av 11 kap. 12 § regeringsformen i särskilda fall göra undantag i gynnande riktning från regeringens egna förordningar eller från föreskrifter som förvaltningsmyndigheter eller kommuner har beslutat med stöd av regeringens bemyndigande. Besvärsprövningen hos regeringen har dessutom tillmätts betydelse genom att den i viss mån håller statsråden och departementen à jour med utvecklingen i praxis och ger dem tillfälle till kontakt med allmänheten. Man har alltså ansett att den bidrar till att fylla ett informations- och kontaktbehov.
>
> Ibland fungerar besvärsprövningen hos regeringen som ett medel att slita tvister mellan myndigheter under regeringen." (prop. 1983/84:120 s. 13).

I påföljande textavsnitt avvisade regeringen föreställningen att enbart behovet av rättsskydd skulle kunna utgöra skäl för att överklaganden slutligen måste avgöras av regeringen. Rättsskyddsbehovet kunde endast

åberopas om det inte gick att ordna en tillräckligt kvalificerad besvärsprövning på annat sätt.

Regeringen borde inte heller, säger man vidare, fungera som tredje instans vid överklaganden om inte detta är nödvändigt för den politiska styrningen av praxis, t.ex. inom nyreglerade områden där det är svårt att förutse vilken praxis som kommer att utvecklas.

Den politiska styrningen av praxis sågs dessutom i första hand som ett komplement till de främsta instrumenten för styrning, dvs. fastställande av normer i form av lagar och förordningar. Ytterligare ett förtydligande gjordes dessutom genom att regeringen hävdade att man med politisk styrning i detta sammanhang inte avsåg ärenden som i första hand kunde bli partipolitiskt kontroversiella. Vad som avsågs var i stället att detta ingår som ett naturligt led i utövandet av den styrande makten, som enligt regeringsformen tillkommer regeringen. Uttalandet exemplifierades ytterligare genom att man hävdade att den politiska styrningen genom besvär var ett lämpligt komplement till normgivning på nya förvaltningsområden, där t.ex. miljöskyddskrav måste vägas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter, och på områden där praxis behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav.

I propositionen anförs dessutom att möjligheten att använda överklaganden som en form av dispensmedel inte är skäl nog för att den slutliga prövningen skall göras av regeringen. Men samtidigt påpekades att många överklaganden till regeringen gällde tillämpning av lag och i dessa fall kunde inte dispensmedlet användas om detta inte uttryckligen angavs i lagen. Regeringen fick inte heller använda sin dispensrätt så att den kom i konflikt med riksdagens beslut om utgifter.

Särskilt intressanta är de fall som anges i propositionen som exempel på tillfällen när regeringen kan behöva gå ifrån överklagandeinstrumentet för styrningen av praxis. Det är sådana fall som kan leda till utrikespolitiska förvecklingar samt ärenden som engagerar en bred allmän opinion och där enskildas väl och ve står på spel. I detta fall dras också paralleller till nådeinstitutet.

Det övergripande intrycket av propositionens innehåll är att överklagandeärenden där regeringens prövning avser annat än politisk styrning av praxis bör förekomma sparsamt. Det sägs t.ex. klart ut att möjligheten att använda överklaganden som en form av dispens endast gäller ett fåtal ärenden (prop. 1983/84:120 s. 16), och som nämnts kunde rättssäkerhetsskäl anföras endast i undantagsfall. I propositionen påpekas även att informations- och kontaktbehoven mellan statsråden och myndigheterna lämpligen (och effektivare) kan lösas på annat sätt än via överklagandehanteringen.

I propositionen pekas det också på den begränsning som ligger i att använda överklaganden som styrinstrument, eftersom det bara är när någon missgynnas av ett beslut och överklagar det som den politiska styrningen av praxis från regeringens sida aktiveras. I propositionen nedtonas alltså överklagandehanteringen som ett instrument för den politiska styrningen. Det ställningstagande som görs är dock inte fullt så klarläggande som det först kan verka. Framför allt finns det anledning att fästa uppmärksamheten på hur begreppet "politisk styrning av praxis" används.

I detta begrepp innefattas i propositionen så vitt skilda fenomen som beslut som är tänkta att vara vägledande för framtida beslut, och beslut som inte avses vara styrande för framtiden. Med en så vid definition blir begreppet närmast innehållslöst och dessutom svårt att använda som kriterium för när styrning förekommer respektive inte förekommer. Helt klart är att regeringens ställningstagande här skiljer sig från domstolarnas, eftersom domstolarna svårligen kan avsäga sig den prejudicerande effekten av sina beslut. Men detta innebär också att stora krav måste ställas på regeringen att klargöra för sin omgivning när man — via beslut i överklagandeärenden — vill styra praxis respektive när man vill avstå från det.

Till detta kommer att propositionen från 1983 dessutom ger regeringen möjlighet att t.ex. av administrativa, praktiska skäl fortsätta att avgöra olika typer av överklagandeärenden. I propositionen nämns även den möjlighet som finns för myndigheter att överlämna överklaganden till regeringen i de fall där de är viktiga för utvecklande av praxis. Inrättande av prövningstillstånd avvisas dock under hänvisning till att detta inte

avlastar regeringen i någon större utsträckning, och dessutom föreligger risk för tjänstemannavälde om detta införs.

Det ställningstagande som gjordes av regering och riksdag i samband med 1983 års proposition, verkar i huvudsak gälla även i dag. Den nya förvaltningslagen från 1987 och de rekommendationer från statsrådsberedningen som följde i dess spår ("Bruna boken" m.fl. 1987) ger uttryck för i huvudsak samma grundsyn på begreppet politisk styrning av praxis som propositionen från 1983/84. Vad som avses med begreppet är alltså inte helt lätt att förstå, utan vissa tolkningar måste göras.

Regeringen tycks för det första anse att konstruktionen med överklagande till regeringen i första hand kan motiveras som ett instrument för den politiska styrningen av praxis. Men man tycks samtidigt anse att politisk styrning av praxis endast är ett komplement till den övriga styrningen via normer. Styrningen av praxis skall dessutom i huvudsak användas på områden där lämplighetsavgörande är ett dominerande inslag vid lagtillämpningen, och där någon etablerad praxis ännu inte finns.

Av denna utläggning kan följande slutsatser dras. För det första är regeringens eller myndighetens bifall till ett överklagande för det mesta utslag av ett behov att styra lagtillämpningen inom ett visst område. Är bifall till överklaganden sällsynta inom ett visst område är alltså behovet av att styra utvecklingen litet. För det andra, när regeringen och andra myndighetsorgan ger utförliga motiveringar till sina beslut i överklaganden är detta vanligtvis ett uttryck för en vilja till politisk styrning av praxis. Lyser motiveringarna med sin frånvaro är alltså detta tecken på motsatsen — inget behov föreligger av politisk styrning av praxis. För det tredje bör de prövningar som görs av överklaganden främst gälla lämplighetsfrågor för att detta skall anses som en uppgift för överklaganden i administrativ ordning.

Den granskning som gjorts av den administrativa ordningen för överklaganden i denna studie behandlar därför främst tre aspekter av denna problematik:

— I vilken omfattning förekommer överklagandeärenden och vilken typ av ärenden överklagas? Hur är beslutsprocessen utformad inom de myndigheter som hanterar överklagandena? Leder utformningen till att politikerna får stort eller litet inflytande i dessa frågor?

— Hur vanligt är det med bifall och vad kännetecknar dessa överklaganden?

— I vilken utsträckning och hur motiverar myndigheterna och regeringen sina ställningstaganden?

Urval och avgränsningar

Det är naturligtvis omöjligt att undersöka alla överklaganden respektive alla myndigheters verksamhet, men eftersom regeringen står i fokus för denna undersökning har studien koncentrerats till regeringens verksamhet. Alla departements överklagandeärenden under en viss tidsperiod har därför undersökts. Den undersökningsperiod som har valts är första halvåret 1993. Motiven för just denna tidsmässiga avgränsning var flera. Vid Konstitutionsutskottets senaste granskning visade det sig att omkring 2 000 överklagandeärenden hade behandlats av regeringen och av dessa låg cirka 1 000 inom Miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde. Många disparata ärenden rymdes dock inom ramen för det andra tusentalet. Risken med att begränsa tidsperioden för hårt var därför att generaliserbarheten skulle bli alltför låg, beroende på att många ärendetyper som är viktiga i perspektivet politisk styrning då inte skulle komma med. Å andra sidan fanns det också en risk för att ärendetyper skulle komma med som inte längre går att överklaga till regeringen om undersökningsperioden hade utsträckts för långt, särskilt eftersom det främst är under senare år som många överklagandeärenden har avlastats regeringen. Valet stod därför, enkelt uttryckt, mellan att göra ett slumpmässigt urval av de cirka 2 000 ärenden som hanteras under ett år, eller att göra en tidsmässig avgränsning, dvs. att granska alla ärenden under vissa månader. För att studien skulle kunna bli så aktuell som möjligt valdes därför att undersöka samtliga ärenden som hade avgjorts under första halvåret 1993.

Regeringens hantering av överklaganden behöver emellertid kontrasteras mot några andra organ som har liknande uppgifter för att en mer fullständig bild skall kunna tecknas av hur den administrativa ordningen med överklaganden fungerar. Av betydelse är t.ex. hur myndigheterna uppfattar regeringens styrning av praxis och vilka signaler som sänds från myndigheterna till regeringen och omvänt.

Nästa avgränsningsfråga gällde därför vilka myndigheter som skulle undersökas. Av tradition har länsstyrelserna alltid spelat en viktigt roll vid överklaganden av såväl kommuners som myndigheters beslut, och det föll sig därför naturligt att i första hand granska länsstyrelsernas verksamhet i detta avseende. Den tid som stod till förfogande för att genomföra undersökningen var naturligtvis också en begränsande faktor, och det är en förklaringen till varför inga centrala myndigheter valdes att ingå i studien. Inte heller kunde alla länsstyrelser undersökas, utan även här var det nödvändigt att göra ett urval. Fyra länsstyrelser har därför — något godtyckligt — valts. Ambitionen var att få så stor geografisk spridning som möjligt, dvs. alla fyra väderstrecken finns representerade. Hänsyn har dessutom tagits till att länsstyrelsernas verksamhet skiftar beroende på om de omfattar storstadsområden eller glesbygdsområden, kustområden eller inlandsområden. Samma tidsperiod som för regeringskansliet valdes.

Enkelt uttryck består alltså denna studie av sammanställningar av både skriftlig och muntlig dokumentation. För det första har en granskning gjorts av samtliga överklaganden som har hanterats i regeringskansliet och på länsstyrelserna i Luleå, Göteborg, Karlstad och Kalmar under det första halvåret 1993. För det andra har samtliga expeditionschefer (motsvarande) inom regeringskansliet samt landshövdingar och chefsjurister (motsvarande) på de fyra länsstyrelserna intervjuats om beslutsordningen vid hanteringen av överklaganden. Redovisningen av materialet är därför uppdelad i två huvuddelar, en som handlar om regeringens hantering och en som handlar om länsstyrelsernas verksamhet.

Överklaganden i regeringskansliet

De frågor som kan överklagas i administrativ ordning är naturligtvis av mycket skiftande karaktär, och de kan ibland vara svåra att klassificera på ett meningsfullt sätt. En tydlig skiljelinje går ändå mellan de vanliga överklagandeärendena och de som gäller tjänstetillsättningar. När det gäller överklaganden av tjänstetillsättningar är det uppenbart att det finns skäl att ställa frågan om regeringen verkligen har möjlighet att bättre bedöma huruvida en person skall ha en viss tjänst eller inte än t.ex. de ansvariga på den aktuella myndigheten. Här handlar det dessutom vanligen inte heller om att tillämpa lagarna på området. Regeringens hantering av överklagande av tjänstetillsättningar har därför hållits isär från de andra ärendena i denna studie och redovisas under en egen rubrik.

Som nämndes i inledningen har antalet överklaganden till regeringen varierat en hel del under årens lopp. Perioder med färre ärenden har avlösts av perioder med stora balanser. Som framgår av tabell 1 har emellertid belastningen under den gångna tioårsperioden varit tämligen konstant fram till och med 1992, när en drastisk nedgång inträffar.

Tabell 1. Antalet överklaganden under tio år (avrundade tal)

År	Antal överklaganden
1982	7 800
1983	6 200
1984	5 600
1985	6 100
1986	6 800
1987	5 700
1988	5 400
1989	6 200
1990	7 500
1991	7 000
1992	1 900

Men även om regeringen som helhet har haft många överklagandeärenden att ta ställning till under årens lopp, har belastningen aldrig varit jämnt

fördelad inom regeringskansliet. Av tabell 2 framgår det hur många överklaganden som har avgjorts av varje departement under det första halvåret 1993 respektive under hela året 1991 och 1992. Uppgifterna för åren 1991 och 1992 är hämtade från statsrådsberedningens årliga sammanställning över antalet regeringsärenden. Siffrorna för första halvåret 1993 är insamlade speciellt för denna undersökning. Det kan därför hända att inte exakt samma metod har använts vid registrering av ärendena. En viss försiktighet kan därför vara påkallad innan man drar långtgående slutsatser av statistiken över antalet ärenden som varje departementen har haft vid olika tidpunkter.

Tabell 2. Departementens överklaganden 1991 - 1993

	Antal ärenden 1993		Antal ärenden 1992		Antal ärenden 1991	
Departement	**abs**	**%**	**abs**	**%**	**abs**	**%**
Ju	40	4	104	5	80	1
UD	1	0,1	6	0,3	9	0
Fö	8	1	13	1	9	0
S	53	6	94	5	75	1
K	116	13	240	12	246	4
Fi	57	6	128	7	300	4
U	3	0,3	51	3	56	1
Jo	26	3	88	5	126	2
A	31	3	49	3	4 887	70
Ku	42	4	53	3	—	—
N	17	2	29	1	37	1
C	22	2	51	3	119	2
M	511	55	1 038	53	378	5
Bo	—	—	—	—	661	9
Summa	926	99	1 944	100	6 983	100

Det mönster som framträder i tabell 2 är ändå ganska tydligt. Ända sedan 1985 har fördelningen mellan departementen varit mycket skev. Ett enda departement har oftast fått lejonparten av alla ärenden. Länge var det Arbetsmarknadsdepartementet som bar den tyngsta bördan, med mer än hälften av regeringens alla överklaganden. Men i och med inrättandet av Utlänningsnämnden och den överföring av överklaganden som då ägde rum, har bilden förändrats. Denna förändring har visserligen minskat belastningen på Arbetsmarknadsdepartementet och regeringskansliet som helhet men den har inte ändrat på skevheten i fördelningen av överklagande-

ärenden. Den roll som Arbetsmarknadsdepartementet tidigare spelade har i stället övertagits av Miljö- och naturresursdepartementet. Över hälften av alla överklaganden som avgörs av regeringen bereds via Miljö- och naturresursdepartementet, och detta departement svarar tillsammans med Kommunikationsdepartementet för cirka två tredjedelar av alla överklagandeärenden. Det kan i sammanhanget nämnas att två utredningar för närvarande undersöker huruvida en stor del av naturvårdsärendena liksom plan- och byggärenden inom Miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde kan avlastas till andra instanser än regeringen.

De departement som nästan inte har några överklaganden alls att ta ställning till är Utrikes-, Försvars- och Utbildningsdepartementet.

Vad är ett överklagande till regeringen?

Svaret på frågan vad ett överklagande är kan kanske förefalla lätt att ge, men i praktiken visar det sig vara lite svårare. Speciellt svårt kan det vara att avgöra om något är *ett* överklagande eller flera.

Den första svårigheten är att många ärenden faktiskt inte kan överklagas till regeringen, men trots det överklagas de. Ibland beror det på att de klagande inte vet att frågan inte kan överklagas till regeringen, i andra fall överklagar de just att frågan inte går att överklaga. Regeringens reaktion på detta är vanligen att man konstaterar att man inte kan pröva ärendet, dvs. man vidtar ingen åtgärd. Eventuellt kan det överlämnas till en annan instans. Men frågan för klassificeraren kvarstår ju — skall detta betraktas som ett överklagande till regeringen eller inte?

En annan svårighet är när flera personer överklagar samma beslut. Skall detta anses som ett eller flera överklaganden? Dessutom kan det förekomma att en och samma person överklagar flera delar av en myndighets beslut, ibland t.o.m. på olika sätt. Den överklagande kan t.ex. ha invändningar såväl mot formen för beslutsfattandet som innehållet i det. Svaret på frågan vad som är ett överklagande kan därför bli nog så komplext.

I denna undersökning har den registrering som departementen själva gjort varit avgörande för klassificeringen av ärendena och hur många överklaganden departementet har hanterat. Vi har dock noterat att praxis mellan departement kan variera en del, framför allt när det gäller antalet (ett eller flera) överklaganden i samma ärende. Därför har vi inte slaviskt följt departementens modell, men till detta finns det anledning att återkomma längre fram. I huvudsak bygger dock registreringen av antalet överklaganden på departementens egna uppgifter och det antal diarienummer som påförts ett beslut. Detta betyder att det finns flera överklagandeärenden än det finns överklagade beslut i denna undersökning, vilket kan skapa ett intryck av att vissa departement har fler överklaganden än de i verkligheten har. Det departement som har störst skillnad mellan antalet överklagade beslut och överklagandeärenden är Kommunikationsdepartementet. En närmare förklaring till detta fenomen ges i samband med redogörelsen för Kommunikationsdepartementets hantering av överklaganden.

Det finns alltså betydande skillnader i hur hårt belastade olika departement är av överklaganden, liksom vissa skillnader i hur ärendena bereds. En mer detaljerad genomgång följer därför i nästa avsnitt av vilka överklaganden som förekom under första halvåret 1993 och hur de har hanterats.

Överklagandeärenden och deras hantering i departementen

Den sammanställning som görs i det följande bygger på intervjuer med expeditionschefer och en genomgång av överklagandeärendena under första halvåret 1993.

Justitiedepartementet

Beredningen av Justitiedepartementets överklaganden är spridd på olika enheter, beroende på vilken typ av ärende det är frågan om. Sex av departementets enheter hade haft att bereda minst ett överklagande under perioden. Det var en mycket heterogen grupp av överklaganden som departementet hade att ta ställning till under det första halvåret 1993. Ingen typ av ärenden förefaller ha varit uppseendeväckande frekvent. Fyra överklaganden gällde inrättande av personregister, vilket också var den

mest frekventa ärendetypen, och inte mindre än 14 av de totalt 40 ärendena rörde överklaganden av Datainspektionens beslut.

Justitiedepartementet skiljer sig emellertid en hel del från andra departement när det gäller beredningen av ärenden. Den uppdelning som vanligen finns mellan rättschefens och expeditionschefens ansvarsområde tillämpas inte i Justitiedepartementet. Verksamheten i departementet är i stället uppdelad i tre delar som var och en leds av en person som kombinerar uppgiften som rätts- och expeditionschef, under statsrådens och statssekreterarnas ledning. Den handläggare som får uppdraget att utföra den första beredningen av ett överklagande diskuterar först sitt förslag till beslut med sin enhetschef. När enighet har nåtts på denna nivå hålls en föredragning där både enhetschef och handläggare är närvarande, inför någon av de tre kombinerade rätts- och expeditionscheferna. Till slut dras ärendena i veckoberedning med statsråd, enhetschef, en kombinerad rätts- och expeditionschef, handläggande tjänsteman, statssekreterare och politiskt sakkunnig. I enstaka fall kan frågor förekomma där den politiska styrningen aktualiseras, framför allt på Datainspektionens verksamhetsområde.

Försvarsdepartementet

Som framgått av den tidigare sammanställningen är det mycket få ärenden som överklagas till Försvarsdepartementet. Endast åtta ärenden hade av departementet själv registrerats som överklaganden. Bifall är sällsynta. De flesta överklaganden på pliktlagarnas område avvisas, eftersom talan i regel inte kan föras hos regeringen. I denna undersökning förekom dock inga sådana ärenden.

Det stora flertalet frågor som försvarsministern förut hade att ta ställning till via överklaganden är i dag delegerade till myndigheterna och överklaganderätten är beskuren. Tjänstetillsättningsbeslut inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde överklagas sålunda till Försvarets personalnämnd. Vad som finns kvar är bara några smala sektorer, t.ex. värnpliktiga som önskar göra om sin värnplikt och liknande udda frågor. Ärendemängden är emellertid för liten för att något tydligt mönster skall framträda, och ingen typ av ärenden framstår som särskilt vanlig.

De fåtaliga överklaganden som kommer in bereds i huvudsak av två personer med juridisk utbildning. Hanteringen är mycket rutinartad och tilldrar sig normalt inget intresse från de politiskt rekryterade, med undantag av statsrådet.

Socialdepartementet

Ett stort antal av Socialdepartementets överklaganden kan under den undersökta perioden sammanfattas under tre rubriker: licenser för medicinska preparat (6), bostadsanpassningsbidrag (20) samt tandläkareanslutning (14). Av de 53 ärenden som avgjordes under det första halvåret 1993 tillhörde ca 75 % någon av dessa typer. Detta ger en tydlig bild av en betydande koncentration av departements överklaganden till ett fåtal ärendetyper, men bilden skulle förmodligen inte vara lika tydlig i dag. Både de ärendegrupper som rör licenser för medicinska preparat och bostadsanpassningsbidrag har nämligen avlastats regeringen sedan en tid tillbaka, bl.a. som en följd av ändrad lagstiftning.

Det fanns emellertid några politiskt intressanta överklagandeärenden och då främst när det gäller tandläkaretablering och tandläkareanslutning. Licenser var också ett område som nämndes där det åtminstone tidigare varit aktuellt med politisk styrning av praxis.

All handläggning av överklaganden är koncentrerad till en enda enhet, som dock inte enbart sysslar med överklaganden, och de flesta handläggarna har juridisk utbildning. Handläggarna diskuterar först med enhetschefen och därefter hålls en föredragning inför expeditionschefen där både handläggare och enhetschef närvarar. Vid föredragningen inför den politiska ledningen närvarar båda statsråden — alltså även det statsråd som formellt sett inte avgör ärendet — liksom expeditionschefen, enhetschefen och handläggaren. Statssekreterarna kan bli informerade om överklaganden via sina veckovisa rundvandringar på enheterna, och de får även i förväg listorna på vilka beslut som skall tas upp under den kommande veckan hos statsråden.

Kommunikationsdepartementet

Kommunikationsdepartementet är i dag det näst största departementet när det gäller hanteringen av överklagandeärenden. De flesta överklaganden gäller beslut om fastställande av arbetsplaner för vägbyggen, som utgjorde hela 49 % av alla ärenden. Den återstående mängden av överklaganden utgjordes av ett stort antal disparata ärenden. Det kunde t.ex. gälla undantag från utrustningar på bilar eller undantag från körkortsbestämmelser på grund av medicinska skäl.

Den stora mängden överklaganden förklaras delvis av registreringsrutinerna. Om t.ex. ett beslut som fastställer arbetsplanen för ett vägbygge överklagas av ett tiotal olika personer, registeras detta på departementet som att varje överklagande är ett separat ärende. Om man i stället räknar dessa beslut med flera överklagande som ett ärende hamnar Kommunikationsdepartementet på 60 ärenden, inte 116 som anges i tabell 2. Förekomsten av många överklaganden av samma beslut antyder dock att det är vanligt med stora och komplicerade överklaganden, ärenden som tar lång tid att bereda och som kan kräva en stor del av departements resurser trots att det de facto bara är ett beslut som har överklagats.

Överklagandeärendena är utspridda på flera handläggare och enheter med en viss koncentration till enhet 3, infrastrukturenheten. Bland handläggarna finns det både jurister och personer med annan typ av utbildning. Normalgången är den att handläggaren först föredrar sitt ärende för enhetschefen, därefter hålls en föredragning för expeditionschefen innan statsrådet tar ställning i samband med veckoberedningen. Statssekreterare och politiskt sakkunniga deltar vanligtvis inte i veckoberedningarna, men får i förväg beredningslistorna över de ärenden som skall tas upp på nästa veckas beredning. Det finns ärenden där politisk styrning av praxis aktualiseras.

Finansdepartementet

Handläggningen av överklagandeärenden är i Finansdepartementet spridd på flera personer och enheter. Handläggarna är oftast juridiskt utbildade, men även icke-jurister förekommer. Departementet kännetecknas av många

överklaganden i enstaka typer av ärenden. De vanligaste typerna var under undersökningsperioden "undantag från kilometerräknarapparatur" (9), "räntebidrag" (9), "ändrad period för reklamskatt" (5) och "befrielse från moms" (5). Undantag från kilometeräknarapparatur prövas dock inte längre av regeringen.

Vid beredningen av överklagandena arbetar den handläggande tjänstemannen först fram ett förslag som presenteras för enhetschefen för påskrift. Därefter går ärendet till expeditionschefen. I praktiken arbetar handläggarna direkt under expeditionschefen även om enhetscheferna alltid först skall skriva på förslaget till beslut. Avdelningscheferna — en nivå som saknas i de flesta andra departement — är däremot nästan aldrig inblandade i hanteringen av överklaganden. Statssekreterare eller politiskt sakkunniga blir inte heller indragna i beredningen, det är i stället statsrådet som främst står för de politiska synpunkterna. Politisk styrning av praxis genom överklaganden förekommer sällan.

Utbildningsdepartementet

Detta departement har numera ytterst få ärenden. Vi hittade under den undersökta perioden endast tre överklaganden, varav ett gällde permutation och två kompetensförklaring. (Utbildningsdepartementet hade dessutom att ta ställning till nio överklaganden i tjänstetillsättningsärenden; se tabell 8.)

Överklagandeärenden hanteras inte av någon särskild handläggare på departementet. Beroende på typ av fråga läggs överklagandena ut på olika enheter och handläggare, och det är vanligt att överklaganden bereds på handläggarnivå av tjänstemän som saknar juridisk utbildning. Beredningsgången följer det vanliga mönstret där först handläggaren och enhetschefen tar ställning, med påföljande föredragning hos expeditionschefen innan alla tre samlas för en föredragning inför statsrådet. Statssekreterare och politiskt sakkunniga deltar inte i ärendehanteringen.

Hanteringen av överklagandeärenden i detta departement är numera som regel okomplicerad och tilldrar sig sällan något politisk intresse. Med

hänsyn till att överklaganden numera oftast rör tjänstetillsättningar är ärendena inte heller betydelsefulla för den politiska styrningen.

Jordbruksdepartementet

Den vanligaste typen av överklaganden i Jordbruksdepartementet under den undersökta perioden var frågor som rörde koncession för renskötsel och ändringar av föreskrifter. Fem överklaganden av vardera typen avgjordes under första halvåret 1993. Fyra överklaganden gällde markupplåtelse, men i övrigt hittades bara enstaka ärendetyper. Detta departement verkar alltså ha en tämligen heterogen samling ärenden — enstaka ärenden inom ett brett spektrum, tillika svåra att förutse.

Beredandet av överklaganden är fördelat på flera enheter och handläggare, som ofta saknar juridisk bakgrund. När handläggare och enhetschef är överens förmedlas ärendet till expeditionschefen. Det hålls dock inte alltid någon muntlig föredragning inför honom, utan är ärendet okomplicerat skickas det bara till expeditionschefen för påskrift. Statssekreterare och politiskt sakkunnig engagerar sig normalt inte, med undantag för de politiskt intressanta ärendena. Men numera är de politiskt intressanta ärendena mycket sällsynta.

Arbetsmarknadsdepartementet

Från att för ett par år sedan ha varit det departement som hade i särklass flest överklaganden, är Arbetsmarknadsdepartementet numera ett departement med få ärenden. Av de ärendetyper som avgjordes under första halvåret 1993 fanns det dock några som kunde vara intressanta ur ett politiskt styrningsperspektiv, t.ex. återkrav på regionalpolitiskt stöd (3), återbetalning av statsbidrag (1), begäran om sysselsättningsbidrag (2) och tillstånd att arbeta i bergrum (1). Men den ärendetyp som var i särklass vanligast under perioden gällde överklaganden av för sent inkommen handling rörande godstransportstöd. Hela 14 (44 %) av de totalt 32 undersökta ärendena var av denna typ. Prövningen i dessa ärenden är påtagligt juridisk och gällde enbart huruvida ansökan hade inkommit i rätt tid. Om man bortser från de överklaganden som rör godstransportstödet

framträder dock en ganska heterogen bild med enstaka överklaganden i många olika typer av ärenden.

Handläggandet av överklagandeärenden är spritt på flera händer och enheter. Detta innebär att även personer som saknar juridisk utbildning hanterar överklaganden. Beredningsgången är den att först dras ärendet för enhetschefen, därefter förs det en diskussion med expeditionschefen. I vissa fall kan även rättssekretariatet konsulteras. En ordning finns dessutom sedan några år i departementet som innebär att statssekreteraren varje vecka på bestämda tider går runt till varje enhet och låter sig informeras om aktuella ärenden. Genom detta förfarande kan även statssekreteraren få kännedom om överklaganden som är under beredning. Detsamma gäller för de politiskt sakkunniga, som ofta deltar i statssekreterarens veckovisa rundvandringar. Beredningen av överklagandeärendena tilldrar sig dock sällan något större politiskt intresse, även om det finns undantag.

Kulturdepartementet

Departementets överklagandeärenden kan delas in i tre huvudtyper. Den första är utlännings- och medborgarskapsärenden. Om t.ex. säkerhetspolisen har yttrat sig i ett medborgarskapsärende går ärendet regelmässigt till regeringen för avgörande. Även Utlänningsnämnden kan välja att överlämna ett överklagande till regeringen, om de anser det vara viktigt för den politiska styrningen av praxis. Värt att notera är dock att det är myndigheten själv som bestämmer om ärendet bör överlämnas eller ej. Regeringen kan alltså inte gå in och besluta om att överta ett enskilt ärende. I denna typ av frågor har alltså behovet av politisk styrning mycket tydligt varit avgörande för beslutet att låta vissa överklaganden hanteras av regeringen.

Flera överklaganden i denna undersökning gällde krav på ersättning för kostnader i samband med flyktingmottagande och ekonomisk hjälp till flyktingar.

Den andra huvudtypen av frågor handlar om prövning enligt kulturminneslagen, och den tredje typen är överklaganden av tjänstetillsättningar. Kul-

turdepartementet har relativt många överklaganden av tjänstetillsättningar, vilket delvis beror på att man vill upprätthålla ordningen med en tvåinstansprövning och det har varit svårt att hitta en andra prövningsinstans förutom regeringen.

Tre enheter är i första hand inblandade vid beredningen av överklaganden, migrationspolitiska enheten, invandrarpolitiska enheten och kulturenheten, och bland de handläggande tjänstemännen finns det både personer med och utan juridisk utbildning. Kulturdepartementet skiljer sig från andra departement på så sätt att man håller sig med två olika typer av beredningsprocesser beroende på vilken huvudtyp av överklagande det handlar om. Gäller det "vanliga" överklaganden enligt t.ex. kulturminneslagen eller tjänstetillsättning används trenivåprövningen med först en föredragning inför enhetschefen (huvudmannen), sedan föredragning inför expeditionschefen och till sist inför statsrådet. Men när det rör sig om utlänningsärenden tillkommer en fjärde föredragning inför statssekreterarna innan frågan går till veckoberedning och ställningstagande av statsrådet.

Civildepartementet

Civildepartementets överklaganden fördelar sig på flera olika kategorier av tämligen disparat natur. Under den undersökta tidsperioden förekom flest ärenden under rubrikerna permutation och arvsavstående — fem vardera. Även kyrkofrågor, och då i första hand tjänstetillsättningar, är ganska vanligt förekommande. Tjänstetillsättningar inom kyrkan går dock som regel inte att överklaga, varför ärendegruppen trots allt är begränsad. Enstaka frågor som är intressanta ur ett politiskt styrningsperspektiv kan dock förekomma, t.ex. kommundelningar.

Hanteringen av överklaganden är spridd på olika enheter och sköts i första hand av handläggare med juridisk utbildning, men det förekommer även handläggare med annan bakgrund. Beredningen är den vanliga. Först lottas ett ärende på en handläggare som — när hon eller han har tagit ställning — föredrar ärendet inför sin enhetschef. Därefter vidtar en föredragning av handläggaren för expeditionschefen, med enhetschefen närvarande. Alla tre närvarar sedan vid de veckovisa beredningarna inför statsrådet. Om ett

särskilt politiskt viktigt överklagande kommer in, som t.ex. överklaganden av Kammarkollegiets beslut om delning av kommuner, deltar även statssekreteraren i beredningen.

Näringsdepartementet

Näringsdepartementet har mycket få ärenden. Att döma av undersökningens resultat är de flesta ärenden också av tämligen okomplicerad och okontroversiell natur. Hela sju av de femton överklaganden som har studerats gällde funktionskontroll av ventilationssystem, och tre gällde tillstånd för nyttjandet av heraldiska symboler. Det finns dock överklaganden som kan vara intressanta för den politiska styrningen av praxis.

Hanterandet av beredningen är fördelad efter ärendetyp på flera enheter och handläggare. Handläggarna har vanligen inte juridisk bakgrund. Vid beredningen av ett överklagande tar först enheten (i praktiken handläggaren och enhetschefen) ställning i frågan, varefter ärendet sätts upp på listan för veckoberedning. Listan och ärendena översänds till expeditionschefen som får ett par dagar på sig att gå igenom ärendena inför veckoberedningen. Är det mer komplicerade ärenden tas en kontakt med expeditionschefen under hand. Rättssekretariatet kan också tillfrågas. Expeditionschefen har således inga regelbundna egna föredragningar med handläggare och enhetschefer i överklagandeärenden. Vid veckoberedningen deltar statssekreteraren, expeditionschefen, enhetschefer och berörd handläggare. Även politiskt sakkunniga kan medverka. Statssekreteraren går runt till de olika enheterna en gång i veckan för genomgång av aktuella frågor, bland annat de ärenden som är anmälda till veckoberedning. Då tas även överklaganden upp till diskussion.

Miljö- och naturresursdepartementet

Miljö- och naturresursdepartementet är alltså det departement som i dag har i särklass flest överklagande — 55 % av samtliga ärenden i det undersökta materialet.

Den största delen av departementets överklaganden gäller plan- och byggfrågor och hanteras av endast en enhet och av en särskild expeditionschef. I det undersökta materialet svarade denna enhet för hela 83 % av departementets överklaganden, vilket är 45 % av alla överklaganden som avgjordes av regeringen under första halvåret 1993.

Den andra delen av departementets överklaganden, 87 ärenden, rörde i huvudsak frågor som faller under naturvårdslagen (enhet 4) eller miljöskyddslagen (enhet 8). Naturvårdslagsfrågor kan i sin tur delas in i tre kategorier: dispens från strandskydd, markavvattning och täktärenden. I dessa överklaganden är den skönsmässiga bedömningen påtaglig och frågan om den politiska styrning därför aktuell. Lagstiftningen är så utformad att den innebär att beslutsfattaren inom en viss rättslig ram skall finna en lämplig avvägning mellan olika parters intressen.

Överklaganden i miljöskyddslagsfrågor innebär också att avvägningar skall göras, men här finns det mer tydligt specificerat i lagtexten efter vilka kriterier som avvägningarna skall göras. De ställningstaganden som görs skall t.ex. vara ekologiskt motiverade, tekniskt möjliga att uppnå samt ekonomiskt rimliga.

Det säger sig själv att dessa frågor inte så sällan är intressanta för den politiska styrningen av praxis, vilket också avspeglas i beredningsprocessen. På vanligt sätt startar handläggningen med att en tjänsteman får ansvaret för beredningen av ett ärende. (Handläggarna av naturvårdsärenden kan vara såväl jurister som andra experter. I miljöskyddsärenden är handläggarna jurister och biträds av handläggare med teknisk och kemisk kompetens.) Han eller hon lägger sedan fram ett förslag till beslut för sin enhetschef. Är det en politiskt intressant fråga skall en politiskt sakkunnig kopplas in redan vid handläggarens första föredragning (alla enheter har en politiskt sakkunnig till sitt förfogande) och därefter vidtar en beredning med expeditionschefen. Är frågan av stort politiskt intresse skall den också anmälas till statssekreteraren.

För flertalet ärenden gäller att det räcker med att handläggaren — efter klartecken från sin enhetschef — till expeditionschefen lämnar över hand-

lingarna i ärendet inklusive beslutsförslag och veckoberedningslistan så att han kan granska lagligheten, enhetligheten och följdriktigheten i förslaget. Vid den avslutande veckoberedningen medverkar sedan statsråd, handläggare, enhetschef och expeditionschef samt politiskt sakkunniga. Den partipolitiska samordningen i regeringen kan också bli inkopplade på vissa frågor. Eftersom alla departementets veckoberedningslistor skickas till de berörda i den partipolitiska samordningsmaskineriet kan samordningskanslierna och statsrådsberedningen höra av sig om de hittar några intressanta ärenden.

Den andra delen av departmentets överklagandeärenden rör alltså plan- och byggfrågor, och de bereds av planenheten. En stor del av denna enhets arbete gäller just överklaganden och de hanteras genomgående av personer med juridisk utbildning. I syfte att avlasta enhetschefen har en erfaren handläggare fått förordnande att fullgöra enhetschefens uppgifter som huvudman när det gäller flertalet av dessa ärenden. När handläggaren är klar med sitt ställningstagande dras detta inför huvudmannen, och kan man då bli överens sätts ärendet upp på listan för veckoberedning. Denna lista överlämnas bl.a. till expeditionschefen tillsammans med alla handlingar. Expeditionschefen får då också oftast en muntlig föredragning. När handläggare och huvudman är tveksamma tas det naturligtvis underhandskontakter med expeditionschef och andra berörda personer innan ärendet sätts upp på veckoberedningslistan. Vid hanteringen av överklaganden i plan- och byggfrågor är statssekreteraren inte så ofta inblandad, men får — precis som den politiskt sakkunnige — veckoberedningslistorna och kan därför agera vid behov. Till listorna är normalt fogade korta promemorior om varje ärende, vilket gör det möjligt för den politiska ledningen att informera sig om ärendet i förväg. Den partipolitiska samordningen kan aktiveras även i denna del av departementets verksamhet.

De överklaganden som regeringen har att pröva inom ramen för plan- och byggärenden kan också delas in i några olika kategorier. Den första och största kategorin, 48 % av departements överklaganden, utgörs av kommunala detaljplaner. Vid prövning av detaljplaner är emellertid regeringens handlingsutrymme begränsat. Regeringen kan nämligen i princip inte ändra i detaljplaner utan kan bara välja mellan att fastställa eller att upphäva en

detaljplan. Den avvägning som skall göras mellan olika samhällsintressen när en detaljplan upprättas görs på kommunal nivå och regeringens granskningsmöjlighet är därför kraftigt inskränkt. Prövningen av överklaganden när det gäller detaljplaner inriktas därför till övervägande delen på planernas konsekvenser för berörda enskilda intressen, men prövningen omfattar också en granskning av att handläggningen har gått korrekt till. Antalet regler som kommunerna måste iaktta när de skall upprätta sina planer är mycket stort, och det är därför lätt hänt att formella fel begås. Regeringen har mycket riktigt också upphävt en hel del detaljplaner under senare år på grund av formella fel i beslutsprocessen. (Återförvisning är alltså inte möjligt att tillgripa vid överklaganden i planärenden.)

Förhandsbesked enligt plan- och bygglagen och bygglov, som är en annan ärendekategori, kan däremot återförvisas och här har regeringen större möjligheter att ingripa. Flertalet överklaganden är från enskilda som fått avslag på sina ansökningar om att få bygga nytt eller bygga om. Många överklagar också bygglov på granntomter som t.ex. skulle skymma deras egen utsikt. Under det första halvåret 1993 avgjordes av regeringen 125 ärenden (29 % av alla överklaganden i departementet) rörande förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (PBL) och 42 (10 %) som rörde bygglov.

En intressant omständighet i denna typ av ärenden är att det kan förekomma en form av dubbel överprövning av ett och samma beslut. Vissa frågor inom plan- och bygglagens område skall nämligen prövas av kammarrätten, t.ex. om en person som bor i närheten av en bondgård tror att han skulle störas av otrevlig lukt om ladugården byggs ut. Men om samma person anser att byggandet av den nya ladugården strider mot kommunens planer skall ärendet prövas av regeringen. Nu kan dock personen i fråga klaga både på lukten och beslutets laglighet. I en del fall gäller därför överklaganden både frågor som skall prövas av kammarrätten och frågor som skall prövas av regeringen, och då överlämnas ärendet från kammarrätten med yttrande till regeringen som avgör ärendet.

Utrikesdepartementet — ett särskilt fall

Av de femton beslut som redovisas i tabell 2 rör flertalet överklaganden av tjänstetillsättningar som hade beslutats av Styrelsen för internationell utveckling (SIDA). I princip kan de beslut som fattas av myndigheter som sorterar under Utrikesdepartementet eller som har fattats på departementet överklagas till regeringen. Utlandsmyndigheternas beslut i enskilda förvaltningsärenden överklagas emellertid i flertalet fall till en förvaltningsdomstol och skall då enligt förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar prövas av Kammarrätten i Göteborg. Att departementets eller underställda myndigheters beslut överklagas till regeringen är dock sällsynt. Endast ett överklaganden fanns registrerat för första halvåret 1993 och detta överklagande rörde utrikeshandelsfrågor.

En typ av beslut som kan överklagas och där departement är första beslutsinstans, gäller handlingars offentlighet. Det vanliga i dessa ärenden är att en person begär att få ut en handling från UD:s arkiv. Den första som tar ställning till en sådan begäran är arkivchefen och vid hans avslag går ärendet vidare för beredning av rättsenheten. Inget formellt beslut fattas dock på dessa nivåer, eftersom lägsta möjliga beslutsinstans i dessa frågor är utrikesministern. Men i de flesta fall hänskjuter statsrådet frågan direkt till regeringens prövning. Regeringen blir därmed första och enda instans vid prövningen av ärenden om utlämnande av allmän handling, och i praktiken hoppar man alltså över en möjlig beslutsnivå.

För den händelse utrikesministern själv fattar ett beslut kan dock beslutet överklagas till regeringen. Föredragningen i regeringen görs då av något annat statsråd än utrikesministern. Utrikeshandelsavdelningen (UDH) inom UD tillämpar dock i detta fall en annan ordning. Överklagas ett beslut som har fattats av utrikeshandelsministern och beretts inom UDH prövas frågan vidare av annan enhet inom UD.

Gemensamma drag och skillnader i departementens hantering av överklaganden

En närmare granskning av departementens hantering av överklaganden visar att många av de iakttagelser som gjorts vid tidigare undersökningar fortfarande stämmer. Det är t.ex. ganska vanligt att departementen har många enstaka överklaganden som spänner över ett vitt fält. I de fall där man finner att departementens överklaganden främst handlar om en eller ett par typer av beslut är det å andra sidan ofta svårt att förstå varför just denna typ av ärenden skulle vara så särskilt viktig för den politiska styrningen av praxis. En hög frekvens av en viss typ av överklaganden är med andra ord inte detsamma som att frågorna är betydelsefulla.

De flesta expeditionscheferna kunde ge exempel från det egna området där den politiska styrningen kunde tänkas vara viktig, men endast i några departement är det påtagligt att hanteringen av överklaganden är betydelsefull för den politiska styrningen av praxis. Dessa departement är i första hand Miljö- och naturresursdepartementet samt i viss mån Kulturdepartementet och Kommunikationsdepartementet.

Det finns vissa gemensamma drag men också skillnader i hur departementen hanterar överklaganden. När ett överklagande kommer in lottas det ut till en handläggare på den enhet som ansvarar för det aktuella ämnesområdet. Denna handläggare ansvarar sedan för att de nödvändiga formerna iakttas för hur ett ärende skall beredas. I huvudsak följs förvaltningslagens föreskrifter. Man kommunicerar t.ex. med berörda parter i den utsträckning som anses behövlig, och remissvar eller yttranden från inblandade myndigheter inhämtas. När handläggaren anser sig vara färdig med underlaget och har bildat sig en preliminär uppfattning i ärendet diskuteras överklagandet med enhetschefen (eller den som är huvudman för dessa frågor). I nästa fas kopplas expeditionschefen formellt in, även om underhandskontakter kan ha förekommit tidigare, och en andra föredragning hålls. Om expeditionschefen har godkänt förslaget hålls till sist en tredje föredragning i ärendet inför statsrådet i samband med en veckoberedning med de tre tjänstemännen närvarande — expeditionschef, enhetschef och handläggare.

Denna trestegsberedning följs dock inte alltid fullt ut i de olika departementen. I vissa departement spelar enhetscheferna en mer symbolisk roll. De sätter visserligen alltid sitt signum på handläggarens förslag, men ibland utan att någon muntlig föredragning har ägt rum eller enhetschefen närmare har satt sig in i ärendet. Föredragningen inför expeditionschefen kan också bli ganska summarisk och kan inskränkas till att hon eller han i förväg får chans att se handlingarna innan ärendet föredras för statsrådet. Det kan i dessa fall inträffa att ett ärende tämligen sent måste lyftas bort från föredragningslistan, eller att man först vid föredragningen inför statsrådet märker att ärendet inte är tillräckligt förberett. Den politiska influensen behöver dock inte — åtminstone inte i dagens läge — alltid komma från statsråden. Statssekreterare och i undantagsfall även politiskt sakkunniga kan i vissa departement bli engagerade i överklaganden, och det förekommer t.o.m. att den partipolitiska samordningen aktiveras. Men att döma av de gjorda intervjuerna visar statsråden ofta påfallande stort intresse för överklaganden, särskilt sådana som handlar om tjänstetillsättningar.

Trots inslagen av politiskt engagemang är det dock sällsynt att den politiska viljan kommer till uttryck före den sista föredragningen inför statsrådet. Det trestegsförfarande som tillämpas vid beredningen av överklaganden borgar också för att de tjänstemän som föredrar ärendena oftast är mycket väl förberedda när de möter den politiska ledningen. Av intervjuerna att döma förekommer det ytterst sällan att statsråden har synpunkter på eventuella motiveringar till besluten. Överklaganden är, med andra ord, ett område där tjänstemännens inflytande är mycket stort. Handläggare med juridisk utbildning dominerar inte helt, vilket man kanske hade förväntat sig eftersom det ändå är en domstolsliknande prövning som skall göras. Men i många fall är det handläggare utan juridisk utbildning som bereder frågorna, även i departement som har många överklaganden. Några expeditionschefer ansåg detta vara olyckligt och menade att en för stor börda i sådana fall hamnar på expeditionschefens axlar när det gäller att se till att besluten blir korrekt juridiskt utformade och att alla formella regler har iakttagits.

Den situation i vilken överklaganden avgörs skiljer sig dessutom åt beroende på om någon gemensam beredning har ägt rum eller inte. När

två departement måste samråda i ett ärende blir det ofta mer fråga om en förhandling mellan två parter som representerar olika intressen, i stället för att en part väger olika samhällsintressen mot varandra.

Vad är ett bifall?

Att denna fråga ställs kan kanske te sig lite märklig vid första påseende, men precis som frågan om vad som är ett överklagande är också denna svårare att besvara än man först skulle kunna tro. De två frågorna hänger dessutom ihop. Om någon överklagar ett beslut som regeringen inte får pröva kan regeringen naturligtvis inte bifalla, men den kan heller inte avslå framställningen. Ärendet tas då inte upp till prövning och något av begreppen *avvisas, avskrivs* eller *vidtar ingen åtgärd* används för att beskriva regeringens ställningstagande. Regeringen kan alltså ibland avstå från att ta ställning till ett överklagande. Om den som klagar inte har rätt att klaga på beslutet eftersom personen inte berörs eller missgynnas av beslutet, avvisas överklagandet. I andra fall har den åtgärd som den klagande begär redan genomförts, eller också har frågan på annat sätt blivit överspelad. Vid sådana tillfällen kan regeringen välja att avskriva ärendet. Finner regeringen att den framställan som kommit in är så oklart formulerad att man inte förstår vad som avses med skrivelsen trots upprepade kontakter med personen ifråga, kan regeringen välja att inte vidta någon åtgärd.

Bifallen kan också se ut på lite olika sätt. I det enkla fallet går regeringen den klagande helt till mötes och ändrar det tidigare beslutet i enlighet med den klagandes önskemål. Men detta är långt ifrån alltid fallet. Ibland innebär ett bifall bara att det överklagade beslutet upphävs. I många ärenden bifaller regeringen delar av klagomålet, medan andra delar avslås. De flesta delvisa bifall har i den här undersökningen räknats som bifall, dvs. om den klagande har fått igenom någon typ av förändring av det tidigare beslutet har detta räknats som ett bifall. Undantag från denna princip har dock gjorts i de fall där regeringen enbart har förlängt tidsfristen för verkställandet av beslutet. Det är t.ex. inte ovanligt att handläggningen av ett överklagande har tagit sådan lång tid att vissa delar av det första beslutet av den anledningen måste ändras. Om någon har blivit förelagd

att riva ett hus inom en viss tid och denna tid hinner gå ut innan avslaget på överklagandet kommer, måste naturligtvis en ny tidsfrist sättas ut. Det gamla beslutet måste därför i den meningen ändras även om beslutet i övrigt kvarstår, men denna typ av ändringar räknas i denna undersökning alltså som avslag. Även från denna regel har det dock gjorts undantag. Om någon har överklagat just den gamla tidsfristen räknas utslaget som bifall om regeringen ändrar tidsfristen. Avgörande för klassificeringen har alltså varit vilket krav på förändring som den klagande har ställt. Om detta till någon del har blivit tillgodosett har utslaget oftast uppfattats som ett bifall. När något har räknats som delvis bifall har det vanligtvis berott på att regeringen själv valt att använda den termen.

Återförvisning kan ha två olika innebörder. I det ena fallet används termen när regeringen bifaller ett överklagande och återförvisar ärendet och det nya beslutet till den myndighet som fattade det ursprungliga beslutet. Dessa fall räknas dock som bifall i denna undersökning. I andra fall återförvisar regeringen ett överklagande till en myndighet eftersom man har hittat formella fel i den tidigare beslutsgången. Myndighetens gamla beslut undanröjs därmed, men innehållet i beslutet prövas alltså inte. När termen återförvisning används i denna undersökning är det den senare typen av utslag som avses.

Sammanfattningsvis används termen bifall i undersökningen så att en viss överregistrering förekommit snarare än en underregistrering. Ett bifall behöver alltså här inte betyda att den klagande fått igenom en total förändring av ett tidigare beslut. I huvudsak har dock regeringens egen terminologi använts vid klassificeringen. Har regeringen t.ex. kallat sitt beslut för ett avslag har i nio fall av tio detta utslag också registrerats som ett avslag, även om det i vissa fall hade varit mer korrekt att klassificera det som ett avskrivnings- eller avvisningsbeslut.

Tabell 3. Regeringens utslag vid överklaganden första halvåret 1993

	abs	%
Ingen åtgärd	3	0,03
Avvisas	47	5
Avskrives	33	3
Avslag	713	77
Återförvisas	16	2
Delvis bifall	11	1
Bifall	103	11
Summa	**926**	**100**

Av tabell 3 framgår — den innehåller inga tjänstetillsättningar — att avslag är det absolut vanligaste resultatet när regeringen prövar ett överklagande. Endast i 12 % (eller i 13 % av fallen om mängden begränsas till enbart överklaganden där en sakprövning har gjorts) av fallen ledde ett överklagande till delvis eller helt bifall.

Den låga siffran för återförvisade ärenden ger möjligen sken av att regeringen sällan ändrar tidigare beslut till följd av brister i den formella hanteringen hos lägre instanser. Men till viss del beror frekvensen på att flera departement föredrar att om möjligt "lappa i efterhand", av processekonomiska skäl, när de upptäcker formella fel. På detta sätt sparar de både tid och pengar och det finns ju andra sätt att tala om för en myndighet att regeringen är missnöjd med hur den har skött ett ärende än att återförvisa det. Den klagande har naturligtvis också ofta ett intresse av att regeringens beslut inte i onödan drar ut på tiden.

Intressant nog påverkas andelen bifall inte nämnvärt om man tar hänsyn till vilken instansordning som regeringen utgör. Regeringen prövar, som tidigare nämnts, lägre myndigheters beslut ibland som andra instans (dvs. regeringen är första instans som överprövar beslutet), och ibland som tredje instans. Undantagsvis kan regeringen också vara fjärde instans. Man borde kanske därför förvänta sig att det skulle vara mindre vanligt med bifall i de ärenden som redan har överprövats en gång innan de når regeringen, dvs. när regeringen är tredje eller högre instans. (I de allra flesta

fall handlar detta om beslut som har fattats av kommunala organ och som i en första omgång överklagats till länsstyrelsen.) Men en sådan hypotes får dåligt stöd i denna undersökning. Det förhåller sig nämligen på rakt motsatt sätt. I de fall där regeringen varit andra instans har man bifallit 11 % av ärendena, medan man som tredje instans bifallit 13 % av dem. Skillnaden är dock inte särskilt stor, och slutsatsen måste därför bli att regeringens behov av politisk styrning av praxis inte förändras när ett ärende överprövas för första gången jämfört med när det prövas för andra gången.

Det tycks inte heller vara så att användningen av ombud påverkar möjligheten till bifall i någon större utsträckning — cirka 14 % av de överklaganden där ombud använts, jurist eller advokat, bifölls. Men det var inte heller särskilt vanligt att den klagande anlitade ombud.

Denna bild av att bifall är sällsynta förändras inte heller om överklagandena fördelas efter vilket departement som handlagt ärendet. De siffror som anges i tabell 4 inom parentes är procentandelar av departementets totala överklaganden under det första halvåret 1993. Justitiedepartementet har alltså under denna period bifallit nio av totalt 40 överklaganden, dvs. 20 %, och avslagit 70 %. Av tabell 4 framgår att de flesta departement bifaller mellan 8 och 15 % av ärendena.

Tabell 4. Regeringens beslut i överklaganden fördelade på departement

Dep.	Bifall		Avslag		Återförvisat		Avskrivet		Avvisas		N
Ju	8	(20)	28	(70)	1		—		3		40
UD	—		1	(100)	—		—		—		1
Fö	1	(13)	6	(63)	—		—		2		8
S	8	(15)	39	(74)	—		3		3		53
K	9	(8)	102	(88)	0		5		0		116
Fi	6	(11)	50	(88)	—		—		1		57
U	—		3	(100)	—		—		—		3
Jo	3	(11)	17	(65)	—		4		2		26
A	2	(6)	27	(87)	—		—		2		31
Ku	5	(12)	30	(71)	3		—		4		42
N	2	(12)	14	(82)	1		—		—		17
C	2	(9)	16	(73)	—		—		4		22
M	68	(13)	382	(75)	11		24		26		511
Summa	**114**	**(12)**	**713**	**(77)**	**16**	**(2)**	**33**	**(4)**	**47**	**(5)**	**926**

(I kategorin avskrivet ingår också tre ärenden där regeringen inte vidtog någon åtgärd. Överklaganden av tjänstetillsättningar ingår inte i tabellen.)

Justitiedepartementet framträder som det mest bifallsbenägna departementet, medan Arbetsmarknads- och framför allt Utbildningsdepartementet förefaller vara mycket lite benägna att bifalla överklaganden. Utrikesdepartementet hade, som tidigare nämnts, endast ett överklaganden under denna period. Nu är detta dock ett alldeles för litet material för varje departement för att man skall kunna dra några långtgående slutsatser. Beräkningarna är gjorda på ett mycket litet material, och hade det t.ex. funnits ett enda bifall i Utbildningsdepartementet hade procentsatsen gått från 0 till 33 %, dvs. från ett av de minst bifallsbenägna departementen till det mest bifallsbenägna.

Den rimliga tolkningen av denna tabell är att det föreligger en förvånansvärd stabilitet i andelen bifall. Man bör alltså förvänta sig att ett departement bifaller mellan 8 och 15 % av de överklaganden som kommer in.

Betydelsen av bifall som ett sätt att styra praxis borde kunna märkas om en uppdelning görs efter statsrådens partitillhörighet. Regeringen är visserligen i formellt hänseende ett kollektivt beslutsorgan, men det är ett

välkänt faktum att enskilda statsråds ställningstaganden för det mesta är avgörande för vilken ståndpunkt regeringen kommer att inta. Detta gäller inte minst i förvaltningsärenden, till vilka överklaganden hör, eftersom de normalt inte går på stor delning eller dras i allmän beredning. Gemensam beredning mellan några departement kan dock förekomma även i överklagandeärenden, och som nämnts tidigare kan i enstaka fall den partipolitiska samordningen i den nuvarande koalitionsregeringen aktiveras — även i sådana fall där ingen oenighet föreligger mellan departementen. Men i huvudsak torde regeln hålla att det beslut som ett statsråd förordar i ett överklagande också blir regeringens beslut. En inte helt orimlig tanke vore därför att de partier som under föregående mandatperiod, dvs. under det socialdemokratiska regeringsinnehavet, haft minst inflytande på riksdagens lagstiftningsprocess också borde vara mest missnöjda med den nuvarande lagstiftningens utformning och praxis. Det tar tid att med riksdagens hjälp ändra stora lagstiftningsområden och en genväg kan då vara att, via förvaltningsmakten, ändra praxis. Minoritetsregeringar är som bekant det vanliga i Sverige, och riksdagens beslut i olika frågor bygger därför vanligtvis på kompromisser där flera partier har medverkat. Därför borde statsråd med beteckningen kds, eftersom kds inte satt i riksdagen före 1991, och de moderata statsråden, eftersom de brukar utmålas som socialdemokraternas huvudmotståndare, känna störst främlingsskap inför den lagstiftning de har att tillämpa.

Tabell 5. Antalet överklaganden och bifall fördelade efter statsrådens partitillhörighet

Parti	Antal överklaganden	Antal bifall	Bifall i %
M	100	9	9
Fp	97	14	14
C	550	74	13
Kds	137	11	8
Opol.	22	6	27

(Tjugo ärenden är avskrivna och beslutet underskrivet av en tjänsteman varför de inte har räknats in.)

När denna hypotes prövas på regeringens hantering av överklaganden framträder dock snarast den motsatta bilden. Det är de moderata statsråden och statsråden från kds som är minst benägna att ge bifall. Skillnaderna är emellertid små och några generella slutsatser är därför inte möjliga att dra. Den höga siffran för bifall för det opolitiska statsrådet i Justitiedepartement illustrerar också slumpens betydelse när små undersökningsgrupper analyseras. En möjlig tolkning av tabell 5 skulle kunna vara att överklagandehanteringen i så hög grad bestäms av tjänstemännens ställningstagande att de tillfällen när ett statsråd ingriper av politiska skäl är så få att de inte märks vid en generaliserande undersökning av denna typ. Detta hindrar naturligtvis inte att statsrådens enstaka inhopp kan var betydelsefulla för styrningen av praxis på ett visst område.

Ett annan möjlig uppdelning av överklagandeärendena är efter ärendetyp. Som framgått av den tidigare redovisningen är Miljö- och naturresursdepartementet det departement inom regeringen som i särklass bereder flest överklagandeärenden. Låt oss därför titta lite närmare på deras mest frekventa ärendegrupper och se om det finns någon skillnad i andelen bifall mellan dem.

Tabell 6. Miljö- och naturresursdepartementets vanligaste överklaganden

Typ av ärende	Antal överklaganden	Antal bifall	Andel bifall (%)
Detaljplaner	206	32	15
Förhandsbesked pbl	127	14	11
Bygglov	41	6	14
Täkttillstånd	23	2	9
Strandskydd	20	3	15

Återigen kan man konstatera att det inte verkar finnas några stora skillnader i bifallsfrekvenserna — mellan 9 och 15 % av alla överklaganden bifalles i detta departement.

En del departement uppvisar emellertid vissa intressanta avvikelser från mönstret. I t.ex. Kommunikationsdepartementet bestod hela 60 av 116

överklaganden av klagomål över beslut om vägdragningar eller omläggningar av vägar, där inget ärende bifölls. Det förtjänar dock att framhållas att det inte finns något departement där det motsatta mönstret framträder, dvs. områden där det ofta förekommer överklaganden som i stor utsträckning bifalles.

Vissa skillnader märks emellertid i benägenheten till bifall om man tar hänsyn till vem det är som överklagar. Fem olika kategorier har, som framgår av tabell 7, använts. Med privatperson avses även fall där fler än en person har överklagat, men där man överklagat i eget namn. Intresseorganisationer har klassificerats som föreningar.

Tabell 7. Andelen överklaganden och bifall fördelade på vem som klagat

Kategori	Antal överklaganden	Antal bifall	Andel bifall (%)
Privatperson	625	65	10
Kommun	73	13	18
Myndighet	18	5	28
Företag	136	23	17
Förening	63	4	6
Övriga	11	4	36

En viss, men ändå tydlig skillnad syns mellan hur ofta privatpersoners och föreningars överklaganden bifalles i jämförelse med kommuner, företag och myndigheter. Betydelsen av den högre siffran för myndigheter bör kanske inte överdrivas med tanke på antalet ärenden som utgör basen för procentberäkningen. Men å andra sidan är resultatet inte helt överraskande. Myndigheter, kommuner och företag har troligen bättre möjligheter att bedöma eller skaffa sig hjälp med bedömningen av utsikterna till framgång vid ett överklagande. Dessa tre parter överklagar därför förmodligen inte på samma chansartade sätt som privatpersoner eller föreningar.

Överklaganden av tjänstetillsättningar

En viktig skillnad går, som redan nämnts mellan de överklaganden som gäller tjänstetillsättningar och överklaganden av andra frågor. Samma formella procedur iakttas, men i praktiken finns det viktiga skillnader i vad som prövas. När regeringen prövar ett överklagande av en tjänstetillsättning skall den alltså försöka bedöma om den lägre myndigheten har valt fel person, trots att myndigheten själv har sagt vilken av de sökande man föredrar. Precis som vid andra överklaganden begär då naturligtvis regeringen in alla relevanta handlingar, men prövningen får ändå en mer begränsad karaktär eftersom regeringen i första hand jämför den som fick tjänsten med den som överklagade.

De intervjuer som har gjorts med expeditionschefer tecknar alla i stort sett samma bild — det skall mycket till för att regeringen skall ändra beslutet i en tjänstetillsättning. Vad som krävs i de flesta fall är att det har begåtts något fel i den formella hanteringen vid tillsättningen av tjänsten. Vi ser också i tabellen att bifall i tjänstetillsättningsärenden är sällsynt jämfört med andra typer av överklaganden.

Tabell 8. Överklagande av tjänstetillsättningar

Dep.	Antal abs	%	Bifall abs	Avslag abs	Återförvisas abs	Avvisas abs
Ju	10	15	—	10	—	—
UD	—	—	—	—	—	—
Fö	—	—	—	—	—	—
S	1	1	—	1	—	—
K	12	18	1	11	—	—
Fi	2	3	—	2	—	—
U	9	13	—	8	1	—
Jo	3	4	1	1	1	—
A	—	—	—	—	—	—
Ku	25	37	1	22	—	2
N	—	—	—	—	—	—
C	5	7	—	5	—	—
M	—	—	—	—	—	—
Summa	**67**	**98**	**3**	**60**	**2**	**2**

Endast i tre fall (4 %) av de 67 överklaganden som avgjordes under det första halvåret 1993 bifölls överklaganden av tjänstetillsättningar. Av tabellen framgår dessutom att det är stor skillnad mellan departementen när det gäller hur vanligt denna ärendetyp är. Kulturdepartementet tycks här inta en särställning med många överklaganden, och det är framför allt tjänster på Invandrarverket som har överklagats. Det bör kanske tilläggas att överklaganden av tjänstetillsättningar kan förekomma i alla departement men under den undersökta perioden var det några departement som inte hade ett enda.

Man bör också hålla i minnet att överklaganden inte enbart behöver röra chefs- eller andra statusposter inom en myndighet, det kan lika gärna gälla en tjänst som vaktmästare. Förklaringen till att regeringen belastas med vissa överklaganden av tjänstetillsättningar, och att vissa departement har fler än andra, är i första hand kravet på en tvåinstansprövning av statliga beslut. Vissa departement, som tidigare hade många överklaganden i tjänstetillsättningar, har lyckats lösa kravet på en tvåinstansprövning genom att tillsätta särskilda myndigheter för detta. Men på några områden är överklagandena inte tillräckligt frekventa för att det skall vara motiverat att inrätta en särskild myndighet. Några departement har därför, inte så sällan mot sin vilja, tvingats behålla prövningen av vissa tjänstetillsättningar. Ett samstämmigt intryck från intervjuerna med expeditionscheferna är emellertid att överklaganden i tjänstetillsättningar inte spelar någon roll för den politiska styrningen av praxis.

Detta intryck förstärks ytterligare om man tittar på hur regeringen har beslutat i dessa ärenden. Endast i två fall, ett bifall och ett delvis bifall, har t.ex. regeringen motiverat sitt ställningstagande. I alla andra fall saknas motiveringar till regeringens beslut.

Sammanfattningsvis motiveras regeringens roll som överprövningsinstans vid tjänstetillsättningar enbart av rättssäkerhetsskäl. Det måste alltid finnas en instans att överklaga till och när ingen annan konstruktion är möjlig får denna instans bli regeringen. Men att regeringen i dessa sammanhang spelar någon roll som styrande för praxis förefaller mindre troligt, inte minst med tanke de få bifallen och avsaknaden av motiveringar.

Beslutsformuleringar och motiveringar

Hur ofta en regeringen bifaller ett överklagande eller hur många överklaganden som kommer in, är inte nödvändigtvis ett fungerande mått på den politiska styrningen av praxis. Ibland kan det kanske till och med vara tecken på motsatsen. Återkommer bifall i samma typer av ärenden kan det i stället tyda på att de underliggande myndigheterna inte har förstått hur lagstiftningen skall tolkas. Många bifall kan därför vara ett tecken på att man tycker att en styrning är nödvändig och att tillämpningen på detta område fortfarande är så oklar att den politiska styrningen behövs för att precisera innebörden i lagstiftningen.

Men ibland är ett bifall eller ett avslag, som nämndes i inledningen, ett uttryck för att det ärende som har prövats är så speciellt att regeringen inte vill att det skall ha prejudicerande effekt.

Detta konstaterande aktualiserar frågan om beslutsformuleringar och motiveringar i överklagandeärenden. Hur vanligt är det t.ex. att motiveringar över huvud taget förekommer och, när de förekommer, vad säger de?

Konsten att avslå ett överklagande

Låt oss börja med beslutsformuleringarna. Precis som regeringen kan bifalla ett överklagande på olika sätt kan den också avslå på olika sätt. Tidigare har nämnts att regeringen kan avvisa, avskriva eller inte vidta någon åtgärd till följd av ett överklagande, vilket innebär att regeringen inte har prövat överklagandet i sak.

Men även när regeringens beslut blir ett avslag efter det att innehållet i överklagandet har prövats, kan olika beslutsformuleringar förekomma. Beslutsformuleringen är nästan alltid densamma, dvs. regeringen avslår överklagandet, men den motivering som direkt föregår detta kan variera. Att döma av de beslut som har granskats i denna undersökning är två olika motiveringar mycket vanliga. Ibland används: "Regeringen delar X-verkets bedömning. Regeringen avslår därför överklagandet". Eller också används följande formulering: "Regeringen finner inte skäl att ändra X-verkets

beslut. Regeringen avslår därför överklagandet." Det har inte varit möjligt att göra någon exakt mätning av förekomsten av den ena eller andra formuleringen i denna undersökning, men i ca 17 % av överklagandena förekommer ett rakt avslag utan närmare motivering eller nyansering av beslutet. Regeringen har vidare i ca 20 % av alla överklaganden hänvisat till att man delade lägre instansers bedömning, och i ca 16 % av fallen att man inte finner skäl att ändra lägre instans bedömning.

Vad kan då dölja sig bakom dessa formuleringar och finns det någon skillnad i deras innehåll? Regeringen har inte via statsrådsberedningen utfärdat några direktiv för hur dessa beslutsformuleringar skall uppfattas. Men från domstolsvärlden är det bekant att man lägger in en skillnad i betydelsen av formuleringen "finner inte skäl att ändra" respektive "delar underinstansens bedömning". I det senare fallet är formuleringen ett uttryck för att det överordnade organet accepterar såväl det beslut som har fattats som den motivering som använts I det förra fallet däremot, är formuleringen oftast uttryck för viss kritik av hur det underordnade organet har motiverat sitt beslut, även om beslutet i sig uppfattas som riktigt av det överordnade organet.

Att döma av de intervjuer som gjordes i samband med denna undersökning används dock inte denna distinktion i alla departement i regeringskansliet. I några departement ansåg expeditionscheferna att skillnaderna i beslutsformuleringarna var viktiga att upprätthålla, men i flertalet departement ansåg expeditionschefen att man inte skulle övertolka de formuleringar som kunde förekomma i samband med beslut om avslag. Dessa skillnader, menade de, kunde lika gärna vara resultat av enskilda handläggares personliga stil och temperament som resultat av någon sofistikerad metod för att styra myndigheterna.

Behovet av motiveringar vid beslut i överklaganden är uppenbarligen en fråga som Konstitutionsutskottet länge har ansett vara viktigare än regeringen att döma av alla gånger denna fråga varit uppe. I samband med den nya förvaltningslagen och ändringen av regeringens egna arbetsformer 1987, ansåg emellertid statsrådsberedningen att man i större utsträckning borde börja motivera sina beslut. Men fortfarande sades det klart ut att

motiveringar inte var behövliga eller ens önskvärda i vissa undantagsfall, bl.a. de ovan beskrivna tillfällena när den överprövande myndigheten helt instämmer i den lägre instansens beslut.

Ärenden som klassificerades som skälighetsavgörande, lämplighetsavvägningar eller ett avgörande av politisk natur behövde inte heller motiveras. Det faktiska innehållet i dessa tre begrepp och vad som skiljer dem åt nämns dock inte. Det framhålls dock att även i dessa ärenden kan man motivera besluten, men motiveringarna kan göras mer kortfattade än annars. Ett tredje undantag gällde frågor där kravet på sekretess förelåg.

Förutom statsrådsberedningens rekommendationer verkar även andra faktorer i dag för att regeringens beslut bör motiveras, t.ex. införandet av rättsprövningsinstitutet. Fortfarande saknas dock i stor utsträckning motiveringar till regeringens beslut (särskilt vid avslag). Under det första halvåret 1993 saknades motiveringar helt eller omfattade den endast en eller ett par raders hänvisning till lägre instans beslut i 44 % av alla överklaganden. I 65 % av fallen understeg motiveringarna tio rader, inklusive beslutsformuleringen. Förmodlingen är detta ändå en markant förbättring jämfört med tidigare, och i åtminstone 35 % av alla beslut förekommer mer omfattande motiveringar (mer än tio rader).

Vilka faktorer som leder till att motiveringar blir långa eller korta tycks dock inte helt följa de riktlinjer som statsrådsberedningen rekommenderade 1987. Av expeditionschefsintervjuerna framgår att avsaknaden av mera utförliga motiveringar lika gärna kan sökas i omständigheter som tidsbrist och gammal rutin, som i funderingar över vad som bör eftersträvas med tanke på ärendets natur och utslagets eventuellt styrande effekt för lägre instanser. Några expeditionschefer ansåg dessutom att man inte i onödan skulle motivera överklaganden eftersom det kan skapa problem för regeringen i framtiden och begränsa deras handlingsfrihet. Flertalet expeditionschefer tyckte dock att regeringskansliet fortfarande var för dåliga på att motivera sina beslut.

Juridiska eller skönsmässiga bedömningar?

Vilken typ av bedömningar är det då som regeringen i första hand ägnar sig åt när den tar ställning till överklaganden? I inledningen till denna rapport nämndes att man brukar skilja på prövningar där lämplighetsavvägningar dominerar och de där prövningen av rättsfrågor dominerar. Nu är denna distinktion mycket lättare att uttala sig om i teorin än att operationalisera och mäta i verkligheten. Det visar sig nämligen att i stort sett all lagstiftning innehåller ett utrymme för skön, dvs. där en bedömning måste göras av vad som är en rimlig avvägning mellan olika intressen. Detta skönsmässiga utrymme kan vara stort eller litet, men det intressanta är att det alltid finns, och frågan blir då närmast i vilken utsträckning som makthavarna använder sig av det svängrum som ges.

Det skönsmässiga momentet i en lag kan t.ex. vara en särskild formulering eller ett nyckelbegrepp som antyder att det är just här som en avvägning eller bedömning måste göras. Vanliga uttryck i detta sammanhang är: ..."om synnerliga skäl föreligger...", ..."om olägenheter uppstår...", eller: ..."med hänsyn tagen till omständigheterna kring avtalets tillkomst".

I denna undersökning har vi utgått från att när regeringen har gett något så när utförliga egna motiveringar till sina beslut, kan man också utläsa ur motiveringarna huruvida det gjorts en skönsmässig och/eller juridisk bedömning. Tanken här är alltså att när regeringen har gjort skönsmässiga bedömningar och samtidigt kostat på sig att motivera sina beslut, har man hänvisat till de nyckelbegrepp som möjliggör en lämplighetsprövning i den lagstiftning som man har haft att tillämpa. I denna undersökning har regeringens motiveringar när de innehåller uttryck som exempelvis: ..."finner inte att synnerliga skäl föreligger...", registrerats som någon typ av skönsmässig bedömning. Det bör också nämnas att denna operationalisering ligger nära ett annat begreppspar, nämligen skillnaden mellan formell och materiell prövning. Men i de fall där den materiella prövningen visat att man använt sig av objektiva kriterier (rekvisit) har denna prövning klassats som juridisk och inte skönsmässig. Om det t.ex. i beslutets motiveringar utsägs att man inte får orka gå två hundra meter för att kunna

beviljas handikapparkering, är detta en juridisk prövning och inte en skönsmässig, oavsett om det i lagtexten står något om gravt rörelsehinder.

Med denna definition reduceras begreppet "juridisk" till det minimala. Det handlar i stor utsträckning om huruvida enskilda konkreta rekvisit är uppfyllda eller inte. Ställt på sin spets skulle begreppet juridisk med denna definition leda till att avtalslagen inte skulle betraktas som juridisk utan som skönsmässig, eftersom lagen innehåller omfattande inslag av skönsmässighet — vilket naturligtvis är en orimlig ståndpunkt. Men detta är en följd av den syntetiska lagstiftningsmetod som används. Lagstiftaren kan givetvis inte på förhand tänka ut alla situationer som kan uppstå och därför har lagstiftningen utformats på ett sätt som skall göra det möjligt att täcka in så många fall som möjligt. Det är därför viktigt att understryka att definitionerna ovan inte tar sikte på det juridiska i sig, vad som avses är att skilja mellan de fall där tolkningsutrymme uppstår till följd av den abstrakta lagstiftningen och de fall där lagstiftaren med konkreta rekvisit har fastställt hur paragrafen skall tolkas.

Även om regeringens handlingsutrymme vid första påseende förefaller vara stort till följd av en abstrakt lagstiftning som medger tolkningsutrymme, är det viktigt att betänka att detta utrymme i själva verket kan vara minimalt och starkt beskuret genom förarbeten, prejudikat, rättsprövningsavgöranden, internationella konventioner m.m. Hur stort det faktiska utrymmet är i varje enskilt fall går det därför inte att uttala sig om med denna analysmetod.

Metoden leder förmodligen till en viss överskattning av antalet fall där skönsmässiga bedömningar förekommer, eftersom det kan finnas en utvecklad praxis som tydligt anger vad som skall avses med exempelvis synnerliga skäl. Men det har bedömts som angeläget i denna undersökning att i högre grad renodla begreppet juridisk bedömning. Anledningen till att vi medvetet har valt en viss överregistrering av skönsmässiga motiveringar är att det är denna typ av prövning som främst skall utföras av regeringen. Om regeringen håller sig till sina egna principer skall alltså juridiska bedömningar vara sällsynta.

Av tabell 9 framgår det att i 403 fall av det undersökta materialet hade regeringen gett egna motiveringar som på ett meningsfullt sätt kunde klassificeras som i huvudsak skönsmässiga, juridiska eller lika delar juridiska och skönsmässiga. I fem fall gick det inte att hänföra motiveringen till någon av de tre kategorierna, beroende på oklarheten i det resonemang som fördes. De 408 fall där regeringen har gett egna motiveringar utgör 44 % av alla överklaganden som avgjordes under det första halvåret 1993. Det är alltså tämligen vanligt med egna motiveringar och nästan alla bifall (104 av 111) motiveras av regeringen. Vi kan också se i tabellen att det är ganska vanligt att regeringen i stället för att ge en egen motivering hänvisar till lägre myndigheters beslut och motiveringar. Men i 19 % av fallen gavs det ingen motivering alls.

Tabell 9. Regeringens motiveringar vid bifall och avslag

	BIFALL		AVSLAG			
	Antal abs	Andel %	Antal abs	Andel %	Tot. abs	%
Juridisk	38	33	55	6	93	11
Skönsmässig	56	49	220	31	276	33
Lika delar skönsmässig/juridisk	9	8	25	3	34	4
Oklassificerbar	4	3	1	0,1	5	1
Ingen egen motivering	4	3	256	36	259	31
Motivering saknas helt	3	3	156	22	159	19
Summa	**114**	**99**	**713**	**100**	**826**	**98**

Huvudsakligen skönsmässiga motiveringar är den vanligaste typen, vilket man också borde förvänta sig med tanke på den mätmetod som använts och med tanke på regeringens egna principer för vilka typer av överklaganden som den skall avgöra. I 11 % av fallen har dock en i huvudsak juridisk motivering använts, och intressant nog ökar denna andel om man skiljer på bifall och avslag. Bifall med en i huvudsak juridisk motivering förekommer i 33 % av fallen. När regeringen bifaller ett överklagande och går emot lägre instans har man alltså större benägenhet att tillgripa

juridiskt präglade motiveringar än när man inte ändrar underordnad myndighets beslut.

Egna motiveringar från regeringen förekommer således i regel när regeringen bifaller ett överklagande, och regeringen motiverar ibland även avslagen. Saknas egen motivering i avslagen är en hänvisning till den tidigare instansens beslut ganska vanlig. Vid en närmare granskning framträder emellertid vissa skillnader mellan de olika departementen.

Tabell 10. Avsaknaden av motiveringar vid regeringens avslag

	Avslag	Utan motivering	
	abs	abs	%
Ju	28	11	39
UD	—	—	—
Fö	5	4	80
S	39	22	56
K	102	17	17
Fi	50	34	68
U	3	2	67
Jo	17	2	12
A	27	25	93
Ku	30	6	20
N	14	13	93
C	16	13	81
M	382	7	2
Summa	**713**	**156**	**22**

Arbetsmarknads-, Närings-, Civil- och Försvarsdepartementet hade i stor utsträckning inte alls motiverat sina avslag. I Justitie-, Social-, Finans- och Utbildningsdepartementen var det ungefär lika vanligt att motivering saknades som att det fanns en hänvisning till lägre instans, eller en egen motivering. Fyra departement tycks tämligen frekvent motivera sina avslag eller åtminstone ofta referera till underliggande myndigheter, nämligen Miljö- och naturresursdepartementet, Kommunikations-, Jordbruks- och Kulturdepartementet. Vad vi troligen ser här är ett uttryck för olika organisatoriska kulturer, dvs. av tradition motiverar vissa departement oftare sin beslut än andra. Olika ärendetyper kan också ställa olika stora

krav på behovet av utförliga motiveringar. Vidare kan det nämnas att en faktor som åtminstone för vissa ärenden i Miljö- och naturresursdepartementet kan bidra till att det ges utförligare motiveringar, är att många av dessa ärenden blir föremål för rättsprövning.

I några fall förekommer även andra kommentarer i motiveringarna än sådana som direkt förklarar varför regeringen har fattat ett visst beslut. Det kan vara rekommendationer till myndigheten eller verket om hur ärendet skall hanteras när det verkställs, eller tips om vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas. Huruvida dessa små tips eller uppmaningar har någon styrande effekt är dock svårt att bedöma.

Sammanfattning

Avslutningsvis kan det konstateras att överprövningen av förvaltningsbeslut för många departement inte kan spela någon större roll för den politiska styrningen av praxis, med tanke på det ringa antalet fall det rör sig om. Regeringen utnyttjar ganska sällan möjligheten att ändra lägre instansers beslut, i denna undersökning endast i 12 % av de ärenden som hade prövats. Av dessa tolv procent motiverar regeringen sitt ställningstagande i 33 % av fallen med juridiska skäl.

En stor mängd överklaganden avgörs fortfarande av regeringen där den politiska styrningen av praxis inte är särskilt viktig eller där det skönsmässiga inslaget dominerar, åtminstone att döma av den stora mängd överklaganden som avslås utan motivering.

Det förefaller därför som om det fortfarande i hög grad finns en spänning mellan den ambition som regeringen officiellt gör sig till talesman för, nämligen att de frågor där den politiska styrningen av praxis är viktig och den skönsmässiga bedömningen dominerar, i första hand skall avgöras av regeringen.

Denna slutsats är dock till stor del baserad på en kvantitativ studie som har försökt fånga upp de generella tendenserna. Ingenting har framkommit genom denna studie som säger att det inte kan förekomma att det i enstaka

fall är mycket viktiga avgörande regeringen gör när den prövar överklaganden.

Men hur regeringens styrning av praxis fungerar beror inte enbart på hur regeringen och dess kansli agerar från sin upphöjda position, utan också på vilket sätt som underlydande organ uppfattar regeringens agerande och hur de reagerar på det. För att försöka få en bild av detta har därför också fyra länsstyrelser studerats.

Överklaganden hos länsstyrelser

Regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelser ingår i samma kedja. Alla fattar de beslut i förvaltningsärenden, och alla måste de hantera överklaganden av lägre instansers beslut.

Det är tämligen vanligt att överklaganden till regeringen gäller beslut som har fattats av någon länsstyrelse. I denna undersökning utgjordes ca 40 % av alla överklaganden till regeringen av klagomål över länsstyrelsers beslut. Detta är inte förvånande med tanke på att det finns 24 länsstyrelser i landet, men man bör ändå hålla i minnet att det i dag endast är en begränsad del av de lokala organens förvaltningsbeslut som kan överklagas till länsstyrelserna — vilket också tydligt syns i undersökningsresultatet. Som framgår av tabell 11 var det framför allt fem lokala organs beslut som överklagades till de fyra länsstyrelser som har ingått i undersökningen.

Tabell 11. Andelen överklaganden i fyra länsstyrelser fördelade efter lokal myndighet

Kategori	Länsstyrelsen i Göteborg		Luleå		Kalmar		Karlstad	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Byggnadsnämnd	327	55	67	40	54	55	29	54
Miljönämnd	99	17	36	22	24	25	7	13
Polismyndighet	16	3	25	15	9	9	4	7
Vägverket	14	2	3	2	6	6	1	2
Fullmäktige	87	15	15	9	1	—	4	7
Övriga	48	8	20	12	3	3	9	17
Summa	**591**	**100**	**166**	**100**	**97**	**98**	**54**	**100**

Alla fyra länsstyrelser hade i första hand att ta ställning till överklaganden av byggnadsnämndernas beslut, och i alla länsstyrelser utom Luleå stod överklaganden av byggnadsnämndernas beslut för mer än hälften av alla ärenden under första halvåret 1993. På andra plats kom överklaganden av miljönämndernas beslut, eller miljö- och hälsoskyddsnämnderna som de oftast heter. Ibland förekommer det att kommunen har en kombinerad miljö- och byggnadsnämnd. I dessa fall har vilken typ av ärenden det rört sig om — byggnads- eller miljöärende — fått avgöra om en fråga registrerats under rubriken byggnadsnämnd eller miljönämnd. Det rör sig dock endast om ett fåtal fall.

Som också framgår av tabellen faller som mest 17 % av alla överklaganden utanför kategorierna byggnadsnämnd, miljönämnd, lokal polismyndighet, Vägverkets lokala enhet eller kommunfullmäktige. Denna restpost innehåller dock ett stort antal lokala organ — bl.a. fritidsnämnder, trafiknämnder, statsdelsnämnder, kyrkogårdsstyrelser, jaktvårdsområden och samebyar.

Självklart ryms det en mängd olika typer av ärenden inom varje lokal myndighets ansvarsområde. De i särklass vanligaste är emellertid bygglov (inklusive förhandsbesked enligt plan- och bygglagen, PBL) och kommunala detaljplaner. Bygglovsärenden beslutas av de kommunala byggnadsnämnderna, medan ärenden som rör detaljplaner ibland beslutas av fullmäktige eller, efter delegering från fullmäktige, av byggnadsnämnden.

Av de totalt 908 överklaganden till länsstyrelserna som har studerats i denna undersökning rörde ca 30 % bygglov och ca 20 % detaljplaner, tillsammans alltså hälften av alla ärenden.

Byggnadsnämnderna har i huvudsak att hantera en enda lagstiftning, plan- och bygglagen, medan miljö- och hälsoskyddsnämnderna tillämpar flera olika lagar. Vanliga miljövårdsärenden är t.ex. ansökan om undantag från kommunal sophämtning och slamtömning samt andra renhållningsfrågor.

Överklaganden av polismyndighetens agerande gällde ofta olika typer av vapenfrågor. De överklaganden av beslut som hade fattats av Vägverkets lokala organ gällde oftast tillstånd att sätta upp vägskyltar och vägmärken.

Men det fanns också överklagandetyper som uppenbarligen var speciella för varje länsstyrelse. Länsstyrelsen i Göteborg hade t.ex. många överklaganden som gällde parkeringstillstånd för rörelsehindrade — i en tätort som Göteborg blir bilarna allt fler och parkeringsplatserna allt färre. Luleå hade i stället flera överklaganden som handlade om rennäringen och dess speciella villkor.

Hur bereder länsstyrelserna överklagandeärenden och hur organiseras hanteringen?

Varje länsstyrelse har i dag en viss frihet att — inom ramen för förvaltningslagens regler — utforma sin egen beredning- och beslutsprocess, men de fyra länsstyrelser som har undersökts uppvisar ändå tämligen likartade processer.

Beredningen av överklagandena var i alla fyra fallen koncentrerad till länsstyrelsernas rättsenheter. De personer som inom rättsenheten ansvarar för överklagandeärendena konsulterar vid behov personal på andra enheter för bedömningar i sakfrågor. Varje rättsenhet leds av en chefsjurist eller motsvarande som ofta tar slutlig ställning till och fattar det avgörande beslutet i ett överklagandeärende. Vid vissa länsstyrelser, exempelvis den i Karlstad, finns det dessutom en chefsjurist med övergripande uppgifter som ibland kan bli inblandad i överklagandeärendena.

Men som framgår av tabell 12 är det inte alltid som rättsenheten och dess chef har det formella ansvaret för hanteringen av ett överklagandeärende. Det kan förekomma att en annan enhet på länsstyrelsen har ansvaret för beredningen av och beslutet i ett överklagandeärende, t.ex. trafikenheten. Vilken eller vilka dessa enheter är varierar mellan länsstyrelserna. Som framgår av tabellen tycks det mera sällan förekomma på länsstyrelsen i Göteborg, medan det i Karlstad inte är helt ovanligt. Samråd förekommer naturligtvis även i dessa fall, men då är rollerna ombytta, dvs. rättsenheten konsulteras av de andra enheterna.

Några enhetliga principer för vilka frågor som skall beredas inom rättsenheterna respektive inom andra enheter går inte att hitta. I många fall tycks förklaring till att inte alla överklagandeärenden ligger på rättsenheten vara etablerade rutiner. En enhet har kanske sedan länge sysslat med en viss typ av frågor, varför det kan te sig rimligt att denna enhet också i fortsättningen tar hand om överklaganden av dem. I andra fall kan det handla om att avlasta rättsenheten vissa överklaganden som är av rutinkaraktär.

Frågan om hur länsstyrelserna är organiserade är emellertid inte så oproblematisk som den kan verka. Länsstyrelserna spelar som bekant flera roller och har bl.a. i uppdrag att bevaka vissa frågor gentemot kommunerna, t.ex. att allmänintresset tillgodoses vid den kommunala planeringen. Det kan därför hända att länsstyrelsen, på ett helt annat sätt än regeringen, redan i ett tidigt skede har varit inblandad i beslutsgången i ett ärende som senare överklagas. Man kan därför fråga sig om länsstyrelserna alltid är så fria i sitt beslutsfattande vid överklaganden som de borde vara. Vanligtvis tycks emellertid länsstyrelserna vara medvetna om denna problematik, och ett sätt att hantera denna fråga är just genom att låta rättsenheterna ta hand om överklagandena eftersom de mer sällan har deltagit i den föregående processen. På ett par rättsenheter säger man t.o.m. att man ibland är försiktiga med råd eller rent av avstår från att ge råd i konkreta ärenden till kommunerna, eftersom man vet att man kan behöva ta ställning till frågorna igen, men då som överklaganden.

Om oenighet uppstår mellan olika enheter om beslutet i ett överklagandeärende, löses frågan i sista hand av länsrådet (Luleå), av chefsjuristen (Karlstad) eller av landshövdingen (Göteborg). I Kalmar är det länsledningens uppfattning (landshövdingen eller länsråd) som gäller för den händelse oenighet skulle uppstå i ett överklagandeärende.

Tabell 12. Antalet överklaganden fördelade på olika enheter

	Göteborg		Luleå		Kalmar		Karlstad	
Kategori	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Rättsenheten	540	91	141	85	84	86	40	74
Övriga enheter	51	9	25	15	13	13	14	26
Summa	**591**	**100**	**166**	**100**	**97**	**99**	**54**	**100**

Även inom rättsenheterna kan delegering förekomma, och då träder en annan tjänsteman in i chefsjuristens ställe och fattar beslutet. På samtliga länsstyrelser är dock alltid två personer inblandade när ett beslut skall fattas, den som bereder ärendet och den som fattar beslutet. Men i vissa fall, som t.ex. på länsstyrelsen i Karlstad, kan de vara handläggare på samma nivå. Å andra sidan finns det också exempel på länsstyrelser där chefsjuristen fattar praktiskt taget alla beslut.

Gemensamt för alla fyra länsstyrelserna är att landshövdingen endast i mycket begränsad omfattning deltar i beredningen av överklagandeärenden eller fattar några beslut om överklaganden. Han blir dock informerad i förväg av ansvariga tjänstemän när det gäller frågor som kan väcka större uppmärksamhet i massmedia, frågor som kan få stora ekonomiska implikationer eller frågor som är politiskt kontroversiella. Huruvida landshövdingen får möjlighet att utöva något inflytande som en följd av denna informationsskyldighet är naturligtvis svårt att bedöma, men mycket tyder på att landshövdingens inflytande som regel är mycket litet i dessa frågor. Men det finns undantag — i Göteborg är det landshövdingen som fattar beslut eller ges tillfälle att fatta beslut när frågorna tillhör någon av de ovan nämnda kategorierna, eller när enheterna inom länsstyrelsen är oense.

Detta undantag till trots är ändå helhetsintrycket att landshövdingen i ringa utsträckning fattar beslut i överklagandeärenden.

I än mindre grad tycks länsstyrelsernas lekmannastyrelser bli inblandade i överklagandeärenden, eftersom de normalt inte ens informeras i förväg om kontroversiella beslut. Det lär dock finnas åtminstone en länsstyrelse i Sverige som involverar lekmannastyrelsen i beslutsfattandet. Denna länsstyrelse har dock inte ingått i undersökningen. Frågan om lekmannastyrelsens roll vid överklaganden har varit ett ämne för återkommande diskussion vid samtliga undersökta länsstyrelser. Vid intervjuerna framkom exempel på både framställningar om att ge lekmannastyrelserna ökat inflytande i dessa frågor, och exempel på att dessa tacksamt överlåtit beslutsfattandet i dessa frågor på landshövdingen och tjänstemännen.

Sammanfattningsvis förefaller det ändå rimligt att anta att det endast är undantagsvis som styrelseledamöter och landshövdingar engageras i beslutsprocessen vid ett överklagande till länsstyrelsen. På detta sätt skiljer sig länsstyrelserna från beredningen i regeringskansliet. I regeringskansliet görs det en viktig poäng av att det just är en lekman som till sist får fatta avgörandet, medan man på länsstyrelsenivå tycks anse att den politiska styrningen av praxis bör utövas genom vägledande beslut från regeringen. Lekmannainflytandet kommer i stället in när de kommunala organen fattar sina beslut. Det är dock värt att påpeka att det inte finns något olagligt eller principiellt tveksamt i detta förfarande, eftersom länsstyrelserna, till skillnad mot regeringskansliet, enligt sin arbetsordning i stor utsträckning skall handlägga ärenden på tjänstemannanivå.

Länsstyrelsens hantering skiljer sig också från regeringens på så sätt att länsstyrelsen inte bara skall syssla med överklaganden där de skönsmässiga bedömningarna dominerar, utan även med ärenden som har en tydlig juridisk karaktär. I enlighet med detta görs det en uppdelning i den vidare prövningen av länsstyrelsens beslut, om någon part inte nöjer sig med länsstyrelsens utslag. Två huvudvägar står då till buds, kammarrätten och regeringen. Av vad som tidigare sagts följer att när rättsprövningen är ett viktigt inslag går överklagandet i första hand till kammarrätten, medan överklaganden med stora inslag av lämplighetsbedömning går till regeringen. Som framgår av tabell 13 verkar dessa två vägar användas i stort sett lika mycket. Länsstyrelsen i Karlstad utgör i detta fall ett

undantag med få överklaganden till regeringen, men beräkningen är gjord på så få ärenden att tillfälligheter kan ha spelat stor roll.

Tabell 13. Antalet beslut som har prövats i högre instans

	Länsstyrelsen i							
	Göteborg		Luleå		Kalmar		Karlstad	
Kategori	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Kammarrätten	45	41	20	55	15	43	13	68
Regeringen	52	47	12	33	18	51	4	21
Koncessions-nämnden	3	3	—	—	2	6	—	
Lotterinämnden	—	—	1	3	—	—	2	10
Vägverket	11	10	3	8	—	—	—	—
Summa	**111**	**101**	**36**	**99**	**35**	**100**	**19**	**99**
Andel av alla överklaganden	**591**	**(19)**	**166**	**(22)**	**97**	**(36)**	**54**	**(35)**

Av de ärenden som överklagas till regeringen är detaljplaner mycket vanliga, medan en stor del av överklagandena till kammarrätten rör bygglovsfrågor. Men bygglov kan, som tidigare nämnts, överklagas till antingen regeringen eller kammarrätten, och samma ärende kan ibland prövas av båda. Länsstyrelsens beslut i miljöskyddsärenden och vägärenden överprövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd respektive Vägverket.

Konstruktionen med vilka överklaganden som går till Vägverket är egentligen lite udda. I andra instans överklagas alltså Vägverkets lokala (regionala) myndighetsorgans beslut till länsstyrelsen, men sedan kan länsstyrelsens utslag i sin tur överklagas till den centrala myndigheten. Logiken i denna prövningsordning är inte helt självklar. Vägverket har rimligen, åtminstone i förhållande till länsstyrelsen, ett mer specialiserat intresse att bevaka och det kan därför vara lämpligt att låta länsstyrelsen pröva Vägverkets lokala organs beslut. Men att sedan låta Vägverket centralt överpröva länsstyrelsen beslut ger intryck av att man går från en bredare bedömningsgrund, dvs. större allmänintresse, till en smalare och mer sektorbetonad. Man kan därför fråga sig vad länsstyrelsens bedömning

i detta fall tjänar till. Frågorna rör dessutom ofta parkeringstillstånd för rörelsehindrade eller uppsättandet av trafikskyltar och trafikmärken.

Men detta specialfall kan möjligen ha en mer generell innebörd. Vid några av intervjuerna på länsstyrelserna framkom uppfattningen att länsstyrelserna befann sig i ett strukturellt underläge i förhållande till de centrala myndigheterna vid regeringens överprövning. Länsstyrelserna har ett bredare ansvarsområde och ett större allmänintresse att företräda än myndigheterna och sorterar därför inte heller på samma tydliga sätt under ett visst departement. Den departementala traditionen bjuder vidare att man oftast — dock inte alltid — ställer upp för sin myndighet. Om därför länsstyrelsen har fattat ett beslut och den centrala myndigheten på området går emot detta beslut, finns det risk för att regeringen i första hand lyssnar till den centrala myndigheten. Eller, med andra ord, sektorsintresset går här före allmänintresset.

Denna undersökning har inte varit inriktad på denna problematik, varför inga helt övertygande data som stöder eller motsäger denna hypotes kan redovisas. Men av undersökningen framgår ändå att det är vanligare att regeringen går emot länsstyrelsernas beslut än de centrala myndigheternas. Av alla överklaganden av länsstyrelsebeslut bifölls 18 % av regeringen, medan endast 11 % av överklaganden av de centrala myndigheternas beslut bifölls. Nu är det dock inte säkert att regeringen i alla de fall man gick emot länsstyrelserna verkligen följde ett remissutlåtande från en central myndighet. Det kan ju vara så att den lagstiftning som länsstyrelserna har att hantera också har ett större skönsmässigt inslag, varför man enbart av den anledningen borde förvänta sig fler bifall.

En annan intressant jämförelse kan också göras. Det visar sig att när ett överklagande till regeringen har föregåtts av att länsstyrelsen har ändrat en kommuns beslut, är bifallsfrekvensen högre än annars, 34 % (av 44 fall) mot 9 % om kommun och länsstyrelse är eniga. Regeringen verkar alltså mindre benägen att ändra beslut där kommun och länsstyrelse är eniga än när de är oeniga.

Med hjälp av tabell 13 kan man dessutom se att det skiljer en hel del mellan länsstyrelserna när det gäller hur vanligt det är med överprövning av länsstyrelsernas utslag. Medan det i Göteborg endast var ca 19 % av alla överklaganden som gick vidare, var andelen i Kalmar så hög som 36 %. Nu bör det dock nämnas att man inte kan driva alla frågor vidare till högre instans efter prövning av länsstyrelsen. Tillfälligheter kan därför ha gjort att länsstyrelser med liten andel överprövningar har haft många överklaganden där rätten att gå vidare är beskuren. Besvärsrätten är dock inte beskuren i det stora flertalet ärenden. En annan förklaring kan därför vara att vissa länsstyrelser är mer benägna att bifalla överklaganden än andra, varför behovet av överklaganden kan vara mindre i dessa regioner. Låt oss därför nu övergå till att titta på i vilken utsträckning som länsstyrelsernas prövning av underordnade organ leder till ändrade beslut.

Länsstyrelsernas prövning och bifall

Samma kategorier och klassificeringar har använts som för regeringskansliet. Det är naturligtvis vanskligt att försöka dra några generella slutsatser om länsstyrelsernas prövning från ett så begränsat material, endast fyra länsstyrelser, som dessutom i statistisk mening inte är slumpmässigt utvalda. Men i ett avseende kan man vara tämligen säker på utslaget, och det är att, precis som för regeringskansliet, avslag är det absolut vanligaste resultatet av länsstyrelsens prövning av ett ärende. Andelen bifall ligger också på ungefär samma nivå som regeringskansliet. Den genomsnittliga andelen bifall, när även delvis bifall medräknas, är 19 % för de undersökta länsstyrelserna, medan motsvarande siffra för regeringen är 12 %.

Den mest bifallsbenägna länsstyrelsen var den i Göteborg med hela 21 % bifall. Minst benägen att bifalla överklaganden var den i Karlstad som endast hade 11 % bifall. Spridningen mellan länsstyrelserna är alltså mindre än spridningen mellan departementen, vilket också var förväntat eftersom det bara är fyra länsstyrelser som har undersökts jämfört med elva departement (UD ej inräknat).

Länsstyrelsen i Karlstad skiljer sig emellertid från de tre övriga, inte enbart genom den lägre andelen bifall, utan också genom en lägre andel

avslag. Detta beror på att denna länsstyrelse hade en större andel ärenden där ingen prövning av sakfrågan har gjorts, dvs. överklagandena har antingen avvisats eller avskrivits Vad denna skillnad kan bero på är dock inte möjligt att förklara utifrån denna undersökning.

Tabell 14. Länsstyrelsernas beslut i överklagandeärenden

Beslut	Göteborg		Luleå		Kalmar		Karlstad	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Bifall	90	15	20	12	14	14	5	9
Delvis bifall	36	6	5	3	4	4	1	2
Återförvisas	4	1	12	7	—	—	—	—
Avslag	412	70	106	64	69	71	31	57
Avskrives	18	3	3	2	1	1	7	13
Ingen åtgärd	6	1	2	1	4	4	—	—
Avvisas	25	4	18	11	5	5	10	18
Summa	**591**	**100**	**166**	**100**	**97**	**98**	**54**	**99**

Vi såg tidigare att de beslut som överklagades till länsstyrelserna vanligtvis hade fattats av ett litet antal organ. Det kan därför vara intressant att se om det finns något mönster i andelen bifall beroende på vilket lokalt organs beslut som har överklagats.

Tabell 15. Antalet överklaganden och andelen bifall hos länsstyrelserna

Kategori	Göteborg		Luleå		Kalmar		Karlstad	
	Tot. abs	Bifall %	Tot. abs	Bifall %	Tot. abs	Bifall %	Tot. abs	Bifall %
Byggnadsnämnd	321	27	67	15	54	19	29	7
Miljönämnd	99	28	36	14	24	8	7	29
Polismyndighet	16	13	25	16	9	33	5	0
Vägverket	14	0	3	33	6	50	1	0
Fullmäktige	88	1	15	0	1	0	4	0
Övriga	48	15	20	25	3	0	9	22
Summa	**591**	**21**	**166**	**15**	**97**	**18**	**54**	**11**

Något generellt mönster för de fyra länsstyrelserna framträder som synes inte, utom i ett fall. Det är mycket sällsynt att länsstyrelsen ändrar på beslut som har fattats av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktiges beslut gäller undantagslöst detaljplaner och det är därför viktigt att komma ihåg

att frågan om hur miljön skall utformas i en kommun enligt gängse värderingar anses vara frågor som det i huvudsak ankommer på kommunen själv att avgöra. Både regeringen och länsstyrelse har därför anledning att respektera de lämplighetsbedömningar som gjorts på kommunal nivå i dessa fall. Som tidigare nämnts under avsnittet om Miljö- och naturresursdepartementet ankommer det dock på länsstyrelse och regering att bl.a. bevaka att beslut i planärenden har fattats på ett formellt riktigt sätt samt att enskilda intressen inte otillbörligt åsidosätts. Men några formella begränsningar har inte gjorts av omfattningen av länsstyrelsens eller regeringens prövning av besvärsärenden.

Av tabell 15 framgår att länsstyrelsen i Göteborg hade en något högre bifallsfrekvens (28 %) vid överklaganden av byggnads- och miljönämndernas beslut än det genomsnittliga värdet för den länsstyrelsen. I Luleå var andelen bifall något större för överklaganden av det lokala vägverkets och miljönämndens beslut. Även för länsstyrelsen i Kalmar var andelen bifall av det lokala vägverkets beslut högre än den genomsnittliga bifallsfrekvensen för den länsstyrelsen. I Kalmar län ledde också en stor andel av överprövningen av den lokala polismyndighetens beslut till bifall. Självklart baseras dessa utslag på mycket få ärenden, varför några mer generella slutsatser knappast är möjliga att dra i dessa fall. Karlstad utmärker sig vid en jämförelse med de andra som den länsstyrelse där en stor andel av bifallen har gällt andra ärenden och andra, mindre frekvent förekommande organ än de vanliga.

Vi har tidigare sett att det i regeringskansliet fanns en tendens till att oftare bifalla myndigheters, kommuners och företags överklaganden än överklaganden från enskilda personer och föreningar. Hur ser då detta ut på länsstyrelserna? Svaret ges i tabell 16. Av tabellen framgår att samma mönster som för regeringskansliet uppträder hos länsstyrelsen i Göteborg, medan det omvända tycks gälla för länsstyrelserna i Karlstad och Luleå.

Tabell 16. Länsstyrelsernas bifall fördelade på överklagande part

Part	Göteborg		Luleå		Kalmar		Karlstad	
	Tot. abs	Bifall %	Tot. abs	Bifall %	Tot. abs	Bifall %	Tot. abs	Bifall %
Privat	519	17	148	16	77	19	42	12
Företag	49	57	10	—	10	10	7	14
Förening	19	37	5	20	6	10	5	—
Kommun	3	33	2	—	1	100	—	—
Myndighet	1	—	1	—	1	—	1	—
Kyrkan	—	—	—	—	2	—	—	—

Den sistnämnda länsstyrelsen har inte bifallit ett enda överklagande från företag, kommuner eller myndigheter. För Kalmar är bilden mer splittrad och något mönster svårare att se. Men återigen, det är små grupper som analyseras.

En annan aspekt som har undersökts är hur det är med motiveringarna till länsstyrelsernas beslut, och då ska man inte glömma att länsstyrelserna, som tidigare nämnts, måste följa förvaltningslagen i sin hantering av överklaganden. Länsstyrelserna kan alltså inte avstå från att motivera sitt ställningstagande, som regeringen kan. För länsstyrelserna gäller dessutom att de i många fall inte är sista instans; deras ställningstaganden kan komma att överprövas. Inte minst därför borde det ligga i länsstyrelsernas intresse att utförligt motivera sina ställningstaganden.

En enkel kvantitativ beräkning av hur långa motiveringar länsstyrelserna ger visar t.ex. att i Kalmar hade 73 % av alla överklaganden motiveringar som översteg 20 rader, och motsvarande siffror för Göteborg, Luleå och Karlstad var 60 %, 45 % respektive 56 %. Det är alltså, föga förvånande, så att länsstyrelserna motiverar sina beslut mer utförligt än regeringen.

Dialogen länsstyrelse — regeringen

Till sist gjordes ett försök att via intervjuer få en bild av på vilket sätt och i vilken utsträckning länsstyrelserna uppfattade regeringens utslag i överklagandeärenden som styrande för den egna verksamheten. Svaren på dessa frågor ger emellertid en något splittrad bild. Två chefsjurister ansåg

att denna styrning fungerade och att regeringens ställningstagande i en enstaka fråga kunde ha stor betydelse för länsstyrelsens hantering av en viss ärendetyp. Det gavs t.o.m. ett exempel på ett fall där länsstyrelsen medvetet fattat ett för kommunen gynnsamt beslut trots att man antog att motiveringen inte skulle hålla vid en fortsatt prövning. Denna kommun hade länge drivit en linje och länsstyrelsen en annan i en viss typ av ärenden, men vid detta tillfälle gick länsstyrelsen kommunen till mötes och ändrade inte kommunens beslut. Överklagandet drevs därför vidare till regeringen, som i sin prövning gick emot kommunens och länsstyrelsens beslut. Länsstyrelsen fick på detta sätt det prejudikat man så länge hade efterlyst och kunde i fortsättningen använda det som argument mot kommunen. Detta är förmodligen ett undantag, men exemplet illustrerar ändå att det inte alltid uppfattas som ett nederlag för en länsstyrelse att bli fälld av regeringen eller i kammarrätten.

Ett par chefsjurister menade dock att det var svårt att veta när ett regeringsutslag skulle uppfattas som prejudicerande eller inte, och de ansåg att det krävdes mer än ett eller ett par bifall från regeringen i en viss typ av ärenden för att de skulle börja ändra sina egna bedömningar. Vid ett par länsstyrelser tillmätte man inte beslutsmotiveringarna vid avslag någon större betydelse. Ett avslag var ett avslag oavsett hur det formulerades och det innebar att länsstyrelsen hade haft rätt i sin ursprungliga bedömning, var deras uppfattning. Å andra sidan uppgav två chefsjurister att de var uppmärksamma på vilka formuleringar som användes, bl.a. med tanke på en eventuell fortsatt prövning av ärendet.

Här finns dock ett problem för länsstyrelserna, nämligen: "För vem skrivs motiveringarna?" Å ena sidan bör de rikta sig till den som har överklagat, vanligen en privatperson, som måste ha en chans att förstå länsstyrelsens utslag. Detta talar för motiveringar på normalprosa. Å andra sidan måste myndigheten räkna med att utslaget kan komma att överklagas, kanske prövas av en domstol, eller åtminstone av juridiskt utbildade personer. Detta talar då för en mer juridiskt präglad motivering. Det framkom på en länsstyrelse att deras strävan att vidareutbilda sig språkligt och använda mer begriplig svenska hade kritiserats av JO som ansåg att deras motiveringar till följd av detta hade blivit alltför oklara.

Huruvida regeringens motiveringar till besluten är tydliga eller inte råder det också delade meningar om, enligt vad som framkom i intervjuerna. På en länsstyrelse tyckte man inte att det var svårt att förstå regeringens ställningstaganden, och man ansåg att regeringen numera på ett i huvudsak acceptabelt sätt motiverade sina beslut. Vid de tre övriga länsstyrelserna framskymtade dock kritik mot att det fortfarande var för dåligt med motiveringar, och att de ibland var svåra att förstå.

Från länsstyrelserna framfördes även kritik mot systemet hur man vinner kännedom om prejudicerande avgöranden från regeringen. Alla har självfallet god insikt i överklaganden av den egna myndighetens beslut, men kunskapen om vad som händer vid andra länsstyrelser är betydligt sämre. Detta är ett gammalt problem, och länsstyrelserna tog redan under 1970-talet själva initiativ till att sprida vad man uppfattade som prejudicerande beslut till varandra. Regeringskansliet såg med viss oro på denna utveckling eftersom man befarade att avgörande som inte var avsedda att få prejudicerande effekt skulle uppfattas som vägledande för länsstyrelserna. Men samtidigt insåg regeringen att det behövdes vägledning. Dåvarande Bostadsdepartementet började därför samla viktiga avgörande i särskilda pärmar som bl.a. skickades till länsstyrelserna. Efter 1988 avvecklade dock regeringskansliet sitt engagemang och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), fick ta över uppgiften att sprida informationen. När sedan LON avvecklades försvann möjligheten för länsstyrelserna att via ett centralt organ få del av viktiga regeringsavgöranden, och en informell spridning har därför återuppstått. Boverket skulle ha ansvarat för den centrala spridningen, men än så länge har verksamheten inte kommit igång. En svårighet i sammanhanget har varit att regeringskansliet har haft svårt att komma fram till vilka överklaganden som är prejudicerande, vilket naturligtvis begränsar möjligheterna att använda avgöranden i överklaganden som ett generellt styrinstrument. Men till detta finns det anledning att återkomma i sammanfattningen.

Sammanfattande diskussion

Den administrativa ordningen med överklaganden syftar till att verka för regeringens politiska styrning av praxis. Detta bygger på två förutsättningar. För det första att regeringen via sitt handlande sänder signaler till underliggande myndighetsorgan och samhället om hur man uppfattar att den existerande lagstiftningen skall tolkas. För det andra att regeringen i samband med sina utslag klargör sina avsikter och ambitioner med avgörandena. Regeringens hantering innehåller alltså två moment — handlande respektive uttalade avsikter eller motiv. En och samma handling kan naturligtvis bottna i helt olika avsikter, därav behovet av motiveringar. Det finns självfallet också outtalade avsikter, men de ligger delvis utanför denna undersöknings ram. Låt oss därför börja med handlingarna.

I denna undersökning har regeringens och fyra länsstyrelsers hantering av överklagandeärenden granskats. Syftet har varit att utröna i vilken utsträckning och på vilket sätt denna hantering av överklaganden i administrativ ordning fungerar som politisk styrning av praxis på lagstiftningsområdet. Studien har varit inriktad på att dels undersöka regeringens och länsstyrelsernas ställningstaganden till ett antal enskilda överklaganden under en viss tid, dels att beskriva den beslutsprocess som tillämpas vid överklaganden inom regeringen och länsstyrelserna.

Av det undersökta materialet framgår att överklaganden endast i begränsad omfattning kan fungera som politiskt styrinstrument. I verkligheten används dessutom möjligheten ännu mindre. För det första går i dag betydligt färre överklaganden än tidigare till regeringen för prövning. En stor del av regeringens överklagandeärenden är dessutom koncentrerade till två departement, Miljö- och naturresursdepartementet samt Kommunikationsdepartementet. Vidare finns det inget tydligt samband mellan vilka ärenden som överklagas mest frekvent och vilka som är viktiga för den politiska styrningen. Många överklagandeärenden kan inte uppfattas som vare sig komplicerade eller politiskt intressanta.

I länsstyrelsernas fall gjordes en liknande iakttagelse, dvs. ett stort antal av de ärenden som överklagades var koncentrerade till ett begränsat

område och en stor mängd överklaganden hade ingen principiell betydelse. Inte heller lämplighetsfrågorna spelade någon avgörande roll i särskilt många fall. Men för länsstyrelserna är inte argumentet om den politiska styrningen lika viktigt som för regeringen när det gäller att avgöra varför vissa ärenden skall handläggas av länsstyrelserna och inte av domstolarna. Detta märks också på så sätt att det endast är ungefär hälften av länsstyrelsernas ärenden som, om de överprövas, hanteras av regeringen och ungefär lika många som överprövas av kammarrätten.

Regeringen utnyttjar inte särskilt ofta möjligheten att bifalla överklaganden. Länsstyrelserna gör det något oftare, men inte heller de bifaller särskilt frekvent, även om det skiftar mellan länsstyrelserna. Nu är dock inte bifallsfrekvensen alltid det bästa måttet på att den politiska styrningen behövs och fungerar. Idealt borde det naturligtvis räcka med ett avgörande från regeringen/länsstyrelsen för att styrningen skall få avsedd effekt, dvs. att underliggande myndigheter rättar sig efter detta. Frekventa bifall till överklaganden från överordnade organ kan därför lika gärna ses som ett tecken på att styrningen inte fungerar.

En annan svårighet för myndigheterna är att förarbetena och riksdagens beslut kan gå i en annan riktning än den som regeringen ger uttryck för i sina ställningstaganden. Till detta kommer att regeringen ibland inte vill att myndigheterna skall uppfatta ett utslag som normerande för framtida ställningstaganden.

Regeringens och länsstyrelsernas förutsättningar för att kunna ge motiveringar till besluten är dessutom olika. Regeringen kan och har rätt att avstå från att motivera sina utslag, medan länsstyrelserna måste motivera sina beslut. Problematiken blir därför inte densamma för regeringen och länsstyrelserna. När regeringen inte ger några motiveringar leder detta till osäkerhet hos underlydande organ om betydelsen av utslaget, samtidigt som regeringen bevarar sin framtida handlingsfrihet. I länsstyrelsernas fall handlar det om vem man skriver motiveringarna för — den som överklagat, de organ som skall verkställa beslutet eller det organ som kan komma att överpröva beslutet?

Undersökningen visade att regeringen fortfarande i relativt stor utsträckning underlåter att motivera sina utslag, utom när den bifaller. Bifall motiveras i stort sett undantagslöst. Länsstyrelserna motiverar alltid och deras motiveringar var dessutom, föga förvånande, vanligen betydligt utförligare än regeringens.

En viktig fråga i detta sammanhang är om regeringen med sina beslut och motiveringar verkligen avser att sända signaler till underordnade myndigheter, och om dessa signaler i så fall går fram. Intressant nog förefaller det i denna fråga finnas en viss skillnad i synen på problemet hos de olika expeditionscheferna i regeringskansliet. Vissa departement betonar att regeringen fattar "in casu"-avgöranden, dvs. avgöranden som inte är tänkta att ha prejudicerande effekt, och att regeringen därför bara bör motivera sina beslut undantagsvis. Andra departement framhöll i stället betydelsen av att så långt som möjligt motivera sina beslut. Denna oenighet om överklagandeinstrumentets betydelse som styrmedel kan möjligen också vara en förklaring till regeringskansliets svårigheter att systematiskt samla in och utfärda förteckningar över prejudicerande avgöranden.

De fyra länsstyrelserna uppvisade även de en splittrad bild, när de studerades i perspektivet mottagare av regeringens signaler. Några länsstyrelser uppfattade inte enstaka beslut eller motiveringar av regeringens beslut som särskilt viktiga signaler. Men det fanns också länsstyrelser där man var mycket uppmärksam på regeringens utslag och där man ibland hade svårigheter att förstå regeringens avsikter och budskap, trots egna kontakter med regeringskansliet.

Med denna oklarhet vid överklaganden i administrativ ordning kan man därför förvänta sig alla möjliga utfall. Det kan alltså förekomma att länsstyrelser uppfattar att de får styrningssignaler när regeringen inte avser att styra, men också motsatsen, dvs. regeringens vilja att styra som manifesteras i beslutet uppfattas som betydelselöst för den framtida handläggningen av liknande ärende.

Den särskilda granskning som gjordes av innehållet i regeringens motiveringar visade att trots att en mycket snäv definition användes av be-

greppet "juridisk motivering", var denna typ av motivering ändå ganska vanlig — särskilt vid bifall. Nu är det naturligtvis möjligt att juridiska motiveringar har valts trots att det funnit andra skäl till bifallet, eftersom denna typ av argumentation kan vara lättare att försvara inför en undrande myndighet. Men resultatet kan också vara ytterligare ett tecken på att lämplighetsbedömningar inte är så framträdande vid regeringens avgöranden som man kunde ha förväntat sig om principen följdes att det i första hand är ärenden med stora inslag av lämplighetsavgöranden som skall hanteras av regeringen.

Beredningen av överklagandeärenden är en process som i mycket stor utsträckning domineras av tjänstemän, ofta med juridisk utbildning. Detta är särskilt tydligt på länsstyrelserna. Inte vid någon av de fyra undersökta länsstyrelserna förekom det att förtroendevalda eller andra lekmän deltog i processen. Vidare tillämpades i samtliga fall en långtgående delegering som bl.a. innebar att landshövdingen som regel inte deltog i beslutsprocessen. I regeringskansliet ser det ut på ungefär samma sätt, vilket innebär att statsråden eller andra politiskt rekryterade ofta bara finns med i periferin vid handläggandet av överklaganden. Statsrådet kommer vanligen in först i det absolut sista skedet av beslutsprocessen, innan regeringen formellt fastställer beslutet.

Avslutningsvis kan det vara värt att fästa uppmärksamheten på några inkonsistenta drag i organisationen för överklaganden i förvaltningsärenden som framkommit i denna undersökning. Förvaltningsbeslut som har fattats av lokala myndigheter överklagas ofta antingen till länsstyrelserna eller andra regionala myndigheter. Men i vissa fall, där länsstyrelserna varit andra instans, kan beslutet överklagas till en central myndighet och inte till regeringen. Med en sådan ordning finns det naturligtvis en risk för att den centrala myndigheten i första hand följer sitt eget lokala organs bedömning. Men denna sektorsproblematik försvinner inte när regeringen överprövar länsstyrelsens beslut. Denna undersöknings material har inte varit tillräckligt omfattande för att det skall vara möjligt att dra några säkra slutsatser, men möjligen innebär regeringens överprövning av länsstyrelsernas beslut ibland att sektorsintressen överbetonas på bekostnad av allmänintresset.

I regeringens proposition 1983/84:120 anför departementschefen bl.a. följande: "Regeringen bör i allmänhet inte vara besvärsinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis". Tanken är alltså att regeringen politiskt skall kunna forma praxis. Inom regeringskansliet tycks det dock i praktiken finnas två skolor när det gäller hur detta skall uppfattas. Den ena menar att regeringen i varje enskilt avgörande fattar unika beslut som inte har prejudicerande verkan. Den andra skolan betonar i stället regeringens roll som praxisformerande organ, genom att via enskilda ärenden som i sig är unika utveckla en praxis till hur lagstiftningen skall förstås på olika områden.

Om vi utgår från att regeringen skall vara praxisutformande blir motiveringarna i besluten särskilt viktiga. Varje beslut avslutas med en kläm, dvs. några avslutande meningar som: "Regeringen, som delar X-verkets bedömning, avslår överklagandet", eller: "Regeringen finner inte skäl att ändra X-verkets beslut". Dessa avslutande fraser har sin motsvarighet inom Regeringsrätten där de har en alldeles speciell innebörd som underinstanserna känner till. Den undersökning som gjorts av regeringens överklaganden visar att dessa beslut i mycket stor utsträckning avslutas just med liknande fraser. Frågan är då om de används godtyckligt eller om de är tänkta att förmedla någon information till mottagaren. Återigen visar det sig finnas olika synsätt. Inom vissa departement används dessa fraser med eftertanke och inom andra departement mera godtyckligt. Hur uppfattar då myndigheterna detta? Ett par av de länsstyrelser som ingått i undersökningen försöker tyda de signaler som kan finnas både i klämmarna och motiveringarna, medan andra inte fäster något avseende vid dem.

Sammantaget visar allt detta att den tänkta styrningen av praxis i överklagandeärenden inte fungerar fullt ut på någon nivå. Inom regeringskansliet råder det t.ex. delade meningar om vad skall förstås med denna styrning. De som menar att regeringen de facto har en praxisbildande funktion är inte överens om hur styrsignalerna skall utformas. Myndigheterna tolkar ibland signaler som inte var avsedda att förmedla något budskap, och ibland negligerar de signaler som borde ha uppmärksammats. Vilka beslut som skall betraktas som prejudicerande kan det också råda delade meningar om.

Frågan blir då vad som kan göras. Det kan nämligen finnas vissa problem med att driva avlastningen av regeringens överklaganden för långt, vilket delvis märks redan i dag. Om departementen får för få överklaganden kan ärendena inte få samma specialbehandling som de får i dag och det finns risk för att kompetensen blir otillräcklig, vilket skulle kunna äventyra rättssäkerheten. Om detta är det huvudsakliga skälet till att ha kvar vissa överklaganden i regeringskansliet, skulle en metod kunna vara att samla alla överklagandeärenden och låta t.ex. ett statsråd och en expeditionschef i ett departement sköta alla överklaganden. Rättsprövningsinstitutet kommer om inte annat att verka för att rättsfrågorna får en framträdande plats i flertalet av regeringens avgöranden i överklagandeärenden.

Ett sätt är naturligtvis att avlasta regeringen alla överklaganden och låta domstolar hantera frågorna, men detta skulle innebära att den lagstiftning som i dag har betydande inslag av lämplighetsavgörande måste göras mer detaljerad, eller att möjligheter till dispens skrivs in i de lagar som i dag har ett stort inslag av lämplighetsavgöranden och som därför kan ha politisk betydelse.

Till sist kan man också ifrågasätta hela grundtanken med en uppdelning av överklagandeärenden mellan regeringen och de allmänna förvaltningsdomstolarna som bygger på om den lagstiftning som skall tillämpas har stora inslag av skön eller inte. Det är ju uppenbart att såväl lämplighetsfrågor som rättssäkerhetsfrågor är aktuella vid tillämpningen av nästan all lagstiftning. Domstolarna tar ofta ställning i lämplighetsfrågor, inte minst när det gäller den lagstiftning som ligger utanför det förvaltningsrättsliga området. Frågan blir då varför denna uppdelning tillåts spela en sådan roll vid avgörandet av vilka typer av överklaganden som skall ligga hos regeringen. Svaret skulle kunna vara att frågan alltid har formulerats i termer av vilka ärenden som kan avlastas regeringen. Möjligen skulle svaret bli ett annat om man i stället frågade sig vilka ärenden som oundgängligen måste hanteras av regeringen.

Förteckning över författningar innehållande föreskrifter om överklagande till regeringen

Förordning (1908:74 s. 1) ang. jordregister
Lag (1919:426) om flottning i allmän flottled
Lag (1928:281) om allmänna arvsfonden
Lag (1939:608) om enskilda vägar
Lag (1942:335) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar m.m.
Lag (1949:722) om pantlånerörelse
Lag (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige
Lag (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden
Luftfartslag (1957:297)
Lag (1958:295) om sjömansskatt
Lag (1959:73) med vissa bestämmelser om inländsk försäkringsrörelse vid krig m.m.
Lag (1959:83) om allmän tjänsteplikt
Förordning (1959:369) om statligt stöd åt landsbygdens elförsörjning
Civilförsvarslag (1960:74)
Lag (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat
Lag (1962:381) om allmän försäkring
Förordning (1962:652) om Sveriges författarfond
Lag (1963:583) om avveckling av fideikommiss
Förordning (1963:654) om försäljning från apotek av alkoholhaltiga läkemedel och teknisk sprit, m.m.
Exportvagnskungörelse (1964:39)
Lag (1964:47) om krigshjälp
Lag (1964:63) om kommunal beredskap

Naturvårdslag (1964:822)
Lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.
Specialskolförordning (1965:478)
Anställningsförordning (1965:601)
Lag (1966:314) om kontinentalsockeln
Lag (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.
KK (1968:379) om upplåggande av nytt fastighetsregister m.m.
Miljöskyddslag (1969:387)
Lag (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar
Stadga (1970:88) om enskilda vårdhem
Förordning om medgivande enligt sjöarbetstidslagen (1970:105) m.m.
Lag (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
Sjöarbetstidskungörelse (1970:550)
Fastighetsbildningslag (1970:988)
Rennäringslag (1971:437)
Livsmedelslag (1971:511)
Väglag (1971:948)
Livsmedelsförordning (1971:807)
Vägkungörelse (1971:954)
Stadsregisterkungörelse (1971:1010)
Lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar
Resegarantilag (1972:204)
Permutationslag (1972:205)
Lag (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom
Lag (1972:262) om understödsföreningar
Lag (1972:266) om skatt på annonser och reklam
Kungörelse (1972:463) med vissa bestämmelser om elektriska svagströmsledningar
Terrängtrafikkungörelse (1972:594)
Fordonskungörelse (1972:595)
Bilregisterkungörelse (1972:599)
KK (1972:602) om arbetstid vid vägtransport
Vägtrafikkungörelse (1972:603)

Förordning (1972:648) med taxa för Vägverket
Expropriationslag (1972:719)
Lag om prisbestämmelser för järn- och stålmarknaden, CECA-lag (1972:762)
Förordning (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer
Datalag (1973:289)
Lag (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd
Kungörelse (1973:766) om interimslicens för fordon
Lag (1973:861) om lokal kristidsförvaltning
Ledningsrättslag (1973:1144)
Anläggningslag (1973:1149)
Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
Kreditupplysningslag (1973:1173)
Lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder
Militär vägtrafikkungörelse (1974:97)
Vägtrafikkungörelse (1974:98) för civilförsvaret
Inkassolag (1974:182)
Förordning (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m.
Kungörelse (1974:681) om internationella vägtransporter
Förordning (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina
Lag (1975:187) om kontroll av fabrikssteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål
Oljekrislag (1975:197)
Lag (1975:417) om sambruksföreningar
Lag (1975:490) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m.
Förordning (1975:542) om tillämpning av konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda växter och djur
Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern
Aktiebolagslag (1975:1385)
Bokföringslag (1976:125)
Förordning (1976:241) om tillämpningen av lagen (1976:240) om förvärv av eldistributionsanläggning m.m.

Förordning (1976:247) om vissa avgifter till Statens strålskyddsinstitut
Lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap
Lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.
Förordning (1976:430) om ersättning vid vissa skador av rovdjur
Naturvårdsförordning (1976:484)
Förordning (1976:834) om prövning av utländskt beslut om adoption
Förordning (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle
Förordning (1977:68) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik
Förordning (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom
Lag (1977:292) om tillverkning av drycker m.m.
Förordning (1977:344) för Sveriges lantbruksuniversitet
Lag (1977:439) om kommunal energiplanering
Förordning (1977:440) om kommunal energiplanering
Körkortslag (1977:477) och körkortsförordning (1977:722)
Förordning (1977:486) om statsbidrag till organisationer som bedriver nykterhetsarbete
Förordning (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.
Förordning (1977:1118) om fyravgift
Förordning (1977:1119) om farledsvaruavgift
Arbetsmiljölag (1977:1160)
Förordning (1978:164) om vissa rörledningar
Förfogandelag (1978:262)
Ransoneringslag (1978:268)
Förordning (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling
Lag (1978:401) om exportkreditstöd
Lag (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet
Lag (1978:951) om statligt investeringsbidrag för vissa byggnadsarbeten
Förordning (1979:38) om läkarintyg för sjöfolk
Jordbruksbokföringslag (1979:141)
Lag (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar
Lag (1979:552) om internationell adoptionshjälp
Förordning (1979:567) med instruktion för Högsta domstolen

Förordning (1979:568) med instruktion för Regeringsrätten
Förordning (1979:569) med hovrättsinstruktion
Förordning (1979:571) med kammarrättsinstruktion
Renhållningslag (1979:596)
Sekretesslag (1980:100)
Förbättringslåneförordning (1980:261)
Skatteregisterlag (1980:343)
Epizootilag (1980:369)
Lag (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg
Förordning (1980:754) om upplåtande av det allmänna kartmaterialet för följdproduktion m.m.
Förordning (1980:803) om regionalpolitiskt transportstöd
Förordning (1980:1024) om militär grundutbildning för kvinnor
Förordning (1980:1070) om godkännande av enskilda tandtekniska laboratorier
Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan
Lag (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag
Lag (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag
Förordning (1981:96) om godkännande och utbyte av utländska körkort
Förordning (1981:642) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal m.m.
Krigsveterinärförordning (1981:648)
Förordning (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.
Förordning (1981:972) om utförande av eldningsanläggningar för fast bränsle
Lag (1981:1216) om kyrklig beredskap
Lag (1981:1354) om allmänna värmesystem
Förordning (1982:219) om allmänna värmesystem
Förordning (1982:481) om avgifter för Datainspektionens verksamhet
Elförordning (1982:548)
Förordning (1982:647) om skeppsmätning
Arbetstidslag (1982:673)
Försäkringsrörelselag (1982:713)
Förordning (1982:892) om behörigheter för sjöpersonal
Förordning (1982:923) om transport av farligt gods

Lotterilagen (1982:1011)
Förordning (1983:140) om statsbidrag för omhändertagande av oljeavfall m.m. från fartyg
Förordning (1983:261) om statlig trafikflygarutbildning
Vattenlag (1983:291)
Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
Lag (1983:294) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled
Lag (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark
Mönstringslag (1983:929)
Förordning (1983:1025) om statsbidrag för hissinstallationer i bostadshus m.m.
Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet
Förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet
Förordning (1984:53) om import och exportreglering
Lag (1984:503) om tillfälligt förbud mot höjning av vinstutdelning i vissa aktiebolag
Förordning (1984:554) om statsbidrag under viss tid till anordnande av daghem och fritidshem
Förordning (1984:934) om kompensation till vissa skogsägare
Lag (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol
Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter
Förordning (1985:626) om vissa torvfyndigheter
Lag (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet
Förordning (1985:636) om försörjningsberedskap på naturgasområdet
Förordning (1985:738) om dumpnings- och subventionsundersökningar
Förordning (1985:835) om kemiska produkter
Förordning (1985:836) om bekämpningsmedel
Förordning (1985:837) om PCB m.m.
Förordning (1985:838) om motorbensin
Förordning (1985:839) om kadmium
Förordning (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m.m.
Förordning (1985:841) om miljöfarligt avfall
Förordning (1985:997) om anmälningsskyldighet beträffande asbest i ventilationsanläggningar

Lag (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område

Förordning (1986:80) om bidrag till idrottsföreningar för betalning av vissa arbetsgivaravgifter

Förordning (1986:89) om förbud mot viss utförsel

Svävarfartsförordning (1986:305)

Förordning (1986:364) om tjänster vid forskningsråd

Förordning (1986:447) med instruktion för Nämnden mot etnisk diskriminering

Utsökningsregisterlag (1986:617)

Förordning (1986:682) om statsbidrag för utbildning av trafikflygare m.m.

Förordning (1986:683) om förbud mot asbetshaltiga friktionsbelägg i fordon

Förordning (1986:777) om byggnadstillstånd

Bilavgaslag (1986:1386)

Plan- och bygglag (1987:10)

Förordning (1987:316) om bidrag till konstnärlig utsmyckning i bostadsområden

Förordning (1987:317) om bidrag till handikappanpassning av folkparksteatrar

Förordning (1987:409) om bidrag till arbetshjälpmedel m.m.

Lag (1987:560) om skatteutjämningsavgift

Förordning (1987:589) om träfiberråvara

Bankrörelselag (1987:617)

Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar

Nationalparksförordning (1987:938)

Tullag (1987:1065)

Förordning (1988:14) med instruktion för Sjöfartsverket

Fartygssäkerhetslag (1988:49)

Förordning (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket

Förordning (1988:79) med instruktion för Postverket

Förordning (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket

Förordning (1988:113) med instruktion för Statens löne- och pensionsverk

Förordning (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån

Strålskyddslag (1988:220)

Förordning (1988:232) med instruktion för Statens råd för byggnadsforskning

Förordning (1988:247) med instruktion för Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd

Förordning (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen

Yrkestrafiklag (1988:263)

Förordning (1988:278) med instruktion för Centralnämnden för fastighetsdata

Strålskyddsförordning (1988:293)

Förordning (1988:295) med instruktion för Statens strålskyddsinstitut

Förordning (1988:315) med instruktion för Nämnden för hemslöjdsfrågor

Förordning (1988:317) med instruktion för Domstolsverket

Förordning (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet

Förordning (1988:339) med instruktion för Radionämnden

Förordning (1988:340) med instruktion för Kabelnämnden och Närradionämnden

Förordning (1988:341) med instruktion för Talboks- och punktskriftsbibliotektet

Förordning (1988:342) med instruktion för Arkivet för ljud och bild

Förordning (1988:343) med instruktion för Rymdstyrelsen

Förordning (1988:346) med instruktion för Patentbesvärsrätten

Förordning (1988:367) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Förordning (1988:369) med instruktion för Sprängämnesinspektionen

Förordning (1988:370) med instruktion för Statens gruvegendom

Förordning (1988:403) med instruktion för Patent- och registreringsverket

Förordning (1988:429) med instruktion för Statens invandrarverk

Förordning (1988:518) med instruktion för Statens naturvårdsverk

Förordning (1988:519) med instruktion för Oljekrisnämnden

Förordning (1988:520) med instruktion för Elförsörjningsnämnden

Förordning (1988:521) med instruktion för Bränslenämnden

Förordning (1988:523) med instruktion för Statens kärnkraftinspektion

Förordning (1988:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen

Förordning (1988:531) med instruktion för Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

Förordning (1988:532) med instruktion för Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)

Förordning (1988:533) med instruktion för Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)

Djurskyddslag (1988:534)

Djurskyddsförordning (1988:539)

Förordning (1988:541) med instruktion för Centrala försöksdjursnämnden

Förordning (1988:548) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten

Förordning (1988:550) med instruktion för Försvarshögskolan

Förordning (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd

Förordning (1988:554) med instruktion för Flygtekniska försöksanstalten

Förordning (1988:570) med instruktion för Kommerskollegium

Förordning (1988:590) med instruktion för Boverket

Förordning (1988:624) med instruktion för Koncessionsnämnden för miljöskydd

Förordning (1988:626) med instruktion för Statens järnvägar

Förordning (1988:628) med instruktion för Statens geotekniska institut

Förordning (1988:629) med instruktion för Statens väg- och trafikinstitut

Förordning (1988:630) med instruktion för Svenskt biografiskt lexikon

Förordning (1988:653) med instruktion för Statens förlikningsmannaexpedition

Förordning (1988:673) med instruktion för Presstödsnämnden

Förordning (1988:674) med instruktion för Taltidningsnämnden

Förordning (1988:676) med instruktion för Statens kulturråd

Förordning (1988:677) med instruktion för Statens konstmuseer

Förordning (1988:678) med instruktion för Kungl. biblioteket

Förordning (1988:679) med instruktion för Statens psykologiska-pedagogiska bibliotek

Lag (1988:706) om inbetalning på likviditetskonto under budgetåret 1988/89

Förordning (1988:707) med instruktion för Banverket

Förordning (1988:708) med instruktion för Transportforskningsberedningen

Förordning (1988:716) om CFC och halon m.m.

Förordning (1988:730) med instruktion för Arbetarskyddsverket

Förordning (1988:732) med instruktion för Arbetsmiljöinstitutet
Förordning (1988:734) med instruktion för Manne Siegbahninstitutet för fysik
Förordning (1988:740) om statsbidrag till fristående särskolor
Förordning (1988:743) med instruktion för Statens konstråd
Förordning (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet
Förordning (1988:810) med instruktion för lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar
Förordning (1988:831) med instruktion för Konstnärsnämnden
Förordning (1988:852) med instruktion för Försvarets personalnämnd
Förordning (1988:853) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar
Förordning (1988:855) med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna
Förordning (1988:857) med instruktion för Statens livsmedelsverk
Förordning (1988:858) med instruktion för Statens maskinprovningar
Förordning (1988:862) med instruktion för Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden
Förordning (1988:864) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt
Förordning (1988:865) med instruktion för Statens växtsortnämnd
Förordning (1988:866) med instruktion för Skogs- och jordbrukets forskningsråd
Förordning (1988:895) med instruktion för Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Förordning (1988:903) med instruktion för Bostadsdomstolen
Förordning (1988:912) med instruktion för Datainspektionen
Förordning (1988:913) med instruktion för Kammarkollegiet
Förordning (1988:930) med instruktion för Statens institut för byggnadsforskning
Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
Förordning (1988:969) med instruktion för Dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv
Förordning (1988:984) med instruktion för Brottsskadenämnden
Förordning (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Förordning (1988:1036) med instruktion för Försvarets forskningsanstalt
Efterforskningsförordning (1988:1039)
Förordning (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk
Förordning (1988:1041) med instruktion för Totalförsvarets chefsnämnd
Förordning (1988:1042) med instruktion för Riksvärderingsnämnden
Vägtrafikskatteförordning (1988:1065)
Förordning (1988:1076) med instruktion för AMU-gruppen
Förordning (1988:1093) med instruktion för handelssekreterare
Förordning (1988:1094) med instruktion för Statens handikappråd
Förordning (1988:1101) med instruktion för Statens person- och adressregisternämnd
Förordning (1988:1104) med instruktion för Nämnden för statliga förnyelsefonder
Förordning (1988:1108) om direktregistrering i bilregistret
Förordning (1988:1110) med instruktion för Handelsflottans kultur- och fritidsråd
Förordning (1988:1111) med instruktion för Sjösäkerhetsrådet
Förordning (1988:1112) med instruktion för Handelsflottans pensionsanstalt
Förordning (1988:1113) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Förordning (1988:1114) med instruktion för Statens haverikommission
Förordning (1988:1117) med instruktion för Fideikommissnämnden
Förordning (1988:1118) med instruktion för Bokföringsnämnden
Förordning (1988:1121) med instruktion för Civilbefälhavarna
Förordning (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap
Förordning (1988:1124) med instruktion för Nordiska afrikainstitutet
Förordning (1988:1126) med instruktion för Nämnden för vårdartjänst
Förordning (1988:1127) med instruktion för Barnmmiljörådet
Förordning (1988:1128) med instruktion för Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor
Förordning (1988:1131) med instruktion för Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer
Förordning (1988:1135) med instruktion för Lotterinämnden
Förordning (1988:1136) med instruktion för Statens ungdomsråd

Förordning (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen
Förordning (1988:1138) med instruktion för Arbetslivscentrum
Förordning (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket
Förordning (1988:1140) med instruktion för Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar
Förordning (1988:1147) med instruktion för Regeringskansliets förvaltningskontor
Förordning (1988:1183) med instruktion för Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet
Förordning (1988:1184) med instruktion för Statens musiksamlingar
Förordning (1988:1185) med instruktion för folkens museum — etnografiska
Förordning (1988:1186) med instruktion för Arkitektmuseet
Förordning (1988:1198) med instruktion för forskningsråden inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde
Förordning (1988:1199) med instruktion för Polarforskningssekretariatet
Förordning (1988:1200) med instruktion för Institutet för rymdfysik
Förordning (1988:1201) med instruktion för Forskningsrådsnämnden
Förordning (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket
Förordning (1988:1223) med instruktion för Brottsförebyggande rådet
Förordning (1988:1225) med instruktion för Exportkreditnämnden
Förordning (1988:1232) med instruktion för lantmäterimyndigheterna
Förordning (1988:1236) med instruktion för Socialstyrelsen
Förordning (1988:1240) med instruktion för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
Förordning (1988:1241) med instruktion för Statens bakteriologiska laboratorium
Förordning (1988:1242) med instruktion för Statens institut för psykosocial miljömedicin
Förordning (1988:1249) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet
Förordning (1988:1378) om avgifter för trafik på statens spåranläggningar
Förordning (1988:1379) om statens spåranläggningar
Förordning (1988:1384) med instruktion för Tomtebodaskolans resurscenter
Förordning (1988:1531) med instruktion för Konjunkturinstitutet
Förordning (1988:1564) med instruktion för Marknadsdomstolen

Förordning (1988:1565) med instruktion för Statens krigsförsäkringsnämnd
Förordning (1988:1566) med instruktion för Statens krigsskadenämnd
Förordning (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden
Förordning (1988:1584) med instruktion för Resegarantinämnden
Lag (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.
Förordning (1989:6) med instruktion för Domkapitlen
Förordning (1989:67) om plan för stomjärnvägar
Förordning (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord
Förordning (1989:108) med bemyndigande för Banverket att pröva vissa frågor om enskilda järnvägar
Förordning (1989:248) med instruktion för Riksgäldskontoret
Förordning (1989:288) om stöd till allmänna samlingslokaler
Miljöskyddsförordning (1989:364)
Förordning (1989:757) med instruktion för Vapenfristyrelsen
Förordning (1989:759) med instruktion för Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd
Aktiekontolag (1989:827)
Lag (1989:829) om Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag
Förordning (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren
Förordning (1989:974) om miljöfarliga batterier
Förordning (1990:130) med instruktion för Arbetslivsfonden
Förordning (1990:434) med instruktion för Läkemedelsverket
Förordning (1990:481) med instruktion för Statens trygghetsnämnd
Förordning (1990:571) med instruktion för Statens sjöhistoriska museer
Förordning (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler
Förordning (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd
Lag (1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar
Förordning (1990:700) om behörighet till och tillsättande av vissa tjänster vid Läkemedelsverket
Förordning (1990:730) med instruktion för Teknikvetenskapliga forskningsrådet
Handelskammarförordning (1990:733)
Förordning (1990:818) om bidrag för experimentbyggande m.m.

Förordning (1990:916) om vissa lån till forskningsinsriktat experimentbyggande
Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.
Förordning (1990:928) om statlig ersättning för ekonomisk hjälp till flyktingar som beviljats uppehållstillstånd under åren 1988-1990
Förordning (1990:994) med instruktion för Statens biografbyrå
Förordning (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket
Begravningslag (1990:1144)
Järnvägssäkerhetslag (1990:1157)
Förordning (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen
Förordning (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion
Minerallag (1991:45)
Förordning (1991:375) med instruktion för Statens jordbruksverk
Förordning (1991:731) med instruktion för riksarkivet och landsarkivet
Förordning (1991:827) med instruktion för Fiskeriverket
Förordning (1991:840) med instruktion för Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP)
Förordning (1991:937) med instruktion för Finansinspektionen
Förordning (1991:944) med instruktion för Rättsmedicinalverket
Förordning (1991:960) med instruktion för Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)
Förordning (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk
Lag (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård
Förordning (1991:1158) med instruktion för Arbetsmiljöfonden
Förordning (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem
Förordning (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel
Förordning (1991:1290) om vissa kvicksilverhaltiga varor
Förordning (1991:1438) med instruktion för Jämställdhetsombudsmannen
Bilavgasförordning (1991:1481)
Förordning (1991:1524) med instruktion för Tullverket
Förordning (1991:2013) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät
Förordning (1992:102) med instruktion för Finansinspektionen
Förordning (1992:269) med instruktion för Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)
Mineralförordning (1992:285)
Kyrkolag (1992:300)

Förordning (1992:308) om utländska filialer m.m.
Förordning (1992:397) med instruktion för Verket för högskoleservice
Förordning (1992:404) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan
Lag (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner
Lag (1992:701) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa
Förordning (1992:820) med instruktion för Konkurrensverket
Förordning (1992:895) med instruktion för Telestyrelsen
Förordning (1992:918) om export och import av farligt avfall m.m.
Förordning (1992:1139) med instruktion för Elsäkerhetsverket
Förordning (1992:1467) med instruktion för Vägverket
Förordning (1993:127) med instruktion för Styrelsen för lokalradiotillstånd
Förordning (1993:184) om kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter
Förordning (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter
Förordning (1993:215) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut
Lag (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område
Förordning (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen
Förordning (1993:712) om den statliga fonden för fukt- och mögelskador i småhus m.m.
Lag (1993:1302) om EES-försäkringsgivares verksamhet i Sverige

KUNGL. BIBL.
1994-09-29
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
85. Ny lag om skatt på energi.
    En teknisk översyn och EG-anpassning.
    – Motiv. Del I.
    – Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
86. Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
93. Levande skärgårdar. Jo.
94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
96. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
98. Beskattning av förmåner. Fi.
99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
101. Höj ribban!
     Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
106. Sjöarbetstid. K.
107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. M.
108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. M.
109. Tåget kommer. K.
110. Omsorg och konkurrens. S.
111. Bilars miljöklassning och EG. M.
112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser. Jo.
113. Växande råvaror. M.
114. Avfallsfri framtid. M.
115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]
Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi. En teknisk översyn och EG-anpassning. – Motiv. Del I.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser. [112]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa. + Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder.]73]
Patientskadelag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]
Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]
Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]
PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. [107]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. [108]
Bilars miljöklassning och EG. [111]
Växande råvaror. [113]
Avfallsfri framtid. [114]