

SOU
1964:27

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1964:27

Justitiedepartementet



**LAG OM
FÖRVALTNINGSFÖRFARANDET**

BESVÄRSSAKKUNNIGAS SLUTBETÄNKANDE

Stockholm 1964

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1964

Kronologisk förteckning

1. Indexlån. Del I. Kihlström. 96 s. Fl.
2. Indexlån. Del II. Kihlström. 526 s. Fl.
3. Konsultationsmönster på bostadsmarknaden. Esselte. 212 s. I.
4. Effektivare konsumentupplysning. Esselte. 111 s. H.
5. Bättre äldreomsorg. Esselte. 121 s. S.
6. Alkohoreklamen. Norstedt & Söner. 278 s. Fl.
7. Statens skogar och skogsindustrier. Svenska Reproduktions AB. 144 s. Fl.
8. Kapitalutvecklingen i det svenska lantbruket. Esselte. 88 s. Jo.
9. Arbetsidsförkortningens verkningar. Esselte. 216 s. S.
10. Företagsinriktning. Tiden-Barnängen Tryckerier AB. 149 s. Ju.
11. Älgfrågan. Norstedt & Söner. 188 s. Jo.
12. Veterinärmedicinsk forskning och undervisning. Del II. Esselte. 302 s. Jo.
13. Religionsfrihet. AB Wilhelmssons Boktryckeri. XXVIII+594 s. E.
14. Svensk namnbok 1964. AB E G Johanssons Boktrycker, Karlshamn. 227 s. Ju.
15. Utlåtande av Juristkommissionen i Wennerströmmaffären. Norstedt & Söner. 117 s. Ju.
16. Historisk översikt. Kyrkobegrepp. Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB, Uppsala. 324 s. E.
17. Rapport av parlamentariska nämnden i Wennerströmmaffären. Norstedt & Söner. 46 s. Ju.
18. Översättning av fördrag angående upprättandet av Europeiska atomenergigemenskaper (Euratom) och tillhörande dokument. Marcus & Wallberg. 187 s. H.
19. Kommunal skatteutjämning. Kihlström. 419 s. Fl.
20. Krigsmaktens förbandssjukvård. Esselte. 222 s. H.
21. Bilskrotning. Esselte. 75 s. K.
22. Förbud mot utförsel av kulturföremål. Kihlström. 67 s. E.
23. Kronhjortsreservat m. m. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 109 s. Jo.
24. Behandlingsforskning vid ungdomsvårdsskolorna. Esselte. 279 s. S.
25. Nytt skattesystem. Esselte. 827 s. Fl.
26. Offentliga byggnader 3. Ekonomiskt byggande. Esselte. 103 s. K.
27. Lag om förvaltningsförfarandet. Esselte. 719 s. Ju.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1964:27

Justitiedepartementet



LAG OM
FÖRVALTNINGSFÖRFARANDET

BESVÄRSSAKKUNNIGAS SLUTBETÄNKANDE



Innehåll

Skrivelse till departementschefen	9
I betänkandet använda förkortningar	11
<i>Sammanfattning</i>	14
<i>Författningsförslag</i>	
Förslag till lag om förvaltningsförfarandet	18
Förslag till lag om tillämpning av lagen den . . . om förvaltningsförfarandet å förfarandet hos riksdagen tillhörande eller underlydande organ . . .	46
Förslag till lag om tillämpning av lagen den . . . om förvaltningsförfarandet å förfarandet hos allmänt kyrkomöte tillhörande organ	47
Förslag till lag om tillämpning av lagen den . . . om förvaltningsförfarandet i ärende, där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier	48
Förslag till ändrad lydelse av § 19 regeringsformen	49
<i>I. Allmänna motiv</i>	
1. Utredningsuppdraget	50
2. Historisk översikt	54
Statsförvaltningens allmänna utveckling	54
Förvaltningsorganisationens utveckling	56
Rättsvårdens utveckling	57
Ledande grundsatser för rättsvården	62
Besvärsinstitutets framväxt	65
Grundsatser för förvaltningsförfarandet	69
3. Förvaltningsförfarandet i främmande länder	71
4. Allmänna synpunkter på lagstiftningsuppgiften	76
Omläggning av utredningsarbetet	76
Rättssäkerheten som ändamål för en lag om förvaltningsförfarandet . .	78
Likformigheten som riktmärke för den blivande lagstiftningen	80
Begränsning till handläggning av ärenden	81
Begränsning till partsärenden	82
Administrativa partsärenden contra rättegångsmål	82
Beskrivning av de administrativa partsärendena	84
Begränsningar med hänsyn till ärendenas beskaffenhet och betydelse .	84
Ärenden, vilka handläggas helt muntligt	86
Administrativa partsärenden hos förvaltningsdomstol	86
Administrativa partsärenden hos allmänna och särskilda domstolar . .	91

Administrativa partsärenden hos myndigheter, vilka företrädesvis utöva annan än rättstillämpande verksamhet	93
Administrativa partsärenden hos beslutande församlingar	93
Partsärenden hos kommunal administrativ myndighet.	94
Förfarandet hos andra än myndigheter	94
Förfarandefrågor som böra regleras	95
De praktiska möjligheterna att tillgodose behovet av regler rörande angivna frågor	96
Lagtekniska hjälpmedel	97
Lagstiftningens utförlighet.	98
Formaliseringens vådor	99
Bestämmelsernas materiella innehåll	100
Specialbestämmelserna om domstolsprocessen	104
Domstolsbegreppet	105
Författningsmaterialets disposition	106
Lagen och specialförfattningarna	109

II. Motiv till förslaget till lag om förvaltningsförfarandet

Första avdelningen. Inledande bestämmelser

1 kap. Om lagens tillämpningsområde

1 §. Administrativt partsärende	111
2 §. Allmänna undantag	121
3 §. Avvikande specialbestämmelser	128

Andra avdelningen. Allmänna bestämmelser

2 kap. Om myndighet

1 §. Behörighet och sammansättning	133
2 §. Domstol	134
3 §. Jäv	136
4 §. Prövning av jävsfråga	151
5 §. Verkan av jäv	152
6 §. Omröstning	154
7 §. Voteringsordning	160
8 §. Omröstningstema	161
9 §. Absolut majoritet	165
10 §. Lika röstetal	165
11 §. Relativ majoritet och röstsammanläggning	166
12 §. Omröstning i voteringsfråga	167
13 §. Tystnadsplikt	167
14 §. Protokoll	171
15 §. Service	175
16 §. Undantag för regeringsärende	180

3 kap. Om part, ställföreträdare och ombud

1 §. Partsbehörighet och talerätt.	181
2 §. Partsställning	186
3 §. Fysisk persons talan	189
4 §. Juridisk persons talan	198
5 §. Talan genom ombud	199
6 §. Behörighet att vara ombud	201
7 §. Hinder att vara ombud	204

8 §. Avvisande av ombud	207
9 §. Fullmakt i ärende	208
10 §. Ombuds behörighet	212
11 §. Återkallelse och avsägelse	216
12 §. Parts fränfälle m. m.	216
13 §. Biträde	217
14 §. Allmän fullmakt	218
4 kap. Om inlaga m. m.	
1 §. Inlaga	220
2 §. Inlagas ingivande	222
3 §. Felinkommen inlaga	225
4 §. Inlaga på främmande språk	228
5 §. Mångfaldigande av inlaga	230
5 kap. Om delgivning	232
1 §. Ansvar för delgivningen	232
2 §. Delgivning genom överbringande	234
3 §. Sättet för handlings överbringande	240
4 §. Överbringande av handling i särskild ordning	240
5 §. Delgivning genom handlings tillgänglighållande	248
6 §. Delgivning genom anslag	250
7 §. Sättet för delgivning genom anslag	250
8 §. Delgivning genom part	261
9 §. Delgivning å ort utom riket	262
10 §. Delgivning i annan än föreskriven ordning	262
11 §. Intyg om delgivning	263
12 §. Delgivning av annat än handling	264
6 kap. Om frister, viten och straff	
1 §. Rådtrum	265
2 §. Ursäktlig underlåtenhet	266
3 §. Vitesbefogenhet	269
4 §. Vites belopp	272
5 §. Utdömande av förfarandevite	274
6 §. Påföljd vid brott mot tystnadsplikt	277
7 §. Påföljd vid ordningsförsäelse	278
Tredje avdelningen. Bestämmelser om förfarandet i första instans	
7 kap. Om ärendes anhängiggörande	
1 §. Ärendes anhängighet	281
2 §. Framställning, varigenom talan väckes	284
3 §. Muntlig framställning	286
8 kap. Om ärendes utredning	288
1 §. Allmänna grundsatser	294
2 §. Parts medverkan	301
3 §. Partsoffentlighet	306
4 §. Vägledning	319
5 §. Kommunikation	321
6 §. Föreläggande för part	331
7 §. Utnyttjande av handlingar hos myndighet	337
8 §. Verkan av parts tystnadsplikt	338
9 §. Privata handlingar	339
10 §. Parts rätt att vägra medverka	341

11 §. Tidsfaktorn	342
12 §. Hörande av myndighet eller tjänsteman	343
13 §. Sakkunnig	343
14 §. Muntlig handläggning	349
15 §. Kallelse å part.	359
16 §. Sammanträde för muntlig handläggning	362
17 §. Förhör i parts frånvaro	366
18 §. Sammanträdes offentlighet	366
19 §. Tolk	371
20 §. Ersättning till medverkande.	373
21 §. Sammanträde inför annan myndighet.	375
22 §. Syn	379
23 §. Anteckning om muntlig uppgift	382
24 §. Tillämpning i regeringsärende	384
9 kap. Om särskilda utredningsmedel hos domstol	
1 §. Medverkan av annan enskild än part	386
2 §. Skriftlig medverkan	389
3 §. Muntlig medverkan som vittne	390
4 §. Ersättning till vittne	392
5 §. Förskott till vittne	395
6 §. Förhör med sakkunnig	396
7 §. Editionsskyldighet	398
8 §. Ersättning vid edition	401
9 §. Tvångsmedel	402
10 §. Huvudförhandling	404
10 kap. Om avvísande och avskrivning	
1 §. Otjänlig framställning	415
2 §. Annat hinder mot talans prövning	418
3 §. Handläggning av fråga om talans avvísande.	419
4 §. Ärendes avskrivning	420
11 kap. Om ärendes avgörande	
1 §. Tidsfaktorn	423
2 §. Underlag för avgörandet	425
3 §. Bevisprövningen	426
4 §. Beslutsterminologi	434
5 §. Besluts avfattning och motivering	436
6 §. Klagobesked och besvärshänvisning	450
7 §. Dokumentation av beslut	456
8 §. Tillkännagivande av beslut	458
9 §. Tidpunkt för ikraftträdande	465
10 §. Rättelse av oriktighet i beslut	476
11 §. Skriftlig avfattning av beslut	481
12 §. Normbeslut	483
Fjärde avdelningen. Bestämmelser om besvärsförfarandet	486
12 kap. Om förvaltningsbesvär	
1 §. Överklagbarhet	488
2 §. Underställningspliktigt beslut	488
3 §. Beslut om återförvisning	488
4 §. Besvärsrätt och besvärstalan	514
5 §. Instansordning	543

13 kap. Om kommunalbesvär	
1 §. Hänvisning till kommunallagarna	545
14 kap. Om besvärstalans väckande	
1 §. Besvärstid och besvärslagas ingivande	546
2 §. Menighets besvärstid	546
3 §. Klagan utan tidsbegränsning	555
4 §. Anslutningsbesvär	556
5 §. Felinkommen besvärslaga	558
6 §. Besvärslagas innehåll	562
7 §. Föreläggande att fullständiga besvärslaga	568
15 kap. Om besvärssärendes utredning	
1 §. Hänvisning till 8 och 9 kap.	572
2 §. Beslutsmyndighets uppgift	575
3 §. Yrkande om inhibition eller omedelbar tillämpning.	575
4 §. Delgivning med motpart	575
5 §. Förklaring	575
6 §. Beslutsmyndighets utlåtande	575
7 §. Besvärsmyndighets tillsyn å delgivningen med part	583
8 §. Besvärsmyndighets utredningsbefogenheter	583
9 §. Medverkan av part eller annan	585
10 §. Vitesbefogenhet	589
11 §. Tillämpning i regeringsärende	590
16 kap. Om avvísande och avskrivning i besvärsförfarandet	
1 §. Besvärstalans avvísande	591
2 §. Prövning av fråga om talans avvísande	595
3 §. Besvärssärendes avskrivning	597
17 kap. Om besvärssärendes avgörande	
1 §. Hänvisning till 11 kap.	598
2 §. Besvärsmyndighets behörighet vid sakprövningen	600
3 §. Återförvisning	601
4 §. Inhibition och förordnande om omedelbar tillämpning	603
Femte avdelningen. Bestämmelser om särskilda rättsmedel.	608
18 kap. Om resning m. m.	
1 §. Resning	613
2 §. Åtgärd vid resning	643
3 §. Återställande av försutten tid	644
4 §. Ansökan om resning eller återställande av försutten tid	653
5 §. Nullitetsbesvär	655
Sjätte avdelningen. Bestämmelser om kostnad	658
19 kap. Om gäldande av kostnad m. m.	
1 §. Huvudregel om myndighets och parts kostnad	665
2 §. Ersättning till enskild part av allmänna medel.	683
3 §. Ersättning till enskild part från motpart	695
4 §. Yrkande om ersättning	697
5 §. Beslut om ersättning	699

Sjunde avdelningen. Slutbestämmelser

20 kap. Om lagens ikraftträdande m. m.

1 §. Ikraftträdande och tillämpning i anhängiga ärenden	701
2 §. Överklagande av beslut, meddelade före ikraftträdandet	701
3 §. Upphävande av vissa författningar	704
4 §. Tillämpning av hänvisning till upphävd författning	707
<i>III. Motiv till övriga lagförslag</i>	<i>708</i>
<i>Särskilt yttrande av ledamoten Petré</i>	<i>709</i>
Bilaga: Förteckning över remissutlåtanden	713
Sakregister	717

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet.

Sedan professorn N. Herlitz såsom sakkunnig inom justitiedepartementet verkställt en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor — redovisad i betänkandet »Förvaltningsförfarandet» (SOU 1946: 69) — erhöll statsrådet Gunnar Danielson den 4 mars 1949 nådigt bemyndigande att tillkalla högst tre utredningsmän jämte sekreterare och experter med uppgift att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. Till utredningsmän utsågos Herlitz, tillika ordförande, regeringsrådet S. H. H. Björkholm och landssekreteraren N. O. Åkesson. Utredningsmännen antogo benämningen besvärssakkunniga.

Besvärssakkunniga avgåvo den 28 augusti 1953 ett betänkande om »Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål» (SOU 1953: 30) och den 26 mars 1955 ett principbetänkande om »Administrativt rättsskydd» (SOU 1955: 19). Sedan sistnämnda principbetänkande remissbehandlats, uppdrogs genom nådigt beslut den 10 januari 1958 åt besvärssakkunniga att från delvis ändrade utgångspunkter fullfölja sin utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen.

Till de sakkunniga ha överlämnats för att tagas i övervägande vid utredningsuppdragets fullgörande ett antal skrivelser m. m., vilka omförmälas nedan i betänkandet (s. 50).

Besvärssakkunnigas sammansättning var t. o. m. den 16 januari 1958 oförändrad. Till ny ordförande efter Herlitz, som på egen begäran entledigats från uppdraget som utredningsman, utsågs den 17 januari 1958 Björkholm. Samtidigt förordnades som ny ledamot av besvärssakkunniga generaldirektören N. R. W. Lundberg. Björkholm avled den 18 mars 1960. Den 9 april 1960 uppdrogs åt Åkesson att vara besvärssakkunnigas ordförande. Tillika utsågs till ny ledamot av de sakkunniga numera hovrättsrådet, docenten B. E. G. Petré.

Såsom sekreterare åt de sakkunniga ha tjänstgort Petrén t. o. m. den 13 februari 1958 och därefter numera kammarrättsassessorn C. B. O. Wennergren. Petrén deltog under tiden den 14 februari 1958 intill sitt inträde som ledamot av besvärssakkunniga i de sakkunnigas utredningsarbete som expert. Såsom biträdande sekreterare ha varit förordnade för tiden den 1 januari 1950—den 31 juli 1951 sedermera kammarrättsassessorn E. Eklund och för tiden den 1 juni 1954—den 13 februari 1958 Wennergren.

Sedan till besvärssakkunniga överlämnats de över promemoria med förslag till allmän verksstadga (SOU 1951: 12) avgivna yttrandena, avgåvo besvärssakkunniga den 27 mars 1954 särskilt utlåtande i ämnet och framlade ett överarbetat förslag till sådan stadga. Till fullgörande av särskilt utredningsuppdrag ha besvärssakkunniga vidare den 16 november 1957 till statsrådet och chefen för finansdepartementet överlämnat ett betänkande om »Förfarandet vid konsumtionsbeskattning» (SOU 1957: 50). Besvärssakkunniga ha vidare avgivit remissyttranden i skilda ämnen, över vilka särskild förteckning bifogas; se bilaga.

Besvärssakkunniga ha nu slutfört sin utredning enligt direktiven den 10 januari 1958 och få härmed såsom resultat av sitt arbete överlämna ett betänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarandet. Därvid är det för de sakkunniga angeläget framhålla, att de vid sin utredning i betydande mån kunnat bygga på 1946 års betänkande om förvaltningsförfarandet och på de utredningsresultat, som nåddes under det tidigare skedet av de sakkunnigas arbete.

Vad som i lagstiftningshänseende eller eljest inträffat efter den 31 december 1963 har icke kunnat beaktas i betänkandet.

Särskilt yttrande har avgivits av undertecknad Petrén.

Stockholm den 15 maj 1964.

Olof Åkesson

Ragnar Lundberg

Gustaf Petrén

/ Bertil Wennergren

I betänkandet använda förkortningar

AOS	Allmän ordningsstadga den 14 december 1956, nr 617
Arbetsarkyddsl	Arbetsarkyddslag den 3 januari 1949, nr 1
AVS	Allmän verksstadga den 7 januari 1955, nr 3 (omtryckt 1957: 616)
BesvärstidsL	Lag den 4 juni 1954, nr 355, om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut
BidragförskottsL	Lag den 11 juni 1943, nr 382, om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragförskottslag)
BiltrF	KF den 25 oktober 1940, nr 910, angående yrkesmässig automobiltrafik m. m.
BrottsB	Brottsbalk den 21 december 1962, nr 700
ButikstängningsL	Butikstängningslag den 21 juli 1948, nr 608
BvL	Lag den 29 april 1960, nr 97, om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag)
ByL	Byggnadslag den 30 juni 1947, nr 385
BySt	Byggnadsstadga den 30 december 1959, nr 612
CheckL	Checklag den 13 maj 1932, nr 131
DelgivningsK	KK den 10 juli 1947, nr 641, om delgivning i mål och ärenden vid domstol (delgivningskungörelse)
DomkapL	Lag den 13 november 1936, nr 567, om domkapitel
EBO	Ecklesiastik boställsordning den 30 augusti 1932, nr 400
EpidemiL	Epidemilag den 19 juni 1919, nr 443
ExplF	KF den 7 december 1883, nr 64, angående expeditionslösen
ExprL	Lag den 12 maj 1917, nr 189, om expropriation
FamiljebidragF	Förordning den 29 mars 1946, nr 99, om familjebidrag åt värnpliktiga m. m. (familjebidragsförordning)
FamiljebostadsbidragK	KK den 24 maj 1957, nr 358, om familjebostadsbidrag
FB	Föräldrabalk den 10 juni 1949, nr 381
FBF	Folkbokföringsförordning den 28 juni 1946, nr 469
FBL	Lag den 12 maj 1917, nr 269, om fastighetsbildning i stad
FDL	Lag den 26 maj 1961, nr 262, om försäkringsdomstolen
FiskeL	Lag den 1 december 1950, nr 596, om rätt till fiske
FLU	Första lagutskottet
FornminnesL	Lag den 12 juni 1942, nr 350, om fornminnen
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FörfogandeL	Allmän förfogandelag den 26 maj 1954, nr 279
FörsamlingsL	Lag om församlingsstyrelse den 2 juni 1961, nr 436
GRB	Rättegångsbalken i 1734 års lag
GruvL	Gruvlag den 3 juni 1938, nr 314
HyresnämndsK	KK den 19 juni 1942, nr 431, med närmare föreskrifter angående hyresnämndernas verksamhet
HyresreglL	Lag den 19 juni 1942, nr 429, om hyresreglering m. m.
HälsovårdsSt	Hälsovårdsstadga den 19 december 1958, nr 663
InskrF	KF den 27 april 1956, nr 188, angående inskrivning och redovisning av värnpliktiga samt deras tjänstgöring m. m. (inskrivningsförordning)
InskrL	Lag den 3 juni 1932, nr 170, med särskilda bestämmelser om handläggning av inskrivningsärenden
InterneringsL	Lag den 13 juni 1937, nr 461, om förvaring och internering i säkerhetsanstalt
JaktL	Lag den 3 juni 1938, nr 274, om rätt till jakt
JDL	Lag den 18 juni 1926, nr 326, om delning av jord å landet
JO	Justitieombudsmannen
JordförvärvsK	KK den 17 juni 1955, nr 414, rörande tillämpning av jordförvärvslagen (jordförvärvskungörelse)
JordförvärvsL	Lag den 3 juni 1955, nr 272, om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslag)

KL	Kommunallag den 18 december 1953, nr 753
KommissionärsK	KK den 18 oktober 1946, nr 679, angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen
KonsbeskF	KF den 3 april 1959, nr 92, om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning
KPr	Kungl. proposition
KRSt	Stadga den 1 december 1959, nr 545 (omtryckt 1963: 474), för kammarrätten
KU	Konstitutionsutskottet
KÅ	Kammarrättens årsbok
LAF	Lag om allmän försäkring den 25 maj 1962, nr 381
LagsökningsL	Lag den 20 december 1946, nr 808, om lagsökning och betalningsföreläggande (lagsökningslag)
LandstingsL	Landstingslag den 14 maj 1954, nr 319
LAV	Lag den 30 juni 1943, nr 431, om allmänna vägar
LEV	Lag den 3 september 1939, nr 608, om enskilda vägar
LivsmedelsSt	Livsmedelsstadga den 21 december 1951, nr 824
LänsstyrelseI	Länsstyrelseinstruktion den 30 maj 1958, nr 333
LösdrL	Lag den 12 juni 1885, nr 27, angående lösdrivares behandling
MedbL	Lag den 22 juni 1950, nr 382, om svenskt medborgarskap
NamnL	Namnlag den 11 oktober 1963, nr 521
NaturskyddsL	Naturskyddslag den 21 november 1952, nr 688
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
NvL	Lag den 27 juli 1954, nr 579, om nykterhetsvård
Nyttjrl	Lag den 14 juni 1907, nr 36, om nyttjanderätt till fast egendom
NäringsfrihetsF	KF den 18 juni 1864, nr 41, angående utvidgad näringsfrihet
NöjesskF	KF den 21 december 1945, nr 823, om nöjesskatt
PassK	KK den 31 maj 1940, nr 471, om utfärdande inom riket av pass åt svensk medborgare för utrikes resa (passkungörelse)
PatentF	KF den 16 maj 1884, nr 25, angående patent
PrästvalsL	Lag den 25 oktober 1957, nr 577, om prästval
RB	Rättegångsbalk den 18 juli 1942, nr 740
RegRL	Lag den 26 maj 1909, nr 38, om Kungl. Maj:ts regeringsrätt
RekvF	KF den 30 juni 1942, nr 586, med närmare bestämmelser angående tillämpningen av rekvisitionslagen (rekvisitionsförordning)
RF	Regeringsformen
RP	Lag den 20 december 1946, nr 804, om införande av nya rättegångsbalken
RA	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Lag den 28 maj 1937, nr 249, om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar
ServiceCirk	Cirkulär den 18 oktober 1946, nr 680, till samtliga till statsförvaltningen hörande myndigheter angående skyldighet att tillhandagå allmänheten med översärande av expeditioner m. m.
SFS	Svensk författningssamling
SinnessjukL	Sinnessjuklag den 19 september 1929, nr 321
SjömansL	Sjömanslag den 30 juni 1952, nr 530
SkogsvL	Skogsvårdslag den 21 maj 1948, nr 237
SkolL	Skollag den 6 juni 1962, nr 319
SkolSt	Skolstadga den 6 juni 1962, nr 439
SL	Strafflag den 16 februari 1864
SochjL	Lag den 4 januari 1956, nr 2, om socialhjälp
TaxF	Taxeringsförordning den 23 november 1956, nr 623
TF	Tryckfrihetsförordning den 5 april 1949, nr 105 (omtryckt 1961: 466)
TullSt	Tullstadga den 7 oktober 1927, nr 391
UB	Utsökningsbalken i 1734 års lag
UL	Utsökningslag den 10 augusti 1877
UngdomsfängelseL	Lag den 15 juni 1935, nr 343, om ungdomsfängelse
UnivStat	Universitetsstatuter den 6 april 1956, nr 117
UppbF	Uppbördsförordning den 5 juni 1953, nr 272
UppbK	KK den 5 juni 1953, nr 628, med vissa föreskrifter angående tillämpningen av uppbördsförordningen den 5 juni 1953
UpphK	KK den 6 juni 1952, nr 496, om upphandling och arbeten för statens behov m. m. (1952 års upphandlingskungörelse)

UtlK	Utlänningskungörelse den 4 juni 1954, nr 457
UtlL	Utlänningslag den 30 april 1954, nr 193
ValL	Kommunal vallag den 6 juni 1930, nr 253
VapenF	Vapenförordning den 10 juni 1949, nr 340
VarumärkesL	Varumärkeslag den 2 december 1960, nr 644
VplL	Värnpliktslag den 30 december 1941, nr 967
VägSt	Stadga den 30 juni 1943, nr 437, angående behandlingen av vissa vägfrågor (vägstadga)
VägtrF	Vägtrafikförordning den 28 september 1951, nr 648
VäxelL	Växellag den 13 maj 1932, nr 130
ÅB	Ärvdabalk den 12 december 1958, nr 637
ÄrendesL	Lag den 20 december 1946, nr 807, om handläggning av domstolsärenden

Sammanfattning

Handläggningen av mål och ärenden hos de allmänna och särskilda domstolarna är enhetligt och utförligt reglerad i rättegångsbalken och i anslutning därtill meddelade författningar. I fråga om handläggningen av ärenden angående enskilda hos förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar finnas visserligen några allmängiltiga författningar, t. ex. om ingivande av handlingar och om besvärstid, men *en allmän mot rättegångsbalken svarande förfarandelagstiftning saknas*. Myndigheterna äro därför i stor utsträckning hänvisade till att med ledning av allmänna rättsgrundsatser och sedvänjor själva utforma handläggningsordningen. Även om därvid likformighet eftersträvas, ligger det i sakens natur att sådan är svår att uppnå med hänsyn till myndigheternas mångfald, skiftande karaktär och kvalifikationer. Förvaltningsuppgifternas växlande beskaffenhet omöjliggör för övrigt en fullständig likformighet.

Såsom anföres i direktiven för de sakkunnigas arbete framträda behov av att förbättra förvaltningsförfarandet, att göra det mera enhetligt och att anpassa det efter nutida krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet, därvid särskilt rättssäkerhetssynpunkter göra sig gällande. Besvärssakkunniga ha ansett tiden vara inne, att den lucka på förfarandelagstiftningens område fyllas, som frånvaron av en allmän lag om handläggning av *förvaltningsärenden angående enskilda* utgör. De sakkunniga framlägga med tanke härpå förslag till *en lag om förvaltningsförfarandet*. I Norge har i samma syfte den s. k. förvaltningskomiteen föreslagit en »lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker». Lagar om förvaltningsförfarandet finnas vidare redan i andra länder, t. ex. Amerikas Förenta Stater, Österrike, Jugoslavien och Polen.

Den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet är avsedd att *tillämpas hos förvaltningsmyndigheter* — varunder inbegripes Kungl. Maj:t i statsrådet — och domstolar, då de handlägga ärenden, som angå enskilda. I lagförslaget upptagas regler för såväl förfarandet i första instans som för besvärsförfarandet. Vidare återfinnas bestämmelser om tillämpning av *de särskilda rättsmedlen* resning, återställande av försutten tid och nullitetsbesvär i förvaltningsärenden.

Lagen om förvaltningsförfarandet avses skola lända till efterrättelse icke blott inom statsförvaltningen utan *även inom kommunalförvaltningen*, visserligen ej hos beslutande kommunal församling men väl hos kommunernas verkställande organ, i den mån de handlägga ärenden angående enskilda.

Hos de allmänna och särskilda domstolarna handläggas icke blott rättegångsmål utan även *domstolsärenden*. Besvärssakkunniga ha funnit, att den handläggningsordning, som föreslås i lagen om förvaltningsförfarandet, passar bättre för domstolsärendena än gällande ordning, som innebär att — bortsett från vissa specialbestämmelser — rättegångsbalkens rättegångsregler skola följas i tillämpliga delar. Lagen om förvaltningsförfarandet föreslås därför bliva tillämplig även å domstols handläggning av domstolsärenden. Målsättningen har därvid för de sakkunniga varit att på förfarandelagstiftningens område *framdeles* skola finnas *två grundläggande lagverk*, *rättegångsbalken* för rättegångsmålen och *lagen om förvaltningsförfarandet* för förvaltningsärenden angående enskilda.

Med tanke på *rättssäkerheten* ha besvärssakkunniga sett det som en central uppgift att utforma reglerna i en lag om förvaltningsförfarandet så att de giva verklig trygghet för att de avgöranden, som träffas i förvaltningen, bliva materiellt riktiga. Stor vikt har även fästs vid tillgodoseendet av förekommande rättelsebehov. Det är ett rättvisekrav, att lika fall behandlas lika var de än förekomma. Såsom en huvuduppgift har därför framstått att *likformighet* skapas i handläggningshänseende så långt sig göra låter.

En lag om förvaltningsförfarandet kommer med den föreslagna uppläggningen att spänna över ett mycket stort område, inom vilket rymmas myndigheter av alla slag och med förvaltningsuppgifter av mycket växlande beskaffenhet. Det ligger i öppen dag att stora svårigheter då möta, när det gäller att utvälja de moment i handläggningen, beträffande vilka enhetliga normer böra gälla, och att avväga normernas innehåll. Punkt för punkt måste prövas vad som här ligger inom de praktiska möjligheternas ram. Av särskild betydelse är att normeringen icke går så långt att myndigheterna förlora den *handlingsfrihet*, som erfordras för att de på godtagbart sätt skola kunna fullgöra sina förvaltningsuppgifter. Ständig uppmärksamhet måste vid bedömningen av om och i vad mån normer skola meddelas ägnas denna synpunkt. I många fall har synpunkten ansetts kunna tillgodoses på det sättet att normer visserligen föreslagits men gjorts flexibla till innehållet för att kunna anpassas till olika situationer. Även om normerna på vissa punkter kunnat göras relativt fasta och precisa, ha de sålunda på åtskilliga punkter närmast fått karaktären av allmänna riktlinjer.

När det gäller *bestämmelsernas innehåll* ha besvärssakkunniga i åtskilliga avseenden kunnat bygga på redan befintlig lagstiftning i ämnen rörande förvaltningsförfarandet och på allmänna förvaltningsseadvänjor. En modernisering och vidareutveckling av förfarandet har emellertid även i dessa delar eftersträfvats. Några huvudpunkter redovisas i det följande.

Rätten att föra *talán genom ombud* och att *anlita biträde* i förvaltningsärenden föreslås lagfäst.

Besvär får för närvarande inte anföras genom telegram. Besvärssakkun-

niga föreslå, att såväl besvär som ansökningar och andra framställningar skola kunna insändas genom *telegraf* eller *annan fjärrskrift*.

Såsom *allmän form för kungörande* föreskrives för närvarande kyrkokungörande. Behovet av en modern, effektiv form för allmängörande i stället för kyrkokungörande har vid upprepade tillfällen betonats i riksdagen. Besvärssakkunniga föreslå, att kyrkokungörandet ersättes med kungörande genom anslag på postanstalt, i vissa fall i förening med annonsering i pressen.

Även i fråga om *personlig delgivning* av beslutsexpeditioner och andra handlingar föreslås allmängiltiga bestämmelser för förvaltningsärendena.

Rättsläget med avseende å *jäv* i statsförvaltningen är ej så klart och enhetligt som önskvärt är. För att råda bot härpå föreslå de sakkunniga allmänna regler om jäv för statsmyndigheterna.

Reformkrav ha bl. a. framförts om införande av *muntlighet* i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga ha utgått från att det administrativa förfarandet i princip även framgent skall vara skriftligt. Att så förblir fallet är en förutsättning för att det alltför skall kunna vara billigt och enkelt. Muntlighet erfordras emellertid för vissa situationer och föreslås skola tillämpas, då det finnes vara av vikt för utredningen. Sådan muntlig handläggning får närmast till uppgift att fullständiga en i övrigt skriftlig handläggning.

Bland övriga frågor om ärendes utredning, vilka de sakkunniga ägnat särskild uppmärksamhet, kunna nämnas spörsmålen om *parts rätt till aktinsyn* och om myndighets skyldighet att *kommunicera utredningsmaterial* med part. Besvärssakkunniga ha vidare bl. a. sökt precisera, om och i vad mån part skall vara skyldig att *medverka vid ett ärendes utredning*.

För att underlätta för den enskilde att själv föra sin talan och sålunda bespara honom kostnader för biträdeshjälp föreslå de sakkunniga, att myndigheterna i olika avseenden skola vara honom behjälpliga och vägleda honom. Även i övrigt ha de sakkunniga eftersträvat att bevara *förfarandets billighet*. De sakkunniga ha också sökt tillgodose de reformkrav, som framförts i fråga om kostnadsfördelningen i förvaltningsförfarandet, genom förslag om regler beträffande viss *rätt för enskild part till ersättning* av allmänna medel för särskilda kostnader, som han ådragit sig vid fullgörande av sina utredningsplikter.

I fråga om ärendes avgörande föreslås bestämmelser, avsedda att giva större stadga åt beslutsförfarandet än det för närvarande äger. Särskild vikt har fästs vid att få till stånd regler om *besluts motivering*, om meddelande av *besvärshänvisning* och om *besluts tillkännagivande* för part, vilka uppfylla de anspråk på rättssäkerhet som göras gällande i dessa hänseenden. I fråga om motivering föreslås, att beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt. Besvärshänvisning avses skola meddelas, där det icke finnes uppenbart obehövt. Beträffande besluts tillkännagivande angives, att beslut skall tillkännagivas part, där det icke finnes uppenbart obehövt.

Med avseende å förvaltningsförfarandets ordinära rättsmedel, *besvär*, ter det sig naturligt att giva regler icke blott om *överklagbarhet*, *besvär*s rätt och *besvär*stid utan även om besvär sin laga och dess ingivande. Beträffande *besvär* sin lagas ingivande föreslå de sakkunniga i anslutning till den allmänna utvecklingstendensen, att ingivandet skall ske hos den myndighet, som meddelat det beslut, vilket överklagas. De sakkunniga ha även funnit det ändamålsenligt att i samband med inlagans mottagande en förberedande behandling av besvären äger rum hos beslutsmyndigheten.

Då förvaltningsärende handlägges hos domstol — allmän eller särskild domstol eller förvaltningsdomstol — finnas förutsättningar att anordna ett mera kvalificerat utredningsförfarande än hos myndigheter i allmänhet. Förutsättningarna böra tillvaratagas genom att särskilda bestämmelser meddelas om *utredningsmedlen hos domstol*. Besvärssakkunniga föreslå bl. a., att domstol skall äga höra vittne under ed och, då verkligt behov därav föreligger, handlägga ärende genom fullständig *mundlig huvudförhandling* alldeles som tviste- och brottmål handläggas i rättegång.

Något enhetligt *domstolsbegrepp* finnes ej i svensk rätt. De sakkunniga föreslå, att vid den föreslagna lagens tillämpning endast sådana myndigheter skola betraktas som domstolar, vilkas ledamöter äro domare, d. v. s. befattningshavare som i och för sin befattning avlagt domared.

Även om bestämmelserna i en lag om förvaltningsförfarandet utformas under hänsynstagande till de skiftande förhållandena inom förvaltningen, torde det ej kunna undvikas att behov gör sig gällande av *avvikande regler i specialförfattningar*. Lagen om förvaltningsförfarandet föreslås stiftad i civillags form. Dess bestämmelser föreslås icke skola kunna sättas ur kraft genom specialregler i andra författningar än sådana som tillkomma under riksdagens medverkan. De sakkunniga ha även räknat med att den stomme av handläggningsregler, som lagen om förvaltningsförfarandet kommer att giva, måste *kompletteras på åtskilliga områden*, t. ex. beträffande det exekutiva förfarandet och taxeringsförfarandet.

**Förslag till
Lag om förvaltningsförfarandet**

Första avdelningen. Inledande bestämmelser

1 kap. Om lagens tillämpningsområde

1 §.

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

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

2 §.

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

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

- b) hos beslutande kommunal församling eller

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

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

3 §.

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

Andra avdelningen. Allmänna bestämmelser

2 kap. Om myndighet

1 §.

I fråga om myndighets behörighet att upptaga och avgöra ärende och om myndighets sammansättning vid ärendes handläggning gäller vad särskilt är stadgat.

2 §.

Med domstol avses i denna lag myndighet, beträffande vilken i lag stadgats, att envar dess ledamot skall hava avlagt domared eller däremot svarande försäkran.

3 §.

Den, som har att hos statsmyndighet deltaga i handläggning av ärende, är därvid jävig,

1) om saken personligen rör honom eller någon honom närstående, som angives i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken, eller någon, för vilken han är ställföreträdare, eller angår bolag, samfund eller inrättning, i vars verksamhet han eller någon honom närstående, som nyss nämnts, har väsentligt intresse,

2) om han hos annan myndighet tagit befattning med saken; eller

3) om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet.

Beträffande jäv hos kommunal myndighet gäller vad därom är särskilt föreskrivet.

4 §.

Uppkommer hos myndighet fråga om jäv, skall myndigheten så snart ske kan giva beslut däröver.

I prövning av jävsfrågan må den, mot vilken jäv ifrågakommer, icke deltaga, med mindre myndigheten utan honom ej är beslutför och annan ej utan tidsutdräkt kan träda i hans ställe.

5 §.

Har någon befunnits jävig i ärende, äger han, därest icke jävsförhållandet med hänsyn till sakens beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt uppenbarligen saknar betydelse, ej vidare handlägga detta. Kan ersättare för honom icke utan hinderlig tidsutdräkt anskaffas, äger han dock vidtaga åtgärd, som ej utan synnerlig olägenhet kan uppskjutas.

6 §.

Yppas vid överläggning till beslut hos statsmyndighet skiljaktiga meningar, skall omröstning ske i enlighet med föreskrifterna i 7—12 §§.

Beträffande omröstning hos kommunal myndighet gäller vad därom är särskilt föreskrivet eller eljest är i sådant avseende vedertaget.

7 §.

Vid omröstning skall myndighetens yngste medlem yttra sig först och sedan var efter annan, såsom de hava säte i myndigheten. Har ärendet beretts av viss medlem, skall dock denne säga sin mening först.

Envar skall angiva de skäl, å vilka han grundar sin mening.

8 §.

Över fråga, som hör till förfarandet, skall röstas särskilt.

Förekomma inbördes oavhängiga frågor, skall, oaktat dessa omfattas av

samma talan, särskild omröstning ske rörande varje fråga för sig. Om kostnad skall röstas särskilt.

Har någon vid omröstning varit emot det slut, vari de flesta stannat, är han ändock skyldig att deltaga i senare omröstning.

9 §.

Har vid omröstning någon mening erhållit mer än hälften av rösterna, skall den meningen gälla såsom myndighetens beslut.

10 §.

Finnas vid omröstning endast två meningar och hava de erhållit samma antal röster, skall den mening gälla som ordföranden biträder; dock skall, då fråga är om ansvar eller påföljd, om utdömande av vite, om frihetsberövande eller tvångsingripande i kroppsligt hänseende eller om beskattning, den mening gälla som är den lindrigaste.

11 §.

Yppas vid omröstning flera än två meningar utan att någon enligt 9 § blir gällande, skall den mening gälla, för vilken rösterna äro flera än för annan, eller, om för flera meningar rösterna äro lika många, den som biträts av den främste bland dem, som röstat för någon av dessa meningar. Dock skola, därest omröstningen avser fråga om ansvar eller påföljd, om utdömande av vite eller om frihetsberövande eller tvångsingripande i kroppsligt hänseende, de röster, som äro ogynnsammast för den, som är föremål för åtgärden, sammanläggas med de för honom därefter näst minst förmånliga och, om det erfordras, sammanläggningen fortsätts efter samma grund, till dess någon mening enligt 9 eller 10 § skall gälla. Där omröstningen eljest avser fråga om penningar eller annat, som utgör viss myckenhet, skola rösterna för den större myckenheten sammanläggas med rösterna för den närmast mindre och, om det erfordras, sammanläggningen fortsätts efter samma grund, till dess någon mening enligt 9 eller 10 § skall gälla.

12 §.

Är det stridigt huru omröstning skall ske eller vilken mening som skall gälla, röstas särskilt därom.

13 §.

Vad någon yttrat vid ärendes avgörande hos myndighet må icke utan vederbörligt medgivande uppenbaras för part eller annan.

14 §.

I ärende skall föras protokoll, när skiljaktig mening förekommer, när huvudförhandling, sammanträde för muntlig handläggning eller syn hålles samt i övrigt när myndigheten finner protokoll erforderligt.

15 §.

Myndighet bör inom sitt verksamhetsområde tillhandagå enskild med upplysningar och anvisningar, i den mån hinder icke möter.

16 §.

Bestämmelserna i detta kapitel äga icke tillämpning, då regeringsärende handlägges hos Konungen.

3 kap. Om part, ställföreträdare och ombud

1 §.

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

2 §.

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

3 §.

Omyndig parts talan föres av ställföreträdare. Vad nu sagts gäller ock myndig parts talan rörande honom tillhörig egendom, varöver han icke råder, eller rättshandling, som han ej äger ingå.

I den mån, vari part trots omyndighet råder över egendom eller äger ingå rättshandling, må han själv föra sin talan.

I ärende angående personligt förhållande må omyndig part, i den mån hans omdömesförmåga, sakens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt det medgiva, själv föra sin talan. Dock må i sådant fall tillika ställföreträdaren föra talan för honom.

4 §.

För bolag, samfund eller annan inrättning, som kan förvärva rättigheter och iklåda sig skyldigheter, så ock för staten, kommun eller annan sådan menighet föres talan av partens ställföreträdare.

5 §.

Part må föra sin talan genom ombud.

Vad i första stycket sägs länder icke till inskränkning i skyldighet att inställa sig personligen inför myndighet eller eljest fullgöra något, som på grund av bestämmelse i 8 kap. 15 § eller 9 kap. 10 § eller på grund av särskilt stadgande kan åvila part.

6 §.

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

7 §.

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

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

8 §.

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

9 §.

Vill part föra talan genom ombud, skall han giva ombudet fullmakt muntligen eller skriftligen.

Skriftlig fullmakt skall innehålla ombudets namn och vara egenhändigt undertecknad av parten.

Ombud är icke skyldig förete skriftlig fullmakt, med mindre myndigheten med hänsyn till sakens beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt det påfordrar. Fullmakt skall i sådant fall företes i huvudskrift.

10 §.

Fullmakt medför, därest ej inskränkning gjorts, behörighet för ombud att å partens vägnar angående saken

företaga alla handlingar för väckande och utförande eller återkallande av partens talan;

avgiva yttrande beträffande alla mot parten framställda yrkanden och rörande vad i ärendet vidare förekommit; samt

mottaga tillkännagivande av beslut, dock ej beslut, som avser något, vilket parten har att personligen fullgöra, så ock delgivning av inlagor och andra handlingar.

Inskränkning i ombuds behörighet skall icke gälla mot myndigheten eller mot annan part, innan den bragts till deras kännedom.

11 §.

Fullmakt kan av parten när som helst återkallas.

Vill ombud avsäga sig uppdraget att föra partens talan, åligger det honom

att på grund av fullmakten bevaka partens rätt, till dess denne hunnit vidtaga åtgärd för utförande av sin talan.

Mot myndigheten eller mot annan part skall återkallelse eller avsägelse ej gälla, innan den bragts till deras kännedom.

12 §.

Dör parten eller förlorar han behörighet att själv föra sin talan, upphör icke därmed fullmakten att gälla.

Har fullmakt givits av parts ställföreträdare och upphör sedan hans behörighet, skall fullmakten det oaktat gälla.

13 §.

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

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

14 §.

Har någon allmän fullmakt att förvalta annans egendom eller eljest handhava annans angelägenheter och är han på grund därav tillika behörig att föra huvudmannens talan inför myndighet, skall sådant ombud anses såsom ställföreträdare.

4 kap. Om inlaga m. m.

1 §.

Inlaga till myndighet skall vara ställd till myndigheten och angiva dens namn och postadress, från vilken inlagan härrör, samt, om ombud anlitas, jämväl dennes namn och postadress. Skall parts inlaga delgivas annan, har parten att däri uppgiva dennes postadress och övriga omständigheter, som kunna vara av betydelse för delgivningen.

Sådan inlaga, varigenom talan väckes, skall vara egenhändigt under-tecknad av parten eller hans ombud.

2 §.

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

Handling skall anses inkommen, då handlingen eller avi om försändelse, i vilken den finnes innesluten, eller telegram eller annat fjärrskriftsmeddelande, återgivande handlingens innehåll, anlänt till myndigheten.

3 §.

Inkommer i ärende inlaga eller annan handling till myndighet, ehuru den skolat ingivas till annan myndighet, skall förstnämnda myndighet, där ej särskilda skäl föranleda annat, utan dröjsmål översända handlingen till rätt myndighet och därom underrätta parten.

4 §.

Är inlaga eller annan handling avfattad på annat språk än det svenska, äger myndigheten, där det finnes erforderligt, påfordra, att handlingen översättes till svenska språket.

5 §.

Har part icke ingivit inlaga eller annan handling till myndighet i det antal exemplar, som erfordras vid ärendets handläggning, må myndigheten ombesörja handlingens mångfaldigande på partens bekostnad.

5 kap. Om delgivning

1 §.

Delgivning av handling verkställes genom myndighetens försorg.

Part, som det begär, må anförtros att ombesörja delgivning, om myndigheten finner det kunna ske utan olägenhet. Myndigheten skall förelägga parten viss tid, inom vilken bevis om delgivningen sist skall hava inkommit till myndigheten. Har sådant bevis icke inkommit inom föreskriven tid, åligger det myndigheten att själv utan dröjsmål ombesörja delgivningen.

2 §.

Där ej annat följer av vad nedan stadgas, delgives handling genom att den i huvudskrift eller styrkt avskrift överbringas till den, med vilken delgivningen skall ske, personligen eller, om ej annat föranledes av vad i 3 kap. 3, 5 och 10 §§ sägs, till dennes ställföreträdare eller ombud.

Behörighet att vid delgivning med staten mottaga handlingen tillkommer, förutom myndighet som har att bevaka statens talan i ärendet, länsstyrelsen i det län, där den myndighet är, hos vilken ärendet är anhängigt.

Skall delgivning ske med menighet eller samfund och saknas behörig ställföreträdare men finnes någon, som äger sammankalla dem, vilka hava att besluta i menighetens eller samfundets angelägenheter, må handlingen överbringas till denne.

Vägrar den, till vilken handlingen skall överbringas, att mottaga denna, anses delgivning dock hava verkställts.

3 §.

Överbringande av handling genom myndighetens försorg skall ske medelst vanlig postförsändelse, där ej myndigheten finner annat sätt böra brukas.

Då omständigheterna det föranleda, bör försändelsen rekommenderas. Erfordras bevis om delgivningen, bör mottagningsbevis begäras.

4 §.

Finnes anledning antaga, att erforderligt bevis om delgivningen icke kan erhållas på sätt angives i 3 §, må myndigheten föranstalta om överbringande av handlingen i särskild ordning genom postverket, polismyndighet, stämningsman eller annan enligt de närmare föreskrifter Konungen meddelar. Vid sådant överbringande skall jämväl vad i 33 kap. 8—10 §§ rättegångsbalken är stadgat äga motsvarande tillämpning.

5 §.

Är handling, som skall delgivas, av vidlyftig beskaffenhet eller kan den ej lämpligen mångfaldigas, må delgivning ske genom att handlingen under viss tid hålles tillgänglig hos myndighet. Meddelande därom och om handlingens innehåll skall, innan nyssnämnda tid börjar löpa, på sätt i 3 och 4 §§ sägs överbringas till den som enligt 2 § är behörig mottagare.

Delgivning skall anses hava skett vid utgången av den tid, under vilken handlingen hållits tillgänglig.

6 §.

Skall handling delgivas en obestämd krets av personer eller så många, att handlingen eller meddelande enligt 5 § icke utan större kostnad eller besvär kan tillställas envar av dem, må handlingen i stället för att överbringas eller hållas tillgänglig anslås på sätt i 7 § sägs.

Delgivning genom anslag må tillika brukas, då den, med vilken delgivningen skall ske, saknar känt hemvist eller känd uppehållsort inom eller utom riket eller har känt hemvist eller känd uppehållsort inom riket men ej träffas å sådan ort. Med part, som har känt hemvist eller känd uppehållsort inom riket, må delgivning genom anslag dock ej ske, med mindre anledning förekommer, att han avvikit eller eljest håller sig undan.

7 §.

Delgivning genom anslag verkställes genom att handlingen viss dag anslås å lämplig postanstalts anslagstavla för tid, som angives å handlingen. Meddelande därom och om handlingens innehåll skall senast anslagsdagen införas i tidning, om det kan antagas därigenom komma till vederbörandes kännedom. Å handlingen skall tecknas uppgift om anslagsdagen.

Är handlingen av vidlyftig beskaffenhet eller kan den eljest ej lämpligen anslås i huvudskrift eller avskrift, må den, i stället för att anslås, under viss tid hållas tillgänglig hos myndighet samt meddelande om tid och plats för tillgänglighållandet och om handlingens innehåll anslås och införas i tidning på sätt och under förutsättning, som angives i första stycket. Handlingen skall vara tillgänglig från och med anslagsdagen.

Då det kan ske utan större kostnad eller besvär, skall meddelande, som i första och andra styckena sägs, tillika sändas med posten till varje känd person, med vilken delgivning skall ske, under hans vanliga adress.

Delgivning skall anses hava skett å anslagsdagen eller i fall, som i andra stycket sägs, vid utgången av den tid, under vilken handlingen hållits tillgänglig.

Närmare bestämmelser beträffande postanstalts anslagstavla med avseende å delgivning genom anslag meddelas av Konungen.

8 §.

Part må för delgivning inom riket anlita stämningsman samt äger för delgivning å utrikes ort påkalla biträde i utrikesdepartementet därmed.

9 §.

Har den, med vilken delgivning skall ske, känt hemvist utom riket eller vistas han å ort utom riket, må delgivningen verkställas enligt lagen å den orten.

10 §.

Har handling, som skolat delgivas någon, kommit denne till handa på annat sätt än ovan stadgas, skall delgivning ändock anses hava skett.

11 §.

Rörande intyg om delgivning skall gälla vad i 33 kap. 25 § rättegångsbalken är stadgat.

12 §.

Vad i 1—11 §§ stadgas om delgivning av handling skall i tillämpliga delar gälla om delgivning även av annat än handling.

6 kap. Om frister, viten och straff

1 §.

Där genom myndighets beslut part eller annan förelägges eller lämnas tillfälle att fullgöra något i ärende, skall han erhålla skäligt rådrom därtill.

2 §.

Underlåter någon att ställa sig föreläggande, som i 1 § avses, till efterrättelse och finnes skäl antaga, att underlåtenheten är ursäktlig, skall denna icke leda till påföljd eller eljest läggas honom till last i ärendet.

3 §.

Föreläggandet må icke förenas med vite i annat fall än då så är stadgat. Vite må icke brukas mot statsmyndighet.

4 §.

Finnes vite böra brukas mot någon, skall detta bestämmas till belopp, som med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antagas förmå honom att iakttaga föreläggandet. Vite må ej, med mindre synnerliga skäl därtill äro, bestämmas till belopp, överstigande ettusen kronor.

5 §.

Fråga om utdömande av vitet prövas av myndighet, vilken utsatt detta. Vid behandlingen av sådan fråga äger myndigheten ompröva det föreläggande, med vilket vitet förenats.

Då särskilda skäl därtill äro, må myndigheten underlåta att utdöma föruttet vite eller utdöma sådant med lägre belopp än det i föreläggandet utsatta.

6 §.

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

7 §.

Den, som stör sammanträde inför myndighet eller i ärende uttalar sig otillbörligt, straffes med böter, högst femhundra kronor.

Domstol äger utan åtal upptaga fråga om ansvar för sådan förseelse som i första stycket sägs.

Tredje avdelningen. Bestämmelser om förfarandet i första instans

7 kap. Om ärendes anhängiggörande

1 §.

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

2 §.

I framställning, varigenom talan väckes, skall parten tydligt angiva sitt yrkande samt de omständigheter, å vilka detta grundas.

3 §.

Göres framställning muntligen i ärende, som skall handläggas skriftligen, skall framställningen upptecknas.

8 kap. Om ärendes utredning

1 §.

Genom utredningen i ärende skola de omständigheter klarläggas, vilka äro av betydelse för dettas avgörande.

Myndigheten skall leda utredningen och tillse, att ärendet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet fordrar.

Part har att medverka vid utredningen.

2 §.

Utöver vad part enligt särskilda föreskrifter skall fullgöra har han att förebringa vad som är av betydelse för ärendets avgörande, i den mån det är för honom tillgängligt, och i erforderlig utsträckning yttra sig över det som eljest i ärendet förekommit.

Vad part önskar förebringa eller anföra till stöd för sin talan må icke avvisas, med mindre det finnes sakna betydelse eller med ärendets avgörande icke kan anstå.

3 §.

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

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

4 §.

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

5 §.

Kan vad som annorledes än genom viss part tillföres ärendet vara av betydelse för dess avgörande, skall myndigheten, i den mån ej bestämmelserna i 3 § andra stycket till annat föranleda, giva honom till känna vad sålunda förekommit. Handling skall i sådant fall delgivas honom och tillfälle därjämte lämnas honom att inom utsatt tid yttra sig över densamma.

Vad i första stycket sagts skall dock ej gälla, där tillkännagivande av särskild anledning finnes obehövt eller med ärendets avgörande icke kan anstå eller hinder eljest möter.

6 §.

Myndigheten äger förelägga part att inom utsatt tid i angivet hänseende fullgöra skyldighet, som enligt 2 § första stycket åligger honom. Innan föreläggande meddelas, som avser företeende av handling eller föremål, skall part, där det icke finnes uppenbart obehövt, lämnas tillfälle att yttra sig.

I den mån sakens beskaffenhet det tillåter, må myndigheten i föreläggande angiva, att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick, därest föreläggandet ej efterkommes.

7 §.

Ej må part, med mindre särskilda skäl därtill äro, föreläggas att medverka vid utredningen rörande omständighet, varom hos myndigheten förefintliga register, diaries eller andra sådana handlingar innehålla upplysning.

8 §.

Är part såsom yrkesutövare eller innehavare av allmän befattning förpliktad iakttaga tystnad angående något som på grund av hans ställning anförtrotts honom eller som han i denna ställning erfarit, må han icke föreläggas att yttra sig därom, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

9 §.

Föreläggande må icke meddelas part att förete minnesanteckning eller annan sådan uppteckning, som är avsedd uteslutande för personligt bruk, eller skriftligt meddelande mellan parten och någon, som till honom står i sådant släktskapsförhållande, som angives i 36 kap. 3 § rättegångsbalken, eller mellan sådana närstående inbördes. Ej heller må föreläggande meddelas part att förete handling, om dess innehåll kan antagas vara sådant, att den som upprättat handlingen enligt vad i 8 § sägs ej må höras därom.

10 §.

Ändå att föreläggande meddelats, må part vägra att medverka vid utredningen, i den mån han genom att lämna upplysning eller förete handling el-

ler föremål skulle röja, att han eller någon som till honom står i sådant släktskapsförhållande, som angives i 36 kap. 3 § rättegångsbalken, förövat brottslig eller vanärande handling, eller skulle uppenbara yrkeshemlighet.

11 §.

A myndigheten ankommer att vaka över att utredningen icke onödigt fördröjes.

Myndigheten må förelägga part att inom viss tid slutföra sin talan vid äventyr att ärendet eljest avgöres i befintligt skick.

12 §.

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

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

13 §.

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

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

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

14 §.

Finnes för utredningen av vikt, att part eller annan höres muntligen, må myndigheten förordna om muntlig handläggning. Sådan handläggning skall äga rum vid sammanträde inför myndigheten å lämplig plats.

15 §.

Till sammanträde för muntlig handläggning skall part kallas. Föreläggande må därvid, i den mån sakens beskaffenhet det tillåter, meddelas honom att inställa sig vid äventyr att ärendet eljest avgöres i befintligt skick. Parten må tillika föreläggas att inställa sig personligen.

16 §.

Myndigheten leder sammanträde för muntlig handläggning. Därvid skall den vaka över att ordning och reda iakttagas samt tillse, såväl att de frågor handläggningen avser bliva med erforderlig fullständighet behandlade som att icke något upptages, vilket saknar betydelse i ärendet.

17 §.

Skall någon höras muntligen och förekommer anledning, att han i parts närvaro av rädsla eller annan orsak ej fritt utsäger sanningen, eller hindrar part någon, som höres muntligen, i hans berättelse genom att falla honom i talet eller annorledes, äger myndigheten förordna, att parten ej må vara tillstädes, medan berättelsen avgives.

Sedan part åter före kallats, skall han, i den mån ej bestämmelserna i 3 § andra stycket till annat föranleda, erhålla kännedom om vad i hans frånvaro förekommit.

18 §.

Sammanträde för muntlig handläggning skall vara offentligt.

Vad i 5 kap. 1 § andra och fjärde styckena samt 2, 3 och 4 §§ rättegångsbalken stadgas om förhandling inom stängda dörrar och om vägran av tillträde till förhandling skall äga motsvarande tillämpning med iakttagande av att vad där stadgas om rätten skall gälla myndigheten.

Utöver vad som följer av vad i andra stycket sägs må sammanträde hållas inom stängda dörrar, där det erfordras för hemlighållande av allmän handling, som enligt vad därom stadgas icke må utlämnas till envar, eller av hänsyn till enskildas behöriga ekonomiska intresse eller privatlivets helgd.

19 §.

Då någon, som ej är mäktig svenska språket eller som är döv eller stum, skall höras vid sammanträde för muntlig handläggning, må myndigheten anlita tolk.

Ej må den biträda som tolk, beträffande vilken sådan omständighet föreligger, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad.

Den som annorledes än i tjänsten fullgör uppdrag som tolk äger efter vad myndigheten prövar skäligt av allmänna medel erhålla arvode samt ersättning för kostnad och tidspillan.

20 §.

Annan än part, sakkunnig eller tolk, som efter kallelse inställer sig vid sammanträde för muntlig handläggning eller eljest där höres av myndigheten, må, då särskilda skäl därtill äro, efter myndighetens beprövande tillerkännas ersättning för nödiga kostnader till resa och uppehälle samt för tidspillan.

Har myndigheten inkallat vederbörande självmant eller på framställning av annan myndighet, skall ersättningen gäldas av allmänna medel enligt vad därom är särskilt stadgat.

21 §.

Kan ej sammanträde för muntlig handläggning utan väsentlig olägenhet hållas inför myndigheten, må denna efter samråd med annan myndighet förordna, att sammanträdet i stället skall äga rum inför sistnämnda myndighet. Sammanträde, där utsaga skall upptagas under ed eller försäkran, skall hållas inför domstol.

Till myndighet, inför vilken sammanträde skall hållas, skola översändas redogörelse för saken, uppgift om parts namn och adress, om vad som vid sammanträdet skall utredas och om vilka som därvid skola höras samt övriga erforderliga handlingar.

22 §.

För besiktning av fastighet eller område eller av föremål, som ej lämp-
ligen kan flyttas till myndigheten, må denna hålla syn å stället. Å sådan syn
skall vad i 14—21 §§ är föreskrivet om sammanträde för muntlig handlägg-
ning äga motsvarande tillämpning.

23 §.

Om uppgift av betydelse för ärendes avgörande, som under utredningen
tillföres ärendet annorledes än skriftligen, skall anteckning göras.

24 §.

Vad i 1—23 §§ föreskrivits om myndigheten skall i regeringsärende äga
avseende å vederbörande statsdepartement.

9 kap. Om särskilda utredningsmedel hos domstol

1 §.

Äger i ärende hos domstol annan enskild än part kännedom om omstän-
dighet av betydelse för dettas avgörande, är han skyldig att i sådant avseende
skriftligen eller muntligen medverka vid utredningen.

2 §.

Är någon enligt 1 § skyldig att skriftligen medverka vid utredningen, må
domstolen förelägga honom att inom utsatt tid fullgöra vad honom åligger.

Vad i 8 kap. 8 och 10 §§ stadgas om inskränkning i parts skyldighet att
medverka vid utredningen så ock vad i 36 kap. 3 § rättegångsbalken sägs
om undantag från vittnesplikt för anhörig till part skall äga motsvarande
tillämpning i fråga om föreläggande som i första stycket sägs.

3 §.

Beträffande muntlig medverkan vid utredningen enligt 1 § skola bestämmelserna i 36 kap. rättegångsbalken om vittne lända till efterrättelse i tillämpliga delar, dock att om ersättning till vittne skall gälla vad i 4 och 5 §§ sägs.

4 §.

Vittne äger rätt till ersättning för nödiga kostnader till resa och uppehälle samt för tidsspillan efter vad domstolen prövar skäligt.

Ersättning till vittne, som åberopats av enskild part, skall utgivas av parten. I annat fall skall ersättningen gäldas av allmänna medel.

Om bestämmande av ersättning, som skall gäldas av allmänna medel, gäller vad därom är stadgat.

5 §.

Den som kallats till vittne äger att erhålla förskott avseende kostnader för resa och uppehälle. Förskott skall erläggas av den som enligt 4 § har att svara för ersättningen till vittnet. Förskottets storlek bestämmes av domstolen.

Närmare bestämmelser om förskott meddelas av Konungen.

6 §.

Skall sakkunnig höras muntligen hos domstol, skola bestämmelserna i 40 kap. 9—16 §§ rättegångsbalken äga motsvarande tillämpning.

7 §.

Innehar annan enskild än part skriftlig handling eller föremål, som i ärende hos domstol kan antagas äga betydelse för dettas avgörande, är han skyldig att förete handlingen eller föremålet för domstolen.

Är någon skyldig att medverka vid utredningen på sätt i första stycket sägs, må domstolen efter hans hörande förelägga honom att inom utsatt tid fullgöra vad honom åligger.

Vad i 8 kap. 9 och 10 §§ stadgas om inskränkning i parts skyldighet att medverka vid utredningen skall äga motsvarande tillämpning i fråga om föreläggande som i andra stycket sägs.

8 §.

Den som på föranledande av part eller domstolen tillhandahållit handling eller föremål äger rätt till ersättning för kostnad och besvär efter vad domstolen prövar skäligt.

Ersättning skall, om handlingens eller föremålets företeende påkallats

av enskild part, utgivas av parten. I annat fall skall ersättningen gäldas av allmänna medel.

9 §.

Domstols föreläggande för part enligt 8 kap. 6, 15 eller 22 § eller ock för annan enligt 2 eller 7 § detta kapitel må förenas med vite.

Har föreläggande om företeende av handling eller föremål ej efterkommits, äger domstolen förordna, att handlingen eller föremålet skall tillhandahållas genom utmätningssmannens försorg.

För genomförande av syn, som i 8 kap. 22 § sägs, må domstolen påkalla handräckning av utmätningssman.

10 §.

Finnes i ärende hos domstol med hänsyn till sakens beskaffenhet eller eljest av särskilda skäl påkallat, att utredningen försiggår muntligen och i ett sammanhang, må domstolen besluta, att ärendet skall företagas till huvudförhandling. Om kallelse å part till sådan förhandling skall gälla vad i 8 kap. 15 § och 9 § detta kapitel är föreskrivet. Med avseende å offentlighet vid huvudförhandling skola stadgandena i 8 kap. 18 § äga tillämpning. Beträffande förhandlingen skall i övrigt vad i 43 och 46 kap. rättegångsbalken stadgas i tillämpliga delar lända till efterrättelse.

10 kap. Om avvísande och avskrivning

1 §.

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

2 §.

Föreligger i annat fall än i 1 § sägs hinder mot talans upptagande till prövning, skall talan avvisas.

3 §.

Fråga om talans avvísande skall, så snart anledning därtill förekommer, skyndsamt utredas och företagas till avgörande.

4 §.

Aterkallar part sin talan, innan slutligt beslut meddelats i ärende, eller förfaller denna eljest före nämnda tidpunkt, skall ärendet avskrivas, där ett avgörande i sak icke finnes påkallat av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse.

11 kap. Om ärendes avgörande

1 §.

Ärende skall avgöras så snart ske kan.

2 §.

Beslut skall grundas å vad handlingarna innehålla och vad eljest förekommit i ärendet. Har domstol företagit ärendet till huvudförhandling, skall beslutet grundas å vad vid förhandlingen förekommit.

3 §.

Med iakttagande av vad i 2 § är stadgat fastlägger myndigheten efter samvetsgrann prövning av allt, som förekommit rörande saken, vad i ärendet är bevisat eller eljest utrett.

4 §.

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

5 §.

Beslut skall vara så avfattat, att avgörandets innebörd tydligt framgår. I den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt, skall beslut innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

6 §.

Där det icke finnes uppenbart obehövt, skall i beslut ingå besked huruvida besvär må anföras över detsamma (*klagobesked*).

Besked att beslut må överklagas (*besvärshänvisning*) skall innehålla uppgift om besvärsmyndighet, om den myndighet till vilken besvärslaga skall ingivas och dennas adress samt om besvärstid, så ock om vad klagande eljest har att enligt särskilda föreskrifter iakttaga.

Ingår icke klagobesked i beslut, som meddelats av annan än Konungen, skall sådant besked på begäran lämnas.

7 §.

Hos myndigheten skall vara att tillgå handling, som återgiver fattat beslut samt utvisar vilka som deltagit i detta eller eljest närvarit vid dess fattande, ävensom dagen för beslutet.

8 §.

Beslut skall tillkännagivas part, där det icke finnes uppenbart obehövt, så ock annan, som saken rör, i den mån det finnes erforderligt. Till-

kännagivande skall ske genom delgivning på sätt stadgas i 5 kap. av expedition, som fullständigt återgiver beslutet. Beslut under förfarandet må dock vid sammanträde för muntlig handläggning eller annan förrättning muntligen tillkännagivas där närvarande.

Delgivning skall äga rum så snart ske kan. När besvärstid skall räknas från beslutets dag så ock då beslutets natur det påkallar, skall åtgärd för delgivning vidtagas ofördröjligen.

9 §.

Beslut länder utom i fall som i andra stycket sägs till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft. Myndigheten äger dock för särskilt fall förordna, att beslut icke skall gälla, förrän det vunnit laga kraft.

Slutligt beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, blir gällande först då laga kraft inträtt. Där myndigheten för visst fall finner det av synnerliga skäl påkallat, äger den dock förordna, att beslut av angivet slag skall lända till omedelbar efterrättelse.

10 §.

Finner myndighet, att dess beslut till följd av skrivfel, missräkning eller annat dylikt förbiseende vid beslutets avfattande innehåller uppenbar oriktighet, må myndigheten, sedan part erhållit tillfälle att yttra sig, meddela beslut om rättelse.

11 §.

I ärende, som handlagts helt muntligt, skall slutligt beslut på begäran avfattas skriftligen.

12 §.

I fråga om beslut, varigenom föreskrift meddelas till allmän efterrättelse, skall i stället för bestämmelserna i 5 § andra stycket samt 6 § första stycket gälla, att beslutet skall, i den mån så finnes påkallat, innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, ävensom, där det erfordras, klagobesked. Vidare skall rörande sådant beslut i stället för stadgandena i 8 och 9 §§ gälla, att det skall tillkännagivas genom att på lämpligt sätt bringas till allmän kännedom och, därest icke i detsamma särskild dag för ikraftträdandet anges, lända till omedelbar efterrättelse.

Fjärde avdelningen. Bestämmelser om besvärsförfarandet

12 kap. Om förvaltningsbesvär

1 §.

Beslut av statsmyndighet, som lyder under Konungen, må överklagas genom förvaltningsbesvär.

Oaktat vad i första stycket sägs må beslut under förfarandet icke överklagas, med mindre myndigheten därigenom

1) ogillat invändning om jäv mot någon, som deltagit i handläggningen av ärendet hos myndigheten, eller invändning om att hinder för talans prövning föreligger;

2) avvisat ombud eller biträde;

3) förordnat rörande saken i avbidan på slutligt beslut;

4) utlåtit sig angående utdömande av vite eller tillämpning av annan påföljd av ekonomisk natur eller påföljd innefattande frihetsberövande;

5) utlåtit sig angående undersöknings- eller säkringsmedel; eller

6) utlåtit sig angående ersättning för någons medverkan vid utredningen.

Avser slutligt beslut upplysning, anvisning, anmodan, yttrande eller förslag och är det av oförbindande art eller innefattar det framställning i ärendet, som det tillkommer annan myndighet att avgöra, må beslutet icke överklagas.

Mot kommunal myndighets beslut må talan föras genom förvaltningsbesvär i den mån det är särskilt stadgat; och skall därvid vad ovan i denna paragraf föreskrivits äga motsvarande tillämpning.

2 §.

Över beslut, vilket för att bli gällande skall fastställas av högre myndighet, må förvaltningsbesvär icke anföras i vad beslutet omfattas av fastställelseprövningen.

3 §.

Mot myndighets beslut, varigenom ärende återförvisas till annan myndighet, må talan föras genom förvaltningsbesvär, endast om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på ärendets utgång.

4 §.

Över myndighets beslut i ärende må förvaltningsbesvär anföras av den, som enligt 3 kap. 1 § eller särskilt stadgande varit eller kunnat vara part i ärendet, därest beslutet gått honom emot. Beslut, varigenom kommunal myndighets beslut ändrats eller upphävts, må överklagas även av denna.

Besvärstalan må icke, med mindre synnerliga skäl därtill äro, avse annat eller mera än som omfattats av yrkande av klaganden hos beslutsmyndigheten eller eljest hos denna varit föremål för prövning såvitt klaganden rörer.

Under förutsättning att saken icke därigenom ändras, må klagande åberopa ny omständighet till stöd för sin talan.

5 §.

Finnes ej enligt vad i 2 kap. 1 § sägs viss myndighet angiven såsom behörig besvärsmyndighet, skola förvaltningsbesvär anföras över slutligt beslut

av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan myndighet, hos den överordnade myndigheten samt över slutligt beslut av annan myndighet hos Konungen i vederbörande statsdepartement.

Talan mot beslut under förfarandet föres hos den myndighet, som har att pröva besvär över slutligt beslut i ärendet.

13 kap. Om kommunalbesvär

1 §.

Med avseende å kommunalbesvär stadgas om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärsgrunder och besvärsmyndighet i kommunallagarna.

14 kap. Om besvärstalans väckande

1 §.

Den, som vill anföra förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär över myndighets beslut, skall inom tre veckor från den dag, då beslutet tillkännagavs honom, till myndigheten inkomma med besvärslaga, dock att vid talan mot kommunal myndighets beslut hos länsstyrelse besvärslagan skall ingivas till länsstyrelsen.

För förvaltningsbesvär över beslut under förfarandet, som icke meddelats i samband med slutligt beslut, gäller dock en besvärstid av en vecka från den dag, då beslut vari ändring sökes tillkännagavs klaganden.

2 §.

Menighet äger för anförande av förvaltningsbesvär över slutligt beslut tillgodonjuta två veckor längre besvärstid än den i 1 § första stycket föreskrivna.

3 §.

Klagan över beslut, varigenom någon tillfälligt berövas friheten, är ej inskränkt till viss tid.

4 §.

Har någon rätteligen anfört förvaltningsbesvär över slutligt beslut, äger annan klagoberättigad med motstående intresse överklaga beslutet, oaktat den för honom stadgade tiden utgått, därest han inom en vecka från det besvärstiden för den tidigare klagande utgick inkommer med besvärslaga till myndighet som i 1 § sägs.

Aterkallas eller förfaller eljest den tidigare klagandes talan, är ock den senare klagandes talan förfallen.

5 §.

Inkommer besvärslaga inom föreskriven besvärstid till besvärsmyndigheten, ehuru den skolat ingivas till beslutsmyndigheten, eller till beslutsmyndigheten, ehuru den skolat ingivas till besvärsmyndigheten, må besvärstalan anses fullföljd inom rätt tid.

6 §.

I besvärslaga, vilken skall ställas till besvärsmyndigheten, skall klagande uppgiva:

- 1) det beslut mot vilket talan föres;
- 2) i vilken del beslutet överklagas och den ändring däri, som klaganden yrkar; samt
- 3) grunderna för sin talan, därest de ej framgå av vad han tidigare andragit i saken.

Klaganden skall i besvärslagan i erforderlig omfattning utveckla sin talan samt, där han önskar, att myndigheten skall föranstalta om viss utredning eller sammanträde för muntlig handläggning, angiva detta, så ock vid inlagen foga de tidigare ej förebragta bevis, vilka han vill åberopa och som äro för honom tillgängliga.

7 §.

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

15 kap. Om besvärssärendes utredning

1 §.

I fråga om utredningen i besvärssärende skola med de tillägg och inskränkningar, som nedan i detta kapitel angivas, gälla bestämmelserna i 8 kap. och därjämte, om besvärsmyndigheten är domstol, vad som stadgas i 9 kap. Därvid skall iakttagas, att vad i 8 kap. föreskrives om myndigheten skall avse besvärsmyndigheten.

2 §.

Beslutsmyndigheten har att biträda vid utredningen av besvärssärende genom förberedande handläggning enligt vad i 3—6 §§ sägs.

3 §.

Yrkar klagande i inlagen ingiven till beslutsmyndigheten, att beslut skall lända till efterrättelse oberoende av laga kraft eller att det icke skall äga tillämpning, har beslutsmyndigheten att, med angivande av sin mening, ofördröjligen underställa yrkandet besvärsmyndighetens prövning.

4 §.

Finnes motpart till klaganden eller förekommer annan med motstående intresse, skall beslutsmyndigheten, där det ej av särskilda skäl finnes obehövt, delgiva honom besvärslagan med därvid fogade handlingar så ock det överklagade beslutet, om detta icke förut givits honom till känna. Föreläggande skall därvid meddelas honom att inom viss tid till beslutsmyndigheten inkomma med skriftlig förklaring över besvären.

5 §.

Förklaring, vilken skall ställas till besvärsmyndigheten, skall innehålla yttrande rörande besvärstalan samt de till stöd för denna anförda grunderna och i övrigt angiva de omständigheter förklaranden vill andraga. Förklaranden skall, där han önskar, att besvärsmyndigheten skall föranstalta om viss utredning eller om sammanträde för muntlig handläggning, hemställa därom i förklaringen. Vid förklaringen skall han foga de tidigare ej förebragta bevis, vilka han vill åberopa och som äro för honom tillgängliga.

6 §.

I skriftligt utlåtande till besvärsmyndigheten skall beslutsmyndigheten yttra sig om vad klagande och förklarande andragit ävensom, i den mån det icke skett i överklagade beslutet, angiva de skäl, på vilka detta grundats. Till besvärsmyndigheten skola, förutom utlåtandet, insändas alla i besvärssärendet inkomna och upprättade handlingar ävensom det överklagade beslutet och den därtill hörande akten.

Utlåtandet skall genom beslutsmyndighetens försorg i avskrift tillställas klagande och förklarande. Delgivning med part av vad i övrigt annorledes än genom parten tillförts besvärssärendet under den förberedande handläggningen ankommer ock å beslutsmyndigheten.

7 §.

Därest delgivning med part enligt 4 eller 6 § ej skett i erforderlig omfattning, skall besvärsmyndigheten tillse, att bristen avhjälpes.

8 §.

Vid sin utredning äger besvärsmyndigheten enahanda befogenhet, som enligt vad särskilt stadgas tillkommit beslutsmyndighet vid dess behandling av saken.

9 §.

Besvärsmyndigheten äger icke på grund av vad i 1 § stadgas påfordra någons medverkan vid utredningen i annat hänseende än sådant, beträffande vilket skyldighet att medverka förelegat vid sakens behandling hos beslutsmyndighet.

10 §.

Även besvärsmyndighet, som ej är domstol, må, då den meddelar föreläggande för part enligt 8 kap. 6, 15 eller 22 §, förena föreläggandet med vite, om skäl därtill äro.

11 §.

Vad ovan i detta kapitel föreskrivits om besvärsmyndigheten skall i regeringsärende äga avseende å vederbörande statsdepartement.

16 kap. Om avvissande och avskrivning i besvärsförfarandet

1 §.

Är besvärstalan icke fullföljd inom rätt tid, skall den avvisas. Lag samma vare, om besvärslagan är behäftad med så väsentlig brist, att den är otjänlig som underlag för ärendets handläggning och klaganden icke efterkommer föreläggande att avhjälpa bristen. Föreligger eljest hinder mot besvärstalans upptagande till prövning, skall talan ock avvisas.

Har klagande vid besvärns anförande förfarit felaktigt men därvid handlat i överensstämmelse med given besvärshänvisning, föranleder hans förfarande ej förlust av talan.

2 §.

Om besvärstalans avvissande beslutar besvärsmyndigheten.

Fråga om talans avvissande skall, så snart anledning därtill förekommer, skyndsamt utredas och företagas till avgörande.

3 §.

Aterkallar klagande sin talan, innan slutligt beslut meddelats i besvärssärende, eller förfaller denna eljest före nämnda tidpunkt, skall ärendet avskrivas, där ett avgörande i sak icke finnes påkallat av hänsyn till annans intresse.

17 kap. Om besvärssärendes avgörande

1 §.

I fråga om beslut i besvärssärende skall vad i 11 kap. stadgas gälla med iakttagande av att vad där föreskrives om myndigheten skall avse besvärsmyndigheten.

Härjämte skall gälla vad nedan i detta kapitel sägs.

2 §.

Vid avgörande av ärende, som anhängiggjorts genom förvaltningsbesvär, äger besvärsmyndigheten enahanda behörighet, som enligt vad särskilt stadgas tillkommit beslutsmyndighet vid dess prövning av saken.

Besvärsmyndighets behörighet vid avgörande av ärende, som anhängigjorts genom kommunalbesvär, följer av vad i kommunallagarna stadgas om besvärsgrunderna.

3 §.

Undanröjes överklagat beslut, varigenom talan avvisats, skall besvärsmyndigheten visa ärendet åter till beslutsmyndighet. Återförvisning må också ske, där det av utredningsskäl eller eljest finnes påkallat.

4 §.

Alltefter omständigheterna äger besvärsmyndighet, med verkan längst intill dess ärendet avgjorts, förordna, att det överklagade beslutet skall lända till efterrättelse oberoende av laga kraft eller att det icke skall äga tillämpning. Framställt yrkande om sådant förordnande skall skyndsamt upptagas till avgörande.

Femte avdelningen. Bestämmelser om särskilda rättsmedel

18 kap. Om resning m. m.

1 §.

Sedan beslut i förvaltningsärende vunnit laga kraft, må Konungen på ansökan av den, som varit eller kunnat vara part i ärendet, bevilja resning:

1. om med avseende å utredningen något nytt framkommer, som i väsentlig mån ställer saken i annan dager än vid ärendets avgörande;

2. om rättstillämpning, som ligger till grund för beslutet, uppenbart strider mot lag eller författning; eller

3. om på grund av fel vid ärendets handläggning eller annat särskilt förhållande synnerlig anledning förekommer att saken ånyo prövas.

Ej må på grund av förhållande, som avses i 1., resning beviljas, därest det kan läggas sökanden till last, att den nya omständigheten ej framkommit vid sakens tidigare behandling.

Beslut, mot vilket talan föres genom kommunalbesvär, ävensom beslut i anledning av sådana besvär må ej bliva föremål för resning.

2 §.

Beviljas resning, skall förordnas, att saken ånyo skall prövas av den myndighet, som sist meddelat beslut om saken. Är fråga om sak av beskaffenhet att kunna komma under Konungens prövning annorledes än som regeringsärende, må Konungen dock i uppenbart fall i stället för att besluta om återförvisning själv företaga prövningen.

3 §.

Har någon i förvaltningsärende försuttit laga tid för fullföljande av talan eller annan i författning bestämd likartad frist, dock ej tid för anförande av kommunalbesvär, och framstår hans underlåtenhet som ursäktlig, må Konungen på ansökan återställa den försuttna tiden genom att utsätta ny frist.

4 §.

Ansökan om resning eller återställande av försutten tid skall göras skriftligen.

5 §.

Är beslut i förvaltningsärende uppenbarligen behäftat med grovt fel, må det på särskild talan förklaras sakna laga verkan. Sådan talan föres genom nullitetsbesvär hos behörig besvärsmyndighet eller, om fullföljd ej kunnat äga rum, hos Konungen. Talan är ej inskränkt till viss tid.

Beträffande nullitetsbesvär skall i övrigt vad enligt denna lag gäller med avseende å besvärsförfarandet i tillämpliga delar lända till efterrättelse.

Sjätte avdelningen. Bestämmelser om kostnad

19 kap. Om gäldande av kostnad m. m.

1 §.

Myndighets kostnad för handläggning av förvaltningsärende skall stanna å det allmänna.

För part uppkommande kostnad i förvaltningsärende skall bestridas av parten själv, i den mån annat icke följer av vad i 2 och 3 §§ stadgas.

2 §.

Har enskild part i ärende, som ej väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, haft särskild kostnad för sin medverkan vid utredningen, må han, om det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgörande, ärendets utgång eller annat förhållande framstår som uppenbart oskäligt att kostnaden bäres av honom, av allmänna medel erhålla ersättning för kostnaden eller del därav.

Även i annat fall än i första stycket sägs må för kostnad i besvärsärende, då särskilda skäl därtill äro, ersättning av allmänna medel utgå till enskild part, som vinner bifall till sin talan.

3 §.

I ärende, som väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, må part åläggas att helt eller delvis ersätta motparts kostnad, därvid bestämmelserna i 18 kap. rättegångsbalken skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar.

4 §.

Yrkande om ersättning för kostnad i ärende skall framställas, innan myndigheten meddelat slutligt beslut i ärendet. Överklagas beslutet, må yrkandet, därest det avser ersättning av allmänna medel enligt 2 § eller särskilt stadgande, framställas jämväl i besvärärendet.

5 §.

I ärende väckt ersättningsfråga skall avgöras av myndigheten i det slutliga beslutet.

Har yrkande om ersättning av allmänna medel för kostnad framställts i ärende hos kommunal myndighet och finnes yrkandet böra helt eller delvis bifallas, skall dock frågan hänskjutas till avgörande av den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut i ärendet.

Sjunde avdelningen. Slutbestämmelser.

20 kap. Om lagens ikraftträdande m. m.

1 §.

Denna lag träder i kraft den

Har ärende blivit anhängigt hos myndighet före nämnda dag, må denna, då särskilda skäl därtill äro, förordna, att ärendet skall handläggas hos myndigheten enligt tidigare gällande ordning.

2 §.

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

3 §.

Genom denna lag upphävas

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

förordningen den 12 november 1766 till befrämjande av lagarnas behöriga verkställighet;

förordningen den 4 november 1876 om jäv i hushållsmål;

lagen den 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden, som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning, insända handlingar med posten m. m. med undantag för bestämmelsen i 2 § andra stycket lagen att vad i lag eller författning är stadgat därom, att handling skall hava inkommit till stats- eller kommunalmyndighet före visst klockslag å dagen, skall upphöra att gälla;

21 § lagen den 20 december 1946 om införande av nya rättegångsbalken;

2—5 samt 9—11 §§ lagen den 20 december 1946 om handläggning av domstolsärenden; samt

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

Såsom upphävda skola anses

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

kungl. brevet den 11 februari 1796 angående fatalitetiders iakttagande;

kungl. breven den 5 januari 1808 och den 3 februari 1818 om kungörelse av resolutioner och utslag genom uppläsande från vederbörande predikstolar;

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

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

kungl. cirkuläret den 5 november 1943 till statliga och kommunala myndigheter om postverkets anlitande för delgivning av myndighets beslut m. m.

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

4 §.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till eller avses däri eljest lagrum, som enligt 3 § ersatts genom bestämmelse i denna lag, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

Förslag

till

Lag om tillämpning av lagen den om förvaltningsförfarandet å förfarandet hos riksdagen tillhörande eller underlydande organ.

Härigenom förordnas som följer.

Handlägges förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part, hos riksdagen tillhörande utskott, nämnd eller deputerade eller hos något under riksdagen lydande verk, skall lagen om förvaltningsförfarandet lända till efterrättelse i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den

Förslag

till

Lag om tillämpning av lagen den om förvaltningsförfarandet å förfarandet hos allmänt kyrkomöte tillhörande organ

Härigenom förordnas som följer.

Handlägges förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part, hos allmänt kyrkomöte tillhörande utskott eller nämnd, skall lagen om förvaltningsförfarandet lända till efterrättelse i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den

Förslag

till

Lag om tillämpning av lagen den om förvaltningsförfarandet i ärende, där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier

Härigenom förordnas som följer.

Vid handläggning av förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part och där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier, skall lagen om förvaltningsförfarandet lända till efterrättelse.

Denna lag träder i kraft den

Förslag

till

ändrad lydelse av § 19 regeringsformen

(Nuvarande lydelse)

§ 19.

Regeringsrätten tillkommer det även att, i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, upptaga och avgöra alla ansökningar, att Konungen må bryta dom åter, som vunnit laga kraft, eller återställa laga tid, som försutten är. Alla övriga sådana ansökningar skola av högsta domstolen avgöras.

(Föreslagen lydelse)

§ 19.

Det tillkommer högsta domstolen att, i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra allmän eller särskild domstols slutliga prövning, upptaga och avgöra alla ansökningar, att Konungen må bryta dom åter, som vunnit laga kraft, eller återställa laga tid, som försutten är. Alla övriga sådana ansökningar skola av regeringsrätten avgöras.

I. Allmänna motiv

1. Utredningsuppdraget

Efter framställning av riksdagen (riksdagens skrivelse 1942: 236) förordnade Kungl. Maj:t år 1944 dåvarande ledamoten av riksdagens första kammare professorn Nils Herlitz att såsom sakkunnig inom justitiedepartementet verkställa en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor.

Utredningsmannen avlämnade den 8 oktober 1946 sin utredning »Förvaltningsförfarandet» (SOU 1946: 69). I betänkandet, som närmast hade karaktären av en planläggning av lagstiftningsarbetet på området, framlades inga författningsförslag utan det utmynnade i uttalanden om önskvärdheten av lagstiftning rörande olika till förvaltningsförfarandet hörande ämnen. Besvärsinstitutet betecknades såsom i särskilt hög grad förtjänt av uppmärksamhet. Det framhölls, att ett stort antal frågor äro gemensamma för besvärsinstitutet och förvaltningsförfarandet i övrigt samt att många av dem lättare syntes kunna lösas, om man till en början begränsade sig till att behandla dem sådana de framträda inom besvärsinstitutet.

Efter remissbehandling av betänkandet tillkallades besvärssakkunniga att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. I det anförande till statsrådsprotokollet den 4 mars 1949, som innehåller de ursprungliga direktiven för utredningen (se SOU 1955: 19 s. 8 och 9), betonade föredraganden, statsrådet Gunnar Danielson, att uppdraget var att betrakta såsom en första etapp i ifrågavarande lagstiftningsarbete. Det framhölls vidare, att vid uppdragets fullgörande borde uppmärksammas riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t den 6 mars 1948 (nr 67) med begäran om utredning angående fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden, som avgöras av förvaltningsmyndighet.

Jämte det att, såsom framgår av vad ovan sagts, de sakkunniga vid uppdragets fullgörande ålagts att uppmärksamma riksdagens skrivelse den 6 mars 1948 angående fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden, som avgöras av förvaltningsmyndighet, vilken skrivelse överlämnats till de sakkunniga, ha också till dem överlämnats för att tagas i övervägande vid fullgörande av det dem lämnade uppdraget dels en skrivelse den 20 april 1949 från domkapitlet i Lund rörande ändrade bestämmelser beträffande hänvisning till besvär över domkapitels beslut i de mål, som avses i nådiga cir-

kulärbrevet den 2 november 1791 angående anslag av konsistoriernas utslag och anvisning till underdåniga besvärers anförande, jämte remissutlåtanden över skrivelsen, *dels* en skrivelse den 11 november 1950 från statstjänstemännens riksförbund angående viss tid för inkommande med s. k. påminnelse i tjänstetillsättningsärenden *och dels* riksdagens skrivelse den 6 december 1955 om ändring av gällande bestämmelser angående vissa kungöranden i kyrka. Vidare har en skrivelse den 7 december 1951 från Sveriges advokatsamfunds styrelse angående utredning rörande ändring av 1 § lösöreköpsförordningen överlämnats till de sakkunniga att beaktas ur de synpunkter, som föranledas av innehållet i lagen den 13 mars 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka med därtill hörande tillämpningskungörelse den 29 maj 1942. Slutligen har en av vägmarkersättningskommittén den 13 juni 1960 daterad promemoria angående vissa ändringar i lagen den 30 juni 1930 om allmänna vägar m. m. jämte över promemorian avgivna remissyttranden överlämnats till besvärssakkunniga för att, såvitt angår frågan om ersättning för kostnader i vägrättsmål, av de sakkunniga tagas i övervägande vid fullgörande av utredningsuppdraget.

Vad beträffar skrivelsen från domkapitlet i Lund antecknas, att det i densamma omförmälda cirkulärbrevet numera upphävts (SFS 1963: 578) och att ändamålet med skrivelsen därigenom blivit tillgodosett. Skrivelsen från Sveriges Advokatsamfund har av de sakkunniga återlämnats, sedan dess innehåll beaktats vid de sakkunnigas överväganden rörande en allmän form för kungörande, som kan ersätta kyrkokungörandet.

Den 26 mars 1955 framlade besvärssakkunniga ett principbetänkande — Administrativt rättsskydd (SOU 1955: 19) — vari, mot bakgrunden av en allmän översikt över det administrativa rättsskyddet, allmänna riktlinjer i korthet angavos för de förslag som de sakkunniga, sedan utredningen slutförts, ämnade avgiva. I första hand ansågo besvärssakkunniga sig böra angiva, huru de fattat sitt uppdrag i avseende å besvärsinstitutet och huru de, i stora drag, tänkt sig den lagstiftning härom som de ville förorda. De sakkunniga diskuterade bl. a., huruvida en reform av besvärsinstitutet förutsätter, att man samtidigt reglerar förvaltningsförfarandet i första instans. De sakkunniga framhöllo därvid, att en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet — med hänsyn till förvaltningens mångskiftande beskaffenhet — skulle möta stora svårigheter och draga långt ut på tiden. Även om vissa omständigheter talade för att reformen borde omfatta en samtidig reglering av förvaltningsförfarandet i dess helhet, ansågo de sakkunniga dock fullgoda skäl föreligga att — i överensstämmelse med direktiven — utarbeta en lagstiftning, som närmast avsåge besvärsinstitutet och vad därmed ägde oskiljaktigt samband. Bland sistnämnda spörsmål märktes även vissa frågor, som beröra myndigheter i första instans, nämligen om utformningen av beslut, meddelande av klagobesked och delgivning. Leda-moten Åkesson uttalade emellertid i ett till betänkandet fogat särskilt ytt-

rande, att de många för ifrågavarande områden gemensamma problemställningarna närmast innefattade ett vägande skäl att företaga en samlad översyn av förvaltningsförfarandet i dess helhet. Bland de allmänna frågor, vilka de sakkunniga vid sidan av spörsmålet om besvärsförfarandet upptogo till principiella överväganden, må nämnas frågorna om generella regler om domstolsprövning av rättsfrågor inom förvaltningen, om en utvidgning av regeringsrättens kompetens samt om inrättande av ett förvaltningsdomstols-system.

Sedan ett stort antal myndigheter och vissa sammanslutningar beretts tillfälle att inkomma med yttrande över principbetänkandet och därvid framställa de förslag och önskemål, vartill detsamma kunde giva anledning, inkommo yttranden från följande myndigheter och sammanslutningar: regeringsrättens ledamöter, justitiekanslersämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge, förswarets civilförvaltning, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, försäkringsrådet, bostadsstyrelsen, statens hyresråd, medicinalstyrelsen, statens utlänningskommission, generalpoststyrelsen, statens biltrafiknämnd, kammarkollegiet, kammarrätten, generaltullstyrelsen, riksräkenskapsverket, statens organisationsnämnd, skolöverstyrelsen, lantbruksstyrelsen, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, statens pris-kontrollnämnd, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Kopparbergs och Jämtlands län, poliskollegiet i Stockholms stad, poliskollegiet i Hälsingborgs stad, poliskollegiet i Kristianstads län, poliskollegiet i Hallands län, domkapitlet i Uppsala ärkestift, domkapitlet i Växiö stift, domkapitlet i Lunds stift, domkapitlet i Härnösands stift, svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet och Sveriges advokatsamfund. Ett yttrande inkom även från en enskild medborgare, f. d. landsarkivarien C. G. Weibull.

I anförande till statsrådsprotokollet den 10 januari 1958 anförde dåvarande chefen för justitiedepartementet statsrådet Lindell:

Det är av stor vikt såväl ur allmän synpunkt som för de enskilda medborgarna att förvaltningen fungerar på ett tillfredsställande sätt. I samband med den ansvällning av förvaltningsapparaten som skett till följd av ökade statsingripanden på olika områden har framträtt ett behov av att förbättra förfarandet, att göra det mera enhetligt och att anpassa det efter nutida krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet. Särskilt rättssäkerhetssynpunkten har ofta framhåvts i diskussionen om hur förvaltningsförfarandet bör vara utformat för att bättre än vad nu är fallet tjäna sitt ändamål.

Efter att ha redogjort för bakgrunden till besvärssakkunnigas uppdrag och för innehållet i de sakkunnigas principbetänkande samt det därtill fogade särskilda yttrandet fortsatte statsrådet Lindell:

Även bland remissinstanserna har delade meningar yppats rörande lämpligheten av att upptaga besvärsinstitutet till särbehandling. I många yttranden har hävdats, att reformarbetet av såväl principiella som praktiska skäl borde omfatta även

förfarandet i första instans, medan man på andra håll ansluter sig till den åsikt, som omfattas av besvärssakkunnigas majoritet.

Då det gäller att bestämma uppläggningsen av de sakkunnigas fortsatta arbete synes goda skäl kunna anföras för båda de ståndpunkter, som kommit till uttryck i det berörda avseendet. I och för sig ter det sig naturligt att i ett sammanhang angripa samtliga de problem, som är förknippade med förvaltningsförfarandets utformning. Å andra sidan omspanner förvaltningen ett så vidsträckt och mångskiftande område, att en reglering av förfarandet över hela fältet kan befaras draga mycket långt ut på tiden. För att ett resultat skall kunna vinnas inom rimlig tid synes det mig lämpligt att — på sätt förutsatts i direktiven för besvärssakkunniga — utredningen tills vidare i huvudsak begränsas till besvärsinstitutet och vad därmed sammanhänger. Det bör dock övervägas om det är möjligt att i viss utsträckning tillmötesgå önskemålen om en reglering även av förfarandet i första instans utan att arbetet fördenskull behöver bli alltför mycket försenat. Ett flertal av de regler som de sakkunniga tänkt sig för besvärsförfarandet synes kunna tillämpas även i första instans. Vid det fortsatta utredningsarbetet bör undersökas, om icke en sådan vidgning av den blivande lagstiftningens omfattning låter sig genomföra.

I principbetänkandet redovisar de sakkunniga vissa överväganden rörande problemet om införande av domstolsmässig överprövning av rättsfrågor inom förvaltningen, vilket problem under senare tid varit föremål för livligt menings- skifte i den politiska debatten. Jag vill erinra om att riksdagen tidigare ställt sig avvisande till en reform i denna riktning (sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utl. 1954: 3). Även de sakkunniga har avvisat tanken att vid sidan av besvärsinstitutet generellt medgiva en domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden. De sakkunniga har i stället tänkt sig vissa reformer inom ramen för besvärsinstitutet. Sålunda har ifrågasatts att regeringsrätten skulle i viss omfattning, såvitt angår rättsfrågor, medverka i besvärsmål som skall prövas i statsrådet, och de sakkunniga har även berört frågan om särskilda rättsmedel mot regeringens beslut. Även med den sålunda antydda begränsningen torde problemet dock ej böra ingå i den nya etappen av besvärssakkunnigas arbete. Frågan om regeringsrättens kompetens undersökes för närvarande av en inom justitiedepartementet pågående utredning, varvid överväges om och i vad mån vissa grupper av ärenden, som nu avgöres i statsrådet, hellre bör upptagas till behandling i regeringsrätten. Det må även framhållas, att förevarande problem torde komma att belysas genom den utredning av statsrådets juridiska och politiska ansvarighet som ankommer på författningsutredningen.

Beträffande utformningen av besvärsinstitutet och vad därmed sammanhänger har de sakkunniga i betänkandet framlagt riktlinjer bl. a. för besluts överklagbarhet, besvärsrätt, instansordningen, besvärsförfarandet, tillvaratagandet av allmänna intressen m. m. Vad de sakkunniga anfört har i allmänhet mötts med gillande vid remissbehandlingen, även om invändningar har framkommit i olika avseenden. Från flera håll har framhållits, att det är vanskligt att bilda sig en säker uppfattning om innebörden av förslagen innan dessa omsatts i lagtext jämte motiv. Det torde heller icke vara erforderligt att nu i detalj taga ställning till förslagen. En slutgiltig bedömning kan ske först sedan dessa närmare utarbetats. I stort sett synes emellertid förslagen vara ägnade att läggas till grund för en lagstiftning i ämnet. Besvärssakkunniga torde därför nu böra fullfölja sitt arbete genom att utarbeta lagtext jämte tillhörande motiv. Härvid bör de givetvis beakta remissyttrandena över principbetänkandet och taga ställning till de spörsmål som däri framförts.

Genom beslut samma dag uppdrog Kungl. Maj:t åt besvärssakkunniga att under beaktande av vad föredragande departementschefen till statsrådsprotokollet yttrat fullfölja sin utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen.

2. Historisk översikt

Det förvaltningsförfarande, som tillämpas i vår tid, är en produkt av en lång utveckling. Förfarandet uppvisar många egenartade drag, som låta sig förklara bäst genom att man följer utvecklingen bakåt i tiden och söker utröna deras ursprung. Då besvärssakkunniga nu skolat med utgångspunkt från gällande förvaltningsorganisation och förvaltningssedvänjor utarbeta förslag till regler om förvaltningsförfarandet, ha de sakkunniga med hänsyn till den särskilda betydelse den historiska bakgrunden har för förståelsen av vårt förvaltningsförfarande velat lämna en översikt över densamma.

Statsförvaltningens allmänna utveckling

Vid nya tidens början fanns föga av *statsförvaltning i nutida mening* i Sverige. De offentliga uppgifterna skulle lösas genom förhandlingar och beslut på tingen. Den styrande makten tillkom konungen men var inskränkt till upprätthållande av ordning och rätt samt till skyddande av riket mot yttre fiender. I rådet hade konungen ett rådgivande organ. Konungen förutsattes få tillräckliga inkomster för egen del och för den för rikets försvar erforderliga krigsmakten från kronogodsen samt genom vissa grundskatter. Rättsvård samt förvaltning av kronogods och uppbörd av skatter var sålunda i huvudsak den kungliga förvaltningens föremål.

Under Gustaf Vasas tid sprängde den kungliga förvaltningen sin tidigare ram och utvecklades till en dynamisk höghetsförvaltning, vilken ingrep bjudande och befallande på en mängd områden, främst inom jordbruks- och handelsnäringarna, vilka dittills betraktats såsom landskaps, häraders eller enskilda individers angelägenheter. Det hävdades, att det var konungamaktens rätt och plikt att sörja för rikets politi, och denna fattades i vidsträckt bemärkelse såsom innefattande rikets nytta och välfärd över huvud. Grunden lades till en »välfärdsstat». Förhållandet var icke enastående i Europa utan tvärtom utmärkande för den allmänna utvecklingen, vilken rönt inflytande av statsfilosofiska verk av bl. a. Machiavelli och Bodin, vilka förordade en så stark koncentration av makten hos fursten-staten som möjligt och aktivering av medborgarna till förmån för staten. Jämsides med denna statslära utvecklades från senare delen av 1500-talet merkantilismen, som på sitt program uppställde skråväsende och detaljerad reglering av näringslivet.

1600-talet kännetecknades av en fortsatt, snabb utvidgning och differentiering av konungens-statens uppgifter. Utvecklingen avspeglas i ett tämli-

gen rikt författningsmaterial bestående av kungliga brev, patent, plakat, instruktioner för ämbetsverk, resolutioner på besvär och förfrågningar m. m. Försök gjordes vid slutet av 1600-talet att systematisera materialet. Schmedeman, som sedermera utgav Justitieverket, sammanställde sålunda även verk angående kyrko-, krigs-, politi- och ekonomiväsendet.¹

Ärenden angående tillämpning av förvaltningsrättsliga författningar började uppfattas såsom en särskild typ av offentliga ärenden. Sannolikt under inflytande från tysk doktrin inom den s. k. förvaltningsläran synes det under denna tid ha blivit vanligt att benämna ärendena ekonomi- och politimål för att skilja dem från såväl exekutionsmålen som justitiemålen, d. v. s. de mål som skulle handläggas i rättegång.

Vid 1700-talets början fanns en väl utvecklad materiell förvaltningsrättslig lagstiftning. Nehrman², som i början av 1730-talet började föreläsa över jurisprudentia oeconomica, d. v. s. förvaltningsrätt, kallade förvaltningsärendena mål om allmänna hushållningen och indelade dem i politi-, ekonomi- och kammarmål. Han nämnde följande slag av förvaltningsrättsliga författningar: sådana som äro gjorda att främja dygd och ärlighet, främja rättvisan, skydda riket, rätt förvalta och öka rikets ingälder, förbättra åkerbruket, nyttja bergverken, främja handeln, understödja manufakturerna och hantverken, göra ungdomen skicklig till rikets tjänst, förekomma skadligt överflöd och de därpå följande »bräckeligheter» samt öka och bibehålla undersåtarnas antal genom anstalter till deras bekvämlighet och medelst underhåll för fattiga och »bräckeliga».

Någon fullt enhetlig terminologi kom dock inte till stånd. Förvaltningsärendena kallades än hushållningsmål, än politi- och ekonomimål, än blott politimål eller blott ekonomimål. Dessa uttryck brukades icke blott i ämbetsspråket och doktrinen utan även vid lagstiftningen och vidmakthöllos ända till mitten av 1800-talet. Författningar äro fortfarande i kraft, i vilka förvaltningsärenden betecknas med orden ekonomi- och politimål.

Även 1700-talet kom att kännetecknas av en detaljerad reglering av näringslivet och vad som i övrigt hade samband med landets ekonomi. Under intryck av upplysningstidens tankevärld sådan den framträdde hos t. ex. Rousseau, Montesquieu, Locke och Adam Smith gjorde sig emellertid en reaktion gällande mot statens enväldiga bestämmande, och på det ekonomiska området efterträdades merkantilismen av den ekonomiska liberalismen som tongivande lära. Upplysningstidens liberalism syftade till största möjliga frihet för den enskilde individen och minsta möjliga ingrepp i de enskildas förhållanden från statens sida. Under inflytande av liberalismen förändrades framför allt under 1800-talet synen på statens uppgifter. Åtskilliga författningar, som reglerade det ekonomiska livet, avskaffades och

¹ Posse, Bidrag till svenska lagstiftningens historia, s. 270.

² Uppsala universitetsbibliotek, handskrift B 186.

staten hänvisades att intaga en mera passiv, kontrollerande ställning i stället för den tidigare aktivt ingripande.

Mot slutet av 1800-talet uppträdde socialismen och angrep liberalismens samhällssystem bl. a. för det att staten enligt detta framstod som en nattväktarstat, d. v. s. en stat som blott vakar över att allt går rätt till men inte själv tager initiativ. Staten borde i stället enligt socialismens förespråkare aktivt ingripa i samhällsutvecklingen till förmån för vissa ideals förverkligande. Till följd av socialismens inflytande och de behov av kraftsamling, som de bägge världskrigen medförde, svängde så pendeln efterhand tillbaka mot en välfärds- och regleringsstat. Nya tekniska uppfinningar ha därjämte föranlett omfattande nya skyddsuppgifter för det allmänna. Genom den tekniska och ekonomiska utvecklingen har staten ock under 1900-talet erhållit ofantligt mycket större resurser än under tidigare skeden. I samband härmed ha krav kommit att ställas på staten av innebörd icke blott att den skall skapa allmänt välbefinnande i landet genom att leda det ekonomiska livet och den tekniska utvecklingen utan även att den skall garantera en god levnadsstandard och social trygghet för envar. Till statens klassiska uppgifter sådana de återgävos av Nehrman ha sålunda kommit en rad nya serviceuppgifter. Med dessa i sikte talar man ibland om staten icke blott som välfärdsstat utan även som servicestat.

Förvaltningsorganisationens utveckling

Den kraftiga utvidgning av den kungliga förvaltningen, som tog sin början under 1500-talet, medförde behov av *myndigheter, som kunde ombesörja förvaltningsuppgifterna*. Icke förrän vid början av 1600-talet kommo emellertid fast organiserade ämbetsverk med en särskild ämbets- och tjänstemannakår till stånd. Ur den tidigare hovförvaltningen med dess kansli och kammare jämte underlydande fogdar, befallningsmän och ståthållare framväxte en betydande central- och länsförvaltningsorganisation.¹ Såväl de centrala organen som länsorganen framstodo såsom konungamaktens företrädare och verkställande organ.

Den gren av den statliga förvaltningen, som först erhöll ett centralt organ, var justitieförvaltningen. År 1614 upprättades sålunda »Konungslige Hoffrätten», d. v. s. Svea hovrätt, organiserad såsom ett kollegium å 14 personer med drotsen i spetsen. Härnäst skapades år 1618 av kammaren Cammer-Rådet (kammarkollegiet), som under skattmästarens ledning kollegialt skulle svara främst för kameralförvaltningen men även i viss mån hade att verka för handeln och näringarna. Ur kansliet framträdde sedermera Cantzlijs-Rådet (kanslikollegiet) såsom ett kollegialt organiserat ämbetsverk under kanslern med — förutom utrikesförvaltningen — bl. a. politiförvaltningen, t. ex. postväsendet, såsom ämbetsuppgift. Vidare erhöles genom amiralitetet

¹ Edén, Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början av sjuttonde århundradet (1602—1634).

och krigsrådet (krigskollegiet) centrala kollegiala ämbetsverk för flottan och hären under ledning av amiralen och marsken.

Vid början av 1600-talet uppbyggdes även en fast statlig länsförvaltningsorganisation bestående av landshövdingar med vissa underlydande tjänstemän. En mellaninstans erhöles härigenom mellan fogdarna och regeringen med kollegierna.

Den sålunda skapade statsförvaltningsorganisationen sammanfattades i 1634 års RF, vilken i betydande delar framstår såsom en stadga för den nyskapade statsförvaltningsapparaten med dess rikskollegier.

Under den följande tiden utbröts den ena förvaltningsgrenen efter den andra från de ursprungliga fem rikskollegierna och anförtröddes åt särskild central myndighet, ibland utrustad med egna lokala organ. Nya förvaltningsgrenar tillkommo även och erhöles företrädare i särskilda ämbetsverk eller tillades redan bestående. De centrala ämbetsverkens ställning försköts efterhand så att verken från att ha varit regeringsorgan nedsjönko till centrala, regeringen underordnade myndigheter. Denna utveckling kan anses fullbordad i och med 1719 års RF. Vid denna tidpunkt kan även i övrigt den organisatoriska stomme sägas vara färdigutbildad, som än i dag karakteriserar den svenska statsförvaltningsapparaten. En fullt utbildad förvaltningshierarki kan sålunda urskiljas med konungen jämte rådet som högsta organ, centrala ämbetsverk på de mest betydelsefulla områdena såsom konungen med rådet närmast underordnade organ samt landshövdingar såsom endels direkt underordnade konungen med rådet, endels närmast underordnade de centrala ämbetsverken.

Den ursprungliga kollegiala organisationen av de centrala ämbetsverken kom under 1800-talet efterhand att utbytas mot en byråkratisk ordning med ensamt beslutande chefer. I organisatoriskt hänseende uppträda vidare fr. o. m. slutet av 1800-talet — i viss mån som en reaktion mot det byråkratiska systemet — nybildningar i form av nämnder, råd, kommittéer m. fl. organ utformade såsom beslutande församlingar och med lekmannainslag. Såsom ett särskilt betydelsefullt inslag i utvecklingen märkes även att från denna tid för åtskillig av staten reglerad lokal förvaltning kommunala organ, t. ex. hälsovårds-, byggnads- och barnavårdsnämnder, tagits i anspråk.

Rättsvårdens utveckling

Konungen skulle enligt landslagens statsförfattning svara för rättsordningens upprätthållande. För detta ändamål tilldelades han icke blott högsta exekutiva makt utan även själv domsrätt och tillika högsta dom över alla domare.¹ Konungen skulle »styrka, älska och vårda all rättvisa och sanning och nedtrycka all vrångvisa och osanning och all orätt både med lag och med sitt konungsliga välde». ² I vad mån konungen i sitt vårdande av rätten skulle

¹ 9 § kap. V Konungabalken Landslagen.

² 2 § kap. V Konungabalken Landslagen.

utnyttja sin *domsrätt* eller sin *administrativa makt* var i stort sett en öppen fråga. För slitande av tvister mellan enskilda och för utmätande av straff, framförallt dödsstraff, ansågs dock domsrätten böra tillgripas. Gentemot stormän nödgades konungen dock ofta även vid grova brott mot rättsordningen inskränka sig till förebrående och manande brev, s. k. manebrev, eller till s. k. beskyddelsebrev, vari adressaten togs under konungens beskydd och av konungen garanterades oförkränkt rätt.

Domsrätten utövades vid tingen — räfst-, rättare- eller landsting — eller vid hovet, av konungen personligen, ofta biträdd av rådet, eller av särskilt förordnade domstolar, oftast bestående av medlemmar av rådet. Bl. a. märkas s. k. borgrätter, gårdsrätter och »hovrätter». En särskilt förordnad domstol, t. ex. en rannsakningskommission, kunde även av konungen utsändas till landsorten.

En betydelsefull sida av rättsvården i förvaltningsfrågor var konungens uppgift att tjäna såsom allmän klagomur, att höra och avgöra »allmogens käromål». Av särskild vikt voro klagomålen angående övergrepp av fogdar, befallningsmän, domare, ståthållare och stormän, kyrkliga såväl som världsliga.

Klagomålssakerna — såväl de som skulle avgöras genom dom som de vilka kunde avhjälpas i administrativ väg — synas ha utgjort en betydande del av de s. k. regementssakerna, d. v. s. regeringsärendena, och betungat konungen i avsevärd grad. År 1614 lyckades Gustaf II Adolf genom en kraftfull insats avbörda sig en betydande del av sina rättsvårdsuppgifter genom att inrätta Svea hovrätt och åt denna kungliga domstol uppdraga att döma bl. a. i de mål, som plägade vädjas till konungen eller underställas honom, samt i alla andra ärenden som »aff konungens nämnd pläga rannsakas och dömas å räfst- eller landsting desslikes å rättareting». Sätillvida fick konungen emellertid genast slå till reträtt som han fick lov att medgiva, att den som icke var nöjd med hovrättens dom skulle äga genom en ödmjuk böneskrift åtnjuta *beneficium revisionis* hos honom.

Vid sidan av den allmänna domsrätten ägde konungen — liksom för övrigt stormännen i allmänhet — en vittgående *disciplinär domsrätt* i förhållande till sina tjänare och tjänstemän, en domsrätt, som utövades bl. a. i de förut nämnda gårdsrätterna och borgrätterna. Domsrätten var av största betydelse som garanti för lydnad och effektivitet i förvaltningen. Då kollegierna vid början av 1600-talet bildades, tedde det sig med tanke härpå naturligt att giva dem makt och myndighet att utöva dylik domsrätt gentemot sina underlydande.

Redan CammerRådet erhöll vid sin tillkomst år 1618 domsrätt.¹ CammerRådet skulle sålunda förstärkt med sex av kamrerarna bilda en domstol, som snart började kallas CammerRätten och som skulle ha lika makt som någon annan domstol att döma över liv, ära och gods.² Domen skulle i prin-

¹ Styffe, Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen, s. 39.
Kammarrättens straffrättsskipning bestod ända till 1925.

cip innefatta ett slutligt avgörande av saken men liksom beträffande hovrättens dom skulle revision kunna sökas hos konungen. I främsta rummet skulle kammarrätten döma i mål angående bristande redovisning av försumliga redogörare men snart lades till domstolen även andra tvistiga saker rörande kronans ingälder och gods, vilka hade samband med redovisningsärenden. Någon fullt klar gränsdragning mellan hovrättens och kammarrättens jurisdiktioner synes inte ha kommit till stånd under dessa domstolars första årtionden. De negativa kompetenskonflikterna synas ha varit vanligare än de positiva.¹ Hovrätten fann det bekvämt att till kammarrätten hänvisa invecklade tvister mellan kronan och enskilda om t. ex. jordagods. Till oklarheten bidrog även den snabba expansionen på den ekonomiska förvaltningens område, vilken ledde till inrättande bl. a. av bergskollegiet och kommerskollegiet. Bergskollegiet erhöll domsrätt i såväl tvistemål som brottmål från Bergslagen och blev därmed en slags hovrätt för denna landsdel, medan kommerskollegiet tilldelades domsrätt bl. a. i vissa växel- och sjörättsmål. Också krigsrådet (krigskollegiet) och amiralitetskollegiet utrustades med viss domsrätt huvudsakligen avseende disciplinära mål men även rörande boställssyner. Amiralitetskollegiet försökte utvidga sin domsrätt att avse alla mål, däri någon, som lydde under kollegiet, var part, men fick tillrättavisning från högsta ort. Drottning Christina förklarade: »Vid collegio bliver de saker, som höra till collegium proprie, därtill hava de sjöartiklarna; men draga därtill stöld, gäld etc. och slika civila saker är orätt. — Jurisdictio confunderas därmed.»²

Under 1600-talets sista årtionden stärktes tendensen att lägga avgörandet av tviste- och brottmål med administrativ anknytning till de administrativa kollegierna. Genom KBr den 5 januari 1685 till hovrätterna angående allmänningarna och KBr den 23 november 1694 till hovrätterna angående de quaestioners och stridigheters upptagande och avgörande, som uppkomma om sämje- och stadgehemmans samt stubberättigheters villkor, överfördes t. ex. vissa jordatvister till bergs- och kammarkollegierna. Enligt KF den 29 november 1689 skulle vidare de då sammanslagna kammar- och kommerskollegierna upptaga och avgöra bl. a. tvistigheter, som efter handelsordnansen, seglations-, skrå- och accisordningarna samt flera handeln, manufakturerna och tulltåkten angående förordningar borde avgöras. För vissa administrativa tviste- och brottmål inrättades särskilda underrätter under kollegierna, t. ex. tull- och accisrätter.

Landshövdingarna liksom tidigare ståthållarna och befallningsmännen deltog i tingsförhandlingarna inom sina län men fingo därvid enligt 1614 års rättegångsordinantia icke »kasta sig upp» som domare och konfundera sitt och häradshövdingens ämbeten. Särskilt ålåg det landshövdingen att vid tingen vaka över att väg-, bro-, skjutshållnings- och gästgiveriskydigheterna blevo iakttagna och ändamålsenliga beslut därom fattade. Efterhand över-

¹ Paaskivi, Veronkanto ja finanssikontrolliasioissa, s. 88.

² Svenska riksrådets protokoll XIV, 1650 s. 29.

tog landshövdingen emellertid beslutanderätten i ärenden angående dylika allmänna besvär och tingens uppgifter i dessa ärenden blevo huvudsakligen av utredningskaraktär. I 1687 års landshövdingeinstruktion föreskrevs, att landshövdingen icke skulle befatta sig med tvistiga sakers avdömande eller sammanblanda sitt ämbete och domarämbetet vare sig i städerna eller på landet. Det ålåg emellertid landshövdingen att handlägga exekutionsärenden, till vilka hörde ej blott handräckningsärenden utan även lagsökningsärenden. Vidare överfördes från de allmänna domstolarna till landshövdingarna beslutanderätten i mål om ägotvister mellan kronohemman och mål angående klagan över husesyner. I den administrativa avdelningen av städernas råd, magistraten, som handlade bl. a. ärenden angående allmänna besvär, hade landshövdingen ock säte och stämma.

Inrättandet av centrala domstolar och ämbetsverk befriade endast delvis konungen från handläggningen av »allmogens käromål». Det förutsattes visserligen, att såväl hovrätterna som kollegierna och landshövdingarna skulle upptaga och avgöra ansökningar och klagomål från allmogen, och sådana ärenden förekomma även hos myndigheterna i fråga, men i stor utsträckning fortfor allmogen att söka konungen. Revisionsmålen från hovrätterna och kollegierna samt övriga privata ansökningar och klagomål behandlades till en början utan åtskillnad av konungen med rådet eller blott av rådet. Efter åtskilliga organisationsförsök kom en mera bestående delegation av dylika ärenden till olika rådsdivisioner till stånd år 1670 genom inrättande av en division för justitiesaker, främst revisionsmålen, och en division för privata ansökningar och klagomål.¹ Det stod konungen fritt att, när han så önskade, presidera å rådsdivisionerna.

1600-talets utveckling ledde sålunda fram till ett läge, där dömande och administrativa funktioner voro förenade icke blott hos konungen utan även hos kollegierna och i viss mån också hos landshövdingarna. Under förarbetena på 1734 års lag ställdes man inför problemet att avgränsa de allmänna domstolarnas kompetens gentemot specialdomstolarna, kollegierna och landshövdingarna. I 1717 års förslag till rättegångsbalk² hette det, att »under häradsting lyda alla å landet uppkommande twistiga mål, the undantagna, som till annan rätt, effter lag och konungens särskilta förordning lyda». Den slutgiltiga formuleringen blev emellertid en annan. I 10:26 RB stadgades sålunda, att de mål, som röra den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder, och någons ämbete och tjänst, högre eller ringare, och fel däri, prövas och dömas av dem, som konungen vård och inseende däröver betrott, efter ty som i särskilda stadgar därom sägs. Genom den valda formuleringen erhöles även en norm, som angav vilka slag av mål, som kunde undandragas de allmänna domstolarnas kompetens.

¹ Hammarskjöld, Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, s. 15

² Sjögren, Förarbetena till Sveriges rikes lag V, s. 418.

Genom upplysningstidens idéer om människans fri- och rättigheter samt Montesquieus maktdelningslära kommo nya tendenser att göra sig gällande i utvecklingen. Från och med slutet av 1700-talet kan en strävan urskiljas att från den styrande och verkställande makten avskilja den dömande makten och göra denna till en självständig oberoende makt i statslivet. Ett första steg i angivna riktning togs 1789, då i samband med riksrådets indragning den avdelning inom rådet, som haft till uppgift att döma konungens dom i justitiesaker, justitierevisionen, ombildades till högsta domstolen. Formellt kvarstod dock högsta domstolen som en gren av konungamakten; domstolen skulle döma i konungens namn och konungen skulle — liksom tidigare i justitierevisionen — äga två röster, då han deltog.

I och med att domsmakten började uppfattas som en självständig oberoende makt — så framställes den t. ex. i KU:s memorial till 1809 års RF (men ej i RF, där formellt alltjämt styrande och dömande makt förenas hos konungen) — fick frågan om gränsdragningen mellan de allmänna domstolarna och de administrativa myndigheterna en ny innebörd. Domsmakten kom enligt detta betraktelsesätt att framstå som ett värn icke blott mot enskildas utan även mot överhetens, den verkställande maktens, övergrepp. Det gällde då att tillse, att domaremakten gavs oinskränkt kompetens i alla ärenden, som rörde enskild rätt. Sedan frågan tagits upp å flera riksdagar, uppdrog Kungl. Maj:t år 1817 åt den då verksamma lagkommittén m. fl. kommittéer att noga tillse, att alla rättsfrågor blevo skilda från de allmänna ärenden, som tillhörde de administrativa myndigheterna, på det att den befattning, som dessa myndigheter dittills ägt med ämnen, som borde tillkomma domaremakten, framdeles skulle upphöra. I skrivelsen angavs som målsättning, att enskild rätt och säkerhet noggrant skulle kunna vårdas genom lagarnas oväldiga skipande av en oberoende domaremakt. Utredningsuppdraget resulterade i ett betänkande om rättsfrågors skiljande från de administrativa verken. Detta i sin tur ledde till KF den 17 april 1828 angående upphörande av styrelseverkens domsrätt i vissa mål, varigenom åtskilliga mål överflyttades från de administrativa verken till de allmänna domstolarna.

I anledning av en motion vid 1868 års riksdag drog särskilda utskottet vid riksdagen upp riktlinjer för ett slutligt eliminerande av den administrativa domsrätten.¹ Det radikala men tämligen doktrinära projektet strandade dock på praktiska svårigheter. Genom KF den 10 augusti 1877 angående vissa hittills i administrativ väg behandlade måls överlämnande till de allmänna domstolarna överflyttades emellertid ytterligare några målgrupper från de administrativa verken. Man tvangs nu erkänna, att det icke var möjligt att till de allmänna domstolarna överföra alla administrativa mål, som innefattade rättsfrågor. Reformsträvandena slogo därför i fortsättningen in på andra vägar.

¹ Särskilda utskottets utlåtande 1868: 1.

Under senare hälften av 1800-talet utvecklades i Tyskland doktrinen om rättsstaten. Denna doktrin vilade på liberalismens grund och utgick från att den enskilde individen skulle äga största möjliga frihet och att inskränkningar i denna icke fingo göras annorledes än genom lag eller med stöd av lag. För ett förverkligande av detta program krävdes icke blott en skriven konstitution utan även en domaremakt, som övervakade såväl att den lagstiftande makten iakttog konstitutionens regler som att den verkställande makten handlade lagenligt. Som ett nytt moment i utvecklingen inställde sig därför vid denna tid kravet på domstolskontroll över förvaltningen. Debatten kom att gälla icke blott frågan om domstolskontrollen som sådan utan även frågan, huruvida sådan kontroll skulle utövas av de allmänna domstolarna eller av självständiga förvaltningsdomstolar. Utvecklingen kom här att i olika länder gå skilda vägar.

Några mera allvarliga försök att generellt ställa förvaltningen under kontroll av de allmänna domstolarna gjordes inte i Sverige under 1800-talet. Man inriktade sig i stället mot slutet av århundradet på att söka få till stånd en högsta förvaltningsdomstol efter franska och tyska förebilder. Strävandena, som gynnades av det förhållandet att handläggningen av administrativa klagomål blivit alltmer betungande för regeringen, ledde år 1909 till regeringsrättens inrättande, därvid den beslutanderätt konungen i statsrådet haft i administrativa besvärsmål till betydande del överflyttades till ett kollegialt sammansatt domstolsorgan. Också regeringsrättens domsrätt kom emellertid formellt att framstå som en gren av konungamakten, i det att denna domstol liksom högsta domstolen skulle döma i konungens namn. Vidare märkes, att regeringsrätten icke gavs exklusiv kompetens att avgöra administrativa besvärsmål innefattande rättsfrågor utan att dess kompetens bestämdes genom en enumeration.

Reformsträvandena i fråga om förhållandet mellan de allmänna domstolarna och förvaltningen ha efter regeringsrättens tillkomst främst tagit sikte på ett fullt förverkligande av den rättsstatliga principen att möjlighet skall finnas till domstolsprövning — vid allmän eller administrativ domstol — beträffande alla inom förvaltningsverksamheten uppkommande rättsfrågor.

I viss mån har tendensen under 1700-talet att upprätta administrativa specialdomstolar fått en motsvarighet under 1900-talet, i det att särskilda organ då skapats med huvudsaklig uppgift att pröva besvär, t. ex. hyresrådet, försäkringsrådet och försäkringsdomstolen, eller att avgöra administrativa disciplinmål, t. ex. medicinalstyrelsens disciplinnämnd.

Ledande grundsatser för rättsvården

Konungen skulle enligt landslagens statsförfattning icke blott upprätthålla rättsordningen utan även själv underkasta sig densamma. I konungäden fick konungen lova bl. a., att icke »på något sätt fördärva någon vare sig fattig eller rik till liv eller lem utan att han är lagligen förvunnen, som

lag och riksens rätt säga», och att ej heller »på något sätt taga från honom något gods utan efter lag och laga dom, som förr är sagt».¹ Var närmare bestämt gränserna för konungens och därmed statsförvaltningens maktutövning skulle gå blev en tolkningsfråga, som kom att besvaras olika under olika tider. Ytterst blev gränsdragningen en styrkefråga. Vida gränser drog Gustaf Vasa, som ansåg sig kunna förklara, att »oss tillkommer på Guds och rättvisans vägnar och efter all naturlig skäl, att vi som en kristelig konung här på jorden eder och alla andra våra undersåtar bud och regler sätta». Principen om den *administrativa maktens lagbundenhet* kom, sedan statliga ämbetsverk och myndigheter tillskapats, givetvis att gälla även för dessa. I ämbetsverkens instruktioner återfinnas ofta erinringar härom. En mycket stor vikt lades över huvud taget vid rättsvården. Sålunda föreskrevs t. ex. i 1635 års landshövdingeinstruktion, att landshövdingen skulle hålla och handhava alla under honom boende undersåtar, högre och lägre, andliga och världsliga, vid Sveriges lag, laga stadgar och ordningar.² Lagbundenheten framträdde särskilt tydligt i fråga om ämbetsverkens dömande verksamhet. Ett kammarråd skulle sålunda enligt kammarrådseden i 1618 års instruktion för CammerRådet emot alla dem som kom för hans dom förhålla sig efter lag, laga stadgar och rättvisa.³ I 1689 års förordning om processen i kammar- och kommerskollegierna föreskrevs till och med uttryckligen, att kammarrätten icke i några mål vare sig civil- eller kriminalmål ägde arbitrera utan alltid skulle rätta sig efter beskriven lag, Kungl. Maj:ts förordningar och stadgar, general- och andra resolutioner. Den sålunda fastslagna principen torde ha utövat visst inflytande även å handläggningen av rent administrativa ärenden, även om prövningen här i regel var fri inom mycket vida gränser.

För frihetstidens maktägande ständer blev det av vikt att behärska förvaltningsapparaten. Då ständerna blott i begränsad utsträckning kunde dirigera handläggningen av enskilda ärenden, sökte de i stället leda förvaltningen genom att giva utförliga regler om förvaltningsmyndigheternas verksamhet. I 1700-talets lagstiftning återfinnas sålunda mera ingående preciseringar av myndigheternas befogenheter, såväl de materiella som de formella, än i tidigare författningar.

Genom rättsstatsdoktrinen krav på legalitetskontroll över förvaltningen skapades ett nytt behov av normer för förvaltningsmyndigheternas handlande. Alltsedan senare hälften av 1800-talet anses ock förvaltningslagstiftning på samma sätt som civillagstiftningen i möjligaste mån böra angiva tydliga normer för myndigheternas och de enskildas handlande. Det ligger dock i sakens natur att ett betydande utrymme för fritt skön måst utmätas på åtskilliga förvaltningsområden. En fortgående utveckling mot en mera fri bedömning kan skönjas.

I det krav på rättsenlig och rättvis utövning av förvaltningsmakten, som

¹ 3 § kap. V Konungabalken Landslagen.

² Styffe, Samling af instructioner för landtregeringen s. 200.

³ Styffe, Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen s. 28.

utmärkt utvecklingen sedan urminnes tid, ligger inneslutet att förvaltningsmakten icke må brukas godtyckligt eller för tillgodoseende av den beslutandes subjektiva syften. *Kravet på objektivitet* framskymtar och här och var mera direkt utsagt i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Sålunda skulle t. ex. enligt 1624 års uppbördsförordning sockenskrivaren i ed lova att förfara så att fogden och uppbörds mannen såväl som allmogen skedde rätt och det ej underlåta för vålds skull, räddhåga, vänsämja, mågsämja, mutor, gåvor eller penningbegär.¹ En landshövding skulle likaså enligt 1687 års landshövdingeinstruktion förhjälpa envar utan anseende till hans person till ett prompt bistånd och exekution i det som han genom dom eller eljest var berättigad till och varken för skyldskaps, vänskaps eller mutors skull därifrån stänga, hindra eller uppehålla honom.² Ett kammarråd åter skulle enligt 1618 års instruktion för CammerRådet såsom domare tillse, att varken Kungl. Maj:t och kronan eller den anklagade skedde någon orätt och ej underlåta detta för vålds skull, mågsämja, frändsämja, vänskap, penningbegär, mutor eller gåvor.³ Just anförtroendet av judiciella uppgifter åt förvaltningsmyndigheterna torde i hög grad ha bidragit till att hålla kravet på objektivitet levande hos dessa. Då de judiciella uppgifterna på 1800-talet frantogos de administrativa myndigheterna, gjorde sig de rättsstatliga principerna gällande och gävo ny styrka åt objektivitetskravet.

En särskild fråga är vilken betydelse som under århundradenas lopp tillmätts *jävsförhållanden* inom förvaltningen. Av ovan återgivna stadganden synes kunna utläsas, att ett jävsförhållande icke gjorde en tjänsteman inhabil. Han ägde besluta trots föreliggande jävsförhållande men skulle noga tillse, att jävsförhållandet icke inverkade på hans beslut. Den som var missnöjd kunde klaga och göra gällande, att obehöriga hänsyn tagits.

För rättegången i ämbetsverken gällde i princip 1615 års rättegångsprocess och enligt denna skulle en jävig domare själmant avträda. I domarreglerna p. 16: 7 förklarades vidare, att ingen fick vara domare i egen sak. Det synes troligt, att principen övat inflytande även på annan kollegial handläggning än rättegångarna.

Under 1700-talet med dess detaljerade reglering av förvaltningsverksamheten kom även frågan om ett jävsförhållandes betydelse i ett förvaltningsärende att upptagas till reglering. I KBr den 18 december 1752 till amiralitetskollegium förklarades, att lagen i rättegångsbalken 13: 1 tydligen utsatte bland laga jäv de händelser att domaren och part äro i viss skyldskap och att domaren eller hans skyldomän äga i saken del eller kunna någon synnerlig nytta eller skada därav vänta, och att i anseende till grunden och beskaffenheten vad sålunda stadgats även borde lämpas till hushållningsmål. Genom KBr den 8 augusti 1799 förklarades domarejäven tillämpliga å

¹ Styffe, Samling af instructioner för landtregeringen s. 176.

² Styffe, Samling af instructioner för landtregeringen s. 302.

³ Styffe, Samling af instruktioner rörande den civila förvaltningen, s. 28.

landshövdingen såsom överexekutor. Å andra sidan märkes KBr den 31 maj 1808 av innehåll att landshövding ej är jävig i ekonomi- och politimål av allmän beskaffenhet utan blott i sådana mål, som speciellt röra honom eller hans egendom, ävensom KF den 4 november 1876, som föreskrev, att stadgandet i 13: 1 rättegångsbalken, att domare är jävig att handlägga mål, då han eller hans skyldeman hava i saken del, icke ägde tillämpning i hushållningsmål av allmän beskaffenhet.

Att viss betydelse tillmätts jävsförhållanden under gångna tider synes klart. Däremot är det oklart, i vad mån och i vilka ärenden jävsförhållanden medfört inhabilitet och vilka jävsförhållanden, som må ha tillerkänts sådan verkan. Praxis torde här ha växlat från myndighet till myndighet och från tid till tid. Rättsläget måste än idag sägas vara relativt flytande.

Besvärsinstitutets framväxt

Enligt landslagens statsförfattning ålåg det konungen att höra och avgöra *allmogens käromål*, d. v. s. klagomål. Under 1500-talet började, sannolikt under tyskt inflytande, ordet *besvärning* att användas som beteckning på klagomål, som anfördes hos konungen. Så skriver t. ex. Gustaf Vasa i brev den 10 januari 1542¹ att »om någon danneman haver några märklige besvärningar eller klagomål antingen över våra fogdar, förläningsmän eller andra våra tjänare eller eder inbördes emellan, där i icke kunne bekomma rätt utöver, då må i låta giva oss dem till känna eller ock själva besöka oss därom». Ur denna rätt att gå till kungs med klagomål över tjänstemän utvecklades efterhand som statsförvaltningen uppbyggdes såväl inom domstolssektorn som inom den administrativa sektorn särskilda besvärsinstitut.

Första ansatsen till ett judiciellt besvärsinstitut skönjes i 1614 års rättegångsordinantia och 1615 års rättegångsprocess. I 20: 4 sistnämnda författning stadgades sålunda, att hovrätten skulle upptaga klagomålssaker, i vilka gjordes gällande, att rätten förnekats av häradshövdingarna, lagmännen eller borgmästare och råd i städerna eller att saken länge uppehållits eller att själva domarna voro vederdelomän i saken, partiska och misstänkta. De som sålunda beskyldes skulle först stämmas av hovrätten och, om de befunnos brottsliga, straffas. Men själva saken skulle skärskådas, rannsakas och dömas och ingalunda skjutas från hovrätten, med mindre någon märkelig orsak det krävde. Besvären skulle alltså äga devolutiv verkan.² Under utvecklingens gång på 1600-talet övergick man från att stämma domaren inför hovrätten till att kommunicera suppliken, d. v. s. besvärsskriften, med honom för förklaring och huvudvikten lades alltmer på rättelse av själva saken. Besvär kom, troligen främst på grund av sina praktiska fördelar — rättsmedlet ledde till snabb handläggning — att bli ordinarie rättsmedel

¹ Konung Gustaf I:s registratur XIV, s. 5.

² Bergendal, Bidrag till de svenska rättsmedlens historia, s. 43.

i brottmål. I civilmål, där vad var ordinarie rättsmedel mot dom, framstod besvär som en talan mot förfarandebeslut innefattande rättsvägran — vägrad stämning, vägrat vad etc. — och som nullitetsklagan.

Inom den administrativa sektorn förblev det i fråga om klagomöjligheter-na i stort sett vid den traditionella ordningen att gå till kungs med klagomål även efter tillkomsten av kollegierna och landshövdingeämbetet. Möjligheter gävos dock att anföra klagomål även hos dessa myndigheter. Vissa regler om handläggning av allmogens käromål återfinnas även i myndigheternas instruktioner. Genom de s. k. sollicitationsplakaten den 30 augusti 1680 och den 26 april 1682 fastslogs en instansordning av innebörd, att alla ansökningar och klagomål skulle, såvida de ej rörde rättegångssaker, vilka ankommo på domstol, ingivas till vederbörande guvernör eller landshövding, som hade att pröva ansökningen och, i den mån han kunde, »strax rätta och giva besked». Det skulle emellertid stå enskild, som ej var nöjd med beskedet, fritt att fullfölja sina klagomål hos konungen ävensom att klaga över en guvernör eller en landshövding. Rätten att få klagomål prövade av konungen var fastslagen i landslagens statsförfattning. Konungen kunde därför blott förordna om instansväg men icke beröva allmogen klagorätten. Bestämmelsen efterlevdes att döma av åtskilliga uttalanden dåligt. Härtill kom att enskilda personer i mycket stor utsträckning fogade sina besvär vid de allmänna besvär, som de olika stånden anförde vid riksdagarna.

Kollegierna synas under 1600-talet icke ha haft mycket att skaffa med allmogens käromål, om man bortser från kanslikollegiets rent expeditionella befattning med de suppliker, som anfördes hos konungen. En del besvär över underordnade tjänstemän och över arrendatorer (kronans inkomster voro en tid utarrenderade) återfinnas dock i kammarkollegiets protokoll. Vissa av dem synas ha lett till rättegång i kollegiet mot tjänstemännen eller arrendatorerna.¹ Med klagomål över landshövdingar ägde kollegierna under 1600-talet i princip icke taga befattning; hovrättens uppgifter härvidlag i exekutionsärenden utgjorde undantag.

Naturligt nog var det i exekutionsärendena som utvecklingen av det administrativa besvärsinstitutet tog sin egentliga början. Fråga var här om ärenden, som stodo de judiciella nära, och en domstol fungerade här som överinstans. I KF den 21 augusti 1684 om exekutionsväsendets befordran m. m. framhölls, att man icke borde äga besvära sig hur som helst över landshövdingarna i exekutionssaker, och stadgades, att part, som ej var nöjd med en landshövdings svar och besked i sådan sak, skulle begära skriftlig resolution, däri skälen emot och med skulle angivas. Därmed ägde parten sedan förfoga sig till konungen eller hovrätten, som saken hörde till, och supplicando andraga sina skäl. Genom KF den 14 april 1687 infördes fatalietider för besvär i exekutionsärenden. Tiderna skulle beräknas från det

¹ Handlingar rörande Sveriges historia IV, Kammarkollegiets protokoll 1620—38, s. 127, 153, 158 och 307.

»exekutorens resolution och förordning blivit kungjord». Försumrades fatalietiden utan laga förfall, borde klagan icke upptagas. Den som anförde obefogade klagomål skulle straffas med böter eller häkte. Klagomål över landshövdingen hade förvandlats till ett devolutivt rättsmedel mot landshövdingens beslut.

I 24 § 1723 års instruktion för kammarkollegiet förklarades, att hädanefter inga ärenden skulle upptagas hos Kungl. Maj:t, som voro av den beskaffenhet att kollegierna borde avgöra dem »efter förordningen och instruktionerna».¹ Samtidigt delegerades i instruktionerna beslutanderätten i åtskilliga ärendegrupper till kollegierna. Från och med denna tid inträda alltså kollegierna som ordinarie instanser mellan landshövdingarna och konungen. Vid ungefär samma tid meddelades också förbud för enskilda att foga besvär vid ständernas allmänna besvär till riksdagarna.

I nyssnämnda instruktion för kammarkollegiet erhöll kollegiet i uppdrag bl. a. att avgöra tvister om kronans allmänningar och mellan kronohemman samt att vårda sig om landsvägar, broar, färjestäder och gästgiverier. Detta innebar bl. a. att kammarkollegiet blev besvärinstans vid missnöje med en landshövdingens beslut i ärenden angående angivna saker. Först i 1734 års instruktion nämnes emellertid kollegiet uttryckligen som besvärinstans. I denna instruktion gävos även föreskrifter om fatalietider vid besvär över landshövdingens resolution i ärenden angående tvister om kronans allmänningar och annan jordskillnad kronohemman emellan. Det är betecknande att det var just beträffande denna grupp av administrativa ärenden, vilka tidigare varit judiciella, som besvären härnäst gävos ordnade former.

På 1750-talet befanns tiden vara inne att reglera besvärmöjligheterna i andra grupper av ärenden än de förut nämnda. Initiativet togs år 1754 av justitierevisionen, vilken vid prövningen av ett besvärmål funnit, att part utan att vara bunden vid viss tid kunde besvära sig över kammarkollegiets utslag. Det får antagas, att förekomsten av fatalieregler i RB och UB i 1734 års lag kom frånvaron av allmänna fataliebestämmelser för förvaltningsärendena att framstå som en verklig brist. Justitierevisionen uppdrog² åt den då sittande lagkommissionen att utreda saken och denna inkom efter att ha hört kollegierna den 12 december 1758 med en skrivelse, i vilken föreslogs, att det i politi- och ekonomimål skulle föreskrivas vissa fatalier jämte prestanda, som borde fullgöras. Vid skrivelsen fogades ett utkast till förordning.³ Efter vissa tillägg till lagkommissionens förslag utfärdades så KF den 10 januari 1759 angående fatalier i politi- och ekonomimål. Enligt förordningen skulle några fatalier icke gälla för ärenden, som ankommo på kronans hushållning och disposition med dess särskilda egendomar och inkomster, och ej heller i sådana mål, vilka angingo gästgiverier, vägar, broar

¹ Styffe, *Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen*, s. 105.

² Riksarkivet. Rådsprotokoll i justitieärenden den 4 september 1754.

³ Riksarkivet. Rådsprotokoll i justitieärenden den 10 januari 1759.

och hållskjuts, men i andra politi- och hushållningsmål skulle viss tid och visst fullgörande krävas vare sig fråga var om mål mellan enskilda personer eller mellan enskilda och kronan eller menigheter, i den mån de angingo någon bestridd egendom och rättighet, besvär och tunga. Syftet angavs vara, att egendom och rättighet, som tillerkänkts någon i ett politi- och ekonomimål, skulle kunna innehavas och besittas med samma säkerhet, som vanns i tvistemål vid domstolarna. Man ville med andra ord skapa materiell rättskraft åt de administrativa avgörandena.

I förordningen refererades de bestämmelser, som redan givits om fatalier vid besvär över landshövdingar, magistrats, kollegiers m. fl. myndigheters beslut, samt gavs en generell regel om fatalier vid besvär över kollegiernas utslag. Det föreskrevs vidare efter förebild av 30: 3 då gällande RB, att den som ville besvära sig hos konungen skulle ställa borgen för kostnad och skada och foga löftesskriften därom vid sina besvär. Den som utan bevisligt laga förfall försummat föreskriven tid eller föreskrivna prestanda skulle anses ha förlorat sin talan. Magistraterna, landshövdingarna och kollegierna skulle genom påskrift å givna utslag »tydeligen underrätta parterna ej allenast om tiden och dagen, då den missnöjde skall vid högre ort sina besvär ingiva, utan ock, när borgen och utslagets fullgörande haver rum, hur det ske bör». Vidare föreskrevs att, som lagen utsätter böter å den, vilken obefogat besvärar sig över domare och exekutorer, så borde icke heller den, utom kostnadsersättning, undgå laga plikt, efter omständigheterna, som prövades klaga utan skäl hos Kungl. Maj:t.

Under 1700-talets återstående årtionden tillkommo ytterligare regler rörande besvärns anförande, bl. a. regler om missnöjesanmälan samt om bifogande av det överklagade utslaget och bevis om utslagets delgivning med den klagande.

År 1826 fann Kungl. Maj:t vid föredragning av ett förslag till ny instruktion för kammarkollegiet, att brister förelågo i gällande författningar om sätt och tid för ändrings sökande i och kommunikation av utslag i ekonomi- och politimål, och uppdrog åt en kommitté att granska och överse författningarna i fråga, d. v. s. främst 1759 års förordning.¹ Kommittén upplöstes emellertid utan att ha avgivit något betänkande. År 1843 tillsattes en ny kommitté för fullföljande av det arbete som påbörjats av 1826 års kommitté. Kommittén avlämnade den 17 januari 1846 ett betänkande med förslag till förordning angående tiden och sättet för kommunikation av och ändrings sökande i utslag rörande ekonomi- och politimål i allmänhet.² Av kommitténs förslag blev emellertid endast dess förslag om kortare besvärstider lagt till grund för lagstiftning och detta skedde först år 1866, då KF den 14 december 1866 angående ändring av gällande stadganden om tid för besvärns anförande i mål som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbets-

¹ Riksarkivet. Statsrådsprotokoll i kammarärenden den 22 mars 1826.

² Riksarkivet. Konseljaktens till civildepartementets ärende nr 28 den 14 december 1866.

verk, tillkom. En nyhet i förordningen var, att menighet gavs längre besvärstid än enskild.

Under 1900-talet har regeringsrätten med förebilder i huvudsak från processen vid de allmänna domstolarna och på grundval av de grundsatser, som utbildats vid besvärsbehandlingen i statsrådet före regeringsrättens tillkomst, i sin praxis ytterligare nyanserat besvärsinstitutet, t. ex. med avseende å överklagbarhet, besvärsrätt och besvärsyrkandets innehåll.

Grundsatser för förvaltningsförfarandet

Någon säker uppfattning om vilka grundsatser som varit vägledande för förvaltningsförfarandet under gångna tider, lär ej kunna erhållas. Vissa allmänna drag kunna dock skönjas.

Det kan till en början erinras om att processen vid de allmänna domstolarna under 1600-talet i betydande delar omskapades under inflytande bl. a. från tysk-romersk rätt. För besvärsmålen utvecklades en särskild processform, *den summariska processen*, vilken enligt Nehrman innebar, att »en orättlidande, med sakens föreställning och sina skäls andragande anmodar domaren eller exekutoren om hjälp och dessa lämna honom handräckning sedan contraparten är vorden hörd».¹ Karakteristiskt för processen var alltså dels att målen anhängiggjordes genom ansökan, dels att kommunikation med motpart i princip skulle äga rum före avgörandet.² Processrättens regler torde utan tvekan redan på ett tidigt stadium ha utövat ett starkt inflytande på förfarandet hos kollegierna. Av särskild betydelse därvidlag bör det förhållandet ha varit att reglerna för rättegång vid de allmänna domstolarna skulle äga direkt tillämpning även å rättegång i kollegierna, och att icke blott rättegångssakerna utan även förvaltningsärendena skulle handläggas kollektialt.

Å förfarandet hos landshövdingarna åter torde *tingens rättegångsliknande förvaltningsformer* ha utövat stort inflytande. Dessa hade tagit så starkt intryck av rättegångsformerna att avgörandet av ett förvaltningsärende ej sällan betecknades som dom.³ Man dömde t. ex. skjutsjämkning. När landshövdingarna övertogo ärendena angående allmänna besvär från tingen, anammade de ofta även dessas traditionella former. Man finner sålunda t. ex., att landshövdingar »dömde» en väg allmän (terminologien bevarades ända in i vår tid). För förfarandet hos landshövdingarna blev det även av betydelse att de hade att handlägga exekutionsärenden. För dessa ärenden krävdes ett rättegångsliknande förfarande och grundsatserna för summarisk process kommo här att bli normerande. Redan 1687 års landshövdingeinstruktion innehöll den utpräglad processuella regeln, att landshövdingarna i sina resolutioner skulle angiva »skäl och omständigheter, på

¹ Nehrman, Inledning til then swenska processum civilem, 1751, s. 14.

² Delldén, Rättegångssättet i Sverige, s. 157 ff.

³ Boisman, Om rättskontrollerna, s. 139 ff.

det sollicitanten må därur kunna se och sluta, om han bör låta bero därvid eller kan med skäl inför Kungl. Maj:t eller dess kollegier sig vidare besvära».

År 1689 gavs en särskild förordning om processen vid rättegångarna i kammar- och kommerskollegiet, kammarrevisionen, storasjö- och lillatullssamt accisrätterna. Vidare tillkom år 1695 en särskild förordning om processen i rättegångssakerna i kammarrätten. Därmed hade en speciell process skapats för vad man skulle kunna kalla de administrativa justitiesakerna. Målen skulle anhängiggöras genom stämning. Den stämde skulle avgiva skriftligt svaromål. Vid de i målet växlade skrifterna skulle alla dokument, som erfordrades för bevisningen, fogas. Muntligt förhör kunde hållas som komplettering till den skriftliga utredningen. Sedan skriftväxlingen slutförts, skulle en relation över saken upprättas och delgivas parterna. Därefter skulle målet föredragas och beslut fattas genom votering. Domarna och resolutionerna skulle skrivas med rubrik och motiveras med klara och tydliga ord.

Det synes sannolikt, att kollegierna, då de på 1720-talet blevo besväransinstanser över landshövdingarna, vid utformningen av praxis för handläggningen av besvärsmål hämtade ledning från de normer, som gällde för rättegång i kollegierna. Det låg även nära till hands att söka förebilder i utsökningsbalkens regler om besvärprocessen i hovrätten och i rättegångsbalkens regler om den skriftliga hovrättsprocessen. Detta gällde givetvis särskilt sådana ärenden, som tidigare handlagts såsom tvistemål vid de allmänna domstolarna och beträffande vilka kollegierna kommo att träda i stället för hovrätterna såsom mellaninstanser under justitierevisionen, sedermera högsta domstolen. Som tidigare nämnts låg det även i ständernas intresse, att förvaltningsmyndigheternas handlande i möjligaste mån blev bundet. Nämda olika omständigheter jämte den traditionella starka känslan för betydelsen av rättens vårdande samverkade alla till en judicialisering av handläggningen av besvärsmål hos kollegierna.

Den grundsats, som återspeglas i domareregeln, att efter ens tal skall ingen dömas, torde tidigt ha ansetts böra vara vägledande även vid handläggningen av förvaltningsärenden. Genom KCirk den 24 oktober 1727 till kollegierna och landshövdingarna föreskrevs, att dessa, då de ämnade göra förfrågningar i ekonomimål, ex officio togo upp ett kronan angående ärende, handlade ett privat ansökningsärende eller besvarade en remiss från överordnad myndighet, alltid skulle utforska om det publika målet rörde någon annans enskilda rätt och om så befanns vara fallet draga försorg om att målet blev kommunicerat med vederbörande och förklaring infordrad.¹ Den sålunda fastslagna *kommunikationsprincipen* inskräptes ytterligare

¹ Riksarkivet. Inrikes- och civilexpeditionens registratur 1727.

genom flera kungliga brev och cirkulär och har alltsedan denna tid framstått såsom en av de mest betydelsefulla förfarandegrundsatserna.¹

I besvärsmål utbildades den praxis, att *utlåtande* regelmässigt skulle inhämtas *från den myndighet som meddelat det överklagade beslutet*. Också denna grundsats har bevarats till våra dagar.

I KF den 12 november 1766 till befrämjande av lagarnas behöriga verkställighet förklarades, att de riksens kollegier, som icke egentligen voro domstolar men likväl ägde skärskåda och avgöra enskildas ansökningar och tvister om varjehanda borgerliga rättigheter, borde äga den till lagskipningen nödiga myndigheten att *förelägga viten* och *fälla böter* för oskickligt skrivande samt tillägga den som saken vinner behörig *kostnadsersättning* av vederparten som saken förlorar.

Under 1800-talet bortföll den egentliga anledningen till brukande av judiciella former i förvaltningsförfarandet, då det stora flertalet ärenden angående enskild rätt överflyttades till de allmänna domstolarna. Överflyttningen blev emellertid icke alldeles fullständig, i det att åtskilliga ärenden trots kraftiga framstötar kvarstannade hos förvaltningsmyndigheterna. Man finner också, att de traditioner, som utbildats i fråga om förvaltningsärendenas handläggning, i stort sett bibehöllos oförändrade under 1800-talet. Vissa grundsatser i rättegångsbalken i 1734 års lag och särskilda regler om administrativ process, som utfärdats eller eljest utbildats under 1700-talet, tjäna i betydande utsträckning sedvanerättsligt som rättesnöre även i våra dagar.

3. Förvaltningsförfarandet i främmande länder

I SOU 1955: 19 s. 16—36 ha de sakkunniga lämnat en allmän översikt över det administrativa rättsskyddets anordning i främmande länders rätt. Endast mera i förbigående har emellertid därvid redogjorts för om och i vad mån förvaltningsförfarandet är rättsligen reglerat och för förekommande lagstiftnings innehåll. En sådan redogörelse får emellertid antagas vara av värde såsom bakgrund till besvärssakkunnigas lagförslag och lämnas därför i det följande.

Förvaltningsförfarandet i *Finland* har bevarat många drag från den tid, då Finland hade gemensam lagstiftning och förvaltning med Sverige. Samtidigt har emellertid naturligtvis åtskilliga särdrag utbildats. I lag den 24 mars 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden ha vissa allmänna regler givits om besvärsförfarandet avseende bl. a. överklagbarhet, instansordning, besvärstid och sättet för anförande av besvär. I lagen återfinnas även regler om besluts verkställbarhet och om skyldighet att vid överklagbara beslut

¹ Delldén. Rättegångssättet i Sverige, s. 159.

foga besvärshänvisning. Beträffande bl. a. högsta förvaltningsdomstolen och länsrätterna är föreskrivet i författningarna rörande dessa domstolar att laga rättegångsordning i tillämpliga delar skall iakttagas. Med laga rättegångsordning åsyftas närmast de allmänna rättegångsprinciper, som kommit till uttryck i rättegångsbalken, d. v. s. RB i 1734 års lag. I lagen den 29 januari 1955 om länsrätt finnas även vissa specialregler om ärendenas behandling hos sådant organ, bl. a. om sättet för ärendenas anhängiggörande, om skyldighet att lämna motpart tillfälle till att avgiva bemötande eller förklaring och att i besvärsmål införskaffa utlåtande från beslutsmyndigheten. Särskilda bestämmelser ha givits om muntligt förhör med part. Länsrätt har vidare tillagts befogenhet att höra vittnen och sakkunniga på ed och part under sanningsförsäkringen.

Några generella regler om förvaltningsförfarandet finnas icke i *Norge*. I en innstilling den 13 mars 1958 har emellertid en kommitté, som tillsatts med uppdrag att utreda spörsmålet om mera betryggande former för den offentliga förvaltningen — förvaltningskomiteen — framlagt förslag till en lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker. Förslaget innehåller regler bl. a. om ojävighet, om handlingars offentlighet, om förvaltningsorganens utredningsplikt, om skyldighet för myndighet att, innan ett beslut meddelas, underrätta sakägaren om saken och bereda honom tillfälle att yttra sig, om beslut, dess motivering och delgivning m. m. samt om administrativ klagan. I särskilda avsnitt föreslås även regler om administrativa allmänna föreskrifter och om talan vid allmän domstol angående ett förvaltningsavgörande.

Förvaltningsförfarandet i *Danmark* saknar likaså generella regler. Vissa grundsatser angående förfarandet iakttagas, åtminstone hos de mera kvalificerade administrativa klagoinstanserna, t. ex. beträffande myndighets utredningsplikt och skyldighet att lämna sakägare tillfälle till yttrande, men grundsatsernas räckvidd synes mycket oklar.

Ej heller i *Förbundsrepubliken Tyskland* har någon generell författningsmässig reglering av förvaltningsförfarandet kommit till stånd vare sig i de enskilda staterna eller på det federala planet. Förvaltningsdomstolarna, som räknas till domstolssektorn, ha däremot själfvallet sin process författningsreglerad. Nämnas bör dock att för Nordrhein—Westfalen finnes en lag av den 23 juli 1957 betecknad Erstes Gesetz zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung, vari bl. a. regler givits om beslutsförfarandet (»das Beschlussverfahren») att tillämpas av kollegiala myndigheter vid handhavandet av vissa bestämda i författning angivna uppgifter.

Genom domstolskontrollen över förvaltningen har emellertid vissa allmänna grundsatser utbildats för förvaltningsförfarandet, vilkas åsidosättande medföra förvaltningsaktens ogiltigförklaring vid överklagande. Sålunda kräves t. ex. att den beslutande skall vara ojävig och att den beslutande myndigheten skall lämna sakägare tillfälle till yttrande, »rechtliches Ge-

hör», innan saken avgöres. En allmänt erkänd grundsats är även den att förvaltningsmyndigheterna skola motivera sina beslut, om besluten innebära att sökande icke erhållit bifall till sina yrkanden eller att en sakägares invändningar icke tillgodosetts. Det framhålles i doktrinen ofta även såsom en grundläggande princip, att en förvaltningsakt skall grundas å en så fullständig utredning som möjligt (den materiella sanningens princip) och att ansvaret för utredningen åvilar den beslutande myndigheten (officialprincipen).

Läget i *Frankrike* är i princip ej olik det i *Tyskland*. Generell legal reglering av förvaltningsförfarandet saknas men genom de formkrav, som den högsta förvaltningsdomstolen, Conseil d'Etat, hävdar beträffande förvaltningsakterna, gälla i praktiken reflexvis vissa allmänna grundsatser för förfarandet. Utvecklingen av sådana grundsatser synes emellertid icke ha hunnit lika långt som i *Tyskland*. Det erkännes sålunda t. ex. visserligen, att sakägare har »les droits de la défense» men denna förmån begränsas till fall, då fråga är om ingrepp i personlig eller ekonomisk integritet, och sträcker sig alltså icke lika långt som rätten till »rechtliches Gehör». En förutsättning för effektiv legalitetskontroll av förvaltningsakterna är, i synnerhet i sådana fall, då akterna äro resultat av skönsmässiga överväganden, att de äro motiverade. En tendens kan därför urskiljas hos Conseil d'Etat att av förvaltningsmyndigheterna kräva att de motivera sina avgöranden.

Den franska ordningen har i stor utsträckning tjänat som förebild för förvaltningssystemens uppbyggnad i *Belgien*, *Nederländerna* och *Italien*. Rättsläget i fråga om förvaltningsförfarandet är i stort sett detsamma i dessa länder som i *Frankrike*. Flera förslag till en lag om förvaltningsförfarandet ha emellertid sett dagen i *Italien* men ännu ej resulterat i lagstiftning. Även i *Belgien* och *Nederländerna* ha lagstiftningsförslag rörande förvaltningsförfarandet framlagts men ännu icke realiserats.

Utförligt har förvaltningsförfarandet blivt reglerat i Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz den 23 maj 1950 i *Österrike*, som ersatt en tidigare lag i ämnet från 1925, samt i lagar, inspirerade av det österrikiska förordet, i Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Jugoslavien. Den österrikiska lagen, som i princip gäller för hela statsförvaltningen, innehåller 80 paragrafer fördelade på fem huvudavsnitt: allmänna bestämmelser, utredningsförfarandet, beslut, rättsskydd och kostnader. Bland de allmänna bestämmelserna återfinnas regler om myndigheterna och deras behörighet, om jäv, om parterna och deras företrädare, om inlagor, om anteckningar om muntliga uppgifter, om parts rätt till aktinsyn, om förelägganden och kallelser samt om delgivning, frister och tvångsmedel under förfarandet. I fråga om utredningsförfarandet finnas bestämmelser om parts rättigheter, om muntlig förhandling och om bevisningen. Avsnittet om beslut innehåller stadganden bl. a. om tiden för besluts meddelande och om besluts motive-

ring. Avsnittet om rättsskydd upptager föreskrifter om de olika rättsmedel som stå till buds. I kostnadsavsnittet slutligen finnas regler om parternas och myndigheternas kostnader och fördelningen därav.

Synnerligen utförligt synes förvaltningsförfarandet ha blivit reglerat i *Jugoslavien* genom lag den 19 december 1956 om det administrativa förfarandet i allmänhet. Lagen innehåller icke mindre än 303 artiklar. I dess första kapitel fastställas elva grundläggande principer bl. a. legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, den materiella sanningens princip, den fria bevisprövningens princip, principen »audi alteram partem» (kommunikationsprincipen) och principen om förfarandets ekonomi (snabbhet och billighet). I följande kapitel regleras partsbehörighet, anhängiggörande, utredning, beslut, administrativ klagan m. m. Även *Tjeckoslovakien* har en lag om förvaltningsförfarandet av sent datum, den 24 juni 1960. I lagen återfinnas liksom i den jugoslaviska lagen regler som giva uttryck för den materiella sanningens princip, principen om parts rätt att taga del i ärendets utredning och principen om förfarandets billighet m. m.

Efter förebild bl. a. av en föregångare till nyssnämnda tjeckoslovakiska lag utfärdades år 1957 i *Ungern* en lag innehållande allmänna regler för förvaltningsförfarandet. I *Polen* har 1928 års lag om förvaltningsförfarandet ersatts av en ny lag i ämnet den 14 juni 1960.

I *Spanien* utfärdades den 31 juli 1957 ley de procedimiento administrativo, som utförligt reglerar förvaltningsförfarandet. I lagen återfinnas regler bl. a. om jäv, om parts- och processbehörighet, om utredningen och parts medverkan däri, om besluts form, innehåll och verkan samt om klagomöjligheter.

Portugal har en Código Administrativo av den 31 december 1940, som reglerar den administrativa organisationen, myndigheternas kompetens, formerna för besluts fattande, tjänstemännens rättsliga ställning och processen inför förvaltningsdomstolarna. Regler om det egentliga förvaltningsförfarandet saknas emellertid i denna lag.

Slutligen må nämnas att förslag framlagts i *Schweiz* om införande av en federal lag om förvaltningsförfarandet. På det kantonala planet finnas redan lagar i ämnet.

Anglosachsisk rätt är i åtskilliga hänseenden särpräglad. Mot bakgrund av det rättssystematiska betraktelsesättet i *England* är det naturligt att någon generell legal reglering av förvaltningsförfarandet icke förefinnes. Också i *England* har emellertid genom domstolskontrollen, vilken äger rum genom de allmänna domstolarna, skapats vissa allmänna riktlinjer för förvaltningsförfarandet, »the rules of natural justice». Reglerna om naturlig rättvisa innebära, att den beslutande skall vara ojävig, att ingen skall berövas något utan att ha fått tillfälle till försvar, att intet beslut angående enskild rätt skall få fattas utan att saken blivit grundligt utredd samt att beslut, som länder

enskild till men, skall vara motiverat. Grundsatserna utbildades ursprungligen av the Court of King's Bench vid kontrollen av underdomstolarna men ha sedermera i det väsentliga ansetts tillämpliga även för rättsligt betonad verksamhet hos förvaltningsmyndigheter, i synnerhet för »the administrative tribunals» (nämnder och råd av mera kvalificerat slag), då de handlägga ärenden angående enskild.

Enligt *Amerikas Förenta Staters* konstitution kan en medborgare berövas livet, friheten eller egendom blott genom »a due process of law», varmed förstås ett kontradiktoriskt, rättvist och i princip offentligt förfarande, lett av opartiskt organ. Principen om »due process» anses tillämplig icke blott å domstolarna utan även å förvaltningsmyndigheter, då de handlägga ärenden angående den personliga och ekonomiska integriteten. Rätten till »notice and hearing» har betecknats såsom »fundamentals of fair play».

I en federal lag, Administrative Procedure Act, av den 11 juni 1946 ha bestämmelser givits icke blott om domstolskontrollen över förvaltningen genom de allmänna domstolarna utan även och framför allt om själva förvaltningsförfarandet. Beträffande det egentliga förvaltningsförfarandet återfinnas i lagen dels vissa allmänna regler, dels ock vissa regler för de fall, då enligt särskilt stadgande beslut icke må fattas utan att parten beretts tillfälle till förhandling inför myndigheten (agency hearing).

Bland de allmänna reglerna kunna nämnas regler om rätt att anlita biträde vid personlig inställelse inför myndighet, om myndigheternas utredningsbefogenheter och om skyldighet för myndigheterna att omedelbart delgiva avslagsbeslut.

För handläggningen av sådana ärenden, där hearing skall hållas, om parten det begär — i regel ärenden rörande den personliga och ekonomiska integriteten — har skapats en intern funktionsfördelning enligt vilken uppgiften att undersöka och taga initiativ (investigate and prosecute), å ena, och uppgiften att meddela beslut (make decision), å andra sidan, skall vila på olika tjänstemän. Det föreskrives vidare, att den beslutande myndigheten skall lämna part tillfälle att taga del av och ställning till fakta, argument, erbjudande av uppgörelse och invändningar, i den mån tiden, förfarandets karaktär och det allmänna intresset det tillåter. Intet beslut får fattas, innan parterna givits tillfälle att framställa yrkanden om det ifrågasatta beslutets innehåll, göra invändningar mot motparters yrkanden och ange skäl för yrkanden och invändningar. I den mån uppgörelse icke kan träffas, skall myndigheten bereda part tillfälle till hearing. Reglerna om hearing äro tämligen utförliga och behandla förhandlingsledningen, bevisningen och protokollet. Stränga regler ha vidare uppställts i fråga om besluts innehåll med avseende å tydlighet och motivering.

4. Allmänna synpunkter på lagstiftningsuppgiften

Omläggning av utredningsarbetet

Enligt de ursprungliga direktiven för besvärssakkunniga skulle de sakkunniga i första hand utarbeta förslag till regler om besvärsförfarandet och vad därmed ägde samband. Riktlinjer för en sådan lagstiftning angavos ock i principbetänkandet (SOU 1955: 19 s. 73 ff). De sakkunniga upptogo emellertid, såsom antytts i redogörelsen ovan för de sakkunnigas utredningsuppdrag, i detta betänkande (s. 101) även till övervägande, huruvida det kunde sägas, att man i allo förfarit rationellt, då utredningsuppdraget begränsats till besvärsförfarandet. De sakkunniga (hrr Herlitz och Björkholm) framhöllo därvid, att skäl av vikt visserligen kunde anföras för en uppfattning att sättet för ärendenas behandling i första instans stode i sådant sammanhang med besvärsinstitutet, att en reglering av detsamma vore påkallad i omedelbart samband med en lagstiftning om besvär. Till förmån för en begränsning till besvärsförfarandet talade dock enligt de sakkunniga bl. a., att detta vore lättare att överblicka än förvaltningsförfarandet i sin helhet och att strävandena att genomföra likformighet där mötte mindre betänkligheter än på andra områden. För en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet skulle stora svårigheter — med hänsyn till förvaltningens mångskiftande beskaffenhet — möta redan vid bedömandet, vilka områden av förvaltningen denna lagstiftning borde överspanna. Vanskligheter skulle uppkomma vid den efterföljande översynen av specialförfattningarna och lagstiftningens genomförande kunde förväntas bli i hög grad fördröjt. De sakkunniga uttalade även en förmodan, att en lagstiftning om besvärsförfarandet skulle komma att påverka även förvaltningsförfarandet i övrigt. De sakkunniga räknade emellertid med att frågan om en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet skulle upptagas, sedan lagstiftningen om besvär bragts till fullbordan. Enligt de sakkunnigas dåvarande mening förelågo sålunda fullgoda skäl att såsom en första etapp utarbeta en lagstiftning om besvärsförfarandet utan att samtidigt allmänna regler föreslogos angående handläggning av ärenden i första instans.

En av de sakkunniga (hr Åkesson) anmälde emellertid, såsom i korthet nämnts ovan i redogörelsen för utredningsuppdraget, i ett vid principbetänkandet fogat särskilt yttrande avvikande mening och framhöll bl. a., att de många för ifrågavarande områden gemensamma problemställningarna närmast innefattade ett vägande skäl för en samlad översyn av förvaltningsförfarandet i dess helhet. Det förefölle näppeligen särskilt ändamålsenligt att vid ett reformarbete av detta slag börja uppifrån i stället för från grunden; det syntes icke vara verksamhetsformerna i de högre instanserna som i första hand krävde översyn. Det vore så mycket mera angeläget att här primärt uppmärksamma den första instansens reformproblem som verksamheten i denna vore av grundläggande betydelse för det totala resul-

tatet av förvaltningsarbetet; vad som gjordes eller underlättes i första instans bleve i praktiken i huvudsak bestående.

Till de sakkunnigas ståndpunkt anslöto sig vid remissbehandlingen av principbetänkandet regeringsrättens flesta ledamöter (Lundevall, Hjärne, Kuylensstierna, Eklund, Eckerberg, Lorichs, Thelander, Jarnerup, Klacken- berg, Öhman och Hedfeldt), generaltullstyrelsen, skolöverstyrelsen, kam- markollegiet, statens biltrafiknämnd, länsstyrelserna i Södermanlands och Jämtlands län, patent- och registreringsverket, domkapitlet i Härnösand, svenska landstingsförbundet, svenska landskommunernas förbund och Sve- riges advokatsamfund, det senare dock med den reservationen, att utrednings- arbetet borde omfatta även förfarandet i första instans hos myndighet, som eljest fungerade som besvärinstans. I åtskilliga av nämnda yttranden under- ströks emellertid, att en allmän reglering av förvaltningsförfarandet på längre sikt vore önskvärd. I yttranden av justitiekanslersämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge och försvarets civilförvaltning framhölls, att beak- tansvärda skäl anförts för båda ståndpunkterna men att en utvidgning av ut- redningen att omfatta förvaltningsförfarandet kunde befaras fördröja utred- ningsarbetet i så hög grad, att en sådan utvidgning fördenskull inte borde ske.

På reservantens sida ställde sig ett regeringsråd (Quensel), kammarrät- ten, kommerskollegium, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Krono- bergs, Stockholms och Värmlands län, poliskollegiet i Stockholms stad och svenska stadsförbundet. I yttrandena framhölls bl. a., att handläggningen i första instans bleve grundläggande för hela förfarandet och att en översyn av verksamhetsformerna där vore ur rättssäkerhetssynpunkt angelägnare än en reglering av besvär förfarandet.

Efter överbägende av vad i principbetänkandet och remissyttrandena an- förts meddelade Kungl. Maj:t som ovan (s. 52) nämnts nya direktiv, enligt vilka de sakkunniga hade att i huvudsak begränsa sin utredning till besvär- institutet och vad därmed sammanhänger, därvid de sakkunniga dock borde överbäga, om det vore möjligt att i viss utsträckning tillmötesgå önskemålen om en reglering av förfarandet i första instans utan att arbetet fördenskull behövde bli alltför mycket försenat. För besvärssakkunniga blev det i enlig- het härmed en första uppgift, då utredningsarbetet återupptogs, att bilda sig en uppfattning om vilka regler som kunde tänkas vara erforderliga beträff- ande handläggningen av förvaltningsärenden i första instans. Endast här- igenom kunde underlag erhållas för en bedömning av huruvida och i vad mån utredningsarbetet lämpligen kunde inriktas på framläggande av för- slag även till sådana regler. Vid sina överbägenden funno de sakkunniga, att de bestämmelser, som erfordras beträffande förfarandet i första instans, en- kannerligen i fråga om ärendes utredning och avgörande, i huvudsak ägde

motsvarighet i föreskrifter, vilka de sakkunniga tidigare utformat för besvärshöjningen. Vissa regler om beslut i första instans och deras delgivning hade de sakkunniga vidare redan under det föregående utredningsarbetet förberett. Det befanns under sådana omständigheter, att jämförelsevis få stadganden skulle behöva utarbetas, som voro nya i den meningen att de helt saknade motsvarighet i det tidigare upprättade utkastet till en lag om besvärshöjningen. Det merarbete, som skulle ligga däri att höjningsfrågorna betraktades icke blott ur besvärshöjningens utan även ur första instansens synvinkel, ansågs icke behöva bli av den omfattning att någon mera betydande tidsförlust skulle vållas av en omläggning av utredningsarbetet till att omfatta även första instans. Bedömningen utföll i stort sett lika, antingen man nöjde sig med en partiell reglering av höjningen i första instans eller toge steget fullt ut till en fullständig reglering av detsamma. De sakkunniga ansågo det under sådana förhållanden bäst överensstämmande med direktivens anda, att arbetet inriktades på framläggande av ett förslag till en *lag om höjningen i såväl första instans som i besvärshöjning*, och valde därför denna lösning.

De sakkunniga ha i denna del även haft samråd med författningsutredningen, från vars sida önskemål uttalats om tillkomsten av en allmän höjningslagstiftning för höjningen. Utredningen har ock i sitt förslag till grundlag (SOU 1963: 16, se 4 kap. 10 §) intagit en regel om att grundläggande bestämmelser om höjningsförfarandet skola givas i lag. Antages utredningens grundlagsförslag i denna del, kommer sålunda lagstiftning av den art, som besvärshöjningens ansett sig böra förbereda, att erfordras som följdlagslagstiftning till regeringsformen.

Besvärshöjningens framlägga som resultat av sitt arbete förslag till *lag om höjningsförfarandet* jämte vissa härmed sammanhängande författningsförslag. Av skäl, som komma att anföras nedan, ha de sakkunniga däremot icke upprättat förslag till den följdlagslagstiftning, som en lag om höjningsförfarandet i sin tur kommer att kräva.

Rättssäkerheten som ändamål för en lag om höjningsförfarandet

Då allmänna riktlinjer skola uppdragas för en lag om höjningsförfarandet, träder kravet på rättssäkerhet i förgrunden. Genom den höjningsrättsliga lagstiftningen erhålla myndigheterna befogenheter att befalla över de enskilda medborgarna och taga deras tjänster och egendom i anspråk till förmån för det allmänna bästa. Det uppdrages emellertid även åt myndigheterna att avhjälpa enskilda medborgares nöd och att med ekonomiska och andra medel främja olika enskilda intressen. Det är av största vikt att *avgörandena* i ärenden angående tillämpning av sådan lagstiftning som nu sagts stå i god överensstämmelse med gällande rätt — att de bli *materiellt riktiga*. Medborgarna måste resa anspråk härpå i de mera utvecklade samhällen, där rättssäkerhetskravet naturligen sträcker sig längre

än till rent elementära garantier mot maktmissbruk och godtycke från myndigheternas sida. Det måste för svenskt vidkommande även hållas i minnet, att förvaltningen ej står under de allmänna domstolarnas kontroll. Avsaknaden av den rättssäkerhetsgaranti, som tillgången till sådan kontroll innebär, föranleder att särskild vikt i stället måste fästas vid förvaltningsförfarandets uppbyggnad. Det gäller att i möjligaste mån bygga in garantierna för rättssäkerheten direkt i förfarandet.

Strävan efter standardhöjning gör sig i dagens samhälle gällande i rättssäkerhetshänseende lika väl som i andra avseenden. Genom rättegångsreformen förstärktes garantierna för materiellt riktiga avgöranden i rättegång i betydande mån. Förvaltningsförfarandet står härnäst i tur. Krav resas nu på förbättring och utbyggnad av de anordningar, som positivt bidra till att myndigheternas verksamhet leder till materiellt riktiga resultat. Rättssäkerhet i denna vidare mening utgör målet för vad som brukar betecknas som preventivt rättsskydd. Till de faktorer vilka äro av betydelse för detta rättsskydd, höra bl. a. behörighetskraven å förvaltningspersonalen, dennas ansvarsställning och kontrollen över personalen genom överordnade eller fristående organ. Att resultatet av en verksamhet tillika i hög grad är beroende av den ordning, i vilken förvaltningsärendena handläggas ligger emellertid i öppen dag. Handläggningsordningen är därför av central betydelse för det preventiva rättsskyddet. För besvärssakkunniga har det framstått som en huvuduppgift att utforma reglerna i en lag om förvaltningsförfarandet så att de giva verklig trygghet för att de avgöranden, som träffas i förvaltningsärenden, bliva materiellt riktiga.

Författningsutredningens förslag, att genom stadgande i grundlag garanti skall skapas för en lagbestämd ordning för handläggning av förvaltningsärenden angående enskilda, vittnar i sin mån om den stora betydelse i rättssäkerhetshänseende, som i våra dagar fästes vid förvaltningsförfarandet. Att detta tilldrager sig sådan uppmärksamhet beror givetvis i första hand på den offentliga förvaltningens växande betydelse för de enskilda medborgarna på allt flera av den mänskliga verksamhetens områden. Men förklaringen torde även vara att söka däri, att den respekt för den enskilda människan, som kännetecknar ett demokratiskt statsskick, föranleder ökat aktgivande på den enskilde medborgarens ställning i förhållande till det allmänna och dess organ. Den enskilde medborgaren anses enligt ledande demokratiska idéer böra ha rätt till ett *hänsynsfullt och korrekt bemötande* från myndigheternas sida. Ett lagfästande av grundläggande regler, som trygga en sådan ordning, utgör ett betydelsefullt led i strävandena att stärka den enskilde medborgarens ställning. Även denna sida av rättssäkerheten är värd att noga beakta vid utformningen av en lag om förvaltningsförfarandet.

Förbättrade rättssäkerhetsgarantier av nu angiven art erhållas emellertid icke helt kostnadsfritt. Som bekant ledde rättegångsreformen på sin tid till *kostnadsökningar* såväl för det allmänna som för de enskilda rättssökande.

En utbyggnad av förvaltningsförfarandet kan antagas i viss mån få liknande följder. Skärpas kraven på myndigheterna i fråga om utredning, beslutens utformning m. m. och på de enskilda parterna med avseende å deras medverkan, fordras större insatser av olika slag. Därmed stiga också kostnaderna. Besvärssakkunnigas förslag är emellertid ej jämförligt med rättegångsreformen. Det är ej av så genomgripande beskaffenhet som denna utan kan närmast beskrivas som ett lagfästade och en försiktig utbyggnad av gällande ordning. Kostnadsökningarna torde därför bli begränsade. Säkra hållpunkter för en uppskattning i pengar saknas. Några mera preciserade beräkningar torde ej heller erfordras. Ökad rättssäkerhet i förvaltningen är ett samhällsvärde, för vars skull det allmänna måste vara berett till åtminstone sådana smärre ekonomiska uppoffringar, om vilka det kan bli fråga. I ett samhälle med stigande välstånd kan knappast en måttlig kostnadsökning betraktas som allvarligt hinder för en standardhöjande reform av förvaltningsförfarandet. Vad gäller enskild parts kostnadssituation torde denna böra beaktas såtillvida som att han, därest hans medverkan vid utredningen i ett förvaltningsärende vållar honom kostnader över hövan, skall kunna erhålla viss ersättning av allmänna medel.

Rättssäkerheten i förvaltningen har emellertid icke blott en preventiv utan även en korrektiv sida. Hur förnämliga anordningar, som än vidtagas till stärkande av det preventiva rättsskyddet, kan dock aldrig undvikas, att oriktiga avgöranden trots allt emellanåt träffas. I den mån så blir fallet, är det angeläget, att betryggande *möjligheter* finnas att *vinna rättelse*. Även härutinnan har en lag om förvaltningsförfarandet en viktig uppgift att fylla genom att giva bestämmelser om rättsmedel. Besvärssakkunniga ha ansett sig böra fästa stor vikt vid att utforma sådana rättelsemöjligheter, att förekommande rättelsebehov bli i möjligaste mån tillgodosedda.

Likformigheten som riktmärke för den blivande lagstiftningen

Enligt de direktiv, som ursprungligen meddelades besvärssakkunniga, skulle de sakkunniga söka utforma mera enhetliga förfarandebestämmelser, dock endast i fråga om besvär och vad därmed sammanhänge. Ett för i princip hela förvaltningen likformigt besvär förfarande skulle eftersträvas. Även för en lagstiftning rörande förvaltningsförfarandet i dess helhet — i såväl första instans som besvärinstans — blir det en huvuduppgift att skapa likformighet i handläggningshänseende så långt det är ändamålsenligt. Lika förfarandefrågor böra i princip behandlas lika var de än förekomma. Strävan efter likformighet får dock ej drivas därhän att denna blir ett självändamål. Kravet å likformighet måste träda tillbaka, där avvikelser påkallas av berättigade sakliga eller funktionella skäl. Särskild uppmärksamhet tilldrager sig vid funktionella bedömningar den inom statsförvaltningen pågående rationaliseringsverksamheten, som bl. a. tager sikte på att klarlägga, under

vilka former en förvaltningsuppgift kan lösas på enklaste, billigaste och mest arbetsbesparande sätt.

Begränsning till handläggning av ärenden

Inom den offentliga förvaltningen kunna två huvudformer av verksamhet urskiljas. Den ena består av *handläggning och avgörande av ärenden* och den andra av *faktiskt handlande*. Sistnämnda huvudform dominerar inom sådana förvaltningsgrenar som undervisning, sjukvård, fångvård, vägbyg-gande, skogsvård, statistikväsende och forskning. Myndigheters faktiska handlande skulle väl kunna räknas till förvaltningsförfarandet i vidare me-ning men ligger enligt de sakkunnigas direktiv vid sidan av förevarande lagstiftningsuppgift. Denna tager i stället sikte på den andra huvudformen av förvaltningsverksamhet, den som består av handläggning och avgörande av ärenden. Det förtjänar framhållas, att någon skarp skiljelinje ej går mellan faktiskt handlande och avgörande av ärende såtillvida som att i fråga om de s. k. konkludenta handlingarna beslut och handlande äro ett. Detta förhållande synes dock ej ägnat vålla några svårigheter vid bedömningen av vad som är att uppfatta som ett ärende. Ej heller i övrigt torde någon tvekan behöva uppkomma härvidlag. Att hållandet av en lektion i en skola eller utförandet av en kirurgisk operation icke är att betrakta som ett ärende är lika klart som att disciplinär bestraffning av en elev eller en patients debitering för sjukhusvård utgöra ärenden.

Ärenden kunna angå individuella saker eller frågor av generellt intresse. Vid avgörandet kunna myndigheterna äga en allt efter tillämplig materiell lagstiftnings innehåll större eller mindre grad av handlingsfrihet. Besluten utöva rättsverkningar, om och i den mån den materiella lagstiftningen det medger.

Utländsk lagstiftning om förvaltningsförfarandet har ofta begränsats att gälla blott för handläggning av ärenden, vilka avgöras medelst förvaltnings-akter, varmed förstås *beslut, vilka utöva rättsliga verkningar*. En motsva-rande begränsning har övervägts för förevarande lagstiftnings del. Den skulle närmast innebära, att ärenden angående meddelande av upplysningar, avgivande av yttranden och förslag, lämnande av råd och anvisningar samt anmodanden av oförbindande slag m. m. skulle avskiljas. Enligt de sak-kunnigas mening är det emellertid av så stort värde att ordnade, enhetliga former iakttagas även i dylika ärenden, att dessa icke böra undantagas från lagstiftning i förevarande sammanhang. I princip synas samma handlägg-ningsregler böra gälla i dessa ärenden som i ärenden, vilka avgöras genom sådana beslut, till vilka bestämda verkningar knutits i lag eller annan för-fattning.

Begränsning till partsärenden

Ärenden angå i allmänhet även andra än det beslutande organet självt, såsom enskilda fysiska eller juridiska personer, kommuner och statliga eller kommunala myndigheter. Även *rent interna ärenden* förekomma emellertid, vilka ej röra andra än det beslutande organet självt, t. ex. ärenden om arbetets fördelning och utförande hos det beslutande organet och om meddelande av tjänsteföreskrifter. Visst behov av vägledande normer för dylika interna ärendens handläggning och avgörande föreligger obestriddligen. Sådana finnas ock i viss omfattning redan meddelade i AVS, instruktioner, arbetsordningar m. m. Att i en och samma författning uppställa till likformighet i handläggningshänseende syftande regler för både rent interna ärenden och ärenden, vilka angå andra än det beslutande organet, låter sig emellertid ej med fördel göra. Utredningsdirektiven giva ej heller anvisning på en sådan dubbelverkande lagstiftning. Enligt dessa skall fastmera en till den senare ärendegruppen begränsad lagstiftning utarbetas. Ärendena ha här benämnts *partsärenden* med hänsyn till att någon däri kan föra talan som part.

Administrativa partsärenden contra rättegångsmål

Övervägandena i det föregående ha lett fram till att det är förvaltningsverksamhet bestående av handläggning av partsärenden, som bör bliva föremål för reglering i en blivande lag om förvaltningsförfarandet. Partsärendebegreppet såsom det ovan definierats omfattar emellertid rent faktiskt även tviste- och brottmål samt andra mål och ärenden, vilka traditionellt hänföras till den dömande verksamheten. Då uppenbarligen reglerna om handläggningen av dessa mål och ärenden ej höra hemma i en lag om förvaltningsförfarandet, erfordras en ytterligare bestämning av de ärenden, å vilkas handläggning en lag om förvaltningsförfarandet bör äga tillämpning.

Enligt andra länders konstitutionella system drages vanligen en skarp principiell skiljelinje mellan den av landets politiska ledning dirigerade, främst av lämplighetssynpunkter inspirerade förvaltande verksamheten och den av oavhängiga domstolar handhavda dömande verksamheten. Vanligen finnes möjlighet till domstolskontroll i vad gäller de rent rättsliga momenten i förvaltningens avgöranden. I vårt land har någon liknande skiljelinje aldrig dragits mellan förvaltning och dömande. Ej heller har den förvaltande verksamheten ställts under den dömandes kontroll. I stället tillämpas den ordningen att behandlingen av partsärenden inom förvaltningen och domstolsväsendet sker efter i princip likartade grunder och under samma ansvar för de beslutande. I båda fallen är sakprövningen lagbunden och utrymme kan finnas för fritt skön såväl inom ramen för de allmänna domstolarnas rättstillämpning som under förvaltningsmyndigheternas förvaltningsutövning. Dock erbjuder sig i praktiken en betydligt större frihet att anlägga lämplighetssynpunkter under förvaltningsutövningen än under

dömandet. Skillnaden är emellertid, då det gäller behandlingen av partsärenden, ej så utpräglad att förvaltande och dömande verksamhet kunna sägas framstå som artskilda. Fråga blir snarare om en gradskillnad.

Mot bakgrund av vad nu sagts låter det sig knappast göra att finna några bestämda, på verksamhetens art byggande kriterier, med vilkas hjälp den dömande verksamhetens partsärenden kunna avskiljas från förvaltningsverksamhetens. Man hänvisas i stället till att taga fasta på formella kriterier.

För rättsskipningen vid de allmänna domstolarna har utbildats ett särskilt för avgörande av tvister mellan enskilda och för lagföring av lagöverträdare avpassat förfarande benämnt rättegång. I denna ordning handlägges den stora massan av partsärenden i deras dömande verksamhet. Föreskrift om handläggning i rättegång torde därför utgöra ett ändamålsenligt formellt kriterium, till vilket man kan anknyta, då det gäller att avgränsa förvaltningsverksamhetens partsärenden från den nyss nämnda dömande verksamhetens.

Självfallet bör rättegång i tviste- och brottmål framgent liksom hittills regleras av RB. En lag om förvaltningsförfarandet måste utformas under hänsynstagande härtill. Icke blott i tviste- och brottmål hos de allmänna domstolarna utan även i åtskilliga specialmål hos sådana särskilda domstolar som vattendomstolar, expropriationsdomstolar, ägodelningsrätter och arbetsdomstolen äger den rättsskipande verksamheten karaktär av rättegång. I vederbörande författningar talas sålunda om rättegång i vatten-, expropriations- respektive jorddelningsmål samt om rättegång vid arbetsdomstolen. Även dylika rättegångsmål böra falla utanför en lag om förvaltningsförfarandet.

För mål om lagsökning och betalningsföreläggande hos de allmänna underätterna har föreskrivits en summarisk handläggningsordning att tillämpas i normala fall med möjlighet att få målen hänskjutna till rättegång. Motsvarande har stadgats i fråga om konkursdomares handläggning av konkursansökningsmål. Ej heller beträffande mål, vilka skola handläggas i dylik med rättegång nära förbunden ordning, synes på allvar kunna övervägas att inordna förfarandet under en lag om förvaltningsförfarandet. Till övriga hos domstolar förekommande ärenden återkomma de sakkunniga (s. 91).

Hittills redovisade överbäganden ha lett fram till att lagen om förvaltningsförfarandet i princip skall normera handläggningen av alla mål och ärenden hos myndighet — domstol eller förvaltningsmyndighet — i vilka någon uppträder eller i vart fall kan uppträda som part och för vilka handläggning i rättegång eller därmed förbunden ordning ej stadgats. Med en sådan uppläggning erhålles i förfarandehänseende en uppdelning av alla partsärenden i å ena sidan *administrativa partsärenden* och å andra sidan *rättegångsmål*. Förverkligas denna besvärssakkunnigas tanke, komma i

framtiden två grundläggande lagverk att finnas på förfarandelagstiftningens område, en balk för rättegångsmål samt en däremot svarande författning för administrativa partsärenden. Att härutöver såväl för vissa rättegångsmål som för grupper av administrativa partsärenden kommer att erfordras särslagstiftning med avvikande eller kompletterande regler ligger i öppen dag.

Beskrivning av de administrativa partsärendena

Bland de administrativa partsärendena återfinnas ärenden av den mest skiftande beskaffenhet och betydelse. Mångfalden och heterogeniteten faller särskilt i ögonen vid betraktande av förstainstansorganens förvaltningsuppgifter. Här förekomma icke blott åligganden avseende ensidig myndighetsutövning utan även uppgifter, som skola lösas på mer eller mindre avtalsliknande vägar genom beslut, som mången gång närmast äro att anse som partsbesked från det allmänna. Förvaltningsmyndigheterna uppträda såväl bjudande och befallande som hjälpende och stödjande. Rena serviceuppgifter åvila ibland myndigheterna. Än meddela de förbud och uppställa krav av olika slag, än lämna de tillstånd, koncessioner, legitimationer och auktorisationer. De flesta partsärenden angå utanför myndigheten stående enskilda. Bland partsärendena finnas emellertid även ärenden, vilka förutom myndigheten själv angå blott någon av dess tjänstemän, t. ex. avlöningsärenden och disciplinärenden. Åskilliga partsärenden äro enkla förvaltningsbestyr, medan andra äro av största betydelse för det allmänna eller för enskild. Förvaltningsuppgifterna regleras i ett otal författningar av skiftande valör: grundlagar, lagar, förordningar tillkomma med eller utan riksdagens medverkan, kungörelser, brev, cirkulär och myndighetsföreskrifter.

Tillämpningsområdet för en lagstiftning om förfarandet i administrativa partsärenden är icke i allo på förhand givet. Särskilda överväganden erfordras med hänsyn till ärendenas växlande beskaffenhet och betydelse. Även det förhållandet att de organ, som handlägga ärendena, äro av skilda typer kräver beaktande.

Begränsningar med hänsyn till ärendenas beskaffenhet och betydelse

I den allmänna debatten har ifrågasatts, huruvida det är lämpligt eller ens möjligt att utforma en lag med sikte på generell tillämpning å förvaltningsärenden i allmänhet. Tillämpningsområdet borde, har det sagts, begränsas till vissa från rättssäkerhetssynpunkt särskilt betydelsefulla ärenden, där ett mera processliknande förfarande framstår som eftersträfvansvärt.

De sakkunniga äro medvetna om att åtskilliga skäl kunna anföras mot att en lag om förvaltningsförfarandet uppbygges för tillämpning i alla slag av administrativa partsärenden. Fara föreligger bl. a. för att de enskilda bestämmelserna i en sådan lag, för att kunna givas generell giltighet, få tämligen urvattnat innehåll och härigenom icke erbjuda de garantier i fråga om rättssäkerhet, effektivitet och allmän ändamålsenlighet, som anses erforderliga i ärenden av större rättslig betydelse. Å andra sidan möter risken

att bestämmelserna visa sig onödigt omständliga för ärenden av enklare beskaffenhet.

En begränsning av tillämpningsområdet till vissa väl avgränsade, mera likartade ärendegrupper skulle visserligen öka möjligheterna att utforma fasta och entydiga normer. De sakkunniga ha emellertid vid sina undersökningar funnit, att det även inom ramen för en lagstiftning med generell tillämpning i stort sett låter sig göra att skapa de garantier, vilka normalt krävas för en trygg och ändamålsenlig handläggning. I den mån garantier härutöver erfordras, kunna handlägningsreglerna lämpligen utbyggas med hjälp av speciallagstiftning. Sådan utbyggnad torde för övrigt icke kunna undvaras för vissa ärendegrupper, t. ex. för taxeringsärendena, upphandlingsärenden och ärenden om administrativa frihetsberövanden, hur strängt tillämpningsområdet än begränsas.

Mot en begränsning av tillämpningsområdet till vissa ärendegrupper talar även den omständigheten att själva urvalet innebär ett svårt tekniskt problem. Av större betydelse är emellertid att, om lagen om förvaltningsförfarandet gives generell tillämpning, avgörande fördelar vinnas just därigenom. De sakkunniga ha redan givit till känna som sin mening, att det ligger ett väsentligt värde däri att förvaltningen verkar under enhetliga former. De fördelar, som ligga i stabilitet och likformighet inom förvaltningen i dess helhet, måste anses mer än väl uppväga vad som till äventyrs går förlorat genom att bestämmelserna på enskilda punkter ej alltid kunna göras lika fasta och utmejslade som eljest måhända varit möjligt. De måste även anses rättfärdiga en formalisering av förfarandet i rutin- och bagatellärenden, vilken mången gång i och för sig kan te sig umbärlig. Så länge formaliseringen ej inverkar hinderligt på ärendenas handläggning, bör den kunna godtagas utan invändning. De sakkunniga ha under angivna förutsättningar ansett sig böra icke utesluta ärenden av mindre vikt utan välja den målsättningen att den blivande lagen skall vinna *så vid tillämpning som möjligt*.

Det har ovan nämnts, att ärenden kunna angå såväl individuella saker som generella frågor. Ett ärende, som rör en generell fråga, avgöres vanligen genom beslut, som skall lända till allmän efterrättelse, s. k. *normbeslut*, t. ex. taxebeslut och fridlysningsbeslut. Normbesluten och de ärenden, i vilka de meddelas, intaga väl i åtskilliga avseenden en särställning i förvaltningsförfarandet och det kan på grund härav ifrågasättas, om de icke böra uteslutas från tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet. Gränsen mellan individuella beslut och normbeslut är emellertid flytande. Det synes angeläget, att samma handlägningsordning gäller för ärenden med samma reella innebörd utan avseende å den form, i vilken avgörandena framträda. De sakkunniga ha därför ansett, att även administrativa partsärenden, vilka avgöras genom normbeslut, böra falla inom lagens tillämpningsområde, därvid dock behovet av särregler kräver särskilt beaktande.

Från ovan angivna utgångspunkter föreslå de sakkunniga, att en blivande

lag om förvaltningsförfarandet skall gälla med avseende å administrativa partsärenden över lag, antingen de syfta till meddelande av individuella beslut eller normbeslut, antingen fråga är om myndighetsutövning eller lämnande av partsbesked eller service, antingen saken utgöres av en betydelsefull rättslig angelägenhet eller ett enkelt förvaltningsbestyr.

Ärenden, vilka handläggas helt muntligt

Administrativa partsärenden handläggas i regel skriftligt åtminstone i något led. Det får emellertid för den skull ej lämnas obeaktat att i åtskilliga smärre partsärenden tillämpas ett helt muntligt förfarande, som genom sin enkelhet och formlöshet väsentligen skiljer sig från den skriftliga handläggning, som utgör den normala formen för partsärendens behandling. Behovet av rättssäkerhetsgarantier är visserligen ej så framträdande i ärenden, för vilka ett sådant helt muntligt förfarande kan ifrågakomma, men det saknas ingalunda helt. Det förtjänar särskilt framhållas, att myndigheterna i åtskilliga fall äga frihet att bestämma, om och i vad mån ett ärende skall handläggas skriftligen. Lämnas det muntliga förfarandet oreglerat, blir följden, att myndighetens val kommer att stå icke blott mellan skriftligt och muntligt utan även mellan ett förfarande med och ett utan rättssäkerhetsgarantier. En sådan ordning kan ej godtagas. Bestämmelser böra finnas och i lämplig mån lända till efterrättelse, vilken handläggningsform som än väljes. De sakkunniga ha därför tänkt sig, att lagen om förvaltningsförfarandet i princip skall gälla även i partsärende, som handlägges i enkla, helt muntliga former, självklart dock endast under förutsättning att bestämmelserna över huvud äro ägnade att tillämpas å sådant förfarande.

Administrativa partsärenden hos förvaltningsdomstol

Särskild uppmärksamhet kräver det förhållandet att administrativa partsärenden handläggas icke blott hos förvaltande myndigheter utan även hos särskilda, speciellt för sådana ärenden anordnade förvaltningsdomstolar, nämligen regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen och försäkringsrådet. Förvaltningsdomstolarna fungera i allmänhet som besvärinstanser men någon gång också som första instans. Enligt 5 § RegRL har t. ex. regeringsrätten att såsom första instans upptaga och avgöra mål om biskops skiljande från prästämbete m. m. Förverkligas i någon form det förslag om socialdomstol, som framlagts av utredningen rörande administrativa frihetsberövanden (SOU 1960: 19), erhålles ytterligare exempel på en förvaltningsdomstol med uppgift att döma i första instans.

Med avseende å förfarandet hos förvaltningsdomstolarna gäller för närvarande, att särskilda för regeringsrätten och försäkringsrådet utformade bestämmelser i stort sett saknas, medan för kammarrättens vidkommande tämligen utförliga förfaranderegler finnas i KRSt och försäkringsdomstolens förfarande uttömmande bestämmes av stadganden i FDL. Ett gemen-

samt drag är emellertid att RB:s regler i tillämpliga delar lända till efterrättelse — hos regeringsrätten och försäkringsrådet på sedvanerättslig grund och hos kammarrätten och försäkringsdomstolen till följd av uttryckliga stadganden.

Frågan om regleringen av förfarandet hos förvaltningsdomstol var föremål för besvärssakkunnigas överväganden redan i samband med planeringen av en lag om besvärsförfarandet.

Besvärssakkunniga föreslog sålunda i sitt principbetänkande (SOU 1955: 19 s. 86—89), att skillnad skulle göras i fråga om besvärsförfarandet allteftersom besvären handlades av organ, vilka genom sin organisation erbjödo särskilda garantier för en tillfredsställande prövning av besvärsmål och vilka i följd härav, i viss anslutning till gängse språkbruk, borde i lag betecknas som förvaltningsdomstolar, eller av ordinära förvaltningsmyndigheter. Distinktionen avsågs få den betydelsen, att förvaltningsdomstol skulle erhålla möjligheter till utredningsåtgärder, som ej förelågo för andra besvärsprövande myndigheter. Dessa utredningsmöjligheter skulle avvägas så, att de icke blevo väsentligt mindre än de, som stå de allmänna domstolarna till buds. Såsom förvaltningsdomstol betecknad myndighet borde kunna ålägga editionsplikt och äga höra annan än part under ed. De sakkunniga förutsatte, att en myndighet, där så funnes erforderligt skulle kunna tilläggas egenskapen av förvaltningsdomstol, även då den handlägger andra mål än besvärsmål.

Såsom villkor för att en myndighet skulle kunna betecknas som förvaltningsdomstol borde uppställas, att den regelmässigt verkade kollegialt och under alla förhållanden rymde något juridiskt inslag. Såsom förvaltningsdomstolar borde enligt detta förslag och med beaktande av gällande regler regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet, riksvärderingsnämnden, sinnessjuknämnden, (poliskollegierna) och hyresrådet kunna förklaras. Förutsättningar borde ock finnas för att förklara vissa centrala verk, i den mån de verkade kollegialt, för förvaltningsdomstolar.

Åtskilliga remissinstanser togo i sina utlåtanden upp de sakkunnigas förslag om införande av ett förvaltningsdomstolssystem. Ett regeringsråd (Ek-lund) sade sig sakna anledning att motsätta sig att termen förvaltningsdomstol — om så ur systematisk eller annan synpunkt skulle finnas lämpligt — användes i blivande lagtext. Ej heller kommerskollegium ville motsätta sig en undersökning av möjligheterna att utveckla systemet med särskilda förvaltningsdomstolar. Flera remissinstanser uttalade sig om huruvida, vid ett genomförande av de sakkunnigas förslag, förutsättning funnes att förklara dem som förvaltningsdomstolar. Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Värmlands och Jämtlands län ansågo, att det även borde undersökas i vad mån länsstyrelse borde kunna förklaras för förvaltningsdomstol. Domkapitlen i Växjö och Lund framhöllo, att den fortsatta utredningen borde omfatta även frågan om domkapitels funktion som förvaltningsdomstol. Sven-

ska landskommunernas förbund ansåg däremot någon utvidgning av det nuvarande beståndet av förvaltningsdomstolar icke böra ifrågakomma.

Mycket bestämd gensaga mötte de sakkunnigas förslag i ett flertal yttranden. Flera regeringsråd (Lundevall, Jarnerup, Hedfeldt och Öhman) framhöllo sålunda, att det ur flera synpunkter vore angeläget, att beteckningen domstol förbehölles sådana organ, som i väsentliga hänseenden fyllde de krav, som sedan gammalt ställas på en domstol. Dessa krav vore uppenbarligen högre än dem, som de sakkunniga i detta avseende angivit. Två regeringsråd (Jarnerup och Hedfeldt) ansågo vidare, att termen förvaltningsdomstol helt borde avskaffas. Hovrätten över Skåne och Blekinge underströk, att det — utöver de krav som de sakkunniga angivit — borde fordras, att myndigheten intoge en fristående, självständig ställning, enär benämningen förvaltningsdomstol eljest kunde föranleda en missvisande föreställning om myndighetens reella karaktär. Kammarkollegiet tvivlade på att det verkligen tjänade något praktiskt syfte att sammanföra ifrågasatta mycket olikartade myndigheter under benämningen förvaltningsdomstolar. Terminologien kunde verka vilseledande och förvirrande. Länsstyrelsen i Kopparbergs län anförde att, i den mån behov skulle förefinnas att förläna någon särskild myndighet befogenheter att meddela editionsföreläggande och höra annan än part under ed, detta borde kunna lösas utan att myndigheterna generellt uppdelades i förvaltningsdomstolar och administrativa myndigheter. Poliskollegiet i Kristianstads län gjorde en jämförelse med de minimikrav den tyska författningsdomstolen i ett utslag år 1954 uppställt på en domstol: Ordföranden skall vara rättsbildad, domstolsmedlemmarna skola under den tid, för vilken de förordnats, icke kunna avsättas och i sitt arbete skola de vara obundna av föreskrifter uppifrån, förfarandet skall uppfylla kraven på en »rättsstatlig processordning»; särskild vikt lades vid att muntlighetsprincipen vore genomförd. Enligt poliskollegiets uppfattning skulle ett realiserande av de sakkunnigas förslag i denna del innebära en skenåtgärd utan reellt värde.

I fråga om den lagtekniska sidan av spørsmålet framfördes under remissbehandlingen förslag, som följde en annan linje än de sakkunnigas. Ett regeringsråd (Hedfeldt), vars yttrande ett annat regeringsråd (Jarnerup) i huvudsak åberopade, framhöll sålunda, att det förefölle vara en fruktbärande tanke att dela upp lagstiftningsuppgiften på två, så att man var för sig reglerade dels den överprövning av förvaltningsakter, som i viktigare fall borde stå den enskilde till buds och äga domstolsmässig karaktär, dels ock det besvär förfarande inom administrationen, som icke hade denna prägel. Med en sådan uppdelning borde man i de viktigare fallen nå en önskvärd noggrannhet och säkerhet i förfarandet utan att därför tynga den stora massan av besvärsmål med former, som endast i de kvalificerade fallen vore påkallade. Det underströks, att det i ett domstolsmässigt förfarande måste betecknas som ett minimikrav att representanter för det allmänna

infördes som de klagandes motparter. Flera regeringsråd (Eklund, Hjärne och Thelander) uttalade sympati för regeringsrådet Hedfeldts förslag till differentiering av lagstiftningen.

Vad gäller förslaget att vidga utredningsbefogenheterna för myndighet med ställning som förvaltningsdomstol yttrade justitiekanslersämbetet att, om behov härav föreläge, det förefölle lämpligt, att detta behov tillgodosåges. Patent- och registreringsverket framhöll, att det vore angeläget, att dess besvärsavdelning i samband med den nya lagstiftningen otvetydigt finge karaktär av förvaltningsdomstol (beträffande nuvarande ställning se SFS 1962: 365). De särskilda befogenheter, som enligt de sakkunnigas tanke skulle tillkomma förvaltningsdomstolar, skulle nämligen vara av stort värde för besvärsavdelningen. Särskilt gällde detta hörande av vittnen under ed. Länsstyrelsen i Jämtlands län uttalade, att möjligheten att ålägga editionsplikt och höra annan än part under ed helt visst skulle bli till stor nytta till främjande av en tillfredsställande utredning i föreliggande mål. Försäkringsrådet förde en mera långtgående reform av sin process på tal. Rådet ifrågasatte sålunda, om icke förutsättningarna för att öppna möjlighet för rådet att i vissa fall inför sig anordna en fullständig muntlig förhandling borde bli föremål för närmare övervägande. Ett regeringsråd (Quensel) gjorde gällande, att muntliga förhandlingar eller bevisupptagningar inför Kungl. Maj:t i statsrådet eller regeringsrätten icke syntes böra införas utan att man beträffande dessa instanser finge nöja sig med möjlighet att anordna förhör i kungl. kansliet eller hos lämplig myndighet, när icke i stället målets återförvisning till lägre instans borde ske. Slutligen må nämnas, att länsstyrelsen i Kopparbergs län uttalade tvekan, om rättigheten att ålägga edgång borde utsträckas utöver det område, där eden av historiskt betingade skäl för närvarande anses böra förekomma.

Det allmänna behov av enhetliga förfaranderegler, som ovan skildrats, gör sig gällande icke minst med avseende å förfarandet hos förvaltningsdomstolarna. Det bör i detta sammanhang erinras om att förvaltningsdomstolskommittén enligt sina direktiv har att föreslå åtgärder för förvaltningsdomstolsväsendets förenhetligande. Det framstår därför som en viktig uppgift att åvägabringa enhetliga regler om förfarandet hos förvaltningsdomstol.

En första fråga, till vilken ställning måste tagas vid uppgiftens lösande, är om förfarandet hos dessa organ alltför i allt väsentligt skall bygga på RB:s förfarandebestämmelser eller om det skall föras in under en lag om förvaltningsförfarandet. Vid bedömningen härav äro olika synpunkter att beakta.

I Förbundsrepubliken Tyskland och andra länder, där domstolskontroll över förvaltningen anordnats genom särskilda förvaltningsdomstolar, ha dessa — i princip på samma sätt som allmänna domstolar vid klandertalan mot ett förvaltningsavgörande — att pröva blott lagligheten av det påtalade

förvaltningsbeslutet. I den mån förvaltningsdomstol i Sverige anförtrotts prövning av administrativa partsärenden, har den däremot (utom i kommunalbesvärssärenden) att bedöma den fullföljda saken i hela dess vidd. Domstolen träder så att säga i förvaltningsmyndighets ställe. Dess sakprövningskompetens blir identiskt densamma som förvaltningsmyndighetens. Den kan därigenom ock sägas fullgöra samma administrativa funktion som denna. Den omständigheten att en domstol, då den handlägger ett administrativt partsärende, i fråga om prövningskompetens och funktioner i övrigt allmänt sett icke skiljer sig från rättstillämpande förvaltningsmyndighet talar starkt för att förfarandet i alla grundläggande avseenden bör vara uppbyggt på enahanda sätt hos organen i fråga. Formerna för talans anhängigörande, partsställningen och utredningens allmänna uppläggning torde t. ex. böra vara desamma för domstolsförfarandet som för myndighetsförfarandet i övrigt. Dessa faktiska förhållanden måste tillmätas avgörande betydelse, då det gäller att taga ställning till under vilkendera av de båda huvudarterna av förfarande handläggningen hos förvaltningsdomstol skall inordnas, under RB eller under den allmänna lagstiftningen om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunniga ha därför stannat för att förfarandet hos förvaltningsdomstol skall sortera under en lag om förvaltningsförfarandet.

Olika lagtekniska möjligheter erbjuda sig, då det gäller att samordna förfarandet hos förvaltningsdomstol med förvaltningsförfarandet i allmänhet. Riktmärke för de sakkunnigas arbete härvidlag har varit att så långt som möjligt hålla samman de grundläggande reglerna för förvaltningsförfarandet oavsett handlägningsmyndigheternas karaktär. Överensstämmelsen med avseende å kompetens och funktioner mellan förvaltande myndigheter och förvaltningsdomstolar vid handläggning av partsärenden nödvändiggör en sådan sammanhållning. De sakkunniga ha också ansett, att en enhetlig ordning för förvaltningsförfarandet inklusive förfarandet hos förvaltningsdomstol äger ett betydande egenvärde. Det har ock i realiteten visat sig möjligt att låta de allmänna bestämmelserna i en lag om förvaltningsförfarandet om t. ex. ärendes utredning och avgörande bliva direkt tillämpliga å förfarandet hos förvaltningsdomstol. Vad gäller stora delar av lagstiftningsområdet erfordras inga regler för domstolsförfarandets del utöver de allmänna, grundläggande bestämmelserna; i andra delar kunna domstolsförfarandet normerande specialregler ej undvaras. De önskemål om ett mera utvecklat förfarande hos domstol med avseende å utredningsmedel m. m., som framkommit under remissbehandlingen och för vilka besvärssakkunniga själva givit uttryck i sitt principbetänkande, måste tillgodoses. Det låter sig dock väl göra inom ramen för en allmän lag om förvaltningsförfarandet genom en påbyggnad på vissa punkter av normalordningen för handläggning av ärende i första instans och av besvärssärende.

Administrativa partsärenden hos allmänna och särskilda domstolar

Utöver rättegångsmål förekomma hos allmän underrätt s. k. domstolsärenden. I hovrätt och högsta domstolen handläggas vidare vissa ärenden, i vilka talan fullföljes från länsstyrelse eller överexekutor. Domstolarnas verksamhet med avseende å dessa ärenden, vilka obestriddligen äro partsärenden, är såsom processlagberedningen anförde i sitt förslag till ÄrendesL (KPr 1946: 28 s. 76 f) icke artskild från den rättstillämpande verksamhet, som förekommer hos andra samhällsorgan. Den frågan uppkommer därför, om förfarandet i dylika ärenden bör lyda under RB eller under en lag om förvaltningsförfarandet. Å frågan kunna anläggas såväl principiella som praktiska synpunkter.

De ärenden, som allmän underrätt har att handlägga, betecknas i 1 § ÄrendesL såsom ärenden angående rättsvård. Exempel på dylika ärenden utgöra adoptionsärenden, förmynderskapsärenden, boutredningsärenden m. fl. ärenden enligt GB, FB och AB samt arvsskatteärenden och vissa aktiebolagsärenden. Ytterligare exempel kunna hämtas ur bestämmelserna om domförhet i 6 § ÄrendesL. Enligt 6 § RP skall om behandlingen av ärenden, som domstol eller domare har att upptaga, gälla vad därom är stadgat. Sådan specialreglering, som avses i 6 § RP, återfinnes främst i ÄrendesL, vilken är tillämplig å ärenden angående rättsvård, som allmän underrätt har att upptaga självmant eller efter ansökan och som ej enligt lag eller författning skola handläggas i den för tvistemål eller brottmål stadgade ordningen, dock ej ärenden, som angå straff eller annan med brott förenad påföljd. Härutöver finnas även vissa särskilda förfarandebestämmelser i olika specialförfattningar, t. ex. i fråga om adoptionsärenden i FB och beträffande arvsskatteärenden i KF den 6 juni 1941 om arvsskatt och gåvoskatt. I anslutning till allmän underrätt verkar även en inskrivningsdomare för handläggning av inskrivningsärenden. Beträffande densamme gäller ej ÄrendesL utan InskrL.

Den i ÄrendesL föreskrivna normalordningen för handläggning av ansökningsärenden och ärenden, vilka upptagas ex officio, är utformad på likartat sätt som skriftligt förvaltningsförfarande. I likhet med vad som gäller för förfarandet hos regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen och försäkringsrådet skall emellertid RB subsidiärt lända till efterrättelse i tillämpliga delar. I 11 § ÄrendesL stadgas uttryckligen, att angående behandlingen av ärende i allt, varom ej i lagen är särskilt föreskrivet, vad om tvistemål är stadgat skall lända till efterrättelse, i den mån det är tillämpligt.

ÄrendesL har uppbyggts på sådant sätt, att däri allenast angivits avvikelserna från den allmänna rättegångsordningen (se KPr 1946: 28 s. 82). I enlighet härmed gäller att, eftersom rättens avgörande enligt 9 § ÄrendesL skall ske genom beslut, talan mot avgörandet skall föras genom besvär, varav följer att överrättsförfarandet vanligen blir skriftligt.

Hovrätterna och högsta domstolen fullgöra emellertid som nämnts uppgift som överinstans även i förhållande till andra myndigheter än underrätterna. De ha sålunda att pröva bl. a. besvär över länsstyrelses beslut i mål om tvångsarbete enligt LösdrL, SochjL och BvL samt besvär över länsstyrelses beslut i gåvoskatteärende, över överexekutors beslut i utsökningsmål och över inskrivningsdomares beslut i inskrivningsärende. Högsta domstolen har även att pröva besvär över vissa beslut av advokatsamfundets styrelse. I 21 § RP föreskrives, att vad i RB är stadgat om fullföljd av talan till hovrätt och högsta domstolen samt om rättegången därstädes i mål, som väckts vid underrätt, om ej särskild föreskrift därom är meddelad, skall äga motsvarande tillämpning i fråga om fullföljd i högre rätt av mål, som upptagits av annan världslig domstol eller myndighet och enligt lag eller författning må fullföljas i hovrätt, dock att talan skall föras genom besvär. Samma förfarandeordning kommer följaktligen att gälla i dessa ärenden som i ärenden, i vilka talan fullföljts från underrätt.

Rättsläget synes alltså kunna sammanfattas sålunda att för överrätternas del finnes en enhetlig förfarandeordning, vilken utgöres av det i RB stadgade skriftliga besvärsförfarandet, medan för underrätternas del en särskild för domstolsärenden avpassad ordning gäller, vilken avviker från RB:s normalordning men som kan gå över i denna under vissa förutsättningar. Fråga är vilken grundläggande ordning som är den ändamålsenligaste för ärenden hos allmän domstol, RB:s eller den, som en lag om förvaltningsförfarandet kan erbjuda. Vid bedömningen härav synes naturligt att utgå från ärendenas beskaffenhet och de krav de ställa på utredning och handläggning i övrigt.

Urvalet av ärenden, med vilka allmän domstol har att taga befattning, har icke skett med utgångspunkt från vilken form av handläggning de kräva. Att ärendena anförtratts åt allmän underrätt och ej åt någon förvaltande myndighet låter sig mången gång förklara endast på historisk väg. Anledningen kan även vara att finna i ett organiskt samband med frågor av privaträttslig natur, som tillhöra domstolarnas centrala verksamhetsfält. Till följd av nämnda omständigheter går det oftast icke att påvisa någon skillnad med avseende å behovet av handlägningsregler mellan domstolsärenden och ärenden, vilka förvaltande myndigheter ha att handlägga. De ställa allmänt sett samma krav i förfarandehänseende, t. ex. i fråga om formerna för anhängiggörande, utredning och avgörande eller med avseende å muntlighet. Angivna omständigheter tala starkt för att förfarandet hos allmän domstol i ärende, på samma sätt som förvaltningsdomstolsförfarandet, inordnas under lagen om förvaltningsförfarandet. Därvid bortfaller i allt väsentligt behovet av särreglering av förfarandet i underrätt och för överrättsförfarandets del erhålles en mera funktionell ordning än den som RB tillhandahåller. I fråga om förfarandet hos hovrätt och högsta domstolen i ärenden, som fullföljts från länsstyrelse eller överexekutor, bör särskilt

framhållas att, då handläggningen i underinstans sker enligt lagen om förvaltningsförfarandet, det är angeläget att även handläggningen i överinstans äger rum enligt dess ordning. De sakkunniga ha i enlighet med det sagda tänkt sig att lagen om förvaltningsförfarandet skall gälla även hos allmän domstol vid dess handläggning av ärenden. Lagens regler böra då träda i stället för handläggningsreglerna i ÄrendesL, som upphäves i motsvarande del. Vissa specialregler t. ex. om domförhet komma dock alltfört att fordras. Vidare märkes, att som följd av den föreslagna ordningen 21 § RP måste upphävas.

Får lagen om förvaltningsförfarandet till uppgift att reglera underrätts handläggning av domstolsärenden, bör den lämpligen även bliva tillämplig å inskrivningsdomares handläggning av inskrivningsärenden.

Administrativa partsärenden hos myndigheter, vilka företrädesvis utöva annan än rättstillämpande verksamhet

Därest förfarandet i en lag om förvaltningsförfarandet utformas för tillämpning icke bara hos förvaltande myndigheter utan även hos domstolar, då de handlägga administrativa partsärenden, kan icke undvikas, att den rättstillämpande verksamhetens behov i viss utsträckning komma att sätta sin prägel på den förfarandeordning, som föreskrives. Avsikten är emellertid, såsom närmare utvecklas i det följande, att föreskrifterna skola givas en så elastisk utformning att förfarandet icke formbindes mera än som är sakligt påkallat. Myndigheter, vilkas huvuduppgift är av praktisk, icke rättslig natur och vilka endast sällan ha att taga befattning med administrativa partsärenden, kunna dock det oaktat komma att känna sig främmande inför uppgiften att tillämpa en sådan lagstiftning. Den tanken kunde därför uppstå, att en gräns borde dragas för lagens tillämpningsområde, som undantager förfarandet i administrativa partsärenden hos sådana myndigheter. Uppenbarligen skulle det dock vara otillfredsställande, om samma grundläggande garantier för korrekt behandling icke gällde hos sådana myndigheter som nu nämnts som hos andra myndigheter, då de handlägga ärenden av motsvarande slag. Med tanke på önskvärdheten av att lagen vinner så vid tillämpning som möjligt och på svårigheterna att över huvud draga en gräns, som icke utesluter ärenden, för vilka lagens förfarandeordning har viktiga uppgifter att fylla, ha besvärssakkunniga stannat för att icke föreslå några begränsningar av lagens tillämpningsområde, vilka hänföra sig till myndigheternas normala arbetsuppgifter, begränsade vana vid formbunden handläggning e. d.

Administrativa partsärenden hos beslutande församlingar

Några andra allmänna begränsningar av tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet, vilka hänföra sig till egenskaper hos myndigheterna, än ovan diskuterats synas ej behöva övervägas. Lagen bör alltså

i princip gälla för alla myndigheter utan avseende å vilka förvaltningsuppgifter, som i övrigt åligga dem, så snart de taga befattning med administrativa partsärenden. De speciella problem, som sammanhånga med lagens tillämpning å administrativt partsärende hos Konungen (i statsrådet, högsta domstolen och regeringsrätten), behandlas nedan (s. 126) i specialmotiveringen. Särskilda överväganden fordras vidare rörande lagens tillämpning å de partsärenden, som undantagsvis kunna uppkomma hos riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunala församlingar, samt å partsärenden avseende kyrkliga ämnen eller eljest fallande under kyrkliga myndigheters kompetens. Jämväl till dessa och övriga gränsdragningsproblem återkomma de sakkunniga i specialmotiveringen vid behandlingen av lagförslagets bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

Partsärenden hos kommunal administrativ myndighet

Någon tvekan behöver mot bakgrund av vad förut sagts icke hysas om att en lag om förvaltningsförfarandet bör vinna tillämpning å den handläggning av partsärenden, som enligt författningarna äger rum hos byggnadsnämnder, barnavårdsnämnder och andra kommunala myndigheter för specialreglerad förvaltning. Det kan däremot vara tvivel underkastat om lagens tillämpningsområde även bör utsträckas till handläggningen hos kommunernas styrelser och övriga verkställande organ av partsärenden tillhörande den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen, t. ex. personalärenden och ärenden rörande tillhandahållande av nyttigheter av olika slag. Såsom närmare utvecklas i motiven till 1 kap. 2 § synes böra eftersträvas, att handläggningen av sådana kommunala partsärenden äger rum under enahanda garantier för materiellt riktiga resultat och rättssäkerhet i övrigt som avses skola beredas part i motsvarande ärenden inom den statliga förvaltningen. Besvärssakkunniga vilja här även peka på angelägenheten av att fasta normer erhållas för de kommunala besvärsnämndernas verksamhet. Lagen om förvaltningsförfarandet föreslås därför skola tillämpas å alla slag av partsärenden hos de kommunala administrativa myndigheterna.

Förfarandet hos andra än myndigheter

Den frågan möter tillika, om lagen bör gälla även beträffande offentlig förvaltningsverksamhet, som bedrives av andra organ än myndigheter, t. ex. av anstalter, stiftelser och sammanslutningar med mer eller mindre offentlighetsrättslig prägel. I Norge har visserligen förvaltningskomiteen föreslagit, att en lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker skall gälla även i förvaltningsärenden hos sådana organ som nu sagts. Det behov av reglering av handläggningsformerna, som gör sig gällande, synes emellertid för svenskt vidkommande mycket växlande till art och grad. Tillräckligt fog för generell ingripande i förfarandet hos andra organ än myndigheter från lagstiftarens sida torde ej föreligga. I den mån reglering behövs och den som meddelas i en lag om förvaltningsförfarandet motsvarar behovet, bör lagen i stället göras

tillämplig genom särskilda bestämmelser. I enlighet härmed bör tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet ej omfatta andra administrativa partsärenden än sådana, som handläggas hos myndigheter.

Förfarandefrågor som böra regleras

Då det gäller att avgöra vilka förfarandefrågor som kunna och böra normeras för de administrativa partsärendenas del, är det naturligt att utgå från de allmänna bestämmelser, som redan finnas på förvaltningsförfarandets område rörande vissa spörsmål, t. ex. om handlingars ingivande, myndighets vägledningsskyldighet, handlingars delgivning med posten och besvärstid. I detta sammanhang är det även anledning att uppmärksamma sådana äldre författningar, vilka alltfört måste anses vara i kraft, ehuru de mer eller mindre fallit i glömska. Där återfinnas bestämmelser om t. ex. jäv, besvärshänvisning, delgivningsbevis och rättegångskostnad. En genomgång av de förfarandeföreskrifter, som finnas insprängda i förvaltningsrättsliga specialförfattningar av olika slag, giver vidare vid handen, att det vanligen är vissa bestämda företeelser, som där upptagits till behandling tillsammans med de materiella reglerna, t. ex. spörsmål om jäv, omröstning, ärendes anhängiggörande, parts medverkan vid utredningen, förelägganden under ärendes utredning, kommunikation, vite och andra tvångsmedel, besluts innehåll, överklagbarhet och tidpunkten, då beslut länder till efterrättelse, samt besvärsrätt, besvärshänvisning och delgivning. Även en sådan genomgång giver därför värdefull ledning vid bestämmandet av vad som kan och bör normeras i en lag om förvaltningsförfarandet. Också RB lämnar i viss mån uppslag i förevarande sammanhang, i synnerhet de avsnitt däri, som innehålla gemensamma bestämmelser för tviste- och brottmål.

Mot angivna bakgrund anmäla sig i stort sett följande förfarandefrågor såsom ämnen ägnade för normering i en lag om förvaltningsförfarandet: jäv, omröstning, dokumentation genom protokoll e. d., partsställning m. m., ombud och fullmakt, inlaga, delgivning av expeditioner och andra handlingar, frister och laga förfall, vite och straff i förfarandet, ärendes anhängiggörande i första instans, ärendes utredning därstädes, avvisande och avskrivning i första instans, ärendes avgörande i sak i första instans, besluts överklagbarhet och besvärsrätt, besvärstalans väckande, besvärstid, utredningen i besvärssärende, avvisande och avskrivning i besvärsinstans, besvärssärendes avgörande i sak, särskilda rättsmedel och kostnad i förvaltningsförfarandet.

Besvärssakkunniga ha funnit behov av föreskrifter föreligga i samtliga ovan uppräknade avseenden. Behovet av normer är emellertid en sak. En annan sak är om och i vad mån det är praktiskt möjligt att tillgodose det samma i en lagstiftning med generell räckvidd. Nästa spörsmål blir därför, i vilken utsträckning och på vad sätt de skilda förfarandefrågorna kunna normeras.

De praktiska möjligheterna att tillgodose behovet av regler rörande angivna frågor

Det är av vikt att hålla i sikte, att de formella bestämmelserna om förfarandet såtillvida äro att betrakta som en utbyggnad av de materiella förvaltningsrättsliga reglerna som de skola gestalta de former, under vilka den materiella rätten skall omsättas i praktiskt skeende av rättslig betydelse. På grund härav måste tillses, att de formella förfarandebestämmelserna stå i ett ändamålsenligt *funktionellt samband med de materiella rättsreglerna*. Detta krav framträder med särskild styrka i fråga om de två viktigaste leden i förfarandet: utredning och beslut. De materiella rättsreglerna kunna ge förfarandereglerne växlande uppgifter. Förfarandereglerne funktion blir t. ex. i åtskilliga avseenden en annan i ex officio upptagna ärenden om enskilds förpliktande än i ansökningsärenden avseende förmåner, tillstånd m. m. Utgångsläget för föreskrifter om utredningen i ärenden, t. ex. med avseende å enskild parts rätt att taga del av utredningsmaterialet före ärendes avgörande eller beträffande anordnande av sammanträde för muntlig handläggning, eller för stadganden om beslut, t. ex. rörande dessas motivering, är uppenbarligen ej alls detsamma, då saken angår åtgärder till tryggnad av allmän ordning och säkerhet, som exempelvis då fråga är om byggnadslov eller annat tillstånd. I åtskilliga ärenden, t. ex. inom social- och sjukvården, är saken av så ömtålig beskaffenhet att särskilda sekretesssynpunkter måste tillgodoses vid handläggningen. Det kan även framhållas, att den enskilda partens behov av trygghet och hänsynsfull behandling kräver beaktande i betydligt större utsträckning vid ensidig myndighetsutövning än vid avtalsliknande mellanhavanden mellan myndighet och enskild. Till allmänna synpunkter av den typ, som nu angivits, kunna fogas mera speciella, som hänföra sig till enskildheter av olika slag i den materiella lagstiftningen.

Om sålunda sakens beskaffenhet regelmässigt spelar stor roll, då bestämmelser skola utformas rörande handläggningen av olika ärenden, är å andra sidan uppenbart, att åtskilliga förfarandefrågor äro så neutrala och ur den materiella rättens synvinkel likgiltiga, att de låta sig lösa generellt tämligen oberoende av sakens beskaffenhet i det särskilda fallet. Synbara bevis å riktigheten härav utgöra de allmängiltiga formföreskrifter, som redan nu finnas t. ex. om handlingars ingivande och om besvärstid. Såsom ytterligare exempel på förfarandefrågor av denna art kunna nämnas spörsmål angående jäv, omröstning, fullmakt och besluts dokumentation.

Vad gäller förfarandefrågor, som icke kunna bedömas jämförelsevis oberoende av den materiella rättens innehåll, vållas givetvis särskilda vanskligheter av den heterogenitet i sakligt hänseende, som kännetecknar våra myndigheters förvaltningsuppgifter. Motsvarande svårigheter ha emellertid övervunnits i en rad främmande länder på ett framgångsrikt sätt vid generell lagstiftning om förvaltningsförfarandet. Den svenska förvaltningsrätts-

ten avviker ej från dessa länders på ett sådant sätt, att förutsättningarna att lösa ifrågavarande problem kunna antagas vara mindre gynnsamma i Sverige än i dessa länder. De vanskligheter, som möta, ha ock under arbetets gång visat sig icke vara större än att de låta sig bemästra.

Lagtekniska hjälpmedel

För att kunna utforma generella normer rörande förfarandefrågor, som bero av den materiella rätten, måste man i stor utsträckning avstå från att göra dessa absoluta. Genom att välja »bör»-regler i stället för »skall»-regler och genom att uppmjuka »skall»-regler medelst behovs-, lämplighets- och skälighetskriterier kan erforderlig flexibilitet erhållas.

Med avseende å föreskrifter att någon bör göra eller underlåta något i förfarandehänseende skulle kunna ifrågasättas, om de ha något värde. Ytligt sett framstå de som rekommendationer, vilka ej giva helt säkra hållpunkter. I praktiken bliva de dock långtifrån verkningslösa. Stadgas att myndighet bör vara verksam på visst sätt, äger myndigheten sálunda icke utan giltig anledning underlåta vidtaga åtgärder av angivet slag. Föreligger behov av regler rörande en förfarandefråga men möta hinder mot utfärdande av bindande föreskrifter, synes det de sakkunniga under alla förhållanden vara att föredraga, att en »bör»-regel införes framför att alls ingen bestämmelse meddelas.

Alternativet till regler av den art, som nu beskrivits, äro regler i absolut form men utbyggda med behovs-, lämplighets- eller skälighetskriterier. Visserligen måste i första hand eftersträvas, att stadgandena om förvaltningsförfarandet bliva enkla, rätlinjiga och entydiga. Men då det gäller förfarandeföreskrifter, vilka skola tillämpas rörande saker av skiftande beskaffenhet, låter det sig naturligen icke göra att i alla fall vinna enkla och precisa formuleringar. Man nödgas då stundom välja sådana ordalag som att en åtgärd skall vidtagas, såvida den icke finnes obehövlig eller olämplig, eller att den skall komma till stånd, därest det finnes erforderligt. Ej sällan måste utrymme även lämnas för viss skälighetsprövning. Det kan t. ex. finnas vara lämpligt att stadga, att något skall göras eller underlåtas, när särskilda eller synnerliga skäl därtill äro. Fördelen med regler av denna art är att huvudregler erhållas, från vilka avsteg ej må göras utan att bärande skäl klart kunna redovisas.

De lagstiftningsmetoder, som nu beskrivits, äro allmänt vedertagna. Det ligger därför i och för sig intet anmärkningsvärt i att de komma till användning i förevarande sammanhang. De sakkunniga ha med det sagda endast velat framhålla, att de med hänsyn till föreliggande lagstiftningsuppgifts karaktär måste tillgripas i jämförelsevis stor omfattning.

De förhållandevis allmänna regler, som bliva resultatet av sådan lagstiftning som nu skildrats, kunna naturligen ej vara tillfyllest för alla områden av förvaltningsförfarandet. På många områden, där förfarandet måste vara

mera utvecklat, krävas därutöver mera speciella och detaljerade föreskrifter. Till denna fråga återkomma de sakkunniga i det följande (s. 131).

Lagstiftningens utförlighet

Den tidigare planerade lagstiftningen om besvärsförfarandet var avsedd att göras tämligen utförlig. Lagen skulle visserligen icke belastas med regler, som utan att vara av väsentlig betydelse vore ägnade att tynga förfarandet, klavbinda myndigheter eller parter och göra lagen mindre tillgänglig för gemene man, men regleringen skulle göras så fullständig, att framdeles intet utrymme behövde lämnas för en analogisk tillämpning av RB:s regler (principbetänkandet SOU 1955: 19 s. 78).

Angivna riktlinjer mötte vissa gensagor under principbetänkandets remissbehandling. Sålunda uttalade ett regeringsråd (Kuylenstierna), att han visserligen trodde, att en administrativ besvärslag av mera begränsat innehåll vore önskvärd, men att han tills vidare ställde sig skeptisk till tanken på en vittutseende administrativ rättegångsbalk, som de sakkunniga syntes åsyfta. Justitiekanslersämbetet ifrågasatte även, om all den reglering, som de sakkunniga tänkt sig, vore erforderlig och om den vore till gagn. Även kammarkollegiet manade till återhållsamhet och framhöll som sin mening, att lagstiftning borde äga rum endast på sådana områden, där frånvaron av enhetliga regler framstått som en brist. Uttryck för tveksamhet inför lagstiftningens omfattning kommo även till synes i åtskilliga andra yttranden.

En utvidgning av lagstiftningens tillämpningsområde till att omfatta även förfarandet i första instans föranleder förnyade överväganden med avseende å lagstiftningens utförlighet. Den lagstiftning om besvärsförfarandet, som de sakkunniga planerat, avsågs visserligen icke skola bli så utförlig och detaljerad, som vissa remissmyndigheter synas ha befarat och som de sakkunnigas uttalanden måhända kunde giva anledning förmoda, men det var dock tänkt, att den relativt noggrant skulle normera handläggningen av besvärssärenden. Medtages nu även förfarandet i första instans i en blivande lagstiftning, förändras läget. Vid en normering av handläggningen av ärenden i första instans kräva vissa nya faktorer beaktande, vilka icke göra sig gällande i besvärsförfarandet. Bl. a. måste uppmärksammas, att ärenden i första instans anhängiggöras, utredas och avgöras på ett flertal olika sätt, medan förfarandet i besvärssärenden på motsvarande punkter är tämligen enhetligt. Vidare föreligger ett mera påtagligt behov i första instans än i besvärnsinstans av möjlighet att handlägga ärenden snabbt, enkelt och arbetsbesparande. Kraven på formell stringens måste också allmänt sett vara lindrigare med avseende å förfarandet i första instans än då det gäller besvärsförfarandet. Viss utförlighet kan dock ej undvikas, t. ex. i fråga om regleringen av utredningsförfarandet, utan att garantierna för materiellt riktiga resultat allvarligt försvagas.

I det föreliggande förslaget till lag om förvaltningsförfarandet ha reglerna

utformats med en så hög grad av utförlighet, som har varit möjlig med hänsyn till de mångskiftande situationer, i vilka de skola tillämpas. På vissa punkter ha bestämmelserna kunnat göras relativt preciserade och fast utformade, på andra ha de, som redan framhållits, närmast fått karaktären av allmänna riktlinjer.

Bland de förfarandefrågor, vilka äro av den karaktär, att en tämligen utförlig och detaljerad reglering är icke blott möjlig utan även önskvärd, märkas främst de tidigare nämnda frågor, vilka betecknats som neutrala t. ex. spörsmålen om jäv, omröstning, ombud, fullmakt och delgivning. Det måste antagas vara enbart till gagn för myndigheterna att i dessa hänseenden ha en i stort sett uttömmande normering att tillgå och att icke vara hänvisade att efter eget bedömande i de olika fallen söka utfinna den lämpligaste lösningen. En reglering av sådana frågor som nu sagts verkar icke hindrande å myndigheternas verksamhet utan är ägnad att underlätta densamma och medför rationalisering av arbetet. Även för de enskilda medborgarna är det av värde att detaljerade bestämmelser finnas i fråga om sådana spörsmål som nu sagts, förutsatt att normeringen icke går så långt att risker uppstå för rättsförluster. Det gäller sålunda även här att avväga bestämmelsernas innehåll på sådant sätt att de fylla sina ändamål utan att förorsaka formalism och tungroddhet.

Formaliseringens vådor

Vid utformningen av de enskilda bestämmelserna i en lag om förvaltningsförfarandet har man att utgå från ett rättsläge, som innebär att i den mån föreskrifter rörande förfarandet ej finnas, det står envar myndighet fritt att inom vida gränser själv välja formerna för handläggning av administrativa partsärenden. Uppställandet av relativt ingående konkreta och fasta normer för handläggningen av förvaltningsärenden i allmänhet måste antagas på ett stort antal områden leda till att tidigare formfri handläggning förbindes och till att myndigheternas handlingsfrihet i motsvarande mån beskäres.

Förvaltningsförfarandet är emellertid redan och måste av naturliga skäl även framdeles vara åtminstone i någon mån formbundet. Att lämna myndigheterna en helt oinskränkt handlingsfrihet vid valet av handläggningsformer kan icke komma i fråga. Det är ett allmänt intresse att resultaten bli riktiga. Detta intresse främjas av att vissa handläggningsnormer iakttagas. Varje medborgare har vidare berättigade anspråk på att kunna förutse med betydande säkerhet, hur hans ärende kommer att handläggas. Vidare måste fordras, att alla i princip röna samma behandling; likheten inför lagen är ett oeftergivligt rättssäkerhetskrav. För att tillgodose dessa krav erfordras att vissa normer för myndigheternas handlande uppställas.

Lika uppenbart är emellertid, att en normering icke får så insnöra myndigheterna att dessa förlora sådan handlingsfrihet, som erfordras för att

de på godtagbart sätt skola kunna fullgöra de uppgifter, som den materiella lagstiftningen ålagt dem. Behovet av handlingsfrihet för myndigheterna växlar emellertid allt efter sakens beskaffenhet. Starkt gör sig ett sådant behov gällande exempelvis i situationer, där fråga är om avvärjande av fara för allmän ordning och säkerhet. I ärenden av sådan art låter det sig ofta icke göra att i alla avseenden iakttaga de särskilda former för ett ärendes behandling, som i och för sig äro önskvärda, utan att förvaltningsuppgiftens framgångsrika fullföljande äventyras. I förvaltningsärenden i allmänhet torde verksamhetens resultat dock normalt ej vedervågas genom att handläggningen något uppehålls på grund av iakttagandet av vissa formkrav.

Då ställning skall tagas till hur långt en formbindning av förvaltningsförfarandet bör sträcka sig, får en avvägning ske mellan å ena sidan rätts-säkerhetsintressena och å andra sidan myndigheternas behov av obundenhet. Härutöver måste emellertid hänsyn tagas till att formkravs iakttagande ofta nog gör handläggningen mera omständlig och därigenom ökar den sammanlagda arbetsmängd, som åvilar en myndighet. Antalet ärenden, som en myndighet med oförändrad tillgång till arbetskraft avverkar, kan nedgå. En formalisering av förvaltningsförfarandet kan sålunda befaras komma att i viss mån ske till priset av minskad arbetseffektivitet. Samtidigt bör emellertid beaktas, att arbetseffektiviteten allmänt sett främjas av att ordnade handläggningsformer stå till reds. Denna positiva effekt torde i viss mån reducera den förut skildrade negativa effekten.

Det framstår som synnerligen angeläget, att lagstiftningen uppbygges så att negativa verkningar förebyggas. De sakkunniga ha, då de utformat sina förslag till förfaranderegler, oavslåtligen haft denna synpunkt i tankarna. De äro emellertid väl medvetna om att delade meningar från angivna synpunkt kunna råda om hur långt man bör sträcka sig i fråga om en reglering av förvaltningsförfarandet.

Bestämmelsernas materiella innehåll

Då det gäller de föreslagna förfarandebestämmelsernas materiella innehåll är att märka, att besvärssakkunniga i enlighet med sina i principbetänkandet angivna grundsatser dels sökt kodifiera den praxis, som utbildat sig på grundval av gällande rätt, dels velat vidare utveckla och modernisera förfarandet på sådana punkter, där de ansett förutsättningar härför föreligga.

De sakkunniga ha i detta sitt arbete kunnat bygga på olika rättskällor. En viktig källa har utgjorts av de i den historiska återblicken skildrade fundamentala principer, å vilka förvaltningsförfarandet bygger. De sakkunniga ha även i andra hänseenden sökt klarlägga de förvaltningsrättsliga sedvanor, som efter hand ha utbildats, och tagit hänsyn till dessa. Ett rikt material har därvid stått till buds i regeringsrättens och andra förvaltningsdomstolars praxis i processuella frågor. Vid övervägandena rörande de enskilda förfarandefrågornas lösande har det vidare varit naturligt att hämta

ledning ur de förut nämnda redan befintliga allmänna och speciella förvaltningsrättsliga förfarandebestämmelserna liksom på många punkter ur RB:s regler i motsvarande delar.

Det förtjänar understrykas, att den omständigheten att vägledning i viss mån hämtats ur RB icke föranletts av en strävan från de sakkunnigas sida att judicialisera förvaltningsförfarandet. De sakkunniga ha fastmera vinnlagt sig om att söka bevara förvaltningsförfarandets egenart och att slå vakt om sådana för förvaltningsförfarandet utmärkande egenskaper som enkelhet, smidighet, snabbhet och billighet. De förebilder, som RB kunnat giva, ha därför efterliknats endast i den omfattning så kunnat ske utan efter sättande av nämnda krav.

Enligt de sakkunnigas mening måste det dock anses ligga ett betydande värde i att, där förhållandena äro analoga, likalydande bestämmelser gälla för rättegång och för förvaltningsförfarande. De sakkunniga ha därför i förekommande fall, bl. a. med avseende å delgivning, frister och laga förfall, eftersträvat en sådan överensstämmelse. Därvid ha de sakkunniga ställts inför valet att i lagförslaget upptaga bestämmelser med samma lydelse som motsvarande stadganden i RB eller att giva bestämmelserna formen av en hänvisning till RB:s ifrågavarande stadganden. Bl. a. med hänsyn till angelägenheten av att lagtexten blir överskådlig och lättläst ha de sakkunniga i dylika fall med ett fåtal undantag föredragit att ej hänvisa till RB utan i stället i lagförslaget intagit fullständiga regler. I åtskilliga fall ha de sakkunniga emellertid därvid med hänsyn till lagförslagets uppbyggnad i övrigt och föreliggande reformbehov ansett sig böra omdisponera och omformulera de ur RB hämtade reglerna.

Till grund för förslaget till lag om förvaltningsförfarandet ha lagts de i den historiska återblicken skildrade grundsatserna om lagbundenhet, objektivitet och opartiskhet samt om parts rätt till information. Vidare har som riktpunkt uppställts, att förvaltningens avgöranden skola — så långt det är praktiskt genomförbart — bygga på de faktiska förhållandena, d. v. s. den princip, som i främmande rätt brukar kallas den materiella sanningens princip. Lagförslaget har tillika utformats med utgångspunkt från grundsatsen att ansvaret för att dessa sakförhållanden klarläggas normalt skall åvila den beslutande myndigheten, d. v. s. från official- eller undersökningsprincipen. Nu nämnda grundsatser äro välkända inom förvaltningen och tjäna redan i vid omfattning till ledning för myndigheterna. Beträffande tillämpningen av dem i olika lägen torde praxis dock växla högst betydligt. Fråga blir därför i dessa stycken närmast om att generalisera, närmare klarlägga och i skriven rätt omsätta vad som redan får antagas i stort sett bliva iakttaget av myndigheterna.

Vid utformningen av innehållet i de enskilda reglerna ha de sakkunniga haft att utgå från de förhållanden, som råda på de skilda områden inom förvaltningen, där lagen avses vinna tillämpning. Förvaltningen är emel-

lertid så mångskiftande att det är omöjligt att förutse alla de situationer, som kunna uppkomma; lagstiftningen måste därtill kunna tillämpas icke blott på nuvarande former av förvaltningsverksamhet utan även på framtida. Någon fullt säker bild av vad som är lämpligast har därför ej alltid kunnat erhållas. Då det sålunda icke varit möjligt att vinna en fullständig överblick över alla de lägen, i vilka reglerna kunna komma att aktualiseras, ha de sakkunniga måst nöja sig med att utgå från de viktigaste och vanligast förekommande situationerna i förvaltningen.

Även om målsättningen i stora delar varit, att lagstiftningen närmast skall framstå som en kodifiering av vedertagna grundsatser rörande de ämnen, som falla inom lagstiftningens ram, ha de sakkunniga, som ovan nämnts, i olika avseenden övervägt nya lösningar i syfte att få till stånd modernisering, vidareutveckling och standardhöjning av förfarandet.

I första hand ha de sakkunniga därvid inriktat sig på förfarandets allmänna gestaltning främst med avseende å ärendenas utredning och avgörande. Nuvarande ordning, som bygger på GRB samt under 1700- och 1800-talen utbildade traditioner, ter sig i detta avseende tämligen föråldrad. Särskilt ha de nya grundsatser, som genom RB införts i rättegången, framkallat krav på förnyelse. Nedan angivas några punkter, på vilka lagförslaget innebär nyheter i förhållande till vad nu gäller. Som exempel på mera speciella områden, där de sakkunniga föreslå nyheter, kunna dessförinnan nämnas reglerna om delgivning av handling (surrogatdelning och anslagsdelgivning) och ingivande av handling (överbringande genom telegraf och annan fjärrskrift).

Reformkrav ha bl. a. framförts om införande av muntlighet i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga ha utgått från att det administrativa förfarandet i princip även framgent skall vara skriftligt. Att så förblir fallet är en förutsättning för att det alltfört skall kunna vara billigt och enkelt. Muntlighet erfordras emellertid för vissa situationer och föreslås skola tillämpas, då det finnes vara av vikt för utredningen. Sådan muntlig handläggning får närmast till uppgift att fullständiga ett i övrigt skriftligt förfarande.

Bland övriga frågor om ärendes utredning, vilka de sakkunniga ägnat särskild uppmärksamhet, kunna nämnas spörsmålen om parts rätt till aktinsyn och om myndighets skyldighet att kommunicera utredningsmaterial med part. Besvärssakkunniga ha vidare bl. a. sökt precisera, om och i vad mån part skall vara skyldig att medverka vid ett ärendes utredning.

För att underlätta för den enskilde att själv föra sin talan och sålunda bespara honom kostnader för biträdeshjälp, föreslå de sakkunniga, att myndigheterna i olika avseenden skola vara honom behjälpliga och vägleda honom. Även i övrigt ha de sakkunniga eftersträvat att bevara förfarandets billighet. De sakkunniga ha ock sökt tillgodose de reformkrav, som framförts i fråga om kostnadsfördelningen i förvaltningsförfarandet, genom förslag om regler beträffande viss rätt för enskild part till ersättning för särskilda

kostnader, som han ådragit sig vid fullgörande av sina utredningsplikter.

I fråga om ärendes avgörande föreslås bestämmelser, avsedda att giva större stadga åt beslutsförfarandet än det för närvarande äger. Särskild vikt har lagts å att få till stånd regler om besluts motivering, om meddelande av besvärshänvisning och om besluts tillkännagivande för part, vilka uppfylla de anspråk på rättssäkerhet som göras gällande i dessa hänseenden. I fråga om motivering föreslås, att beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt. Besvärshänvisning föreslås skola meddelas, där det icke finnes uppenbart obehövt. Beträffande besluts tillkännagivande föreslås, att beslut skall tillkännagivas part, där det icke finnes uppenbart obehövt.

Med avseende å förvaltningsförfarandets ordinära rättsmedel, besvär, ter det sig naturligt att giva regler icke blott om överklagbarhet, besvärsrätt och besvärstid utan även om besvärsläggande och dess ingivande. Beträffande besvärsläggandes ingivande föreslås de sakkunniga i anslutning till den allmänna utvecklingstendensen, att ingivandet skall ske hos den myndighet, som meddelat det beslut, vilket överklagas. De sakkunniga ha även funnit det ändamålsenligt att i samband med stadganden om ingivande föreslå vissa regler om en förberedande behandling av besvärssärendet hos beslutsmyndigheten.

I principbetänkandet (SOU 1955: 19 s. 91 ff) diskuterades vissa nya talemöjligheter, som skulle kunna utvecklas inom besvärsinstitutets ram: talan mot myndighets underlåtenhet att handla (inaktivitetstalan), fastställelse-talan samt gottgörelsetalan. Spörsmålen behandlades endast i ett fåtal remissyttranden över betänkandet.

Tanken på införandet av en inaktivitetstalan vann icke de myndigheters sympati, som under remissbehandlingen yttrade sig därom. Det erinrades om att andra möjligheter stå till buds att komma till rätta med tjänsteförsummelse av ifrågavarande slag, främst möjligheterna att hänvända sig till justitiekanslern eller riksdagens ombudsmän. Det pekades även på den övervakning från pressens sida, som möjliggöres genom allmänna handlingars offentlighet.

Införandet av generella regler om fastställelse-talan tillstyrktes av domkapitlet i Växiö och arbetarskyddsstyrelsen. Kommerskollegium förklarade sig icke ha något att erinra mot att möjligheterna att införa en sådan talan undersöktes. Kammarkollegiet och hovrätten över Skåne och Blekinge funno det däremot ej lämpligt, att en generell rätt till fastställelse-talan infördes i förvaltningsförfarandet. Som skäl angavs att införandet av en sådan rätt skulle kunna leda till överbelastning av förvaltningsapparaten. Talan om förhandsbesked borde medgivas endast då särskilt behov av bindande förhandsbesked gjorde sig gällande.

Vad angår gottgörelsetalan ansågo kammarkollegiet och kommerskollegiet angeläget att frågan vidare utreddes. Hovrätten över Skåne och Blekinge

ställde sig däremot kritisk och ansåg det ligga närmast till hands att talan om skadestånd mot det allmänna på grund av en förvaltningsakts påstådda felaktighet genomgående skall föras hos allmän domstol.

Med hänsyn till vad som framkommit vid remissbehandlingen ha besvärssakkunniga ansett sig böra avstå från att fullfölja sina tankar på generella regler om nya former av administrativ talan. Dessa torde i stället böra tagas i betraktande vid speciallagstiftning.

Det bör även anmärkas, att de sakkunniga med avseende å tillvaratagandet av allmänna intressen i besvärssärenden funnit sig böra stå fast vid sin i principbetänkandet (s. 91) intagna ståndpunkt att det bör ankomma å speciallagstiftning att inrätta särskilda organ att föra talan å det allmännas vägnar såsom enskild parts motpart.

Beträffande särskilda rättsmedel finnas för närvarande för förvaltningsförfarandets del inga andra stadganden än de i RF § 19 meddelade om återbrytande av dom och återställande av försutten tid. De sakkunniga föreslå, att den lucka i lagstiftningen som här föreligger fyllas genom särskilda bestämmelser om resning, återställande av försutten tid och nullitetsbesvär i förvaltningsärende.

Specialbestämmelserna om domstolsprocessen

Vid handläggning av förvaltningsärenden hos domstol torde i den stora huvuddelen fall vanligt förvaltningsförfarande, som för övrigt står den skriftliga rättegången i överrätt enligt RB nära, vara tillfyllest. Stundom måste dock större krav ställas å förfarandet än som kunna tillgodoses inom denna ram. Av en domstol förväntar man sig icke blott en särskilt kvalificerad rättslig bedömning utan även en gedigen utredning. För att en domstol skall kunna motsvara sådana krav i utredningshänseende fordras tillgång till ett mera utvecklat förfarande än det ordinära administrativa. Till domstols förfogande synas utöver de ordinära utredningsbefogenheterna böra ställas även sådana mera långtgående befogenheter som rätt att avkräva envar skriftlig utsaga om sådant, som är av betydelse för utredningen, rätt att höra envar under ed som vittne, rätt att höra sakkunniga under ed, rätt att meddela envar editionsföreläggande samt rätt att bruka vite och exekutiv handräckning som tvångsmedel. En ändamålsenlig lagteknisk lösning för tillgodosende av angivna synpunkt har befunnits vara att i ett kapitel samla erforderliga specialbestämmelser om särskilda utredningsmedel hos domstol såsom en påbyggnad på de i lagen i övrigt meddelade allmänna bestämmelserna om utredningsmedlen i förvaltningsförfarandet.

Besvärssakkunniga ha tänkt sig, att de särskilda utredningsmedlen skola kunna användas som komplement i ett skriftligt förfarande. De ha emellertid räknat med att behov någon gång kan uppkomma av en utbyggnad av förfarandet till full muntlighet. En rättegång är i princip helt muntlig. Handläggningen av rättegångsmålen är koncentrerad till en huvudförhandling,

som kännetecknas av fullt genomförd muntlighet och av att utredningsmaterialet skall förebibras i omedelbar form. Skildrade ordning anses vara den från rättssäkerhetssynpunkt mest tillfredsställande som står att vinna. Tillgång till handläggning vid sådan huvudförhandling finnes redan såvitt angår vissa administrativa partsärenden, nämligen i fråga om domstolsärenden enligt ÄrendesL. Det vore icke tillfredsställande, om den rättssäkerhetsgaranti, som tillgången till huvudförhandling nu utgör för dessa ärendens del, skulle gå förlorad genom en övergång från RB till en lag om förvaltningsförfarandet. Av vida större betydelse är emellertid att avsaknad av full muntlighet i den för administrativa partsärenden avsedda domstolsprocessen skulle föranleda en klasskillnad mellan denna domstolsprocess och domstolsprocessen enligt RB. Det vore enligt de sakkunnigas mening olyckligt, om domstolsprocessen i en lag om förvaltningsförfarandet utformades så att fog finnes för den värderingen att processen hos domstol enligt lagen om förvaltningsförfarandet ej gäve lika gott rättsskydd som domstolsprocessen enligt RB. Det är angeläget att, i den mån ett verkligt behov av fullständig muntlig process ger sig till känna i ett förvaltningsärende, det *kan* tillgodoses genom anordnande av huvudförhandling. De sakkunniga föreslå därför, att i lagen om förvaltningsförfarandet meddelas en specialbestämmelse för domstols del, som ger domstol möjlighet att efter RB:s mönster anordna huvudförhandling även i administrativt partsärende.

Domstolsbegreppet

Därest i lagen om förvaltningsförfarandet intagas specialbestämmelser om domstol, blir det nödvändigt att där också angiva vilka myndigheter som vid bestämmelsernas tillämpning skola betraktas som domstolar. Något enhetligt domstolsbegrepp finnes ej såsom framgår av redogörelsen för besvärssakkunnigas tidigare förslag angående ett förvaltningsdomstolssystem och yttrandena däröver. Det måste därför anses stå lagstiftaren fritt att utforma det domstolsbegrepp, som ter sig som det mest ändamålsenliga.

De sakkunniga ha under intryck av den i remissyttrandena framförda kritiken mot deras förslag i principbetänkandet ansett sig böra övergiva tanken på ett särskilt förvaltningsdomstolssystem byggande å förvaltande myndigheter. Med hänsyn till vidden av de utredningsbefogenheter, som avses skola tillkomma domstol, ha de sakkunniga i stället funnit sig böra knyta an till en mera restriktiv, traditionell uppfattning om vad som bör förstås med domstol. Såsom domstolar böra sålunda enligt de sakkunnigas mening icke andra betraktas än de allmänna domstolarna, sådana särskilda domstolar som vattendomstolarna, expropriationsdomstolarna, ägodelningsrätterna och arbetsdomstolen, i den mån där över huvud taget förekommer handläggning av förvaltningsärenden, samt de domstolar, vilka utgöra förvaltningsdomstolar i snävare mening, nämligen regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen och försäkringsrådet. Såsom resultat av för-

valtningsdomstolskommitténs arbete kan kretsen av förvaltningsdomstolar dock komma att vidgas.

Frågan är då om domstolarna i en lag om förvaltningsförfarandet böra angivas genom en uppräknings eller genom en allmän beskrivning. En uppräknings blir tyngande och dessutom behäftad med den praktiska olägenheten att ändring i lagen blir nödvändig, för den händelse någon domstol avskaffas eller en ny domstol inrättas. En bättre lösning synes därför vara att i lagen söka angiva de kriterier, genom vilka domstolarna skilja sig från myndigheter i övrigt.

Domstolar kännetecknas främst av att de i princip uteslutande ha till uppgift att skipa rätt, vilket giver dem en neutral ställning i samhället, och av att de organisatoriskt intaga en självständig, från förvaltningen fristående ställning. Liknande kännetecken uppvisa emellertid även andra organ än de som de sakkunniga ansett böra betraktas som domstolar i en lag om förvaltningsförfarandet. Ett mera specifikt kännetecken måste därför väljas såsom avgörande gränsmärke. I det läget ha besvärssakkunniga ansett sig böra taga fasta på att domstolar till skillnad från förvaltningsmyndigheter med liknande uppgifter och ställning äro sammansatta av tjänstemän, vilka äro särskilt utbildade för och tränade i rättsskipning. Ett konkret uttryck härför utgör befattningshavarnas skyldighet att avlägga domared. Sistnämnda omständighet utgör visserligen ett mycket formellt kriterium men det synes icke desto mindre vara det mest adekvata som står till buds. Såsom domstolar har i lagen om förvaltningsförfarandet i enlighet härmed betecknats sådan myndighet, beträffande vilken i lag stadgats, att envar dess ledamot skall ha avlagt domared eller däremot svarande försäkran.

Författningsmaterialets disposition

De sakkunniga ha ställt inför vanskliga avgöranden, då det gällt att på lämpligaste sätt disponera författningsmaterialet. Det har därvid varit av intresse att studera den lagtekniska lösningen av motsvarande spörsmål i RB. I denna lag regleras såväl rättegången i tvistemål som rättegången i brottmål. Författningsmaterialet har fördelats å allmänna bestämmelser, avseende samtliga instanser, samt å bestämmelser om rättegång i under rätt, om rättegång i hovrätt, om rättegång i högsta domstolen och om särskilda rättsmedel. Av de allmänna bestämmelserna äro vissa gemensamma för tviste- och brottmål, medan andra ägnas uteslutande åt tviste- eller brottmål. Bland de för tviste- och brottmål gemensamma stadgandena märkas särskilt kapitlet om bevisning. De särskilda föreskrifterna om rättegång i underrätt innehålla inga gemensamma stadganden utan äro uppdelade i två avsnitt, ett för tviste- och ett för brottmål. Med avseende å rättegången i hovrätt finnas dels gemensamma bestämmelser beträffande rättsmedel och överklagbarhet, dels ock var för sig regler om vad i tvistemål och om

vad i brottmål. Motsvarande teknik tillämpas i princip för reglerna om rättegång i högsta domstolen. Stadgandena om särskilda rättsmedel slutligen äro dels gemensamma, dels speciella för tvistemål och för brottmål.

Enligt vad ovan sagts skola i lagen om förvaltningsförfarandet ingå bestämmelser både om förfarandet i första instans och om förfarandet i besvärinstans. Bestämmelserna äro avsedda att vara gemensamma för alla slag av administrativa partsärenden, som kunna förekomma. Någon generell uppdelning motsvarande fördelningen i RB å tvistemål och brottmål kan alltså ej bliva aktuell. På vissa punkter gör sig behov dock gällande av en differentiering av bestämmelserna med hänsyn till ärendenas beskaffenhet, såsom i fråga om omröstning, besluts verkställbarhet och kostnader. I sådana fall få speciella uppdelningar i ärendegrupper verkställas inom ramen för de individuella bestämmelserna.

Tanken är vidare, att förfarandereglerna med de undantag, som betingas av myndigheternas egenskap av förstainstansorgan respektive besvärsgorgan, skola vara gemensamma för alla myndigheter inklusive domstolarna. Någon uppdelning i ett mera utvecklat och ett mindre utvecklat förfarande kommer därför ej i fråga. Härtill skall emellertid fogas den reservationen att, i och med att föreskrifter föreslås om särskilda utredningsmedel hos domstol, domstolsprocessen i realiteten får en mera kvalificerad karaktär än förvaltningsförfarandet i övrigt. De sakkunniga vilja dock understryka, att fråga icke blir om två å skilda grunder uppbyggda system utan om ett grundläggande system, å vilket en överbyggnad anbragts.

Mot bakgrund av vad förut sagts om bestämmelsernas materiella innehåll är uppenbart, att skilda avdelningar erfordras för vissa regler om förfarandet i första instans och förfarandet i besvärinstans. Lika klart är emellertid att liksom i RB en avdelning omfattande allmänna för alla instanser gemensamma stadganden lämpligen bör finnas. Svårigheterna uppkomma, då det gäller att disponera författningsmaterialet mellan den allmänna avdelningen och nämnda särskilda avdelningar samt mellan de särskilda avdelningarna inbördes.

Vad först gäller innehållet i en allmän avdelning behöver någon tvekan icke råda om att t. ex. spörsmålen om jäv, omröstning, handlingars ingivande, frister och laga förfall samt delgivning böra regleras i denna avdelning och ej i de särskilda avdelningarna. Beträffande åtskilliga förfarande-frågor, vilka hänföra sig till ärendes utredning och avgörande, ha de sakkunniga kommit till den uppfattningen att de böra lösas på enahanda sätt, oavsett fråga är om handläggning i första instans eller i besvärinstans. Ställning måste då tagas till huruvida de bestämmelser, som utarbetas rörande dessa relativt allmängiltiga frågor om utredning och beslut, skola utformas såsom gemensamma stadganden och intagas i den allmänna avdelningen eller ej. Vid valet mellan de båda alternativen ha de sakkunniga ansett avgörande vikt böra fästas vid praktiska hänsyn.

Goda skäl kunna från allmänna systematiska synpunkter anföras för att i den allmänna avdelningen samla allt, som är av gemensamt intresse för första instans och besvärshöjning. Det kan förefalla inkonsekvent att icke dela upp stadgandena avseende utredning och avgörande på den allmänna och de särskilda avdelningarna enligt samma principer som tillämpas beträffande övriga förfarandefrågor. I RB äro exempelvis reglerna om bevisning gemensamma för alla instanser. Emellertid skulle en uppdelning av bestämmelserna om utredning och avgörande å dels den allmänna avdelningen, dels ock de särskilda avdelningarna göra lagen betydligt mindre överskådlig och svårare för myndigheterna att bruka. Härtill kommer att för första instansens del föga bleve att tillägga utöver vad som utsagts i de gemensamma bestämmelserna. Bland myndigheterna, särskilt de som äro verksamma i första instans i förvaltningsförfarandet, finnas många, vilka icke förfoga över juridiskt skolade tjänstemän. Med tanke härpå är det särskilt angeläget att en disposition väljes, som är ägnad att för dessa myndigheter underlätta lagens tillämpning. Uppenbart blir det enklast för en myndighet att bilda sig en uppfattning om det utrednings- och beslutsförfarande, som åsyftas i lagen, därest ett ärendes hela handläggning beskrives i ett sammanhang. De sakkunniga ha därför ansett sig böra avstå från att i den allmänna avdelningen intaga regler om utrednings- och beslutsförfarandet. Härigenom blir det möjligt att för de olika instanserna var för sig skildra handläggningens gång i ett sammanhang från ärendets anhängiggörande till besluts fattande och tillkännagivande.

Frågan om kostnads fördelning i förvaltningsärende hör visserligen till de spörsmål, som äro av gemensamt intresse för alla instanser. Det framstår emellertid som onaturligt att behandla kostnadsfrågan, innan spörsmålen om utredning och avgörande färdigbehandlats. Till följd härav ha kostnadsreglerna hänvisats till en gemensam avdelning för sig i lagens slutparti.

Nästa fråga blir hur det författningsmaterial, som avser utredning och beslut och som är av gemensamt intresse för första instans och besvärshöjning, skall disponeras mellan de särskilda avdelningarna om förfarandet i första instans och förfarandet i besvärshöjning inbördes. Närmast till hands ligger att till undvikande av upprepning välja någon form av hänvisning mellan avdelningarna. Det har redan framhållits, att det till förebyggande av tillämpningssvårigheter är angeläget, att en sådan disposition väljes att handläggningens gång i första instans blir skildrad i ett sammanhang. I den mån en hänvisningsteknik skall tillämpas, böra därför endast hänvisningar från avdelningen för besvärshöjning till avdelningen för förfarandet i första instans komma i fråga. Att sådana hänvisningar ske, där överensstämmelse i förfarandet avses skola råda, synes för besvärshöjningens del huvudsakligen vara till fördel. I avdelningen för besvärshöjning ha därför förfarandefrågorna i betydande omfattning reglerats medelst stadgan-

den, vilka hänvisa till föreskrifter i den särskilda avdelningen för första instans.

Spörsmålen angående särskilda rättsmedel intaga en sådan särställning att bestämmelserna härom böra få sin plats i en avdelning för sig. Dispositionen har utformats i enlighet härmed.

Under hänvisning till ovanstående och tidigare redovisade överväganden föreslå de sakkunniga en lag om förvaltningsförfarandet, som omfattar sju avdelningar: inledande bestämmelser, allmänna bestämmelser, bestämmelser om förfarandet i första instans, om besvärsförfarandet, om särskilda rättsmedel och om kostnad samt slutbestämmelser.

De inledande bestämmelserna reglerar lagens tillämpningsområde. Bland de allmänna bestämmelserna återfinnas bestämmelser om domstolsbegreppet, jäv, omröstning, protokoll, service, part, ställföreträdare, ombud, inläga, delgivning av handling, frister, viten och straff. Stadgandena om förvaltningsförfarandet i första instans avse ärendes anhängiggörande, utredning och avgörande, avvisande och avskrivning samt särskilda utredningsmedel hos domstol. Avdelningen om besvärsförfarandet upptager bestämmelser om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärstid, besvärsläga m. m., besvärssärendes utredning och avgörande samt avvisande och avskrivning. I femte avdelningen regleras resning, återställande av försutten tid samt nullitetsbesvär. I sjätte avdelningen återfinnas föreskrifter om huru kostnaderna i förfarandet, såväl myndigheternas som de enskildas, skola fördelas, och i sjunde avdelningens slutbestämmelser regleras lagens ikraftträdande m. m.

Lagen och specialförfattningarna

Utvidgningen av lagstiftningen att omfatta jämväl förfarandet i första instans synes i huvudsak icke behöva rubba de riktlinjer i fråga om förhållandet mellan densamma och specialförfattningarna, som de sakkunniga uppdragit i sitt principbetänkande (SOU 1955: 19 s. 75 ff). Enligt vad där angives borde detta förhållande gestaltas så, att lagen — som borde stiftas i den ordning RF § 87 mom. 1 föreskriver — skulle gälla allenast i den mån ej annat följde av bestämmelse i författning, som utfärdats före lagens ikraftträdande eller därefter utfärdats med riksdagen eller i överensstämmelse med dess beslut. Lagen skulle sålunda principiellt lämna bestående särregler orubbade men ej bereda utrymme för nya avvikelser, med mindre de på nu nämnt sätt stadgats under riksdagens medverkan. De sakkunniga anförde emellertid även, att det, för att lagen skulle få åsyftad verkan, vore ofrånkomligt, att i sinom tid en genomgående revision av specialförfattningarna ägde rum med syfte att utrensa opåkallade avvikelser. De sakkunniga antogo det vara mest ändamålsenligt, att denna genomgång företoges först sedan Kungl. Maj:t och riksdagen fattat beslut om lagen och man sålunda i en godkänd lagtext vunnit en säker utgångspunkt för bedömande av behovet av specialregler inom olika förvaltningsområden. Godtoges detta förfaringssätt, syntes lagen ej böra

träda i kraft förrän i samband med genomförandet av den lagstiftning, som översynen av specialförfattningarna föranledde. I en blivande remiss av det förslag, de sakkunniga avsåge att framlägga, skulle myndigheterna kunna åläggas att, till ledning för ståndpunktstagandet rörande gällande specialförfattningar, uttala sig om i vad mån specialregler i författningar fallande inom vars och ens verksamhetsområde borde bibehållas, upphävas eller ändras.

Besvärssakkunniga anse sig, då de nu framlägga sitt slutbetänkande, kunna fasthålla vid sin i principbetänkandet redovisade ståndpunkt om relationen mellan lagen och specialförfattningarna. På en väsentlig punkt vilja de sakkunniga dock nu förorda en annan uppläggning. När lagen avses skola täcka förfarandet i alla instanser, blir det en nära nog oöverkomlig uppgift att i ett sammanhang överse alla specialförfattningar, som innehålla förfaranderegler. Sedan lagen utfärdats, bör därför dess ikraftträdande ej uppskjutas, till dess alla specialförfattningarna blivit genomgångna och de lagförslag, som kunna föranledas därav, antagna. Man torde i stället böra låta sig nöja med att — liksom vid införandet av BesvärstidsL — samtidigt med lagens ikraftträdande genomföras erforderliga ändringar blott i de viktigaste specialförfattningarna. I den mån remissmyndigheterna — på sätt de sakkunniga tidigare föreslagit — i remissyttrandena över förevarande betänkande uttala sig om vilka särregler de finna påkallade, envar inom sitt förvaltningsområde, böra förslag till erforderliga ändringar i dessa specialförfattningar kunna utarbetas successivt utan alltför stor tidsutdräkt.

I vad mån efter lagens ikraftträdande behov av avvikande förfaranderegler kan uppkomma vad gäller specialförfattningarna, är vanskligt att förutsäga. Avvikande regler t. ex. om delgivning av handling, besluts tillkännagivande, besluts överklagbarhet, besvärsrätt och besvärstid kunna dock förmodas mera sällan komma att erfordras. Kompletterande bestämmelser torde däremot oftare komma i fråga, t. ex. om saklegitimation, besvärsrätt, parts skyldighet att medverka samt särskilda utrednings- och tvångsmedel.

II. Motiv till förslaget till lag om förvaltningsförfarandet

Första avdelningen. Inledande bestämmelser

1 KAP.

Om lagens tillämpningsområde

1 §.

Gällande rätt

Det område, inom vilket nu förefintliga författningar med generell tillämpning beträffande förvaltningsförfarandet skola gälla, har genomgående bestämts genom ett mer eller mindre preciserat angivande av de myndigheter, för vilka författningarna skola lända till efterrättelse. Lagen den 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m. förklaras sålunda gälla hos stats- och kommunalmyndighet. Med statsmyndighet skall enligt 1 § lagen förstås alla till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer samt med kommunalmyndighet alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar. I 3 § lagen stadgas emellertid, att denna icke skall äga tillämpning beträffande riksdagen eller allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, deputerade, revisorer, ombudsmän och verk eller beträffande klagan över val till riksdagen, ej heller i fall då vad i 33 kap. 3 § RB är stadgat om inlägga i rättegång skall gälla.

BesvärstidsL äger tillämpning vid talan mot beslut av förvaltande myndighet, en lokution, som närmast går tillbaka till KF den 14 december 1866 angående ändring av gällande stadganden om tid för besvärns anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk. KCirk den 22 mars 1907, bih. nr 13, angående avfattandet av utlåtanden, skrivelser m. m. i ämbetsärenden är ställt till samtliga förvaltande ämbetsmyndigheter i riket och KCirk den 5 juni 1931, nr 213, angående remissers verkställande och besvarande till statens förvaltande myndigheter.

Vad i KCirk den 5 november 1943, nr 772, om postverkets anlitande för delgivning av myndighets beslut är föreskrivet gäller för statliga och kom-

munala myndigheter och ServiceCirk:s föreskrifter lända till efterrättelse för samtliga till statsförvaltningen hörande myndigheter.

De i 2 kap. TF givna bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet äga tillämpning å stats- och kommunalmyndigheter. Med statsmyndighet skall enligt TF 2:3 förstås statsdepartementen, försvarets kommando-expedition, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, fullmäktige, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer. Kommunalmyndighet åter definieras i samma paragraf på enahanda sätt som i 1 § nyssnämnda 1946 års lag.

Utländsk rätt

Den i *Finland* gällande lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden skall äga tillämpning, då medelst besvär ändring sökes av beslut i ärenden, vilka handläggas av förvaltningsmyndighet och i vilka ändringssökande icke bör ske vid allmän domstol. I 2 § lagen ha de myndigheter angivits, vilka skola vara att anse som förvaltningsmyndigheter.

I det i *Norge* framlagda förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningsaker har tillämpningsområdet bestämts med utgångspunkt från objektet för handläggningen. Det föreslås sålunda, att lagen skall tillämpas i »förvaltningssaker», varmed skall förstås ärenden, i vilka ett förvaltningsorgan handlar å statens eller kommuns vägnar. Angivna vidsträckta tillämpningsområde avses emellertid skola gälla blott för de allmänna kapitel i lagen, som avhandla habilitet (jäv), offentlighet, myndighets vägledningsplikt och parts rätt att bruka ombud. De kapitel i lagen, å vilka tyngdpunkten ligger, nämligen de som avhandla utredning, beslut och klagan, ha förbehållits för förvaltningssaker, vilka avgöras medelst sådana individuella beslut, som äro bestämmande för enskilda rättssubjekts offentlighetsrättsliga rättigheter och plikter. Från kapitlens tillämpningsområde uteslutas härigenom bl. a. ärenden, som uppkomma i samband med förvaltning av det allmännas egendom, affärsdrivande verksamhet eller tillhandahållande av tjänster i förbindelse med undervisning, forskning och hälsoväsende. En uttrycklig bestämmelse föreslås vidare om att lagen icke i någon del skall gälla beträffande sådan handläggning, vilken regleras i lagstiftningen om processen vid de allmänna domstolarna, i de lagar, som anknyta till denna lagstiftning, t. ex. konkurslagstiftningen, eller i jordskifteloven. Vissa kapitel i lagen ägnas åt handläggningen av sådana ärenden, vilka avgöras medelst normbeslut. För tillämpning av kapitlen fordras, att fråga är om »administrative lovforskrifter», vilka äro bindande för ett obestämt antal eller en obestämd krets av rättssubjekt. Det bör tillfogas, att lagen föreslås skola lända till efterrättelse icke blott hos förvaltningsmyndigheter utan även hos offentliga organ eller inrättningar utanför förvaltningen och hos privata rättssubjekt i

ärenden, där dessa äga befogenhet att träffa sådana individuella beslut eller normbeslut som ovan sagts.

Administrative Procedure Act i *Amerikas Förenta Stater* gäller för förfarandet hos alla »agencies». »Agency» definieras på sådant sätt, att däri inneslutes de flesta federala myndigheterna. Att vissa delar av lagen gälla blott, då särskild föreskrift givits om »agency hearing», har redan nämnts i översikten över förvaltningsförfarandet i främmande länder (s. 75).

Tillämpningsområdet för *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* i *Österrike* har bestämts genom en uppräknig av myndigheter, omfattande i stort sett förbundsstatens statsförvaltningsmyndigheter. Det stadgas, att lagen skall lända till efterrättelse, i den mån myndigheterna handlägga ärenden angående »behördlichen Aufgaben», d. v. s. i den mån de uppträda som organ för höghetsförvaltning. Från lagens tillämpningsområde har myndigheternas handläggning av skatteärenden och tjänstemannaärenden undantagits; förfarandet i dessa ärenden specialregleras. Undantag ha vidare stadgats för vissa valärenden och ärenden angående den statliga uppsikten över kommunerna. Det har vidare föreskrivits, att lagen icke äger tillämpning, då myndigheter tillhörande den allmänna statliga förvaltningen samt organ för den allmänna säkerheten utöva dem med avseende å upprätthållande av allmän ordning och säkerhet tillkommande befogenheter att utan föregående handläggning vidtaga åtgärder för avvärjande av omedelbart hotande fara och att använda utanför det exekutiva förfarandet fallande tvångsbefogenheter.

Såsom ytterligare exempel å hur tillämpningsområdet för en lagstiftning om förvaltningsförfarandet kan bestämmas må nämnas, att den i *Jugoslavien* gällande lagen om förvaltningsförfarandet äger tillämpning hos förvaltningsmyndigheterna, övriga statliga organ och autonoma subjekt, då de ha att besluta i administrativa ärenden angående någons rättigheter, skyldigheter eller rättsliga intressen. Utanför lagens tillämpningsområde faller förfarandet vid träffande av avtal och företagande av andra civilrättsliga handlingar samt förfarandet vid meddelande av normativa föreskrifter.

De sakkunniga

I den allmänna inledningen ha de sakkunniga skildrat olika typer av förvaltningsärenden och stannat för att en blivande lagstiftning om förvaltningsförfarandet bör avse de administrativa partsärendena. Vad därmed åsyftas har även klargjorts i den allmänna inledningen (s. 82). De sakkunniga ha vidare utgått från att lagen i princip bör lända till generell efterrättelse för dylika förvaltningsärendens del, då de handläggas hos myndigheter. Lagen avses däremot ej skola gälla i partsärenden hos statliga eller kommunala bolag eller hos andra utanför myndighetskretsen fallande subjekt.

Den redogörelse, som i den allmänna inledningen lämnats för de admi-

nistrativa partsärendena, är kortfattad. För att lagens tillämpningsområde i sakligt hänseende skall åskådliggöras bättre lämnas i det följande en mera ingående beskrivning av *de administrativa partsärenden*, å vilka lagen avses bli tillämplig.

Den svenska förvaltningen är synnerligen mångskiftande och stadd under stark utveckling. Nya förvaltningsuppgifter tillkomma snart sagt varje år och äldre försvinna efterhand som samhällsomdaningen fortskrider. En betydande del av förvaltningsverksamheten utövas gentemot de enskilda med en av höghetsmakt garanterad, rättsskapande auktoritet. Man plägar här tala om myndighetsutövning. Denna kan komma till uttryck icke blott genom beslut, som rikta sig mot en eller flera bestämda personer, utan även genom föreskrifter, vilka skola lända till allmän efterrättelse, t. ex. genom ordnings- och trafikföreskrifter eller taxebestämmelser. Myndighet utövas såsom närmare framgår av det följande i olika sakliga sammanhang.

Den administrativa myndighetsutövning, som främst faller i ögonen, är den som har till syfte att skapa och vidmakthålla ett ordnat samhälle — det allmännas klassiska uppgift. Tvångsmakt står i stor omfattning till förvaltningsorganens förfogande för denna uppgifts fullföljande. Enskilda intressen måste här ofta nog träda tillbaka till förmån för allmänna. Det allmännas vilja framgår dels direkt av lagstiftningen, t. ex. genom SL (BrottsB) eller specialförfattning, dels ock genom myndigheters i enskilda ärenden meddelade bud eller förbud. I det förra fallet förmås den enskilde att efterkomma det allmännas vilja genom straffhotet, därvid för utkrävande och utmätande av straff åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna stå till förfogande. I det senare fallet förfogar det beslutande organet ofta över administrativa tvångsmedel såsom vite, exekutiv handräckning, handräckning genom polismyndighet, omedelbart våld m. m. Straffsanktionering är emellertid tänkbar även med avseende å individuella beslut.

Genom det allmännas befogenheter skapas plikter för enskilda att göra, tåla eller underlåta något. Bland plikterna att något göra, prestationsplikterna, kunna bl. a. nämnas skatteplikter och liknande ekonomiska prestationsplikter, skolplikt, värnplikt, civilförsvarsplikt, brandförsvarsplikt, plikt att mottaga medborgerliga uppdrag, plikt att efterkomma polismans tillsägelser t. ex. i fråga om trafik och uppträdande, anmälningsplikter och registreringsplikter. Såsom exempel på plikter att något tåla kunna nämnas plikt att finna sig i intrång i rätt till fast och lös egendom samt i inskränkningar i den personliga självbestämmanderätten, t. ex. plikt att tåla expropriationsintrång och exekution, att låta vaccinera sig, att underkasta sig isolering vid smittsam sjukdom och vård å olika vårdanstalter, såsom vårdanstalt för alkoholmissbrukare, ungdomsvårdsanstalt och anstalt för sinnessjukvård. Plikter att något underlåta framgå dels av stadganden om straffbeläggning av vissa gärningar, dels av förbud av olika slag, t. ex. förbud enligt ByL att bebygga eller eljest nyttja fast egendom på visst sätt och fridlysning enligt lagstiftningen för natur- och kulturminnesskydd, trafikförbud samt förbud

att bedriva viss verksamhet eller vidtaga viss åtgärd, t. ex. förbud att föra varor eller penningar in i eller ut ur landet. Ej sällan utformas en förvaltningsrättslig reglering så att viss verksamhet icke får bedrivas utan särskilt tillstånd av myndighet; för förande av bil fordras körkort, för handel med explosiva varor och bedrivande av yrkesmässig automobiltrafik särskilda tillstånd, för utövande av läkarverksamhet läkarlegitimation etc. I vissa fall blir här fråga om en ingående kompetensprövning.

I stor omfattning meddelar det allmänna genom sina organ beslut om den enskildes status i olika avseenden, t. ex. i fråga om civilstånd, faderskap, förmynderskap, adoptivförhållande, namn, medborgarskap, rösträtt, valbarhet, medlemskap i församling och borgerlig kommun. Myndigheter meddela bindande beslut i dylika frågor och utfärda bevis härom av olika slag, t. ex. pass, präst- och mantalsskrivningsbevis.

I myndighetsutövning ingår även funktionen att slita tvister mellan enskilda. Denna funktion är dock i huvudsak anförtrodd åt de allmänna domstolarna och fullgöres av dem genom dömande verksamhet. Även inom den traditionella förvaltningen handläggas dock någon gång ärenden angående slitande av tvister mellan två självständiga subjekt, t. ex. mellan kommuner, mellan kommun och enskild samt mellan försäkringskassor.

Till ett ordnat samhälle hör vidare i större eller mindre grad omvårdnaden om enskild, som är i behov av hjälp. I viss mån tillgodoses behovet genom föreskrifter om vårdnadsplikter för anhöriga. I det moderna samhället ingår emellertid social omvårdnad av den enskilde från det allmännas sida såsom en synnerligen betydelsefull uppgift. Genom lagstiftning har på detta område för den enskilde uppkommit förvaltningsrättsliga anspråk, t. ex. å folkpension, allmän tjänstepension, ekonomisk hjälp vid sjukdom och olycksfall, barnbidrag, bidragsförskott, mödrahjälp, familjebostadsbidrag, bostadslån, bösättningslån och socialhjälp samt å stipendier, utbildningsbidrag och studielån. Ärenden angående dylika förvaltningsrättsliga anspråk bilda en betydelsefull grupp av partsärenden.

Av det allmänna bedrives även i stor utsträckning praktiskt betonad verksamhet av servicekaraktär, t. ex. lots- och väderlekstjänst, konsumenttjänst, maskinprovning, arbetsförmedling, undervisning och sjukvård. Sådan verksamhet tager sig huvudsakligen uttryck i faktiskt handlande. I viss utsträckning kan den emellertid giva upphov även till partsärenden, t. ex. ärenden angående på meteorologiska och hydrologiska iakttagelser grundade direktiv för avtappning eller innehållande av vatten i samband med skötseln av vattenregleringar och kraftverk, avstängning från arbetsförmedling, inträde i viss skola, relegation och andra disciplinära åtgärder inom undervisningsväsendet, examina samt intagning på ett sjukhus. I den mån det allmänna intager en faktisk monopolställning, såsom i stor utsträckning är fallet på undervisningens och sjukvårdens områden, få partsärenden angående tjänster från det allmännas sida en särskild tyngd.

Det allmänna ägnar sig även åt praktisk verksamhet av kommersiell eller

allmänt ekonomisk natur. Verksamheten kan vara offentlighetsrättsligt reglerad men är ofta icke underkastad andra bestämmelser än de allmänna privaträttsliga, för mellanhavanden mellan enskilda subjekt avsedda. De avgöranden myndigheterna träffa i dylika sammanhang få karaktär av partsbesked. Ett ärende, som utmynnar i ett partsbesked, blir emellertid från den enskilda motpartens sida att betrakta som ett partsärende. Genom administrativt överklagande kan han vanligen, i sista hand hos Konungen, få partsständpunkten icke blott laglighets- utan även lämplighetsprövad. Förhållandet inverkar icke i princip på hans möjlighet att vid allmän domstol föra tvistemålstalan mot det allmänna, därest förutsättningar för en dylik rättslig talan föreligger och han förmenar, att den ståndpunkt, som det allmänna slutgiltigt intager, är rättsligen oriktig.

Inom området för åsyftad förvaltningsverksamhet av ekonomisk natur märkes avyttring och förvärv av tjänster och förnödenheter samt egendomsförvaltning och skadereglering. Sådan verksamhet omhänderhas väl i stor omfattning av statliga och kommunala bolag m. fl. självständiga subjekt och avses därmed falla utanför lagens tillämpningsområde men förekommer även hos myndigheter. Affärsverksamhet bedrivs t. ex. av sådana verk som postverket, televerket, statens järnvägar och vattenfallsstyrelsen samt av kommunala el-, gas- och vattenverk. Upphandling av varor och förnödenheter ombesörjes dels centralt av postverket, försvarets intendenturverk m. fl. myndigheter, dels ock av myndigheter i allmänhet. Myndigheter ha även att träffa avtal om enskildas tjänster, t. ex. kollektivavtal och enskilda arbetsavtal. Egendomsförvaltning ankommer t. ex. å domänstyrelsen och byggnadsstyrelsen. Myndigheter förvalta också i stor utsträckning sina egna förvaltningsbyggnader. Såsom exempel på skadereglerande verksamhet kan nämnas den befattning försvarets civilförvaltning tager med ärenden angående ersättning för skada, som vållats av kronans fordon eller vid militära övningar.

Annan praktisk förvaltningsverksamhet än sådan av servicenatur eller ekonomisk natur ger endast i undantagsfall upphov till partsärenden. Ekonomisk planeringsverksamhet, statistisk verksamhet och utredningsverksamhet består t. ex. så gott som uteslutande av faktiskt handlande. Någon gång uppkomma dock även här partsärenden, såsom då myndighet tillagts befogenhet att påkalla enskildas medverkan.

Såsom framhållits i den allmänna inledningen förekomma partsärenden icke blott i sådan verksamhet, som angår förhållanden mellan myndigheter och utomstående, utan även på det inre myndighetsplanet. Även tjänstetillsättnings-, avlönings- och disciplinärenden samt andra personalärenden utgöra sålunda partsärenden.

De sakkunniga ha som nämnts i den allmänna inledningen stannat för att en lag om förvaltningsförfarandet bör äga *generell tillämpning* å sådana

ärenden, som enligt de sakkunnigas betraktelsesätt utgöra administrativa partsärenden. Den motivering de sakkunniga lämnat för sitt ställningstagande synes böra kompletteras på några punkter, nämligen vad gäller lagens tillämpning å enkla förvaltningsbestyr (jfr s. 84) samt å ärenden angående tillhandahållande av tjänster och å ärenden med civilrättslig anknytning (jfr s. 86).

I fråga om *förvaltningsbestyren* kan behovet av förfarandereglering förefalla obetydligt. Ärendena fordra i regel ingen nämnvärd utredning och myndigheterna kunna i stor utsträckning skilja dem från sig genom konkludenta åtgärder. Så är t. ex. fallet i ärenden angående försäljning av frimärken och färdbiljetter, ombesörjande av avskrift av allmän handling, utfärdande av registerutdrag, läkarintyg samt polismans anvisningar till trafikant. Förvaltningsbestyren skulle därför i och för sig utan större olägenhet kunna avskiljas från lagens tillämpningsområde. Bestämmelserna härom måste emellertid i så fall utformas så att det tydligt framgår, att det blott är å de helt okomplicerade förvaltningsbestyren som lagen ej skall tillämpas. Det måste t. ex. stå fullt klart, att lagen skall tillämpas å förvaltningsbestyr, som utvecklas till verkliga tvisteärenden. Uppenbarligen är det förknippat med betydande lagtekniska svårigheter att uppfylla dessa krav. Tämligen utförliga, detaljerade bestämmelser skulle erfordras. Förvaltningsbestyren behandlas emellertid i regel helt muntligt och förfarandereglererna i lagen om förvaltningsförfarandet föreslås då skola gälla blott i tillämpliga delar. För förvaltningsbestyrens del torde detta innebära en huvudsakligen blott symbolisk tillämpning. Att under sådana förhållanden belasta lagtexten med detaljerade undantagsbestämmelser för förvaltningsbestyrens del, vilka i stort sett skulle sakna praktisk betydelse, synes ej försvarligt.

Beträffande ärenden angående tillhandahållande av tjänster och ärenden med civilrättslig anknytning lägger man märke till att från tillämpningsområdet för utländsk lagstiftning om förvaltningsförfarandet ofta undantagits frågor, som huvudsakligen äro att bedöma enligt civilrättsliga regler, t. ex. köp och försäljning av egendom, hyra och arrende, anställning av personal genom civilrättsliga tjänsteavtal och skadestånd. Vid sidan av tillämpningsområdena för utländsk lagstiftning befinna sig merendels även ärenden rörande utbildning, sjukvård, trafik, telefon, telegraf, elektricitet och vatten.

Besvärssakkunniga fästa för sin del vikt vid att det allmännas verksamhet på sådana områden som nu sagts ofta är av stor faktisk betydelse för den enskilde på grund av att prestationer motsvarande det allmännas över huvud taget ej kunna fås på annat håll eller i vart fall ej kunna fås lika förmånligt annorstädes. Behov gör sig härigenom gällande av garantier för rättvis och likformig behandling, oaktat rättsliga anspråk på prestationerna ej kunna framställas. Det är vidare angeläget att, då tillgången är begrän-

sad, nyttigheterna fördelas på ett så materiellt tillfredsställande sätt som möjligt, vilket förutsätter tillförlitlig utredning och objektiv bedömning. Den norska förvaltningskomiteen anför i ämnet (Instillingen s. 3):

»Når det offentlige antar et anbud, ansetter eller avskjediger en arbeider, leier ut en leilighet eller selger en eiendom, er det av stor interesse for den enkelte at avgjørelsen treffes i betryggende former. Komiteen er også av den mening at saksbehandlingen på området for den offentlige forretningsvirksomhet vil få stadig større betydning for den enkelte borger etter hvert som det offentliges virksomhet på dette område öker i omfang. Særlig på områder hvor den offentlige forretningsvirksomhet har en monopolartet karakter, kommer betydningen av en betryggende saksbehandling og kontroll i saker, som berører den enkelte, sterkt i forgrunnen. Avslag på søknad om telefon eller om tildeling av strøm fra en offentlig virksomhet vil fra den enkeltes side sett ikke stille seg vesentlig forskjellig fra et avslag på søknad om kjøpelöyve eller importlisens. Og i virkeligheten utöves det også i slike tilfelle offentlig myndighet fra vedkommende virksomhets side. Gode grunner kunne tale for at de krav om betryggende behandlingsformer som stilles til den ordinære forvaltning, fikk anvendelse også på offentlig forretningsvirksomhet når den er av monopolartet karakter og foretar fordeling av goder til borgerne.»

Förvaltningskomiteen hävdar emellertid att, även om det är av stort intresse att handlägningsformerna bli så tillfredsställande och betryggande som möjligt på hela det fält, där offentlig verksamhet förekommer, det dock, när det gäller handläggning av ärenden tillhörande egenförvaltning och affärsverksamhet, i första hand är fråga om ett samfundsintresse och icke om den enskilde medborgarens intresse. Rättssäkerhetsgarantierna på dessa områden böra med hänsyn härtill enligt kommitténs mening i första hand säkras genom kontroll och rationalisering och icke genom handlägningsregler. Kommittén anser därför riktigast, att handläggningen av ärenden rörande det allmännas affärsverksamhet, egenförvaltning och rena tjänsteprestationer väsentligen hålles utanför tillämpningsområdet för den lag som föreslås.

De skäl, som anförts ovan och i förvaltningskomiteens instilling, ha dock övertygat de sakkunniga om att för svenskt vidkommande ifrågavarande slag av förvaltningsverksamhet icke bör lämnas utanför lagens tillämpningsområde. De särskilda situationer, som kunna uppkomma, t. ex. i upphandlingsärenden, böra kunna bemästras genom att avvikande bestämmelser meddelas i speciallagstiftning.

De sakkunniga övergå härefter till de mera tekniska *spörsmål*, vilka sammanhånga med beskrivningen i lagtext av lagens tillämpningsområde. I den allmänna inledningen ha de sakkunniga på anförda skäl kommit fram till att lagen i princip skall lända till efterrättelse i sådan av myndighetsorgan driven förvaltningsverksamhet, som består i handläggning av ärende, i vilket någon kan vara part, men att vissa inskränkningar erfordras i fråga om lagens tillämpning hos riksdagen, allmänt kyrkomöte och deras organ, hos

beslutande kommunala församlingar m. m. Lagtexten har disponerats så, att i 1 § intagits de grundläggande bestämmelserna, medan till 2 § hänförs föreskrifter om de allmängiltiga inskränkningar som påkallas.

Av de grundläggande bestämmelserna om i vilka ärenden lagen skall tillämpas skall kunna utläsas, att fråga skall vara om partsärenden, att dessa skola vara av administrativ karaktär, samt att de skola utgöra föremål för handläggning hos myndighet.

Det förhållandet att lagen skall tillämpas endast i *partsärende* kan lämpligen uttryckas genom att lagen förklaras tillämplig i ärende, i vilket någon kan vara part. För att det skall framgå, att ärendet skall vara av administrativ karaktär, kan beskrivningen lämpligen utbyggas så att den utsäger, att ärendet skall vara ett förvaltningsärende. Såsom framhållits i den allmänna inledningen kräver emellertid ordet förvaltningsärende en särskild definition för att gränsen mot den dömande verksamhetens mål och dess övriga partsärenden skall framgå med erforderlig tydlighet. En oklanderlig positiv definition har i många sammanhang utan framgång eftersökts. Ej heller besvärssakkunniga ha lyckats utfinna en sådan definition utan liksom norska förvaltningskomiteen i stället valt att negativt bestämma innebörden av ordet förvaltningsärende. De sakkunniga föreslå sålunda, att med förvaltningsärende skall förstås ett ärende, som icke skall handläggas i rättegång eller därmed förbunden ordning. Det valda kriteriet framstår visserligen som mycket formellt men synes det oaktat vara det mest rationella, som står till buds.

Slutligen skall i enlighet med vad nyss sagts av lagtexten kunna utläsas, att lagen skall tillämpas blott i förvaltningsverksamhet, som utövas av *myndighet*, men ej i förvaltningsverksamhet hos annat offentlighetsorgan eller hos privaträttsliga organ. Då det gäller att finna den lämpliga benämningen har man att välja mellan uttrycken »stats- och kommunalmyndighet», »myndighet», »förvaltningsmyndighet» och »förvaltande myndighet». Eftersom bland de myndighetsorgan, hos vilka lagen avses bliva tillämplig, även finnas å ena sidan domstolar och å andra sidan sådana speciella organ som skogs- och vårdsstyrelserna, vilka äro myndigheter utan att vara vare sig helt statliga eller helt kommunala, ha de sakkunniga valt att i lagtexten bruka det neutrala ordet *myndighet*.

Såsom myndigheter äro i första hand alla det allmännas organ att betrakta, åt vilka uppdragits att självständigt fullgöra offentliga förvaltningsuppgifter. Bland organen återfinnas bl. a. centrala ämbetsverk, nämnder och råd, länsstyrelser och andra regionala myndigheter samt lokala myndigheter men även sådana ämbeten som justitiekanslersämbetet och riksåklagarsämbetet. Ibland knyts självständiga beslutsfunktioner även till ämbeten eller tjänster, vilka i organisatoriskt hänseende tillhöra viss myndighet.

Inom kammarkollegiet finnes t. ex. ett kammaradvokatfiskalsämbete, inom hovrätterna advokatfiskalsämbeten, hos underrätterna inskrivningsdomarsämbeten och hos länsstyrelserna taxeringsintendenter. Hos myndigheter kunna även finnas inrättade tjänster, vilkas innehavare i vissa ärenden äga besluta å myndighetens vägnar men i andra ärenden kunna ha att besluta å sitt eget ämbetes vägnar. Så är t. ex. fallet med skolinspektörer och byggnadsinspektörer. Normalt knyts dock inga självständiga beslutsbefogenheter till tjänster. En polisman företräder t. ex. under sin myndighetsutövning den polismyndighet, till vilken han hör och ej något eget ämbete.

Såsom framgår av redogörelsen för gällande rätt har i vissa författningar med allmän räckvidd inom förvaltningsförfarandet genom uppräkningsangivits vad som bör förstås med myndighet. Besvärssakkunniga ha övervägt en liknande uppräkningsföreläggning för förevarande lags del men ansett sig böra avstå härifrån med hänsyn till svårigheterna att hålla en sådan uppräkningsaktuell och då något egentligt behov därav ej gör sig gällande, eftersom i förevarande sammanhang med myndighet åsyftas samtliga organ och ämbeten, vilka utgöra myndigheter.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslås besvärssakkunniga, att det i 1 § första stycket stadgas, att lagen äger tillämpning i förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part, samt att det i andra stycket angives, att med förvaltningsärende förstås ärende hos myndighet, vilket icke skall handläggas i rättegång eller därmed förbunden ordning.

Sådana ärenden som ovan angivits handläggas företrädesvis skriftligen, vilket ej utesluter viss *muntlighet* under hand t. ex. i form av *muntliga* förfrågningar per telefon o. d. Det förekommer emellertid även, att ärenden av åsyftat slag handläggas under enkla, helt *muntliga* former. Bägge arter av *handläggning* kunna även användas i ett och samma ärende på så sätt att vissa moment, t. ex. anhängiggörande och utredning, äro helt *muntliga*, medan andra moment, t. ex. avgörandet sker i skriftlig form. På skäl, som anförts i den allmänna inledningen (se s. 86), avses lagen som sådan skola bli tillämplig såväl å ärenden, vilka handläggas helt eller delvis skriftligt, som å ärenden, vilka handläggas helt *muntligt*. I ärenden av sistnämnt slag inträder emellertid den begränsningen att lagens bestämmelser skola gälla endast i den mån de verkligen låta sig tillämpa i ett helt *muntligt* förfarande. De olika reglerna i lagen, vilka utformats med tanke på skriftligt förfarande, böra lämpligen genomgå till utrönande av vilka av dessa som det kan komma i fråga att tillämpa i ett helt *muntligt* förfarande.

Vissa kapitel i lagen avhandla spörsmål, som i huvudsak sammanhänga med skriftlighet. Dessa kapitel — 4 kap. om inlägga, 5 kap. om delgivning och 6 kap. om frister, viten och straff — ha följaktligen ingen uppgift att fylla i ett helt *muntligt* förfarande. Motsvarande gäller beträffande 9 kap. om särskilda utredningsmedel hos domstol, 12—17 kap. om besvär förfarandet,

18 kap. om resning m. m. och 19 kap. om gäldande av kostnad. I övriga kapitel — 2 kap. om myndighet, 3 kap. om part, ställföreträdare och ombud, 7 kap. om ärendes anhängiggörande, 8 kap. om ärendes utredning, 10 kap. om avvisande och avskrivning samt 11 kap. om ärendes avgörande — finnas talrika bestämmelser av beskaffenhet att kunna och böra tillämpas även i helt muntligt förfarande. Åtskilliga stadganden i t. ex. 8, 10 och 11 kap. kunna visserligen ej tillämpas enligt sin ordalydelse i helt muntligt handlagda ärenden, men de grundsatser, å vilka de vila, böra följas lika väl i dylika ärenden som i skriftligt handlagda ärenden.

Det ligger i sakens natur, att en helt muntlig handläggning icke erbjuder samma rättssäkerhetsgarantier som en skriftlig. En muntlig handläggning bör därför normalt övergå till skriftlig, om intressemotsättning gör sig gällande eller ärendet eljest visar sig icke vara så enkelt att det lämpligen kan behandlas helt muntligt. Något stadgande om rätt för part att på begäran erhålla skriftlig handläggning har dock ej bedömts erforderligt. I stället föreslås i 11 kap. 11 §, att i ärende, som handlagts helt muntligt, slutligt beslut på begäran skall avfattas skriftligen. Härigenom öppnas möjlighet för den, som är missnöjd med utgången i ett muntligen handlagt ärende, att få ärendet överfört till skriftlig procedur och att fullfölja sin talan genom överklagande av det skriftliga beslutet. Stadgandet i 11 kap. 11 § blir det enda i lagstiftningen, som är avsett enkom för ärende, som handlägges helt muntligt.

Under hänvisning till det ovan anförda föreslås såsom en andra mening i första stycket av förevarande paragraf att, om förfarandet i förvaltningsärendet är helt muntligt, endast tillämpliga bestämmelser i 2, 3, 7, 8, 10 och 11 kap. skola gälla.

2 §.

De sakkunniga

Från ett tillämpningsområde, som avgränsats på sätt föreslagits i 1 §, komma naturligen vissa undantag att erfordras. I den mån undantagen äro av principiell betydelse eller av generell räckvidd, synas regler härom böra beredas plats i själva lagen. Övriga undantag torde böra regleras genom specialförfattningarna.

Beslutande statliga och kommunala församlingar — riksdagen, allmänt kyrkomöte, landsting, fullmäktige m. fl. — utgöra myndigheter, som avses i 1 § andra stycket. Deras normala verksamhet faller dock utanför tillämpningsområdet för en lag om förvaltningsförfarandet, eftersom den icke utgöres av handläggning av administrativa partsärenden utan av lagstiftning, samhällsplanering, budgetarbete m. m. Administrativa partsärenden förekomma emellertid någon gång även hos de beslutande församlingarna. Där-

est särskilt undantag ej stadgades, skulle lagen om förvaltningsförfarandet bli tillämplig å församlingarnas handläggning av ärendena i fråga. Församlingarnas normala arbetsformer äro emellertid så vitt skilda från den handläggningsordning, som stadgas i lagen om förvaltningsförfarandet, och de organisatoriska förhållandena så särpräglade, att tillämpning av lagen om förvaltningsförfarandet icke lämpligen kan komma i fråga. De sakkunniga föreslå därför, att lagen icke skall vara tillämplig å förfarandet hos riksdagen, allmänt kyrkomöte eller beslutande kommunal församling.

Över beslutande kommunal församlings beslut kunna kommunalbesvär anföras hos statlig myndighet. Det hos statlig myndighet handlagda *kommunalbesvärsärendet* är att betrakta som ett statligt förvaltningsärende. Eftersom det tillika utgör ett partsärende, blir lagen om förvaltningsförfarandet tillämplig, i den mån särskilt undantag ej stadgas. Den omständigheten att det primära ärendet är undantaget från tillämpningsområdet utgör icke skäl nog att tillika undantaga besvärsärendet. Beaktas bör att övriga kommunalbesvärsärenden avseende klagan över beslut av kommunalt administrativt organ skola handläggas enligt lagen (se nedan).

Till de beslutande församlingarna finnas knutna utskott, nämnder och andra organ. Vad först gäller *riksdagens organ* märkes, att där förekomma administrativa partsärenden av olika slag, t. ex. personal- och låneärenden. Vidare *handläggas* partsärenden i viss omfattning av *myndigheter* och befattningshavare, vilka lyda under riksdagen, t. ex. av riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens ombudsmän. Av ålder anses det emellertid vara en angelägenhet för riksdagen allena att meddela föreskrifter för riksdagen tillhörande nämnder, utskott m. fl. och för riksdagen underlydande myndigheter och befattningshavare. Förfarandet hos nämnda organ torde därför icke böra regleras i en lag enligt RF § 87. Jämväl detta förfarande bör till följd härav undantagas från lagens tillämpningsområde. Motsvarande synes böra iakttagas i fråga om förfarandet hos *allmänt kyrkomöte tillhörande organ*. De sakkunniga föreslå emellertid, att riksdagen och allmänt kyrkomöte upptaga till särskilt övervägande, i vad mån förevarande lagstiftning genom särskild författning, antagen i den för sådan gällande ordningen, lämpligen bör sättas i kraft även för riksdags- och kyrkomötesmyndigheternas del.

Beträffande vissa kapitel i lagen, t. ex. 9 kap. om särskilda utredningsmedel hos domstol och 18 kap. om resning m. m., kan tillämpning över huvud taget ej komma i fråga med avseende å partsärenden hos riksdags- eller kyrkomötesmyndigheterna. I fråga om andra kapitel är direkt tillämpning av vissa paragrafer utesluten. Så är t. ex. fallet beträffande flertalet paragrafer i 12 kap. om förvaltningsbesvär, eftersom de äro avfattade med sikte på beslut av myndigheter, vilka lyda under Konungen. Några svårigheter att

sovra ut de bestämmelser, som äro ägnade att tillämpas hos riksdags- och kyrkomötesmyndigheterna, torde dock ej vållas härav. Uppräknings av tillämpliga bestämmelser torde därför ej erfordras. Det torde vara tillfyllest, att lagen förklaras skola gälla i tillämpliga delar. Författningarna skulle då kunna givas följande innehåll:

Handlägges förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part, hos riksdagen tillhörande utskott, nämnd eller deputerade eller hos något under riksdagen lydande verk, skall lagen om förvaltningsförfarandet lända till efterrättelse i tillämpliga delar.

Handlägges förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part, hos allmänt kyrkomöte tillhörande utskott eller nämnd, skall lagen om förvaltningsförfarandet lända till efterrättelse i tillämpliga delar.

I överensstämmelse med vad nu sagts angives i förevarande paragraf att lagen, där ej annat särskilt föreskrivits, icke är tillämplig å förfarandet hos riksdagen eller allmänt kyrkomöte tillhörande eller underlydande organ.

Kommunernas styrelser och övriga verkställande organ ha dels att förvalta kommunernas angelägenheter, dels ock att fullgöra dem genom speciallagstiftning anförtrödda särskilda förvaltningsuppgifter, t. ex. barna- och nykterhetsvård. Vid förvaltningen av kommunens angelägenheter äro de i regel ej bundna av andra regler än de i kommunallagarna meddelade bestämmelserna, vilka i huvudsak ej reglera verksamhetens materiella sida. Sådan förvaltning benämnes därför ofta oreglerad. Förvaltning av det senare slaget är däremot i allmänhet noga reglerad i specialförfattningarna. Den benämnes därför reglerad eller specialreglerad. Partsärenden förekomma inom båda slagen av förvaltning.

Kommunernas styrelser och fakultativa verkställande organ ha företrädesvis att handlägga ärenden tillhörande oreglerad förvaltning. Där förekomma emellertid i viss mån även ärenden rörande specialreglerad förvaltning. Hos kommunernas obligatoriska specialorgan, t. ex. hos barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd och socialnämnd, är verksamheten i allt väsentligt specialreglerad. Inslag av oreglerad förvaltning återfinnas emellertid även hos sådana organ. Den specialreglerade förvaltningen angår i regel sådana ämnen att den ger upphov till partsärenden. Nämda förhållande sätter sin särskilda prägel på förvaltningsverksamheten i fråga. Ett karakteristiskt drag är att kommunal specialreglerad förvaltning likställas med lokal statlig förvaltning såtillvida som meddelade beslut må överklagas genom förvaltningsbesvär. Förvaltningsuppgifternas allmängiltiga karaktär framgår även därav att frågan om en uppgift skall läggas å kommunal myndighet eller lokal statlig myndighet närmast betraktas som en lämplighetsfråga. Förvaltningsuppgifter fördelas och omfördelas mellan kommunala och statliga myndigheter med utgångspunkt i huvudsak från praktiska, men ej principiella överväganden. Någon saklig skillnad mellan lokal

statlig förvaltning och specialreglerad kommunal förvaltning kan därför ej påvisas. Det framstår mot bakgrund av nämnda olika omständigheter såsom ett naturligt krav att, då administrativt partsärende handlägges hos kommunalt verkställande organ, detta skall tillämpa samma förfarande som det en statlig myndighet har att tillämpa i motsvarande situation. Särskilt angeläget är att en fullvärdig handläggningsordning iakttages hos de obligatoriska specialorganen med tanke på den stora betydelse dessa organs förvaltningsuppgifter äga för den enskilde. Annat kan därför ej gärna komma i fråga än att lagen om förvaltningsförfarandet skall lända till efterrättelse vid kommunalt verkställande organs handläggning av partsärende angående specialreglerad förvaltning.

Den oreglerade kommunala förvaltningen ger ej sällan upphov till partsärenden. I den mån så är fallet, rör det sig i allmänhet om tjänstetillsättningsärenden, avlöningsärenden, disciplinärenden och andra personalärenden. Partsärenden kunna vidare uppkomma i samband med förvaltningen av kommunernas fastigheter och andra tillgångar, affärsverksamhet samt verksamhet avseende tillhandahållande av tjänster och nyttigheter, t. ex. partsärenden angående köp och försäljning av fast eller lös egendom, tillhandahållande av gas, vatten, elektricitet, fjärrvärme, renhållning och kommunikationsmedel. Den oreglerade kommunala förvaltningen dominerar hos kommunernas styrelser och fakultativa verkställande organ men sådan förvaltning ankommer även i viss utsträckning å obligatoriska specialorgan. Beslut, som meddelas i ärenden angående oreglerad förvaltning, kunna icke överklagas genom förvaltningsbesvär utan endast klandras medelst kommunalbesvär.

Då kommunal myndighet handlägger partsärende, som faller under den oreglerade förvaltningen, äger myndigheten inom de i kommunallagarna utstakade gränserna pröva saken fritt. Oreglerad förvaltning i den mening, som nu åsyftats, förekommer emellertid även inom statlig ekonomisk förvaltning, t. ex. i partsärenden angående köp, försäljning, skadestånd, tillhandahållande av tjänster. Den omständigheten att sakprövningen inom vida gränser är fri är därför icke något speciellt utmärkande för kommunal förvaltning. I äldre tid tedde sig den kommunala ekonomiska förvaltningen mera lik privat än offentlig verksamhet. Utvecklingen har emellertid gått mot ett jämställande av kommunal förvaltning med statlig. I våra dagar talar man om offentlig förvaltning som en enhetlig typ av förvaltning, för vilken dels staten, dels kommunerna äro huvudmän.

Besvärssakkunniga hysa såsom ovan (s. 117) anförts den uppfattningen att behovet av ordnade handläggningsformer i och för sig icke blir mindre därigenom att sakprövningen i ärendena i stort sett är fri. Den ståndpunkten har därför intagits, att lagen om förvaltningsförfarandet skall tillämpas även i partsärenden, där i huvudsak inga andra rättsregler gälla än de vanliga privaträttsliga eller där sakprövningen företrädesvis utgöres av lämplig-

hetsavvägningar. Anledning saknas på det hela taget att härvidlag göra åtskillnad mellan statlig och kommunal förvaltning. En part bör icke vara sämre ställd i förfarandehänseende, därför att en kommun och icke staten är huvudman för förvaltningen i fråga. Innan slutlig ställning toges till om lagen om förvaltningsförfarandet skall tillämpas hos kommunalt verkställande organ vid handläggning av partsärende tillhörande den oreglerade förvaltningen, bör emellertid även den organisatoriska sidan tagas i betraktande.

I tidigare skeden ombesörjdes kommunernas angelägenheter i stor utsträckning av förtroendevalda lekmän. I en av lekmän handhavd förvaltning kunna knappast sådana krav i handlägningshänseende ställas som de vilka innefattas i den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet. Successivt har kommunalförvaltningen emellertid utvecklats till en förvaltning med nästan lika starka tjänstemannainslag som den statliga förvaltningen. Även om vissa landskommuner fortfarande icke förfoga över tjänstemän eller eljest över personer, vilka äga förutsättningar att handhava en förfarandeordning, som föreskrives i en lag om förvaltningsförfarandet, torde dock vid den tidpunkt, då en sådan lag kan träda i kraft, den organisatoriska förstärkning av kommunerna, som pågår, ha nått så långt att några betänkligheter från organisatorisk synpunkt ej längre behöva möta mot en tillämpning av lagen om förvaltningsförfarandet å kommunala partsärenden. Det förtjänar även anmärkas, att undantag från tillämpningsområdet för lagen ansetts ej böra göras för förfarandet hos några statliga myndigheter med hänsyn till organisatoriska förhållanden e. d. Nu anförda förhållanden ha övertygat besvärssakkunniga om att någon särställning ej bör givas partsärenden angående kommunal oreglerad förvaltning. Lagen om förvaltningsförfarandet synes alltså böra lända till efterrättelse för dessa ärendens del i lika mån som för partsärenden avseende specialreglerad kommunalförvaltning och partsärenden angående statlig förvaltning. Den omständigheten att beslut i ärenden angående oreglerad förvaltning icke kunna överklagas medelst förvaltningsbesvär utan endast klandras medelst kommunalbesvär nödvändiggör dock vissa specialregler t. ex. om delgivning.

Vad i lagen föreskrives bör rimligen tillämpas även beträffande förfarandet hos statliga *myndigheter av kyrklig karaktär*, t. ex. stiftsnämnder och domkapitel. Vissa frågor angående medlemskap i svenska kyrkan, kyrkans sakrament, prästerskapets privilegier m. m. (se SOU 1955:47) kunna emellertid ej regleras annorledes än genom kyrkolag. Den omständigheten att ett *ämne förbehållits reglering i kyrkolag* torde med hänsyn till det nära samband, som kan råda mellan materiella och formella frågor (jfr s. 96), i princip få anses innebära, att även handläggningen av frågor tillhörande ämnet skall regleras genom kyrkolag. Det förhållandet att förfarande frågor av mera neutral karaktär reglerats i allmän civillag eller annan författning

motsäger icke denna uppfattning; se t. ex. KPr 1946: 16 s. 20 angående bestämmelser om handlingars insändande med posten. Eftersom det icke kan komma i fråga att giva lagen om förvaltningsförfarandet kyrkolags natur, får i stället den metoden tillgripas att förfarandet i ärende, där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller prästerskapets privilegier, undantages från lagens tillämpningsområde och en särskild författning av kyrkolags natur utfärdas, i vilken stadgas, att vid handläggning av förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part, lagen om förvaltningsförfarandet skall lända till efterrättelse.

Kungl. Maj:t i statsrådet utgör statlig myndighet. I den mån annat icke stadgas, kommer även förfarandet i administrativt partsärende hos Kungl. Maj:t i statsrådet att falla inom lagens tillämpningsområde. På denna punkt erfordras emellertid särskilda överväganden, därvid de sakkunniga utgå från nuvarande grundlagsregler.

I handläggningen av regeringsärende kunna två moment urskiljas, i det att ärendet först beredes i vederbörande statsdepartement samt därefter föredrages och avgöres i konselj inför Konungen. I fråga om beredningen föreskrives i RF § 10, att regeringsärendena, innan de föredragas hos Konungen i statsrådet, genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk skola beredas av den föredragande, d. v. s. i regel vederbörande departementschef. Av betydelse för handläggningen inför Konungen i statsrådet äro bl. a. bestämmelserna i RF § 4, som stadga vissa behörighetsvillkor för statsrådets ledamöter, RF § 7, som föreskriver, att alla regeringsärenden utom kommandomål skola föredragas inför Konungen i statsrådet och där avgöras, RF § 8, som innehåller vissa bestämmelser om beslutförhet, RF § 9, i vilken regler återfinnas om protokoll, samt RF § 38, som giver regler om underskrift av Konungens skrivelser, utgående expeditioner m. m. Det göres stundom gällande, att vad i RF i dessa delar angivits är avsett att vara uttömmande och att det följaktligen icke låter sig göra att i annan författning än grundlag meddela kompletterande föreskrifter. Denna åsikt för tjänar att närmare skärskådas.

Frågorna om statsrådets sammansättning, behörighetsvillkor för dess ledamöter, beslutförhet, protokoll och expeditioners underskrift måste i nuvarande grundlag anses ha med exklusivitet förbehållits reglering genom sådan lag. Det synes därför uteslutet att utan omfattande grundlagsändringar göra vad i 2 kap. lagförslaget stadgas om myndighets sammansättning, jäv, omröstning, tystnadsplikt, protokoll och upplysningsskyldighet tillämpligt å Konungen i statsrådet.

I fråga om regeringsärendenas beredning gäller det allmänna stadgandet i RF § 10. Det bör emellertid även uppmärksammas, att statsdepartementens benämningar och fördelningen av ärendena departementen emellan enligt RF § 5 skall bestämmas av Konungen genom en särskilt utfärdad, of-

fentligen kungjord stadga. RF § 5 utsäger visserligen intet om regeringsärendenas beredning. Det anses emellertid, att Konungen i stadgan om statsdepartementen och därtill anknyttande instruktioner för departementspersonalen även äger meddela föreskrifter om arbetet i departementen. Att Konungens befogenhet härvidlag skulle vara exklusiv kan emellertid ej antagas. Föreskrifter om arbetet i departementen böra alltså kunna meddelas även i en av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag, t. ex. i lagen om förvaltningsförfarandet.

Enligt besvärssakkunnigas mening är det angeläget, att framför allt vad i 8 kap. stadgas om ärendes utredning iakttages vid beredning i statsdepartementen av regeringsärende, som är administrativt partsärende. Särskilt må framhållas vikten av att ett enhetligt förfarande iakttages inom hela statsförvaltningen och att de rättssäkerhetsgarantier, vilka lagen är avsedd att skänka, komma att gälla i lika mån, då ett ärende beredes såsom regeringsärende som vid ärendets handläggning i lägre instans. Lagförslaget har därför utformats med utgångspunkt från att lagen skall gälla även för statsdepartementen vid deras beredning av administrativa partsärenden. Den bör härvid gälla i sin helhet. Sålunda bör t. ex. även vad i 2 kap. stadgas om jäv, protokoll och upplysningsskyldighet iakttagas av statsdepartementen.

Ett särskilt spörsmål är om och i vad mån vad i lagen stadgas om ärendes avgörande skall gälla, då efter departementsberedningen Konungen i statsrådet upptager ärendet till avgörande. Några hinder av principiell natur kunna enligt besvärssakkunnigas uppfattning ej möta mot att lagen blir tillämplig även härvidlag. Vissa praktiska svårigheter lära däremot vara förknippade med lagens tillämpning å partsärendes avgörande i statsrådet. Svårigheterna torde dock icke vara av sådan art att de icke låta sig bemästra. Bland bestämmelserna om ärendes avgörande återfinnas bl. a. stadganden om motivering av beslut och besluts tillkännagivande. Det är enligt de sakkunnigas mening angeläget, att i administrativa partsärenden samma regler i sådana avseenden tillämpas hos Konungen i statsrådet som hos förvaltningsmyndigheterna i allmänhet.

I den mån departementen fungera såsom förvaltningsmyndigheter med självständig beslutanderätt, bör lagen även lända till efterrättelse utan inskränkningar, t. ex. då departementschef handlägger ärende om utlämnande av allmän handling eller om disciplinär åtgärd mot tjänsteman eller då chefen för utrikesdepartementet beslutar i ett tjänstetillsättningsärende e. d.

Den ståndpunkt, vilken de sakkunniga ovan intagit, kan utläsas av ett stadgande i andra stycket av förevarande paragraf varest angives, att det i 2 kap. 16 § stadgas, att delar av lagen icke skola äga tillämpning, då regeringsärende handlägges hos Konungen.

Det bör anmärkas, att författningsutredningen i sitt betänkande om Sve-

riges statsskick (SOU 1963: 16 och 17) framlagt förslag om nya former för regeringsärendens avgörande, vilka i väsentliga delar rubba de grundvalar, på vilka förestående ställningstaganden vila. Nya överväganden komma därför att erfordras rörande lagens tillämpning i regeringsärenden, därest författningsutredningens förslag genomföras.

3 §.

Gällande rätt

I 4 § RP föreskrives att vad om rättegången i vissa mål vid allmän domstol är i lag eller författning särskilt stadgat skall gälla, även om det strider mot bestämmelse i nya rättegångsbalken. Vidare föreskrives i 21 § RP, att vad i RB är stadgat om fullföljd av talan till hovrätt och högsta domstolen samt rättegången därstädes i mål, som väckts vid underrätt, *om ej särskild föreskrift därom är meddelad*, skall äga motsvarande tillämpning i fråga om fullföljd i högre rätt av mål, som upptagits av annan världslig domstol eller myndighet och enligt lag eller författning må fullföljas i hovrätt; dock skall talan föras genom besvär. Stadgandet innebär, att RB:s regler om besvärsprocess skola gälla, i den mån avvikande bestämmelser icke meddelats i specialförfattning. I fråga t. ex. om anförande av besvär över länsstyrelses beslut i ett gåvoskatteärende gälla sålunda primärt föreskrifterna i 60 § KF den 6 juni 1941 om arvsskatt och gåvoskatt och subsidiärt reglerna i 52 kap. RB jämte därtill anslutande kapitel.

~~Samma teknik för bestämmande~~ av förhållandet mellan en allmän förfarandelagstiftning och en speciallagstiftning som den senast skildrade har kommit till användning i BesvärstidsL. Där stadgas sålunda, att besvär över förvaltande myndighets beslut, *om ej annat följer av lag eller författning*, vid äventyr av talans förlust skola hava inkommit till vederbörande myndighet inom viss tid.

De sakkunniga

Såsom de sakkunniga tidigare anført (s. 84) ha de arbetat med den målsättningen att en lagstiftning bör komma till stånd innehållande regler, vilka kunna bilda stomme för förfarandet på förvaltningens olika områden. De sakkunniga ha föreställt sig, att på en mängd områden — sannolikt på flertalet — andra förfaranderegler än lagens icke komma att erfordras. Efter lagens ikraftträdande torde sålunda förvaltningsrättsliga författningar i allmänhet kunna utfärdas utan särskilda förfarandebestämmelser. Icke ens i fråga om fullföljd av talan torde andra föreskrifter erfordras än sådana som angiva instansordningen. Lagens regler komma att ge tillräcklig ledning med avseende å besvärsrätt, besvärstid m. m.

På åtskilliga områden torde behov dock föreligga av stadganden, vilka på en eller flera punkter *komplettera* lagens förfaranderegler. Vilken form,

som bör väljas för stadgandenas meddelande, blir naturligen beroende av deras betydelse. Enklare föreskrifter böra t. ex. kunna meddelas i administrativ ordning. På några ställen i lagen, beträffande vilka behov av kompletterande föreskrifter kan antagas göra sig gällande tämligen ofta, har ansetts lämpligt att erinra om specialregler, som må finnas meddelade. Så är t. ex. fallet i 3 kap. 2 § om partsbegreppet, 8 kap. 2 § om parts skyldigheter och 14 kap. 7 § om besvärslagens innehåll. I några fall ha regler med materiellt innehåll ej meddelats i lagen, utan hänvisning i stället skett till speciallagstiftning, såsom i 2 kap. 1 § om myndighets behörighet och sammansättning, 12 kap. 1 § fjärde stycket om förvaltningsbesvärstalan mot kommunal myndighets beslut och 13 kap. 1 § om kommunalbesvär.

Det förtjänar påpekas, att fråga även kan uppkomma om att i specialförfattning meddela bestämmelser i ämnen, vilka lämnats helt oreglerade i lagen eller över huvud taget ej omnämnts där, t. ex. beträffande interimistiska beslut, undersöknings- och säkringsmedel samt andra ordinära rättsmedel än besvär.

De sakkunniga ha emellertid förutsatt, att i specialförfattningarna kunna komma att behövas icke blott föreskrifter, vilka komplettera lagens regler, utan även bestämmelser med innehåll, som avviker från innehållet i lagens regler. Bestämmelser av sistnämnda slag torde sålunda på vissa områden komma att erfordras i fråga om t. ex. kommunikation, besluts innehåll och överklagbarhet, tidpunkten, då beslut skall lända till efterrättelse, och besvärstiden.

I de båda författningar, för vilka redogjorts under gällande rätt, har förhållandet mellan den allmänna förfarandelagstiftningen och specialförfattningar enligt allmänt vedertagen ordning bestämts så, att den allmänna förfarandelagstiftningen angivits skola gälla över hela det aktuella området men under den väsentliga förutsättningen att annat ej stadgats i specialförfattning. Från grundsatsen att specialförfattning tager över allmän författning har man naturligen att utgå också då det gäller att bestämma förhållandet mellan en blivande allmän lag om förvaltningsförfarandet och olika författningar med specialföreskrifter avseende förvaltningsförfarandet.

Frågan är då om ett stadgande i en författning av vilken valör det vara månde skall taga över ett stadgande i lagen eller sätta denna helt ur kraft eller om ett krav å viss kvalitet hos den konkurrerande specialförfattningen bör upprätthållas. Vid övervägandet av frågeställningen lämna besvärssakkunniga tillsvidare sådana författningar å sido, som redan gälla, då lagen om förvaltningsförfarandet träder i kraft.

Bestämmelser om förvaltningsförfarandet kunna meddelas i författningar av allehanda slag: grundlag (t. ex. 2 kap. TF), allmän civil- och kriminallag (t. ex. UtL och BvL), kyrkolag, kommunallag, annan lag eller förordning, som stiftas av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt (t. ex. FBF och TaxF), författning, som tillkommer efter riksdagens hörande (t. ex. BySt

och AOST), bevillningsförfattning, beslutad av riksdagen allena, författning, som beslutas av Kungl. Maj:t (t. ex. förordningar, kungörelser och instruktioner), samt arbetsordningar, tillämpningsföreskrifter o. d., som beslutas av underordnad myndighet.

Lagen om förvaltningsförfarandet föreslås såsom tidigare (s. 109) angivits stiftad i den ordning, som RF § 87 mom. 1 föreskriver. Att grundlagsregler taga över en sådan lags bestämmelser är självfallet. Någon tvekan behöver heller icke råda om att, därest i kyrkolag eller genom av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag i särskilt avseende meddelas ett stadgande med innehåll avvikande från innehållet i en bestämmelse i lagen om förvaltningsförfarandet, detta stadgande enligt allmänna grundsatser skall gälla framför den allmänna lagens bestämmelse. Vad som däremot kan vara föremål för delade meningar är, om och i vad mån det bör vara möjligt, att i en författning av lägre valör än nyss sagts giva regler, vilka skola äga företräde framför den allmänna lagens förfaranderegler.

När det gäller BesvärstidsL, vilken har karaktär av allmän civillag, har angivits, att den skall gälla, om ej annat följer av lag *eller författning*. Härav kan slutas, att lagen icke hindrar Kungl. Maj:t att inom det Kungl. Maj:t tillkommande lagstiftningsområdet stadga annan besvärstid än den i lagen angivna. Ej heller lägger den hinder i vägen för annan myndighet än Kungl. Maj:t att, i den mån myndigheten äger erforderlig behörighet, i administrativa ordning meddela bestämmelser om annan besvärstid.

En blivande lag om förvaltningsförfarandet får ses som ett uttryck för Kungl. Maj:ts *och* riksdagens samfälliga uppfattning om de grundläggande rättigheter och skyldigheter, som skola gälla för myndigheter och parter i förvaltningsförfarandet. Den form för lagstiftning som valts innefattar betydelsefulla garantier för noggrann och allsidig avvägning av de olika intressen, som göra sig gällande i förvaltningsförfarandet. Inga avvikelser böra under anförda förhållanden komma till stånd utan samma noggranna prövning. Syftet nås endast om riksdagen *medverkar* vid bestämmelsernas tillkomst. Avvikande bestämmelser böra därför icke kunna meddelas i författning, vid vars tillkomst riksdagen ej medverkar.

Såsom framgått av vad ovan sagts kan riksdagens medverkan ske under olika former: genom gemensam lagstiftning — »med riksdagen» — genom inhämtande av riksdagens yttrande — »efter riksdagens hörande» — eller genom bevillningsförfattning — »i överensstämmelse med riksdagens beslut» eller »i anledning av riksdagens beslut». De sakkunniga föreslå, att i lagtexten anges att, i den mån författning, som utfärdats med riksdagen, efter dennas hörande eller i överensstämmelse med riksdagens beslut, upptager bestämmelse avvikande från stadgande i lagen, stadgandet icke skall gälla.

Det synes angeläget att fasthålla, att lagen icke skall kunna sättas ur kraft genom andra bestämmelser än sådana, vilka varit föremål för omedelbar

granskning av riksdagen. Då besvärssakkunniga uppställt krav på riksdagens medverkan vid avvikande bestämmelsers tillkomst, ha de därför utgått från att riksdagen ej delegerar denna sin lagstiftningsuppgift till Konungen eller annan myndighet.

Vissa förfarandegrundsatser äga ett sådant innehåll att de kunna sägas giva uttryck för medborgerliga rättigheter. Ytterligare fasthet i systemet skulle kunna vinnas genom att desamma inskrevs i katalogen över de medborgerliga rättigheterna i grundlagen, om en dylik katalog kommer till stånd. Ifrågavarande spörsmål faller utom ramen för förevarande lagstiftningsuppgift men kan lämpligen behandlas i samband med förestående författningsrevision.

Under sitt arbete med de enskilda reglerna i lagen ha de sakkunniga sökt bilda sig en uppfattning om i vilka hänseenden och för vilka ärendegrupper avvikelser från lagens regler komma att erfordras. Resultaten redovisas i motiveringarna till de olika paragraferna. Säsom en allmän synpunkt kan här anföras, att i varje förekommande fall en avvägning måste ske mellan skälen för en särskild reglering och önskemålet om största möjliga enhetlighet inom förvaltningsförfarandet. Den principen synes böra upprätthållas, att särregler skola tillåtas endast om starka skäl tala för dem.

Det bör framhållas, att den föreslagna ordningen förutsätter att det, sedan lagen om förvaltningsförfarandet trätt i kraft, vid utformningen av varje lagstiftning på förvaltningens område överväges, om och i vad mån avvikande bestämmelser erfordras. Vissa lagtekniska problem komma att möta, då det gäller att utforma de särregler, som kunna finnas erforderliga. Några sådana problem av mera allmängiltig innebörd skola behandlas i det följande.

Det kan finnas, att en bestämmelse i lagen ej alls bör gälla på ett område och att den fråga bestämmelsen avhandlar bör lämnas oreglerad. I sådant fall torde i speciallagstiftningen böra angivas, att bestämmelsen i lagen om förvaltningsförfarandet ej skall lända till efterrättelse.

Den situationen kan även uppkomma att den ordning, som föreskrives i lagen om förvaltningsförfarandet beträffande viss fråga, t. ex. delgivning, finnes böra utbytas mot en annan. I sådana fall måste tillses, att särregeln utformas på sådant sätt att det står fullt klart, att lagens motsvarande bestämmelse är helt satt ur kraft.

Vanligast torde emellertid bliva, att behov gör sig gällande av en särregel, som endast delvis upphäver en bestämmelse i lagen om förvaltningsförfarandet. Det kan t. ex. bli fråga om att meddela föreskrifter om annan besvärstid än den lagen föreskriver men ej annan ordning beträffande besvärns anförande i övrigt eller att delvis ersätta lagens jävsregler med bestämmelser om speciella jävsgrunder. I dylika fall kan det stundom för sammanhangets skull — för att icke särregeln skall sväva i luften — te sig önskvärt att inskriva hela regleringen i speciallagstiftningen, som då kommer att innehålla såväl

de av lagens grundläggande bestämmelser, vilka skola gälla även inom specialområdet, som särregeln i fråga. I möjligaste mån torde man emellertid böra söka undvika, att regler givas i speciallagstiftning, vilka icke utsäga annat eller mera än lagens regler. I stället torde erforderlig samordning böra upprättas t. ex. genom att det angives, att viss ordning skall gälla med avvikelse från vad därutinnan är stadgat i lagen om förvaltningsförfarandet. Anses erforderlig samordning ej kunna åvägabringas på annat sätt än genom viss upprepning av den allmänna lagens föreskrifter, är det emellertid av vikt att tillse, att en sådan formulering väljes att det klart framgår vari avvikelserna består, så att icke felaktigt antages att i allo en särordning avsetts.

Den kombinationen är även länkbar att ett stadgande i lagen om förvaltningsförfarandet finnes böra dels utfyllas på någon eller några punkter, dels ock på en eller flera punkter ersättas med avvikande särregler. I dylika och liknande situationer gäller det att avfatta specialförfattningens lagtext så att det tydligt framgår var den allmänna regleringen i lagen om förvaltningsförfarandet slutar och avvikande specialreglering vidtager. Över huvud taget bör stor vikt läggas vid att systemet blir överskådligt och lätt att tillämpa. Risk finnes eljest för rättsförluster på grund av misstag beträffande tillämpligheten av den allmänna lagen, å ena, och specialförfattningen, å andra sidan.

På vissa områden måste man räkna med att lagens förfaranderegler måste utbyggas i tämligen stor omfattning ävensom med att åtskilliga avvikande stadganden komma att erfordras. Så torde t. ex. bliva fallet i fråga om taxerings-, utmätnings- och fastighetsregleringsförfarandena. Specialreglerna torde komma att sätta sådan prägel på förfarandena att dessa komma att framstå som specialprocesser. Nämnade förhållande är icke ägnat rubba synen å tillämpligheten av en lag om förvaltningsförfarandet, så länge specialprocesserna utformas på denna lags grund.

De särskilda problem, som uppkomma vid lagens ikraftträdande med avseende å förhållandet mellan lagen och redan befintliga specialförfattningar, behandlas nedan (s. 705) i motiveringen till föreslagna övergångsbestämmelser.

Andra avdelningen. Allmänna bestämmelser

2 KAP.

Om myndighet

1 §.

Gällande rätt

Vad angår de allmänna domstolarna innehålla 1—3 kap. RB bestämmelser om sammansättning, beslutförhet m. m. samt 10 och 19 kap. RB regler om laga domstol, forumregler. Motsvarande föreskrifter för förvaltningsmyndigheternas del återfinnas främst i dessas instruktioner men även t. ex. i sådana specialförfattningar som TaxF, NvL och BvL.

De sakkunniga

Det skulle kunna ifrågasättas, om icke lagen borde innehålla vissa *forumbestämmelser*. Behov härav torde i någon mån föreligga i fråga om kompetensfördelningen mellan sidoordnade lokala och regionala myndigheter. Såvitt besvärssakkunniga kunnat finna äro förhållandena på de olika förvaltningsområdena dock så växlande att underlag saknas för generella regler som skulle kunna få praktiskt värde. De sakkunniga ha därför ansett sig ej böra föreslå några forumregler. Andra frågor om kompetensfördelningen mellan myndigheter, t. ex. mellan centrala verk eller mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, lämpa sig uppenbarligen bäst för reglering i annan författning än en lag om förvaltningsförfarandet. Några regler föreslås därför ej heller i sådana avseenden.

Vad gäller *myndighets sammansättning* vid avgörande av ett förvaltningsärende äro förhållandena inom de olika förvaltningsområdena så växlande, att utrymme måste finnas för skilda slag av organisatoriska lösningar. Det är av samma skäl ej heller möjligt att uppställa några allmänna kompetenskrav beträffande dem, som hos myndighet skola deltaga i ett förvaltningsärendes handläggning. I nämnda hänseenden erforderliga bestämmelser böra därför ankomma å speciallagstiftning, t. ex. myndigheternas instruktioner eller specialförfattningar för särskilda förvaltningsområden.

Även om de sakkunniga sålunda avstått från att föreslå stadganden om myndighets behörighet, sammansättning m. m., ha de likväl med hänsyn till spörsmålets betydelse för förfarandet ansett, att en erinran om dem bör återfinnas i lagen. Förevarande paragraf har i enlighet härmed utformats såsom en hänvisning till speciallagstiftning.

2 §.

Gällande rätt

I RB och RP skiljes mellan allmänna och särskilda domstolar. Såsom allmän domstol räknas allmän underrätt, hovrätt och högsta domstolen. Beträffande de särskilda domstolarna stadgas i 4 § RP allenast att om dem och rättegången vid dessa skall gälla vad därom är stadgat. Någon upplysning om vilka myndigheter, som i RP avses med särskilda domstolar, lämnas sålunda ej. Viss ledning för bedömningen kan emellertid hämtas ur 1 § lag den 20 maj 1955 om avstängning av domare. Där stadgas, att med domare i lagen i fråga avses ledamot och lagfaren befattningshavare, som ej är ledamot, vid allmän underrätt, hovrätt, nedre justitierevisionen eller högsta domstolen eller vid vattendomstol, ägodelningsrätt eller expropriationsdomstol eller vid regeringsrätten, arbetsdomstolen, försäkringsrådet, statens hyresråd eller kammarrätten eller, då Konungen förordnat därom, vid annan särskild domstol. Av speciellt intresse i förevarande sammanhang är att regeringsrätten, försäkringsrådet, statens hyresråd och kammarrätten i nämnda lagrum betecknats såsom särskilda domstolar. Att till i RP åsyftade särskilda domstolar numera även skall räknas den år 1961 tillkomna försäkringsdomstolen ligger i öppen dag.

I doktrinen benämns ofta de domstolar, vilka ha förvaltningsrättslig lagskipning till huvuduppgift, förvaltningsdomstolar. Denna term är emellertid okänd i lagstiftningen. Det förekommer även att beteckningen förvaltningsdomstol användes i en mera vidsträckt bemärkelse för att angiva sådana kvalificerade besvärsmyndigheter som länsprövningsnämnderna, inskrivningsrådet, riksvärderingsnämnden, patent- och registreringsverkets besvärssavdelning och sinnessjuknämnden. Vidare märkes att i doktrinen benämningen särskilda domstolar plägar förbehållas för sådana domstolar, som utvecklats ur allmänna domstolar. Denna terminologi tillämpas även av författningsutredningen i dess förslag till ny RF.

Vid bedömningen av vilka myndigheter, som äro att betrakta såsom domstolar, ligger det nära till hands att anlägga ett formellt betraktelsesätt och fästa avgörande avseende vid vilken ställning deras ledamöter intaga. Därest ledamotsbefattningarna hos en myndighet utgöra domarbefattningar, torde myndigheten ovedersägligen ha karaktär av domstol. Å en domare ställas kvalificerade anspråk på opartiskhet och objektivitet. Dessa komma till konkret uttryck genom krav på att befattningshavaren skall avlägga domared eller däremot svarande försäkran. Sådana krav gälla för närvarande — förutom för de allmänna och särskilda domstolarnas befattningshavare — för ledamot i kammarrätten jämlikt 22 § KRSt, för ledamot i försäkringsdomstolen enligt 16 § FDL samt för ledamot i övervakningsnämnd, kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden och interneringsnämnden enligt 37:5 BrottB. Beträffande ledamot i regeringsrätten har särskilt stadgande om

domared ej meddelats. Enligt praxis avlägger emellertid den, som inträder som ledamot i regeringsrätten och ej tidigare avlagt domared eller försäkran, sådan ed eller försäkran, innan han tager säte i domstolen. Samma praxis tillämpas i försäkringsrådet. Oaktat det ej föreskrivits, att ledamot skall avlägga domared eller försäkran, tillämpas sålunda den ordningen att ledamöterna, även lekmannaledamöterna, avlägga domared eller försäkran enligt 4: 11 RB. I hyresrådet förekommer däremot ej att ledamot i och för sin tjänstgöring därstädes avlägger domared eller försäkran. Sådan edsavläggelse äger veterligen ej heller rum hos någon annan myndighet än de förut angivna.

De sakkunniga

I 9 kap. föreslås bestämmelser om särskilda utredningsmedel hos domstol. Även annorstädes i lagförslaget upptagas föreskrifter, vilka hänföra sig till domstol. Med hänsyn till angivna förhållanden erfordras ett stadgande, som klargör vilka myndigheter, som vid tillämpning av lagen skola anses såsom domstolar.

Såsom anförts i den allmänna inledningen (s. 106) ha besvärssakkunniga av praktiska skäl ansett sig icke böra förorda, att de myndigheter, som skola anses som domstolar, uppräknas i lagen. De sakkunniga ha i stället funnit sig böra föreslå, att den erforderliga legaldefinitionen utformas med utgångspunkt från myndighetens sammansättning och att såsom domstol i lagens mening betraktas myndighet, där ledamot är domare. För att en myndighet skall kunna betraktas som domstol bör dock ej vara tillfyllest, att blott någon eller några av dess ledamöter äro domare. Det synes böra krävas, att envar ledamot intager sådan ställning.

Ordet domare behöver emellertid närmare bestämmas. Det har härvid synts mest ändamålsenligt att taga fasta på det formella kriteriet att tjänstemannen i fråga är skyldig att i och för sin tjänsteutövning avlägga eller ha avlagt domared eller däremot svarande försäkran.

Den förordade lösningen innebär, att avgörande för om en myndighet skall anses såsom domstol i lagens mening blir, om stadgande meddelats i specialförfattning om att envar ledamot av myndigheten skall avlägga domared. Myndighet, som är att anse som domstol, har i lagen tillagts vittgående utredningsbefogenheter gentemot enskilda. Skyldigheter för enskilda av det slag, som följa härav, anses icke böra införas annorledes än genom lag. Med hänsyn härtill torde böra gälla, att endast föreskrift om domared, som meddelats i lag, skall kunna föranleda att bestämmelserna om domstol i lagen om förvaltningsförfarandet bliva tillämpliga å myndigheten.

Enligt den valda definitionen bliva med tillämpning av gällande rätt förutom de allmänna och särskilda domstolarna följande myndigheter att anse som domstolar, nämligen försäkringsdomstolen, övervakningsnämnden, kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden och interneringsnämnden.

Vare sig i RegRL eller annorstädes finnes föreskrift om att ledamot i regeringsrätten skall avlägga domared. Godtages besvärssakkunnigas förslag rörande metoden för bestämmande av vilka myndigheter som skola betraktas som domstolar, erfordras komplettering i lag med ett stadgande om skyldighet för ledamot av regeringsrätten att avlägga domared. Föreskriften om domared för domare i kammarrätten är för närvarande upptagen i KRSt, som är en administrativ författning. För att bestämmelserna om domstol i en lag om förvaltningsförfarandet skola bli tillämpliga å kammarrätten, kräves under nyss angivna förutsättning, att i lag intages stadgande om skyldighet för ledamot i kammarrätten att avlägga domared. Anses bestämmelserna om domstol böra tillämpas t. ex. å hyresrådet, försäkringsrådet eller annan liknande myndighet, erfordras föreskrift om domared för myndighetens ledamöter i lämplig speciallag.

Vid sidan av den dömande verksamheten förekomma hos domstolarna även administrativa göromål. Vissa av dessa giva upphov till partsärenden. Så är t. ex. fallet med personaladministrationen. För domstols handläggning av administrativa angelägenheter har ofta föreskrivits en annan, mindre kvalificerad sammansättning än för den dömande verksamheten. Beslutanderätten kan t. ex. ha uppdragits åt domstolens ordförande ensam i hans egenhet av verkschef eller ha delegerats till befattningshavare, som icke är ledamot av domstolen. Formellt kommer vad i lagförslaget stadgats om domstol, t. ex. beträffande särskilda utredningsmedel, att bli tillämpligt även då domstol är verksam som förvaltande myndighet. Det ligger emellertid i så öppen dag att specialbestämmelserna om domstol äro avsedda att tillämpas endast i domstols dömande verksamhet att det icke behöver befaras att domstol i annan verksamhet gör bruk av de befogenheter, som dessa bestämmelser i och för sig ställa till förfogande. Det särskilda ansvar, under vilket domstols befattningshavare verka, får anses utgöra betryggande garanti härför.

Det synes även böra framhållas, att de befogenheter, som i lagförslaget tillagts domstol, avses skola utövas allenast av domstolen som sådan. Något utrymme för delegation från domstolen i ordinarie sammansättning till t. ex. en föredragande gives icke.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslå de sakkunniga, att det stadgas, att med domstol i denna lag avses myndighet, beträffande vilken i lag stadgats, att envar dess ledamot skall hava avlagt domared eller däremot svarande försäkran.

3 §.

Gällande rätt

Domare är enligt 4: 13 RB jävig att handlägga mål:

1. Om han själv är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada;

2. om han med part är eller varit gift eller är trolovad eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i den släktskap, att den ene är avkomling till den andres syskon eller att de äro syskonbarn, eller i det svågerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon eller syskons avkomling eller med någon, från vilkens syskon den andre härstammar, eller om han på grund av adoption står i motsvarande förhållande till part;

3. om han till någon, som har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada, står i förhållande, som avses i 2;

4. om han eller någon honom närstående, som avses i 2, är förmyndare eller god man för part eller eljest parts ställföreträdare eller är ledamot av styrelsen för bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning, som är part, eller, då kommun eller annan sådan menighet är part, är ledamot av nämnd eller styrelse, som handhar förvaltningen av den angelägenhet målet rör;

5. om han eller någon honom närstående, som sägs i 2, till någon, som har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada, står i förhållande, som avses i 4;

6. om han är parts vederdeloman, dock ej om parten sökt sak med honom för att göra honom jävig;

7. om han i annan rätt såsom domare eller befattningshavare fattat beslut, som rör saken, eller hos annan myndighet än domstol eller såsom skiljeman tagit befattning därmed;

8. om han i saken såsom rättegångsombud fört parts talan eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig; eller

9. om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Med uttrycket »del i saken» i p. 1 bör enligt motiven till bestämmelsen förstås ett intresse i saken, som är av rättslig natur, t. ex. att domaren intager sådan ställning att han skulle kunna uppträda såsom intervenient. Med att någon av sakens utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada åsyftas andra intressen i saken, som visserligen icke berättiga domaren att uppträda i processen men som dock äro av avsevärd betydelse för honom. Person, som äger sådana intressen i saken, betecknas stundom i processrätten såsom intressent. Såsom nämnts i den historiska återblicken (s. 64) föreskrevs i KF den 4 november 1876 att GRB:s stadgande, att domare är jävig att handlägga mål, då han eller hans skyldemän hava i saken del, icke skall äga tillämpning i hushållsmål av allmän beskaffenhet. Av ovan återgivna motivuttalande till 4: 13 RB får anses framgå att dess jävsregler skola tolkas på det sätt 1876 års författning anvisar.

En persons vederdeloman är den, som är motpart till personen i en process.

Enligt motiven till p. 9 böra under där intagen generalklausul föras

sådana fall som de, då domaren i annan rätt har en lika sak eller är parts uppenbare ovän. Vidare angives jävsförhållande enligt bestämmelsen kunna anses föreligga, då domaren är i parts tjänst eller på annat sätt kan antagas vara i ekonomiskt beroende av part.

RB:s regler om domarjäv iakttagas naturligen även hos förvaltningens domstolar. Beträffande regeringsrätten och försäkringsrådet saknas dock uttryckliga bestämmelser om att så skall ske, medan föreskrifter innefattande hänvisningar till domarjävsreglerna meddelats för kammarrättens del i 22 § KRSt och för försäkringsdomstolens del i 16 § FDL. Domarjävsreglerna äro vidare på grund av uttryckliga stadganden tillämpliga hos de flesta av förvaltningens domstolsliknande organ; se t. ex. 19 § HyresreglL (hyresnämnderna), 2 § SinnessjukL (sinnessjuknämnden), 2 § lagen den 21 december 1949 med särskilda bestämmelser om utskrivning från sinnessjukhus (utskrivningsnämnd), 6 § UngdomsfängelseL (ungdomsfängelsenämnden), 5 § InterneringsL (interneringsnämnden) och 13 § lagen den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (näringsfrihetsrådet).

Beträffande länsstyrelserna föreskrives i 37 § LänsstyrelseL, att vad om jäv mot domare är stadgat ock skall gälla den, som deltagar i handläggningen av ärende inom länsstyrelsen, där ej ärendet är blott av expeditionell art. I mål och ärenden av allmän beskaffenhet skall jäv dock icke anses föreligga därför att den, som deltagar i handläggningen, såsom samhällsmedlem har del i saken.

Hänvisning till RB:s bestämmelser om domarjäv återfinnas även i specialförfattningarna i fråga om några andra regionala myndigheter, såsom i 18 § DomkapL (domkapitel) och 26 § GruvL (bergmästare m. fl.), och beträffande ett antal lokala myndigheter, såsom i 6 § UL (utmättningsman), 29 § 1 mom. UnivStat (konsistorium), 39 § EBO (boställsnämnd), 16 § militära rättegångslagen (bestraffningsberättigad befattningshavare), 57 § LAV (vägsynenämnd) och 2: 49 a NyttjrL (arrendenämnd). Här bör även erinras om föreskriften i 24 § andra stycket RP att, om enligt lag eller författning för besiktning, uppskattning eller annan sådan uppgift ojävig person skall anlitas och särskild föreskrift därom ej är meddelad, därtill ej må tagas någon, mot vilken förekommer jäv, som gäller mot domare.

För vissa myndigheter ha givits speciella, från domarjävsreglerna mer eller mindre avvikande jävsregler. I främsta rummet märkes den i 16 § KL, 28 § LandstingsL och 19 § FörsamlingsL intagna, å ledamöter i de kommunala organen tillämpliga bestämmelsen, som utsäger, att ledamot ej må deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2. RB om jäv mot domare. Närmare redogörelse för denna bestämmelse och övriga specialstadganden om jäv kommer att lämnas nedan.

Att med bestämdhet angiva vad som gäller i fråga om jäv med avseende å myndigheter, å vilka varken stadgandena om domarjäv eller speciella jävsregler på grund av föreskrift i författning äro tillämpliga, låter sig icke göra. Spörsmålet bedömes på växlande sätt såväl av myndigheterna som inom rättsvetenskapen. Vissa hållpunkter finnas emellertid.

En sådan är det i den historiska återblicken (s. 64) nämnda KBr den 18 december 1752 till amiralitetskollegium, enligt vilket de i 13:1 GRB stadgade intressent- och släktskapsjäven, vilka medförde obehörighet att deltaga i måls handläggning, även borde gälla i förvaltningsärenden. Författningen bör enligt besvärssakkunnigas mening anses ännu utöva inflytande. Enligt den grundtanke, som författningen återger, skulle i våra dagar 4: 13 p. 1—3 RB i tillämpliga delar gälla för förvaltningen. I praktiken skulle sålunda åtminstone samma jäv — sakägare- och släktskapsjäven — vara tillämpliga inom statsförvaltningen som inom kommunalförvaltningen. Den ovan återgivna kommunala jävsregeln upptager nämligen just de jävsgrunder, som återfinnas i nämnda stadganden i RB.

Det är å ena sidan klart, att åtskilliga situationer förekomma inom förvaltningen, där frågan om jäv praktiskt sett saknar betydelse. De sakkunniga tänka härvid på ärenden av expeditionell art men även på att det ur allmän synpunkt knappast finnes anledning att reagera t. ex. mot att en fader viger sitt barn eller att en tjänsteman utanordnar lön till sig själv eller till en släkting. Att märka är även att i ärenden angående allmän ordning och säkerhet så snabba åtgärder ofta erfordras, att möjlighet icke finnes att beakta jäv. Företråde måste även på andra områden stundom givas effektiviteten framför garantien för opartiskhet. Å andra sidan är det ock tydligt, att vissa ärenden, t. ex. disciplinärenden och ärenden angående betydande ingrepp i den personliga och ekonomiska integriteten, äro av den karaktär att de beslutande organen rimligen böra ha att iakttaga även andra jäv än de i 4: 13 p. 1—3 RB upptagna.

Det torde kunna antagas, att den kommunala jävsregeln utövar inflytande även utanför sitt egentliga tillämpningsområde och på många håll fattas såsom generellt minimikrav i jävsavseende. Samtidigt som bestämmelsen giver styrka åt sedan gammalt hävdade grundsatser, torde den emellertid även verka i negativ riktning såtillvida som det blivit svårare att inom det oreglerade området upprätthålla andra jävsgrunder än de av regeln omfattade, t. ex. ställföreträdarejäv.

Även jävsreglerna i 37 § LänsstyrelseI torde öva inverkan utanför sitt egentliga tillämpningsområde. De centrala verken torde t. ex. i besvärssärenden från länsstyrelserna anse sig skyldiga iakttaga samma jävsregler som dessa. Även andra länsmyndigheter torde ställa sig reglerna till efterrättelse.

I det följande komma några rättsfall att återgivas, vilka i någon mån belysa rättsläget på det oreglerade området. Att rättspraxis i fråga om jäv

är obetydlig till omfattningen torde ha sin grund däri, att jävsförhållanden i förekommande fall, där de kunna antagas ha någon betydelse, regelmässigt beaktas av myndigheterna och att en tjänsteman hellre frivilligt avstår från att delta i handläggningen av ett ärende än utsätter sig för risken av miss-tanke om partiskhet.

I fråga om sakägarejävet finnes ett rättsfall, RÅ 1929 S 344, enligt vilket en skorstensfejaremästare av jäv ansågs förhindrad delta vid behandlingen i brandstyrelse av ärende angående förbud för honom att såsom biträde vid yrkets utövande använda viss person. Numera är 16 § KL tillämplig å brandstyrelse.

Exempel å släktskapsjävet tillämplighet ger JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 349, där rektor vid allmänt läroverk förklarades på grund av jäv hindrad att taga befattning med frågan om sin sons intagning i läroverket.

Beträffande ställföreträdarejäven märkes RÅ 1915 ref. 98, i vilket ledamöter av byggnadsnämnd förklarats av jäv hindrade att delta i behandling av ärende om byggnadslov för sparbank, av vars styrelse de voro ledamöter. Numera är 16 § KL tillämplig å byggnadsnämnd. I RÅ 1958 ref. 6 ansågs därför den omständigheten, att ordförande i byggnadsnämnd tillika var ledamot i en kommunal byggnadskommitté, som gjort framställning om byggnadslov, icke medföra jävshinder för ordföranden att handlägga ärendet om byggnadslov.

Bestämmelsen i 93 § UpphK varav framgår, att den som är delägare, styrelseledamot eller anställd i bolag eller ekonomisk förening, som inlämnat anbud, ej utan vidare skall anses jävig (se nedan), tyder på att ställföreträdarejävet i fråga icke gör sig gällande med samma styrka i förvaltningen som i rättegång. Det förhållandet att 16 § KL icke upptager ställföreträdarejäv av ifrågavarande slag torde även få anses giva stöd för den uppfattningen att det icke behöver beaktas i **samma mån** i förvaltningsförfarandet som i rättegång. Det kan i sammanhanget även nämnas att den omständigheten att generaldirektören i bostadsstyrelsen var medlem i HSB:s förtroenderåd av JO icke ansetts medföra jäv för honom vid behandling av visst ärende, vari HSB var part; se JO:s ämbetsberättelse 1952 s. 195 ff.

I administrativa besvärärenden torde undantagslöst det s. k. tvåinstansjävet vara att iakttaga. Från äldre praxis kan erinras om RÅ 1909 E 27, där ledamot av domkapitel ansågs jävig i besvärärende rörande förslag till folkskolläroretjänst, i vilkets upprättande han såsom ordförande i skolrådet deltagit. Vidare kan nämnas RÅ 1934 K 23, i vilket rättsfall en byråchef i järnvägsstyrelsen av jäv ansågs förhindrad att delta vid handläggningen av ett besvärärende angående disciplinär bestraffning, enär han deltagit i ärendets tidigare handläggning i vederbörande distriktsskolegium.

I vad mån jäv skall anses föreligga i andra ärenden än besvärärenden för den som tagit befattning med ärendet hos annan myndighet, är ovisst. Bestämmelsen i 29 § UnivStat (se nedan) ger vid handen, att situationer kunna

förekomma inom förvaltningen, där det av praktiska skäl icke låter sig göra att betrakta detta förhållande såsom jävsgrundande. KU har dock med hänsyn till vikten av att förtroendet för myndigheterna icke rubbas därigenom att omständigheter föreligga, vilka kunna föranleda uppkomsten av misstankar om bristande objektivitet, vid flera tillfällen funnit anledning att i sina dechargememorial påtala bl. a. statsråds, statssekreterares, landshövdingars och verkschefers engagemang vid sidan av tjänsten; se KU:s memorial 1961: 15 s. 4 f. och s. 7 f. samt 1962: 17 s. 25 f.

Närmast till de allmänna jävens område är RÅ 1957 I 224 att hänföra. Ledamot av brandstyrelse ansågs där icke på grund av jäv förhindrad att delta vid handläggning hos styrelsen av ärende om inköp av chassi till en brandbil, ehuru han intog ledande befattning inom företag, som lämnat offert. Här må å andra sidan erinras om JO:s uttalande, att tingsnotarie, som förordnats att tjänstgöra såsom ordförande i hyresnämnd, vore jävig att handlägga hyresmål, däri häradshövdingen var part; se JO:s ämbetsberättelse 1959 s. 357. Det är att märka, att domarjävsreglerna som ovan nämnts uttryckligen äro tillämpliga å hyresnämnd, medan hos brandstyrelse de kommunala jävsreglerna gälla.

Besvärssakkunniga övergå härefter till att lämna en redogörelse för specialregleringar av jävsfrågan, som finnas inom förvaltningen, och börja med 16 § KL. Enligt denna bestämmelse må fullmäktig ej delta i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2. RB om jäv emot domare. Jävsfallen ha sålunda som förut nämnts begränsats till sakägare- och släktskapsförhållanden. I KPr 1953: 210 s. 151 framhöll emellertid statsrådet och chefen för inrikesdepartementet, att det kunde antagas, att förhandenvaron av jävsregeln ofta skulle förmå ledamot att vid en intressekollision av annat slag hellre frivilligt avstå från att delta i ärendet än att ådraga sig misstanken att handla i eget eller annans enskilda intresse.

Regeln i 16 § KL riktar sig till fullmäktig men blir genom hänvisningar i andra lagrum tillämplig även på kommunens styrelse och dess fakultativa, enbart på kommunallagsgrund tillsatta nämnder. Den har vidare förklarats tillämplig å nämnderna för specialreglerad förvaltning; se t. ex. 14 § andra stycket SkolL, 8 § BvL och 8 § HälsovårdsSt. Med 16 § KL analoga bestämmelser finnas i 28 § LandstingsL och 19 § FörsamlingsL.

Den i 16 § KL för jäv stadgade förutsättningen, att ärendet skall röra vederbörande eller någon honom närstående personligen, kan anses motsvara den i 4: 13 p. 1 RB angivna förutsättningen att personen i fråga skall vara part eller eljest ha del i saken eller av dess utgång vänta synnerlig nytta eller skada. I praxis har — i RÅ 1958 E 10 — folkskolestyrels val av folkskollärare undanröjts, enär en av de i valet deltagande ledamöterna i styrelsen var svärfar till den valde, och — i RÅ 1959 E 48 — skolstyrels val av

skolvaktmästare upphävt på grund att ordföranden var svåger till den valde. Vidare har i RÅ 1956 ref. 14 vid behandlingen i kommunalfullmäktige av ärende om inköp av fastighet den omständigheten, att ledamot var gift med en syster till säljarens hustru, ansetts utgöra jäv vid det förhållandet, att det måste antagas, att säljarens hustru, oaktat fastigheten var mannens enskilda egendom, kunde vänta synnerlig nytta av försäljningen och ärendet därför finge anses röra henne personligen. Släktskapsjäv ansågs även tillämpligt i RÅ 1962 ref. 63 å ledamot i kommunalfullmäktige vid fullmäktiges handläggning av ärende angående bidrag till en vägsamfällighet på den grund att en systersons hustru ägde fastighet inom samfälligheten. I RÅ 1963 ref. 7 ansågs partsjäv föreligga för ledamot i kommunalfullmäktige beträffande ärende om inköp av fastighet, då han såsom fastighetsmäklare med rätt till provision företrätt säljaren vid förhandlingarna med kommunen.

Enligt motiven till 16 § KL får ärende, som angår ett bolag, regelmässigt anses röra huvudaktieägare i bolaget personligen. Uttalandet motsäges icke av RÅ 1957 ref. 14. Ledamot av stadsfullmäktige, som var huvuddelägare i ett fastighetsaktiebolag, vilket stod i begrepp att köpa tomt inom viss stadsdel, ansågs där icke jävig vid fullmäktiges behandling av ett stadsplaneförslag av innebörd bl. a. att ett område för handelsändamål skulle tillkomma inom stadsdelen. I motiveringen framhölls, att bolaget vid tidpunkten för fullmäktiges beslut icke var ägare till mark inom området och att det förhållandet att bolaget avsett att köpa mark inom området med hänsyn till omständigheterna icke kunde anses innebära, att huvudaktieägaren ägde ett så starkt intresse av ärendets utgång, att detsamma finge anses personligen röra honom.

I kravet att ett ärende skall personligen röra vederbörande eller någon honom närstående ligger även att jäv icke anses föreligga i ärenden avseende generella föreskrifter eller eljest av allmän beskaffenhet. Från praxis kan nämnas, att i RÅ 1956 I 208 vid handläggning i stadsfullmäktige av ärende rörande fastställande av avgift för nyttjanderätt till tomter på en ö den omständigheten att ledamot själv eller anförvant till ledamot innehade sådan nyttjanderätt icke ansetts utgöra jäv för ledamoten. Ej heller har i RÅ 1957 I 202 vid behandlingen i kommunalfullmäktige av ärenden om rätt för barn från viss församling inom kommunen att få deltaga i barnbespisningen i den samrealskola, vid vilken undervisning skulle meddelas dem, den omständigheten att ledamot såsom målsman till sådant barn undertecknat en petition till fullmäktige ansetts utgöra jävshinder.

Uppräkningen av jävsgrunder i 16 § KL är uttömmande. Andra förhållanden än de i paragrafen såsom jäv angivna kunna icke föranleda, att beslut anses icke tillkommet i laga ordning. Förekomsten av ställföreträdarejäv kan t. ex. icke medföra ogiltigförklaring av ett beslut. I RÅ 1958 I 177 har den omständigheten att ordförande i drätselkammare tillika var ordförande i lokalstyrelse för bank icke ansetts kunna grunda jävshinder

för honom att deltaga vid drätselkammarens handläggning av ärende angående stadens köp av en tomt av banken. Ej heller ansågs i RÅ 1958 I 244 jävshinder föreligga för ledamöter i styrelsen för en folketshusförening att deltaga såsom ledamöter i stadsfullmäktige vid behandlingen av ett ärende om beviljande av anslag till föreningen.

Med behandling av ärende avses i 16 § KL icke blott fattandet av beslut utan även överläggningen före beslutet. Det må här erinras om RÅ 1942 ref. 50, där den omständigheten att ledamot av kyrkorådet tillåts deltaga i överläggningen — men ej vid omröstningen — i ärende angående utarrendering av en del av församlingen tillhörig fastighet, oaktat ett av honom avgivet anbud förelåg till prövning, ansetts innebära att förslaget icke tillkommit i laga ordning.

Utredning om vidgning av de kommunala jävsgrunderna har begärts i motioner vid 1962 och 1963 års riksdagar. Motionerna ha icke föranlett någon riksdagens åtgärd; se KU:s utlåtanden 1962: 12 och 1963: 2.

De sakkunniga skola härafter redogöra för vissa specialbestämmelser om jäv, som finnas inom statsförvaltningen. Enligt 62 § 1 mom. och 85 § TaxF gäller att ledamot i taxeringsnämnd och prövningsnämnd skall avträda, då fråga förekommer om taxering, som angår honom själv, hans hustru, föräldrar, barn eller syskon eller oskiftat dödsbo, däri han äger del, då fråga är om taxering av bolag, förening eller stiftelse, vars styrelse eller förvaltning han tillhör, så ock då fråga är om taxering av någon, för vilken han är förmyndare, god man eller ombud eller vilken han mot ersättning biträtt med upprättande av deklaration, som skall tjäna till ledning vid taxeringen. För ledamot i prövningsnämnd tillkommer dessutom enligt 85 § TaxF att han skall avträda, då fråga förekommer om taxering, i vars behandling han tidigare deltagit i taxeringsnämnd eller med vilken han i annan egenkap än ledamot av prövningsnämnden haft att taga befattning samt då eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

I 93 § UpphK föreskrives, att i prövning av anbud den icke må deltaga, som är med anbudsgivare i den skyldskap eller det svågerlag, som utgör jäv mot domare, ej heller den som i ärendet har ekonomiskt intresse, dock att på myndigheten skall i varje särskilt fall bero, huruvida den, som är delägare, styrelseledamot eller anställd i bolag eller ekonomisk förening, som inlämnat anbud, skall anses vara jävig.

Mot lantmätare stadgas i 2:9 JDL följande jäv: om han själv är delägare; om han är med delägare i den skyldskap eller det svågerlag, som enligt lag utgör jäv mot domare; om han eller någon, som är med honom sålunda skyld eller besvägrad, eljest äger del i saken eller kan vänta synnerlig nytta eller skada av förrättningen; om han som ägodelningsnämndeman deltagit i åtgärd eller beslut, som rör saken; om han varit fullmäktig i saken; om

han är i någon delägares tjänst; eller om han är delägares vederdeloman eller uppenbare ovän. 15 § RekvF innehåller en regel av innehåll, att emot ledamot i värderingsnämnd i ärende, som ej avser upprättande av taxa, dessa jäv skola gälla: om han är med enskild sakägare i den skyldskap eller det svågerlag, som enligt lag utgör jäv mot domare; om han eller någon, som är med honom sålunda skyld eller besvägrad, har del i saken eller kan vänta synnerlig nytta eller skada därav; om han å ämbetets vägnar deltagit i åtgärd eller beslut, som rör saken; om han varit fullmäktig i saken eller yttrat sig däri som sakkunnig; om han är enskild sakägares vederdeloman eller uppenbare ovän; om han står under enskild sakägares förmanskap eller är i hans tjänst eller av honom åtnjuter lön eller underhåll; samt om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i saken. Den, som deltagit i upprättande av taxa, må ej av sådan orsak anses jävig i ärende angående ändring i myndighets beslut rörande ersättning enligt taxan.

Det må ävenledes erinras om att i 29 § UnivStat — vid sidan om en hänvisning till RB:s regler om domarjäv — stadganden återfinnas, enligt vilka ordföranden i konsistorium ej må anses jävig att deltaga i behandling av ärende, vilket han förut såsom rektor handlagt, ej heller ordföranden eller annan att deltaga i behandlingen av fråga, med vilken han tidigare tagit befattning hos annan universitetsmyndighet.

I det norska förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningsaker nämnas såsom inhabilitetsgrunder, d. v. s. jäv, sakägare-, släktskaps- och ställföreträdareförhållanden. Vidare förklaras tjänsteman inhabil »når andre særegne omstendigheter foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Sistnämnda grund skall särskilt gälla då inhabilitetsinvändning gjorts av part. Är överordnad tjänsteman inhabil, skall avgörande i saken ej heller kunna träffas av direkt underordnad tjänsteman hos samma förvaltningsorgan. En tjänsteman skall, även om han är inhabil, kunna vidtaga åtgärder eller träffa preliminärt avgörande i en sak, då det ej kan anstå utan väsentlig olägenhet eller skada.

De sakkunniga

Ordet jäv betyder egentligen ovisshet, tvivelsmål. Det brukas i våra dagar huvudsakligen i processuella sammanhang för att beteckna sådant tvivel om någons opartiskhet, som bör medföra obehörighet för den det gäller att deltaga i handläggningen av ett ärende.

För objektivitet och opartiskhet vid handläggningen kan man sörja genom att såsom på 1600-talet inskräpa skyldigheten för de beslutande att icke låta sig påverka av ovidkommande hänsyn. Man kan även genom lämnande av föreskrifter, som innefatta förbud för tjänstemän att inneha bisysslor, enskilda uppdrag m. m., och genom uppställande av allmänna behörighetsvillkor i viss mån förebygga uppkomsten av jävssituationer och skapa moståndskraft mot obehörigt inflytande. Den trygghet, som erhålles ge-

nom bestämmelser av nu nämnda slag, kan emellertid icke anses tillfyllest. I sista hand kunna endast jävsregler skänka tillräckliga garantier för en opartisk handläggning. Enligt besvärssakkunnigas mening är det i partsärenden i förvaltningsförfarandet lika väl som i rättegång av väsentlig betydelse för den enskildes rättssäkerhet och för förtroendet för de beslutande organen att regler om jäv finnas och iakttagas. Det är även till fördel för den enskilde tjänstemannen att få avträda i jävssituationer och därigenom undgå att ställas inför intressekonflikter. En reglering av jävsfrågan har ock i olika sammanhang framhållits såsom en av de viktigaste lagstiftningsuppgifterna inom förvaltningsförfarandet. Det må här vara tillräckligt att erinra om den behandling av frågan om allmänna regler om jäv för förvaltningen som förekom vid 1954 års riksdag; se sammansatta konstitutions- och första lagutskottets utlåtande 1954: 5.

RB:s jävsbestämmelser äro utformade med en bestämd verksamhet i ögonsikte — rättsskipningen. Vid avvägningen av jävsregler för administrativa partsärenden har man att — förutom rättsskipande och därmed jämförbar verksamhet — beakta en mängd andra slag av verksamheter: förvaltning av allmän egendom, upphandlingsverksamhet, handläggning av ärenden om enskildas status, verksamhet för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, socialvårdande verksamhet, serviceverksamhet, affärsdrivande verksamhet m. m. Behovet av garantier för en opartisk handläggning växlar från område till område. Det är en avsevärd skillnad i detta avseende t. ex. mellan ett ärende om beviljande av en förmån till en av flera sökande och ett ärende om registrering. Helt andra krav måste också upprätthållas i ärenden om prestationsskyldigheter, t. ex. skatteärenden, än i ärenden avseende fullgörande av serviceuppgifter, t. ex. meddelande av ett utlåtande om ett vattenprovs bakteriehalt. I vissa situationer saknar som tidigare nämnts frågan om partiskhet eller opartiskhet helt betydelse. Det förhållandet att hänsyn måste tagas till så många olika verksamhetsgrenar och så olikartade behov leder till att lika preciserade regler om jäv icke kunna uppställas för förvaltningsförfarandet som för rättegång. Jävsbestämmelserna måste givas en tämligen elastisk utformning för att icke leda till orimliga resultat.

Särskilt beaktande måste skänkas det förhållandet, att det i många lägen icke är möjligt att ställa lika stränga formkrav på en förvaltningsmyndighet, vilken — ofta med kort varsel — har att praktiskt ingripa i de aktuella händelserna i samhället, som på en domstol, vilken i huvudsak har att befatta sig med och bedöma redan inträffade händelser. Icke minst med tanke på behovet av effektivitet i förvaltningen finnes sålunda anledning att iakttaga varsamhet vid jävsreglernas utformning och icke binda myndigheterna alltför hårt.

Även om åtskilliga skäl kunna andragas för att mindre omfattande jävsregler uppställas för förvaltningsmyndigheterna än för domstolarna, finnas

dock även omständigheter, vilka peka i annan riktning. Särskilt må framhållas, att skönsmässiga bedömningar förekomma i mycket stor utsträckning inom förvaltningen och att betydelsen av opartiskhet enligt sakens natur då är särskilt framträdande. Vidare må erinras om att det i förvaltningsförfarandet vanligtvis finnes blott en part. Stora krav måste då ställas på myndighetens fristående ställning. Frånvaron av motpart medför viss risk för att i förhållande till parten alltför välvilliga beslut kunna träffas. Det allmänna saknar oftast möjlighet att besvärsvägen få ett för den enskilde alltför förmånligt beslut omprövat.

Övervägandena föra fram till att tämligen allmänt hållna jävsregler böra givas, så elastiskt utformade att de smidigt kunna anpassas till förvaltningens skiftande behov. Riktpunkten bör vara, att reglerna skola vara ägnade att trygga opartiskhet vid det särskilda ärendets handläggning och tillika skapa och vidmakthålla förtroendet till denna myndigheternas opartiskhet utan att lägga onödiga hinder i vägen för deras verksamhet.

För de kommunala myndigheternas del gälla — i såväl oreglerad som reglerad förvaltning — med hänsyn till deras förhållanden särskilt avpassade jävsbestämmelser. Övervägande skäl tala för att dessa bestämmelser icke rubbas utan bibehållas såsom specialregler vid sidan av allmänna jävsregler i en lag om förvaltningsförfarandet.

Frågan om *jäv hos kommunal myndighet* synes under sådana förhållanden över huvud taget icke böra regleras i denna lag. De sakkunniga föreslå därför, att det i tydlighetens intresse i andra stycket av förevarande paragraf anges, att beträffande jäv hos kommunal myndighet skall gälla vad därom är särskilt föreskrivet.

Reglerna om *jäv i statsförvaltningen* böra giva svar i två avseenden; dels vilka förhållanden, som skola anses jävsgrundande, dels ock vilken rättslig betydelse, som skall tillmätas förekomsten av sådant förhållande. I föreliggande lagförslag har reglerna uppdelats på så sätt att i förevarande paragraf intagits föreskrifter om jävsgrunderna, medan bestämmelser om deras betydelse återfinnas i 5 §. I det följande komma alltså blott de olika jävsförhållandena att behandlas. Dessa böra emellertid ses mot bakgrunden av vad i 5 § föreslås rörande jävens rättsverkan.

En möjlighet vore att angiva tillämpliga jävsgrunder genom en allmän klausul av det enkla innehållet, att jäv uppkommer så snart särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet. En sådan regel skulle emellertid giva myndigheterna alltför ringa ledning vid tillämpningen. Resultatet skulle sannolikt bliva, att myndigheterna i RB sökte svar på olika uppkommande spørsmål om det ena eller andra förhållandet borde anses jävsgrundande eller ej. En dylik ordning

vore uppenbart otillfredsställande och de sakkunniga ha därför avvisat tanken på en så allmän och obestämt utformad jävsregel. Vad nu sagts innebär dock icke, att en sådan *generalklausul* som den nyss angivna kan undvaras för statsförvaltningen. Behovet härav är tvärtom mycket stort. Klausulen bör därför ingå bland jävsreglerna, men dessa böra i första hand angiva de för alla områden gemensamma typsituationer, vilka böra karakteriseras som jäv.

Vid bestämmandet av nu nämnda typsituationer ha de sakkunniga hämtat ledning av RB:s bestämmelser om domarjäv. Att så skett ha de sakkunniga ansett naturligt med hänsyn dels till att dessa vila på allmänna rättsliga överväganden, dels ock till att de i stor utsträckning redan nu, med eller utan stöd av författningsföreskrifter, tillämpas av de statliga förvaltningsmyndigheterna såsom varande även i förvaltningsförfarandet ändamålsenliga.

Innan de sakkunniga ingå på de olika typsituationer, som böra betraktas såsom jävsgrundande i statsförvaltningen, måste emellertid bestämmas, å vilka personer jävsreglerna böra vara tillämpliga. Med hänsyn till reglernas syfte är den naturliga utgångspunkten härvid, att dessa böra gälla för envar, som tager befattning med ett ärende på sådant sätt att möjlighet finnes för honom att påverka utgången. I överensstämmelse härmed bör jäv gälla icke blott för den, som har att ensam eller tillsammans med andra fatta beslut i ärendet, utan även för den, som deltagar i ärendets utredning, medverkar som föredragande, deltagar i överläggningen eller eljest anlitas som rådgivare. Däremot saknas anledning att hävda jäv beträffande den, som vidtager blott rent expeditionella åtgärder i ärende, t. ex. diari föring eller verkställande av delgivning. De sakkunniga ha ansett, att den åsyftade avgränsningen vinnes, om reglerna i nära överensstämmelse med 37 § LänsstyrelseI anges tillämpliga å den som har att hos statsmyndighet deltaga i handläggning av ärende.

Beträffande innebörden av ordet ärende må hänvisas till vad därom anförts vid behandlingen av 1 kap. 1 §. Det må erinras om att även t. ex. ärende avseende avgivande av yttrande kan vara att betrakta som ett administrativt partsärende.

Vid angivandet av de olika typsituationer, vilka böra grunda jäv i statsförvaltningen, är i första hand den situationen att beakta, att vederbörande själv är *part* i ärendet.

Man kan emellertid icke nöja sig med att föreskriva jäv blott för den som själv är part. I 4: 13 p. 1 RB nämnes såsom jävsgrundande därutöver att vederbörande har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada. Motsvarande bör rimligen i princip gälla även för förvaltningsförfarandet. Den i RB lämnade beskrivningen av intresseförhållandena lämpar sig emellertid icke för detta. Där göres nämligen icke alltid skillnad mellan att ha del i saken och att vänta synnerlig nytta eller skada

av dess utgång. Vidare låta de olika intressen, som böra beaktas, sig icke beskriva på ett lika enkelt sätt. De personer man vill träffa synas icke kunna angivas närmare än som *personer, vilka saken rör*. Motsvarande beskrivning har valts i 3 kap. 1 §, då det gällt att fastställa vem som kan vara part i ett ärende. De sakkunniga kunna därför i denna fråga hänvisa till vad de anföra om saklegitimation i motiven till 3 kap. 1 § och 12 kap. 4 §.

I enlighet med vad nu sagts bör jäv gälla för den som är part i ärendet eller som saken eljest rör. Med hänsyn till att gränsen mellan part och den saken eljest rör är flytande, synas de båda grupperna emellertid kunna sammanfattningsvis angivas med uttrycket »den saken rör».

Att en sak rör någon såsom samhällsmedlem anses regelmässigt icke saklegitimeras honom. I förtydligande syfte torde liksom i 16 § KL detta förhållande böra utmärkas genom att det tillägget göres, att saken skall *personligen* röra någon för att jäv skall anses föreligga. Härigenom klargöres även, att jävsregeln icke skall tillämpas å sådana personer, vilka i egenskap av särskilt utsedda representanter för visst intresse deltaga i handläggningen av ett ärende, allenast på grund av denna deras ställning. Jäv bör sålunda icke gälla uteslutande på grund av den nytta eller skada beslutet i ett ärende kan medföra för en större eller mindre del av den grupp, vars intressen en dylik ledamot representerar.

Svårigheter kunna stundom uppstå, då det gäller att draga gränsen mellan fall, då en sak rör någon såsom samhällsmedlem och då den rör honom personligen. Det torde emellertid böra överlätas åt *praxis* att draga gränserna mellan »kollektiv»-ärenden och »personindividualiserade» ärenden. En annan sak är att någons personliga intresse av utgången i ett »kollektiv»-ärende stundom kan vara så vägande, att jäv måste anses föreligga för honom enligt förutnämnda generalklausul.

Såväl av jävsbestämmelsen i 4: 13 p. 1 RB och de kommunala jävsbestämmelserna som av *nu* föreslagna jävsregel torde kunna utläsas, att den omständigheten att någon som samhällsmedlem har del i saken icke utgör grund för jäv. KF den 4 november 1876 om ändring i stadgandena om jäv mot domare bör följaktligen upphävas i samband med att lagen om förvaltningsförfarandet träder i kraft. Även 1752 års brev om jäv bör upphävas.

Härefter kunna de situationer upptagas, då en sak visserligen icke rör vederbörande personligen men väl en *nära släkting* till honom. Även för dessa böra och kunna jävsregler lämpligen föreskrivas för statsförvaltningen. De sakkunniga ha hyst tvekan att låta reglerna omfatta alla de skyldskaps- och svågerlagsförhållanden, som upptagas i RB:s jävsregler. Vis-a av dessa te sig i dagens läge såsom tämligen betydelselösa, t. ex. svågerlagsförhållandet mellan en person och hans svärfars syskon samt mellan en person och hans makes farfars syskon. Med hänsyn till det påtagliga värdet av en enhetlig reglering ha de sakkunniga emellertid icke ansett sig böra föreslå någon avvikelse från RB:s och KL:s reglering på denna punkt. De

föreslå sålunda, att jäv skall anses föreligga, då saken personligen rör någon vederbörande närstående, som angives i 4: 13 p. 2 RB.

Härnäst skall ställning tagas till om motsvarighet till de i 4: 13 p. 4 och 5 RB upptagna *ställföreträdarejäven* bör och kan stadgas för statsförvaltningens del.

Vad först angår ställföreträdarskap för fysiska personer märkes, att ställföreträdaren — förmyndaren eller den gode mannen — har att identifiera sig med den han företräder och i allo bevaka hans intressen. I ärenden, som angå den företrädde, kan ställföreträdaren komma att föra talan som part. Minst lika starka skäl föreligga därför att stadga jäv i anledning av ställföreträdarskap för en fysisk person som i anledning av släktskap till denne. Några speciella förvaltningsrättsliga förhållanden kunna ej heller åberopas mot en sådan jävsregel. De sakkunniga föreslå därför, att vederbörande skall anses jävig, då saken personligen rör någon, för vilken han är ställföreträdare.

I RB stadgas jäv även för det fall, att saken rör någon, för vilken en närstående är ställföreträdare. En motsvarande regel för förvaltningsförfarandet skulle enligt de sakkunnigas mening föra för långt. Under alla förhållanden bör den inskränkas till fall, då ställföreträdaren för partstalan. Fallet synas emellertid icke vara av så stor praktisk betydelse, att de kräva särskild reglering. De böra kunna bedömas med ledning av generalklausulen.

Ställföreträdarskap för juridiska personer grundar visserligen icke jäv i kommunalförvaltningen. De betänkligheter av praktisk art m. m., som där kunna möta mot ett lagfästande av ställföreträdarejävet, sakna emellertid i stort sett motsvarighet i statsförvaltningen. Ställföreträdarskap för juridisk person synes därför i jävshänseende böra bedömas på i princip samma sätt som ställföreträdarskap för fysiska personer. Sålunda bör t. ex. den som är verkställande direktör i ett bolag eller verkställande ledamot i en stiftelses styrelse anses jävig i ärende, som rör bolaget respektive stiftelsen. Det nu angivna fallet täckes av den regel som nyss föreslagits om jäv i ärende, som angår någon, för vilken vederbörande är ställföreträdare.

Man kan emellertid även på grund av aktieinnehav eller ställning såsom ledamot i styrelsen för ett bolag, en förening eller annat samfund, en stiftelse eller annan sådan inrättning eller i nämnd eller styrelse, som tillsatts att förvalta kommuns eller annans menighets angelägenheter, vara så *starkt engagerad i den juridiska personens angelägenheter* att jäv bör anses föreligga. Enligt 4: 13 p. 4 och 5 RB gäller utan undantag jäv för den som är ledamot i styrelse för juridisk person som saken rör. En motsvarande regel skulle enligt de sakkunnigas mening föra för långt för förvaltningsförfarandet. Det måste t. ex. beaktas, att på många håll tjänstemän från statliga verk placerats i styrelser för statliga eller halvstatliga bolag för att de skola kunna vinna bättre sakkännedom om bolagens verksamhet och i sina

verk lättare kunna handlägga och bedöma ärenden rörande bolagen. De sakkunniga föreslå därför, att jäv skall föreligga blott för de fall att ärendet angår bolag, samfund eller inrättning, i vars verksamhet vederbörande eller någon honom närstående, som förut nämnts, har väsentligt intresse. Företrädesvis avses därmed personliga intressen. Även allmänna lojalitetsintressen torde dock böra beaktas. Genom en sålunda utformad bestämmelse torde några legitima förvaltningsrättsliga intressen icke trädas för nära. Innebörden av bestämmelsen blir i sak densamma som följer av motsvarande regel i 93 § UpphK.

Av redogörelsen för rättspraxis framgår, att *tvåinstansjävet* redan i stor utsträckning iakttages inom statsförvaltningen, framför allt i besvärärenden. En föreskrift om detta jäv föreslås också i lagen. Vid utformningen av stadgandet har den grundtanke fasthållits, som ligger bakom RB:s regel: domaren bör ej få ompröva vad han å tjänstens vägnar åtgjort, enär han då kan befaras gå till verket med en förutfattad mening. Jävig i besvärärende bör i följd härav utan tvekan den vara, som deltagit i det beslut, som överklagats.

Något tveksamt är om och i vad mån jävet bör utsträckas även till den som på annat sätt än som beslutande deltagit i handläggningen av besvärärendet i lägre instans, t. ex. såsom föredragande. Med hänsyn till bl. a. angelägenheten av att tilltron till förvaltningens objektivitet upprätthålles vilja emellertid de sakkunniga förorda, att såsom jäv beaktas även den omständigheten att vederbörande hos den lägre instansen i någon form — det må vara på vad sätt som helst, dock ej blott rent expeditionellt — tagit befattning med saken.

Då ett ärende skall handläggas hos en myndighet, kan det emellertid även i andra ärenden än besvärärenden förekomma, att tjänsteman hos myndigheten redan tagit befattning med detsamma hos annan myndighet. Så kan t. ex. vara fallet vid överordnad myndighets granskning (revision, inspektion o. d.) av underordnad myndighets beslut och då myndighet har att besluta i partsärende, som annan myndighet haft på remiss eller haft att mottaga och med eget yttrande vidarebefordra. Enligt de sakkunnigas mening bör den situationen att tjänsteman på grund av sådana förhållanden som nu sagts ånyo ställs inför ett partsärende, med vilket han tagit befattning hos annan myndighet, bedömas på samma sätt som den då vederbörande medverkat till ett överklagat beslut. Han bör sålunda anses jävig.

I enlighet med vad nu sagts föreslå de sakkunniga, att det föreskrives, att den är jävig som hos annan myndighet tagit befattning med saken. Ifrågasvarande jäv torde emellertid i många fall sakna betydelse och då enligt 5 § ej inverka på vederbörandes behörighet att deltaga i handläggningen av ärendet. Det kan måhända därutöver erfordras avvikande bestämmelser av samma slag som reglerna i 29 § UnivStat.

I RB nämnas såsom *särskilda jävsgrunder*, att vederbörande är parts vederdeloman eller att han fört talan i saken såsom ombud för part eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig. Anledning saknas, när det gäller förvaltningsförfarandet, att särskilt nämna dessa jävsgrunder. I vad mån förhållandena skola anses grunda jäv eller ej, synes på ett tillfredsställande sätt kunna bedömas med ledning av generalklausulen. Såsom exempel på andra situationer, som komma att bli bedömda efter denna klausul, kunna nämnas de, då någon är vederbörandes uppenbare vän eller ovän, då ett beroendeförhållande av personlig eller ekonomisk natur eller ett lydnadsförhållande råder mellan vederbörande och den saken rör eller någon honom närstående eller då vederbörande eljest av den ena eller andra anledningen är engagerad i saken på ett sådant sätt, att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I den mån behov föreligger på ett område av att uttryckligt förklara vissa andra förhållanden än de i denna paragraf särskilt nämnda för jävsgrundande, får detta ske i vederbörande specialförfattning. Sålunda kan det t. ex. vara lämpligt att i TaxF bibehålla jäv för den, som mot ersättning biträtt den skattskyldige, om vars taxering fråga är, med upprättande av deklaration.

4 §.

Gällande rätt

I 4: 14 RB stadgas att, om domare vet omständighet föreligga, som kan antagas utgöra jäv mot honom, han är skyldig att självmant giva det till känna. Regler givas vidare om när jävsinvändning skall framställas av part.

Enligt 4: 15 ~~andra~~ stycket RB skall rätten, då part i rätt tid gjort jäv mot domare, så snart ske kan giva särskilt beslut däröver. I prövning av jävsfråga må domaren enligt 4: 15 tredje stycket RB ej deltaga, med mindre rätten utan honom ej är domför och annan domare ej utan tidsutdräkt kan taga säte i rätten.

I förvaltningsförfarandet anses fråga om jäv skola upptagas av myndigheten *ex officio*. I vissa fall torde dock för dess beaktande erfordras åtgärd av part eller annan. Allmänna regler härom saknas i förvaltningsrätten, men de specialbestämmelser om jäv som finnas äro skrivna med utgångspunkt från förutnämnda grundsats.

Huruvida den, mot vilken jäv gjorts gällande, äger deltaga i handläggningen av jävsfrågan torde för förvaltningsförfarandets del icke kunna generellt besvaras.

De sakkunniga

Fråga om jäv uppkommer vanligen antingen inom myndigheten genom anmälan från vederbörande själv, som anser sig jävig, eller genom påpekande från en kollega till honom eller ock genom invändning från part. Jävsfrågor handläggas för närvarande mycket formlost inom förvaltningsförfarandet. Formliga beslut fattas oftast icke, utan den, mot vilken jäv anses föreligga, överlåter ärendet i vanlig tjänsteväg till annan. Så torde ock kunna förfaras sedan förevarande lagförslags jävsregler trätt i kraft.

Göres jävsinvändning av part, bör myndigheten — kommunal såväl som statlig — dock meddela ett formellt beslut i frågan. Så bör ock ske, om delade meningar göra sig gällande i en inom myndigheten uppkommen fråga om jäv. Med tanke på dylika fall föreslå de sakkunniga en föreskrift i förevarande paragraf av innehåll att, om hos myndighet fråga om jäv uppkommer, myndigheten så snart ske kan skall giva beslut däröver. Föreskriften får såsom framgår av vad ovan sagts icke fattas såsom ett tvång att i alla fall, då en jävsanledning uppmärksammas, meddela ett formligt beslut därom. Det torde i de flesta fall vara tillräckligt att den, mot vilken jäv kan anses vara för handen, självant frånträder handläggningen och låter annan träda in i sitt ställe.

I överensstämmelse med huvudregeln i gällande rätt anse de sakkunniga, att jäv bör iakttagas ex officio av myndigheten. Att upprätthålla denna grundsats är så mycket mera påkallat inom förvaltningsförfarandet, som där icke alla, som saken rör, före ärendets avgörande få vetskap om ärendets existens och det ofta är obekant vem som handlägger det. Uppenbart orimligt vore det att göra jävsfrågans upptagande beroende av parts invändning i sådana fall, där endast en part finnes. Det kan befaras, att de jäv då i stor utsträckning skulle sättas ur spel, som ha till syfte att förebygga ett gynnande av denne.

Enligt GRB ägde domaren rätt att deltaga i prövning av fråga om jäv mot honom. Enligt RB har rätten begränsats till sådana fall, då domstolen eljest icke vore domför och annan domare icke utan tidsutdräkt kan taga säte i domstolen. De sakkunniga kunna ansluta sig till den i RB intagna ståndpunkten såsom lämplig även för förvaltningsförfarandets del och föreslå i förevarande paragraf en därav betingad regel.

5 §.

Gällande rätt

Enligt 4:15 första stycket RB gäller att, sedan fråga om jäv mot domare uppkommit, han må vidtaga allenast sådan åtgärd i målet, som icke utan synnerlig olägenhet kan uppskjutas och ej innefattar avgörande av målet. Sådan åtgärd må vidtagas, även om domaren förklarats jävig.

I princip gäller för förvaltningsförfarandets del detsamma som i rättegång, nämligen att jäv föranleder obehörighet att deltaga i handläggningen av ärendet i fråga. Vittgående undantag tillåtas emellertid med hänsyn dels till sakens beskaffenhet och åtgärdens natur, dels ock till kravet på snabbhet och effektivitet. I det föregående ha flera exempel lämnats å situationer, då ett jävsförhållande föreligger men uppenbarligen saknar betydelse. Det torde då icke tillerkännas någon rättslig verkan med avseende å vederbörandes behörighet att handlägga ärendet. Det kan vidare erinras om att jävsregler icke gälla i fråga om åtgärder av rent expeditionell beskaffenhet. Framför allt i ärenden angående allmän ordning torde vidare mången gång av praktiska skäl tillåtas, att en jävig person icke blott vidtager utredningsåtgärder o. d. utan även meddelar beslut i ärendet.

De sakkunniga

Jäv, som stadgas i 3 § eller i kommunallagarna, bör i princip medföra obehörighet för den jävige att befatta sig med saken. Detta är jävets innebörd. Till och med i RB har emellertid visst undantag ansetts böra stadgas från principen; brådskande åtgärder får även den som är jävig vidtaga. Huvudregeln bör gälla också i förvaltningsförfarandet, men samma undantag bör givetvis tillåtas för dettas del som för rättegångens. Man torde i själva verket få gå än längre än i RB och tillåta medverkan även i åtgärder, som innefatta avgörande av ärendet. I t. ex. ärenden angående allmän ordning och säkerhet fordras ej sällan omedelbara beslut för att erforderlig effekt skall vinnas. I princip bör emellertid gälla, att den som är jävig skall försöka skaffa en ersättare. Endast om sådan icke utan hinderlig tidsutdräkt kan anskaffas, bör han äga vidtaga erforderliga åtgärder, som icke kunna anstå utan att stora olägenheter skulle uppstå. De sakkunniga föreslå därför i förevarande paragraf den regeln, att den som är jävig skall, om ersättare för honom icke utan hinderlig tidsutdräkt kan anskaffas, äga vidtaga åtgärd, som ej utan synnerlig olägenhet kan uppskjutas.

En jävsregels syfte är att garantera en opartisk handläggning. I förvaltningsförfarandet förekomma i motsats till vad som är fallet i rättegång åtskilliga slag av partsärenden, där frågan om opartiskhet saknar betydelse, t. ex. ärenden angående ren verkställighet, där någon valmöjlighet mellan olika åtgärder icke föreligger, registreringsärenden, där fråga är blott om att fastställa förhandenvaron av vissa objektiva kriterier, och ärenden angående meddelande av upplysningar eller lämnande av andra icke bindande uttalanden. Det synes med hänsyn till dessa och liknande ärenden icke möjligt att för förvaltningsförfarandets del upprätthålla rättegångsregeln att jäv alltid skall medföra obehörighet att handlägga ärendet. En så sträng regel skulle icke tjäna något förnuftigt ändamål i rutinärenden och andra icke kontroversiella ärenden. Det bör emellertid beaktas, att även i ärenden, där frågan

om jäv vanligtvis saknar betydelse, denna någon gång kan få viss vikt. Det är vidare att märka, att omständigheterna i ett vanligt partsärendande kunna vara sådana, att t. ex. ett perifert släktskapsjäv eller ett tvåinstansjäv uppenbarligen saknar betydelse. Det synes därför icke möjligt att göra jävs verkan beroende enbart av sakens beskaffenhet. De sakkunniga föreslå en regel om jävs verkan av innehåll att, om någon befunnits jävig i ärende, han ej vidare skall äga handlägga detta, därest icke jävsförhållandet med hänsyn till sakens beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt uppenbarligen saknar betydelse.

Att jäv icke hindrar expeditionella åtgärders vidtagande följer av regeln i 3 § att jäv endast gäller för deltagande i handläggning av ärende.

6 §.

Gällande rätt

Om omröstning i domstol återfinnas regler för tvistemål i 16 kap. RB och för brottmål i 29 kap. RB. De grundläggande stadgandena äro av samma innehåll för de båda slagen av mål och de skiljaktigheter, som förekomma, hänföra sig huvudsakligen till detaljer. Särskilda föreskrifter gälla för sådana mål, i vilka nämnd deltagar. Dessa kunna här förbigås.

Omröstningsreglerna ange dels i vilken ordning omröstning skall ske, dels hur omröstningstemat skall utformas och dels hur rösterna skola beräknas. Till grund för den systematiska uppbyggnaden ligga den klassiska kollegiala omröstningsmetodens principer.

Omröstning skall enligt 16: 1 och 29: 1 RB tillgå så att envar ledamot i domstolen avgiver sitt votum, därvid den yngste skall säga sin mening först och sedan var efter annan, såsom de hava säte i domstolen. Har målet beretts av viss ledamot, skall han dock säga sin mening först. Envar skall angiva de skäl, å vilka han grundar sin mening.

Uppdelning å olika omröstningstemata skall jämligt 16: 2 och 29: 2 RB ske, när i ett mål flera olika frågor förekomma. Sålunda skall alltid röstas särskilt över fråga, som hör till rättegången. Vidare skall i tvistemål röstas särskilt, såvitt sakens beskaffenhet påkallar det, t. ex. beträffande varje omständighet, som för sig är av omedelbar betydelse för utgången (t. ex. svek, betalning, preskription) och i brottmål, om det erfordras, t. ex. beträffande skuldfrågan och påföljdsfrågan var för sig. Har någon vid tidigare omröstning varit emot det slut, vari de flesta stannat, är han det oaktat skyldig att deltaga i senare omröstning.

Vidkommande röstberäkningen stadgas i 16: 3 och 29: 3 RB att, om någon mening får mer än hälften av rösterna (absolut majoritet), den meningen skall gälla som domstolens beslut. Uppnås icke absolut majoritet men erhåller en mening hälften av rösterna, skall den meningen gälla i

tvistemål, om ordföranden är bland dem, som röstat därå, och i brottmål, om den är den lindrigaste.

Yppas i tvistemål flera än två meningar utan att någon av dem enligt vad nyss sagts skall gälla, blir enligt 16:4 RB den mening domstolens beslut, för vilken rösterna äro flera än för annan mening (relativ majoritet), eller, om rösterna äro lika många för flera meningar, den mening, som biträts av den främste bland dem, som röstat för någon av dessa meningar. Är i tvistemål — såsom oftast är fallet — fråga om penningar eller annat, som utgör viss myckenhet, skola rösterna emellertid enligt den för kollegial omröstning gällande principen »maius includit minus» sammanläggas på så sätt att rösterna för den större myckenheten sammanläggas med rösterna för närmast mindre myckenhet o. s. v., till dess någon mening blir gällande genom att den erhåller hälften av rösterna, däribland ordförandens, eller mer än hälften av rösterna. I brottmål skall jämlikt 29:4 RB alltid, då flera meningar än två yppas, de röster, som äro ogynnsammast för den tilltalade, sammanläggas med de för honom därefter minst förmånliga o. s. v., till dess någon mening skall gälla. Reglerna om omröstning i brottmål skola enligt 16:6 RB gälla även i tvistemål, där fråga är om ansvar, utdömande av vite, reseförbud eller hållande i häkte.

Av helt annan typ än den nu beskrivna kollegiala omröstningsmetoden är den omröstningsmetod, som vanligen tillämpas i representativa församlingar och som brukar kallas parlamentarisk eller kollektiv.

Föreskrifter härom finnas bl. a. i 22 § KL. Enligt detta lagrum skall ett kommunalt organs ordförande efter avslutad överläggning framställa proposition så avfattad, att den kan besvaras med ja eller nej. Proposition skall framställas på varje mening, som yppats under överläggningen. Beslutet fattas därefter i regel genom acklamation, och den mening blir alltså myndighetens beslut, som röner mest bifall, då propositionerna framställas för besvarande. Nöja sig de beslutande icke med acklamationsförfarandet, skall verklig omröstning ske. Därvid skola icke såsom vid den kollegiala omröstningen de i handläggningen deltagande i tur och ordning säga sin mening. De skola i stället avgiva ja- eller nej-röster för de meningar, som gjorts till föremål för proposition.

Ha endast två meningar framkommit, ställas vid voteringen dessa mot varandra. Utgången bestämmes genom enkel pluralitet av de avgivna rösterna. Vid lika röstetal skiljer vid val lotten, men i övriga fall blir den mening beslut, som ordföranden biträder.

Ha flera än två meningar yppats, skola successiva omröstningar ske, så att vid sista omröstningen två yrkanden — genom proposition och kontraposition — kunna uppställas mot varandra. Proposition blir därvid den mening som ordföranden vid det acklamativa förfarandet funnit bifallen. Vid omröstning om vilket förslag som skall gälla såsom kontraposition

deltaga även de som vid det acklamativa förfarandet uttalat sig för den mening, som blivit proposition. Den sovring av yrkanden, som blir resultatet av omröstningen om kontraposition, ger ofta ett annat resultat än en sådan sammanläggning av röster, som sker vid kollegial omröstning, sannolikt skulle ha givit.

Medlem äger i allmänhet avstå från att rösta, något som icke är möjligt vid kollegial omröstning. Vid uppkommande lika röstetal ankommer emellertid enligt RÅ 1958 ref. 11 å ordföranden — oavsett att han under omröstningen förklarat sig avstå från att rösta — att tillkännagiva, vilken mening bland de röstande han biträder.

En viss uppdelning å olika omröstningstemata sker även vid kollektiv omröstning. Sålunda skall t. ex. alltid röstas särskilt om ett bordläggningsyrkande. I RÅ 1934 E 279 upphävdes ett beslut, enär särskilda voteringar ej verkställts beträffande yrkanden om bordläggning och om uppskov för utredning.

Inom statsförvaltningen torde vid omröstning hos kollegialt sammansatta organ RB:s omröstningsregler i tillämpliga delar brukas relativt undantagslöst. Uttryckliga regler om att så skall ske finnas stundom; se t. ex. 22 § KRSt, 9 § arbetsordningen för försäkringsrådet, 6 § UngdomsfängelseL angående omröstning i ungdomsfängelsenämnden och 5 § InterneringsL angående omröstning i interneringsnämnden. Att RB:s omröstningsregler skola tillämpas vid omröstning i regeringsrätten anses följa av dess ställning som domstol. Vidare skall enligt 27 § AVS, om flera deltaga i avgörande av disciplinärende, envar äga en röst; i övrigt skola RB:s bestämmelser om omröstning i brottmål i överrätt äga motsvarande tillämpning. Hänvisning till RB:s regler om omröstning i tvistemål återfinnes t. ex. i 12 § FDL och 15 § instruktionen den 6 december 1957, nr 651, för kammarkollegiet.

Exempel på föreskrifter om ordningen för rösters avgivande, vilka äro tydligt påverkade av RB:s regler, kunna även anföras. Sålunda skall t. ex. i konsistorium enligt 29 § 2 mom. UnivStat den till fullmaktsåldern yngste yttra sig först och sedan var efter annan såsom de hava plats i konsistoriet. I 88 § InskrivnF stadgas, att vid omröstning i inskrivningsrådet den militäre ledamoten skall rösta först och sist ordföranden. I anledning av sist anförda bestämmelse kan framhållas, att det i vissa fall, särskilt då fråga är om myndigheter, i vilka lekmän ingå som medlemmar, ibland liksom i häradsrätt torde förekomma den ordningen att ordföranden säger sin mening först. I hyresrådet rösta — enligt praxis — partsrepresentanterna först. Sitta eljest i myndighet både ämbetsmän och lekmän, torde det vanliga vara att de förra avgiva sina vota först. Enligt 12 § FDL ankommer det på domstolen att själv bestämma, i vilken ordning omröstningen skall äga rum.

Även å stadganden rörande röstberäkningen, vilka rönt inflytande från RB:s regler, kunna exempel givas. Sålunda skall enligt 2:49 a Nyttjrl, om vid omröstning i arrendenämnd — som består av tre ledamöter — var röstande har sin mening och två meningar ej kunna sammanjämkas, ordförandens mening anses som nämndens beslut. En liknande regel återfinnes i 58 § LAV om omröstning i vägsynenämnd och i 19 § HyresreglL beträffande omröstning i hyresnämnd. Enligt 29 § 2 mom. UnivStat skall vid omröstning i konsistorium enkel röstövertikt gälla. Falla rösterna lika, skall vid val lotten skilja men i övriga fall den mening gälla som ordföranden biträder. Såsom disciplinnämnds beslut skall enligt 64 § SjömansL den mening gälla, varom flertalet enar sig, eller, om alla tre i nämnden äro av olika mening, den som är för sjömannen näst lindrigast. Erinras må även om att enligt 64 och 88 §§ TaxF vid omröstning hos taxeringsnämnd och prövningsnämnd den mening skall anses som nämndens beslut, som flertalet biträtt eller, om rösterna utfalla lika, den som länder till den skattskyldiges förmån. Kan denna grund ej tillämpas, gäller den mening, som biträdades av ordföranden.

I instruktionerna för kollegiala verk återfinnes i allmänhet en regel av innehåll, att såsom myndighetens beslut i annat fall än som avses i 27 § AVS den mening skall gälla, varom de flesta förena sig, eller vid lika röstetal den som biträdades av ordföranden. Regeln bör ses mot historisk bakgrund. Avsikten torde regelmässigt icke ha varit att rubba den sedan gammalt tillämpade kollegiala omröstningsordningen, varför det hos de myndigheter, å vilka regeln är tillämplig, får anses åligga de i handläggningen deltagande att i tur och ordning giva sina meningar till känna. Omröstningsregeln får emellertid anses giva uttryck för krav å absolut majoritet. Härutinnan skiljer den sig från bestämmelserna i 16:4 RB om omröstning i tvistemål, då flera än två meningar yppats, vilka förutsätta, att relativ majoritet skall vara tillfyllest, såvitt fråga icke är om kvantitetsspörsmål. Det må framhållas, att det ligger nära till hands för sådana nya organ som t. ex. länsskolnämnderna med deras starka inslag av lekmanaledamöter, vilka äro vana vid den kollektiva omröstningsmetoden, att välja denna. Förut skildrade omröstningsregel synes ej heller lägga direkt hinder i vägen härför. Det har icke varit möjligt för de sakkunniga att vinna en säker uppfattning om hur myndigheterna i allmänhet i praktiken gå till väga, då i ett ärende flera meningar göra sig gällande utan att någon av dem vinner absolut majoritet. Är fråga om kvantitetsspörsmål, torde dock — åtminstone i ärenden, som angå enskild — i regel röstberäkning ske enligt sammanläggningsmetoden. Gäller ett ärende ett spørsmål av annan karaktär, måste resultatet åvägabringas på annat sätt. En möjlighet är här att en subsidiär omröstning verkställas av innebörd, att den eller de, som icke röstat å någon av de två meningar, som vid den första omröstningen fått högst röstetal, anmodas att subsidiärt rösta på någon av dessa båda meningar. En annan möjlighet är att medelst successiva omröst-

ningar enligt kollektiv metod få fram allenast två meningar till en slutvotering. Sistnämnda alternativ synes emellertid strida mot den kollegiala omröstningsmetodens grundtankar.

Beträffande frågan om uppdelning i olika omröstningstemata i förvaltningsärenden kunna följande exempel från regeringsrättens praxis anföras såsom belysning. Formella frågor rörande handläggningen upptagas regelmässigt till särskild omröstning, då så erfordras. Sålunda var t. ex. frågan om regeringsrättens behörighet att pröva besvärssärendet föremål för särskild omröstning i RÅ 1952 I 139 ang. kostnad för märkning av handdukar. Vidare röstades i RÅ 1951 Fi 1278 avseende nöjesskatt särskilt beträffande fråga huruvida klaganden finge anses saklegitimerad eller ej. Särskild omröstning har ock verkställts i RÅ 1956 S 178 ang. nykterhetsvård om återförvisning, i RÅ 1956 I 126 ang. förelägganden enligt HälsovårdsSt om infordrande av yttrande och i RÅ 1960 S 161 ang. nykterhetsvård om verkställande av ytterligare utredning. Gäller ett ärende flera frågor, som icke omedelbart betinga varandra, röstas även särskilt om varje fråga för sig, då det erfordras. Sålunda röstades i RÅ 1951 I 110, som gällde besvär över ett avgörande i ett disciplinmål, dels om åläggande att undergå läkarundersökning, dels ock om avstängning från tjänstgöring.

Fråga kan även uppkomma om att rösta särskilt beträffande ett besluts motivering; se t. ex. RÅ 1959 Fi 385, där fråga var huruvida ett belopp utgjort skattepliktig intäkt eller ej (två ledamöter ansågo beloppet skattepliktigt såsom intäkt av tjänst, medan övriga två ledamöter funno det skattepliktigt såsom periodiskt understöd; utslaget utfärdades i enlighet med den sistnämnda meningen, enär den biträtts av den äldste av de vid avgörandet deltagande ledamöterna). I detta sammanhang kunna invecklade situationer uppkomma, för vilka generellt giltiga lösningar ej erbjuda sig; se härvidlag t. ex. RÅ 1962 K 589 angående återkallelse av trafik kort och körkort, därvid tre meningar yppades i regeringsrätten.

Från praxis i fråga om utfinnandet av omröstningens resultat kan nämnas, att kammarrätten enligt KÅ avd. II 1946 ref. 7 i ett pleniavgörande beslutat att låta utgången bestämmas av den mening, vilken erhållit relativ majoritet. Målet gällde fråga om med vilket belopp en kommun varit berättigad till gottgörelse av staten för vård å enskilt spädbarnshem. Överståthållarämbetet hade tillerkänt kommunen ersättning efter 2 kronor 40 öre för dag. Vid omröstningen i kammarrättens plenum röstade elva ledamöter för ej ändring, sju ledamöter för ersättning efter 2 kronor 70 öre för dag och sju ledamöter för ersättning efter 4 kronor för dag. Kammarrätten beslöt, att utslaget skulle utfärdas i enlighet med den mening, som erhållit elva röster. Skiljaktig mening anfördes emellertid av tre ledamöter, vilka hävdade, att kammarrättens utslag borde utfärdas i enlighet med den mening, som innebar, att ersättning skulle utgå efter 2 kronor 70 öre för dag. Kammarrättens majoritet torde ha bedömt den föreliggande frågan som

en principfråga och ej som en beloppsfråga i vanlig mening. Exempel å tillämpning av sammanläggningsmetoden i regeringsrätten utgör RÅ 1956 Jo 5, där fråga var om ersättning för på grund av paratyfus nedslaktade höns: två ledamöter röstade för ett ersättningsbelopp av 219 704 kronor, två ledamöter för ett belopp av 213 000 kronor och en ledamot för ett belopp av 194 772 kronor; utslaget utfärdades i enlighet med deras mening, som ansågo, att ersättningen borde bestämmas till 213 000 kronor. I mål om ansvar, påföljd e. d. tillämpas sammanläggning i analogi med RB:s regler om omröstning i brottmål. I RÅ 1955 K 411 röstade två ledamöter för indragning av körkort under sex månader, en för sådan indragning under tre månader och två för varning. Utslaget utfärdades i enlighet med den ledamots mening, som ville indraga körkortet under tre månader.

Då vid omröstning inom poliskollegium viss mening blivit gällande, oaktat en lindrigare mening erhållit hälften av rösterna, har efter besvär av åklagaren målet återförvisats till kollegiet för utfärdande av nytt utslag i enlighet med den lindrigare meningen; se RÅ 1960 ref. 10.

Den kollektiva omröstningsordningen torde knappast brukas inom statsförvaltningen i vidare mån än uttryckliga föreskrifter om densamma tillämpning äro meddelade. Inom kommunalförvaltningen är den däremot allénarådande även vad gäller myndigheter för specialreglerad förvaltning. Uttryckliga hänvisningar till KL:s omröstningsregler finnas t. ex. i 3 § BySt, 4 § SochjL, 5 § NvL och 8 § BvL.

De sakkunniga

Även om statsförvaltningens organ vanligen äro byråkratiskt organiserade, återfinnas i denna förvaltning åtskilliga myndigheter med kollegial sammansättning. Fråga är icke blott om kollegialt beslutande tjänstemän utan även och framför allt om organ, i vilka lekmän ingå såsom representanter för särskilda intressen eller för den allmänna medborgerliga opinionen. En tendens kan skönjas till förmån för ökat lekmannainslag av angiven typ icke minst på länsförvaltningens område. Omröstningsreglerna kunna därför påräkna växande intresse.

Gällande ordning i fråga om omröstning inom statsförvaltningen bygger så gott som undantagslöst på den grundsatsen att envar, som deltagar i handläggningen, skall giva sin mening till känna och, om beslut fattas som strider mot densamma, till protokollet låta anteckna meningen. Nu nämnda grundsats förutsätter, att omröstning sker enligt en kollegial metod. RB:s regler om omröstning kunna emellertid icke anses giva tillräcklig ledning, när det gäller kollegial omröstning i förvaltningsärenden. Tvekan kan t. ex. uppkomma om i vilka lägen sammanläggningsmetoden skall komma till användning vid röstberäkning och huru eljest skall förfaras, då mera än två meningar hävdas och ingen av dem erhållit absolut majoritet. Med tanke

icke minst på de nya kollegiala organ, som tillkomma och som icke ha någon tradition, från vilken ledning kan hämtas, ter det sig angeläget att få klarlagt vad som bör iakttagas i fråga om omröstning i förvaltningsärenden. De sakkunniga ha med hänsyn härtill ansett behov föreligga av särskilda regler om kollegial omröstning i förvaltningen.

Vanligtvis torde termen omröstning förbehållas för det fall att vid handläggningen olika meningar yppas. Reglerna i RB utgå sålunda från att omröstning skall förekomma, endast då skiljaktiga meningar föreligga. I avslutning till vad som stadgas i 16: 1 och 29: 1 RB föreslå besvärssakkunniga därför att i 6 § såsom en inledande bestämmelse föreskrives att, om vid överläggning till beslut hos statsmyndighet skiljaktiga meningar yppas, omröstning skall ske i enlighet med föreskrifterna i följande paragrafer.

Hos de kommunala myndigheterna har den kollektiva omröstningsmetoden vunnit hävd. Det kunde måhända från vissa synpunkter, t. ex. med tanke på ledamöternas ämbetsansvar för beslutens innehåll, ifrågasättas, om inte för ärenden angående specialreglerad förvaltning den kollegiala metoden borde införas. Starka praktiska skäl tala emellertid häremot. Det kan icke begäras av kommunala nämnder i gemen att de skola bemästra den tämligen invecklade kollegiala omröstningsmetoden. Härtill kommer att det skulle te sig främmande och verka tungrott, om en och samma myndighet skulle ha att tillämpa olika omröstningsregler alltefter ärendenas beskaffenhet. De sakkunniga anse sig därför icke böra föreslå en sådan ordning. Lämpligaste utvägen torde vara att i lagen göra ett generellt undantag från huvudregeln om kollegial omröstning såvitt angår kommunal myndighet. De sakkunniga föreslå sålunda i andra stycket av förevarande paragraf ett stadgande av innehåll, att beträffande omröstning hos kommunal myndighet skall gälla vad därom är särskilt föreskrivet eller eljest är i sådant avseende vedertaget.

7 §.

De sakkunniga

I fråga om ordningen för rösternas avgivande tillämpas vanligtvis vid kollegial omröstning, att den yngste medlemmen yttrar sig först och sedan var efter annan, som de ha sätet i myndigheten. Är viss medlem föredragande eller har han eljest berett ärendet, skall han dock regelmässigt säga sin mening först. Även om vissa avvikelser såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt skulle kunna ifrågakomma, böra dock enligt de sakkunnigas mening nu återgivna principer för omröstningsordningen lagfästas som huvudregel för myndigheterna. De sakkunniga förutsätta, att ordningen med fördel skall kunna tillämpas även då myndighet består uteslutande av lekmän eller av såväl tjänstemän som lekmän.

Det får anses ligga i sakens natur att den, som har att delta i ett avgö-

rande hos statlig myndighet, icke äger undandraga sig denna plikt genom att nedlägga sin röst eller eljest avstå från att uttala en mening. Något särskilt stadgande — utöver föreskrifterna om turordningen vid omröstning och att vid omröstning myndighetens samtliga medlemmar skola yttra sig — har därför icke ansetts erforderligt.

Med de sakkunnigas förslag kommer sålunda ancienniteten inom myndigheten att bliva bestämmande för ordningen vid rösternas avgivande — även i fråga om ledamöter, som icke äro tjänstemän — därest icke sedvanemässigt eller eljest särskild turordning räknas. Även i fall, då ledamöter äro utnämnda eller förordnade samtidigt, tillämpas dem emellan vanligen en viss turordning. I sista hand får, därest annan grund icke finnes, levnadsåldern vara bestämmande.

Liksom vid omröstning enligt RB bör medlem av myndighet vid omröstning till beslut angiva de skäl, å vilka han grundar sin mening. Självfallet kan han motivera sitt ståndpunktstagande genom att instämma i ett tidigare avgivet votum.

8 §.

De sakkunniga

I ett ärende kunna flera frågor föreligga till bedömande. Dessa kunna vara antingen efterordnade varandra på det sätt att ställning bör tagas till den ena, innan den andra bedömes, eller ock sidoordnade varandra. I sistnämnda fall kunna de vara helt fristående från varandra eller ock i större eller mindre grad beroende av varandra. Det sätt, på vilket uppdelningen i omröstningstemata sker i sådana ärenden, kan komma att bli avgörande för utgången i ärendet.

Förfarandefrågor framstå som förfrågor i förhållande till själva sakfrågan. Det står därför till en början klart, att särskild omröstning alltid bör ske över fråga, som hör till förfarandet. De sakkunniga föreslå i första stycket av förevarande paragraf en föreskrift härom. De vanligaste frågorna av nu åsyftat slag torde vara de, som angå hinder för talans upptagande till materiell prövning, t. ex. spörsmål om rätt forum, rättidigt anhängiggörande, saklegitimation, res judicata och litispendens. Vidare höra hit frågor om förordnande om muntlig handläggning, om initiativ till annan särskild utredning och om bordläggning.

I RB talas om det fall, att i ett tvistemål flera käromål förekomma och i ett brottmål ansvar yrkas för flera brott. Motsvarande situationer med sidoordnade frågor förekomma i förvaltningsförfarandet. I ett och samma ärende kan fråga t. ex. vara om byggnadslov till två olika byggnadsföretag eller om disciplinärt ansvar för flera olika förseelser. Ofta torde emellertid i fall som det förstnämnda två olika ärenden anses föreligga, ehuru sakägaren må-

hända behandlar dem båda i en och samma inlaga. Såsom ytterligare exempel på sidoordnade frågor kunna nämnas det fall, att i ett ärende fråga är såväl om ett förbuds innehåll som om dess giltighetstid, och det fall, att ett ärende angår dels ett tertiärlåns storlek, dels ock omfattningen av statlig räntesubvention med avseende å primär- och sekundärlån för samma byggnadsföretag. I den mån sidoordnade frågor såsom i angivna exempel äro inbördes oavhängiga, bör naturligen särskild omröstning ske rörande varje fråga för sig, även om de omfattas av samma talan. Några svårigheter torde regelmässigt icke möta, när det gäller att avgöra, huruvida frågor äro så oavhängiga av varandra, att de skola upptagas till omröstning var för sig.

I RB stadgas, att det skall röstas särskilt över fordran, som åberopats till kvittning. Även i förvaltningsförfarandet finnes visst, ehuru begränsat, utrymme för kvittningsinvändningar. I den mån en kvittningsinvändning framställles i ett förvaltningsärende, framstår det som naturligt, att man röstar särskilt över denna fristående fråga, om skiljaktiga meningar yppas.

I förevarande sammanhang kunna även frågor angående verkställighet och kostnader uppmärksammas. I den mån i förvaltningsförfarandet yrkande framställles eller fråga eljest uppkommer om dylika spörsmål, böra de göras till föremål för särskild omröstning. Sålunda bör röstas särskilt över ett yrkande om inhibition eller ett yrkande om att det beslut, som skall meddelas, måtte lända till omedelbar efterrättelse liksom ock om parts yrkande om ersättning för sina kostnader i ärendet.

Med tanke på ovannämnda och liknande fall föreslå de sakkunniga den omröstningsregeln i andra stycket av förevarande paragraf att, om inbördes oavhängiga frågor förekomma, särskild omröstning skall ske rörande varje fråga för sig, oaktat frågorna omfattas av samma talan, och att om kostnad skall röstas särskilt.

Vid såväl kollektiv som kollegial omröstning ger sig stundom ett behov till känna av uppdelning av omröstningen i särskilda omgångar — av att stegvis närma sig avgörandet — även i andra lägen än dem, då delade meningar yppats i formella »förfrågor». Man kan här peka t. ex. på det fall, att en principfråga föreligger, vilken bör lösas, innan spörsmålet om dess praktiska tillämpning i det enskilda fallet upptages till bedömning. Är i ett ärende om meddelande av tillstånd till viss verksamhet tveksamt, dels huruvida tillstånd av ifrågavarande slag över huvud bör medgivas, dels ock huruvida den som söker sådant tillstånd uppfyller kompetenskraven, framstår det naturligt att först rösta om principfrågan och därefter om det konkreta ansökningsfallet. Man kan tänka sig, att den i sådant ärende beslutande myndigheten består av tre ledamöter, av vilka två anse, att principiella hinder icke böra anses möta mot meddelande av sådant tillstånd, varom fråga är, medan den tredje finner sådana principiella hinder vara för handen. Av de två förstnämnda finner den ene men ej den andre sökan-

den kompetent. Den tredje finner sökanden kompetent. Röstar direkt om tillståndets meddelande, blir resultatet avslag, enär en röstar mot, därför att han anser sökanden inkompetent, och en, enär han anser principiella hinder möta mot tillståndets meddelande. Det beslut, som sålunda framkommer, kan emellertid icke anses representativt för myndighetens uppfattning. Denna kommer till riktigare uttryck, om det först röstar i principfrågan, därvid resultatet med två röster mot en blir att tillstånd i och för sig bör kunna meddelas, och därefter om själva ansökningen, vilken kommer att bifallas med två röster mot en. För tvistemål gäller enligt RB att, därest beträffande samma käromål fråga är om flera omständigheter, som var för sig äro av omedelbar betydelse för utgången, de skola uppställas till särskild omröstning, såvitt sakens beskaffenhet påkallar det. Nämda regel återspeglar samma tankegångar som de, vilka de sakkunniga nu återgivit. Processlagberedningen framhöll (SOU 1938: 44 s. 209) om regelns tillämpning följande:

Tydligt är, att uppdelningen i olika frågor har sin praktiska begränsning. Såsom exempel på fall, där omröstning rörande särskilda frågor bör företagas, må nämnas: i mål om skadeståndsskyldighet fråga, om dylik skyldighet föreligger, och om skadeståndets belopp, i mål om fordran fråga om fordringens uppkomst och om preskription eller betalning, i mål om testamentsklander fråga om giltigheten av bevakning och om testators förmåga att upprätta testamente. Av stadgandets avfattning framgår, att särskild omröstning kan ske endast beträffande materiella rättsfakta, som äro av omedelbar betydelse för målets utgång. Däremot bör sådan omröstning ej kunna ske beträffande särskilda frågor, som avse bevisprövningen, t. ex. rörande äktheten av ett i målet åberopat skriftligt bevis eller tilltron till en vittnesutsaga eller bevisvärdet av en omständighet, som är att hänföra till indiciebevisning. Den ordning, i vilken de olika frågorna skola företagas till omröstning, bör vara beroende av deras rättsliga sammanhang. Om meningsskiljaktighet föreligger, huruvida en fordran uppkommit eller icke, bör sålunda denna fråga avgöras före frågan om fordringens belopp; likaledes bör vid tvist om köp av lös egendom fråga, huruvida reklamation rätteligen skett, avgöras före frågan om fel i varan.

Vad processlagberedningen sålunda anförde kan tjäna såsom vägledning även i förvaltningsförfarandet för analoga lägen. Förhållandena inom förvaltningen äro emellertid så mångskiftande, att de sakkunniga icke ansett andra allmänna regler om uppdelning av omröstningen möjliga än de förut nämnda. Spörsmålet bör kunna avgöras från fall till fall med beaktande av de materiella rättsreglernas syfte, logikens krav och omständigheterna i övrigt.

Såsom ett specialfall av ovan skildrade situationer kan det läget betraktas, att under överläggning samtliga ledamöter komma till samma slut men på olika grunder. I en myndighet med tre ledamöter finna t. ex. samtliga, att talan bör avvisas, den förste, enär han anser parten sakna saklegitimation, den andre på grund av att han finner talan för sent väckt och den tredje av den anledningen, att res judicata enligt hans mening är för han-

den. I ett sådant läge synes myndighetens mening icke kunna komma till rätt uttryck, med mindre varje grund för avvísning uppställas till omröstning för sig. Sådan uppdelning av omröstningen är i det anförda exemplet möjlig, eftersom grunderna icke äro avhängiga av varandra. Det kan vid sålunda företagen omröstning visa sig, att grunderna falla i tur och ordning, enär ingen av dem samlar mer än en röst. Talan skall då upptagas till materiell prövning. De sakkunniga tillåta sig att även i detta stycke åberopa processlagberedningen, vilken härutinnan anförde (SOU 1938:44 s. 208):

Till förmån för den meningen, att då majoritet erhållits för ett visst slut, domen alltid skall bestämmas med hänsyn till detta, har anförts, att den omständigheten, att majoriteten anser ett visst resultat såsom det rätta, om ock av olika skäl, gör det i och för sig sannolikt, att detta resultat är det riktiga, och att rättegångens syfte är att åstadkomma ett rent praktiskt avgörande av den i målet föreliggande tvistefrågan. Häremot kan emellertid framhållas, att även om en parts främsta intresse är att ernå ett för honom förmånligt resultat och att motiveringen för honom är av mindre betydelse, parten dock icke med rätt kan göra anspråk på annat än ett lagligen grundat avgörande. För en riktig dom måste fordras, att majoritet även föreligger beträffande de grunder, å vilka slutet stöder sig. Det måste därför anses oriktigt att vid bestämmande av utgången tillmäta grunderna mindre vikt än slutet. Omröstningen bör med hänsyn härtill ordnas på sådant sätt, att utgången i första hand bestämmes efter grunderna för slutet och icke efter slutet oberoende av grunderna. Med grunder avses i detta sammanhang de faktiska omständigheter, som äro av omedelbar betydelse för utgången (omedelbart relevanta fakta). För vinnande av detta syfte böra alla ledamöter ha att yttra sig om de omständigheter, av vilka utgången beror. Detta synes lämpligast ske på det sättet, att dessa omständigheter, i den mån det erfordras, göras till föremål för särskilda omröstningar.

Uppdelningen av omröstningen har sin naturliga begränsning däri, att den icke kan äga rum, där grunderna gripa in i varandra och böra ses i ett sammanhang. Har för erhållande av ett tillstånd uppställts flera villkor torde det t. ex. i regel icke kunna komma i fråga att rösta särskilt beträffande varje villkor för sig. Äro i ett dylikt ärende samtliga röstande ense om slutet men av olika mening beträffande grunden, får enligt de allmänna voteringsregler, som uppställas i det följande, utrönas vilken mening som skall anses såsom myndighetens.

Föreslagna omröstningsregler förutsätta, att den, som vid en tidigare omröstning varit emot det slut, vilket därvid blivit myndighetens, är skyldig att deltaga i senare omröstningar. Han har då att utgå från det resultat, som framgått ur de tidigare omröstningarna, ehuru han icke har något ansvar för att dessa premisser äro riktiga. Det måste enligt de sakkunnigas mening föreligga en ovillkorlig skyldighet att deltaga i de successiva omröstningar, som kunna anordnas. En regel härom har intagits såsom ett tredje stycke i förslaget till 8 §.

9 §.

De sakkunniga

Vid sammanräkning av rösterna bör uppenbarligen majoritetsprincipen komma till användning så långt detta är möjligt. De sakkunniga kunna därför ansluta sig till den grundsats, som finnes uttalad såväl i 16:3 andra stycket och 29:3 andra stycket RB som i åtskilliga förvaltningsrättsliga bestämmelser, och föreslå som huvudregel att, om vid omröstning någon mening erhållit mer än hälften av rösterna, den meningen skall gälla såsom myndighetens beslut.

10 §.

De sakkunniga

I det läge, då blott två meningar yppats och vardera erhållit hälften av rösterna, bör enligt de sakkunnigas mening i allmänhet gälla den för motsvarande fall i tvistemål stadgade regeln att den mening skall bli myndighetens beslut, som ordföranden biträder. Vem som är ordförande är vanligen klart, t. ex. i nämnder av olika slag. I kollegialt arbetande verk är det normalt den fungerande verkschefen eller eljest den inom myndigheten med högsta tjänsteställning. Tillämpad å avgöranden, som träffas av ett tvåmanskollegium, medför regeln att, om de två i handläggningen deltagande äro av olika meningar, den, som har högre tjänsteställning, har avgörandet i sin hand.

Nu angivna ordföranderegeln kan emellertid icke givas oinskränkt giltighet. För brottmål gäller i stället för nämnda regel i angivna läge, att den mening skall gälla, som är för den tilltalade lindrigast. En motsvarande bestämmelse bör enligt de sakkunnigas mening stadgas för de analoga situationer i förvaltningsförfarandet, i vilka fråga är om ansvar eller om påföljd av något slag. Med påföljd åsyftas då även t. ex. sådant beslag, som beslutas enligt lagen den 4 juni 1913 angående förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning. Samma regel bör gälla beträffande vites utdömande. Är fråga om föreläggande av vite, torde däremot ordföranderegeln böra gälla.

Med nu nämnda ärenden om ansvar och påföljd böra i förevarande sammanhang likställas ärenden om ingrepp i enskilds personliga rörelsefrihet, d. v. s. ärenden om s. k. administrativa frihetsberövanden, ävensom ärenden om tvångsingrepp i den kroppsliga integriteten, t. ex. ärenden om sterilisering och kastrering, skyddskoppsympning och läkarundersökning.

Skäl kunna anföras för att den omröstningsregel, som vid lika röstetal giver företräde åt den lindrigaste meningen, bör komma till användning även

då fråga är om ingrepp, som rikta sig mot enskild egendom. De sakkunniga ha härvid i tankarna sådana fall, då stat eller kommun i en eller annan form gör anspråk på enskilds egendom eller önskar inskränka egendomens utnyttjande. De sakkunniga ha emellertid funnit, att det icke låter sig göra att utforma någon generell föreskrift härom. I den mån behov föreligger av regler av berört slag, få dessa intagas i speciallagstiftning. För ett viktigt område föreslå de sakkunniga emellertid, att omröstningsregeln göres tillämplig, nämligen beträffande taxering och beskattning i övrigt. Vid lika röstetal i ärende rörande sådan fråga synes — i överensstämmelse med vad sedan gammalt gäller för taxeringsnämnd och prövningsnämnd i taxeringsförfarandet — den för den skattskyldige förmånligaste meningen böra bli myndighetens beslut.

Den nu förordade omröstningsregeln avses i ett ärende komma till användning i princip blott vid omröstningar, som omedelbart angå någon av de ovan angivna frågorna. För omröstning t. ex. i en förfarandefråga i ett ärende om frihetsberövande blir huvudregeln, d. v. s. ordföranderegeln, att tilllämpa.

Då det gällt att finna en beteckning för den mening, som i förevarande fall skall gälla, ha de sakkunniga valt uttrycket »den mening som är den lindrigaste». Lindrighetsgraden skall i de angivna fallen bedömas med utgångspunkt från den enskilde, som drabbas av den ifrågasatta åtgärden, t. ex. den, vars intagning å anstalt är under bedömande. Någon uttrycklig bestämmelse härom torde ej vara erforderlig i själva lagtexten. Det bör tilläggas, att det för regelns tillämplighet är utan betydelse, om mot sidan är företrädd av allmän eller enskild part eller motpart helt saknas.

11 §.

De sakkunniga

Förevarande paragraf reglerar den situationen, att flera än två meningar yppats men ingen av dem erhållit absolut majoritet. I en myndighet med sex ledamöter kan t. ex. för en mening ha avgivits en röst, för en annan två röster och för en tredje tre röster. I den mån ärendet rör kvantitetsspörsmål, bör i detta läge enligt allmänt vedertagna kollegiala omröstningsgrunder sammanläggning av rösterna ske enligt principen »maius includit minus», till dess någon mening blir gällande enligt 9 eller 10 §. Med kvantitetsfrågor åsyfta de sakkunniga icke blott frågor om penningar eller annat, som utgör viss myckenhet, utan även frågor om ansvar, påföljd, utdömande av vite, frihetsberövande, tvångsingripande i kroppsligt hänseende eller beskattning, allt i den mån en kvantitetsgradering av meningarna låter sig genomföra.

Är saken av den karaktär att en kvantitetsgradering icke är möjlig, sak-

nas förutsättningar för sammanläggning av rösterna. Sammanläggning av röster kan t. ex. icke verkställas då i ett ärende om ianspråktagande av fast egendom en röstar för äganderättsförvärv, en för servitutsrättsförvärv och en för nyttjanderättsförvärv. Vid kollektiv omröstning vinnes i ett sådant läge majoritet genom att en av meningarna slås ut vid förberedande votering om kontraposition så att vid den slutliga voteringen endast två meningar stå mot varandra. Motsvarande ordning ter sig emellertid främmande för kollegial omröstning. Vid sådan bör i stället den mening gälla, för vilken rösterna äro flera än för annan, eller, om för flera meningar rösterna äro lika många, den mening som biträts av ordföranden. Biträder ordföranden icke någon av de meningar, som erhållit lika många röster, bör i stället den av dessa meningar givas företråde, som omfattas av den främste av dem, som röstat å meningarna, d. v. s. i regel den av ifrågavarande medlemmar, som avgivit sin röst sist.

Då de sakkunniga föreslagit regler för rösternas sammanräkning, ha de utgått från att därvid i första hand hänsyn tages endast till själva slutet. De sakkunniga vilja emellertid erinra om vad de ovan anfört beträffande önskvärdheten av att genom successiva omröstningar enighet om grunderna för ett avgörande i möjligaste mån skapas, innan slutlig omröstning äger rum. I åtskilliga lägen lär det emellertid icke vara möjligt att genom successiva omröstningar förebygga, att i slutomgången majoritet föreligger blott för slutet men icke för motiveringen. I sådana fall får med hjälp av reglerna i 9 eller 10 § avgöras, vilken motivering som skall förklaras utgöra myndighetens. Röstsammanräkningen bör därvid begränsas till de motiveringar, som fört fram till det slut, som segrat.

12 §.

De sakkunniga

Med hänsyn till de skiftande förhållanden, som föreligga inom förvaltningen, kan tvekan stundom antagas komma att uppstå angående omröstningsfrågor. För att möta dylika situationer bör enligt de sakkunnigas mening givas en regel av samma innehåll, som återfinnes i stadgandena i 16: 5 och 29: 5 RB. Särskild omröstning skall sålunda företagas, såväl om det är stridigt, huru omröstning skall ske, som om efter verkställd omröstning oenighet föreligger rörande vilken mening, som skall gälla.

13 §.

Gällande rätt

Enligt 4: 11 RB skall domare i domareden lova bl. a. att varken förr än dom avsäges eller sedan uppenbara dem, som till rätta gå, eller andra de rådslag, rätten inom stängda dörrar håller. Domare, som bryter mot ifrågavarande tystnadsplikt, kan straffas enligt 25: 3 SL för brott mot tystnadsplikt.

Överläggningar liknande dem, som äga rum i rättegångsmål hos de allmänna domstolarna, förekomma i viss utsträckning i förvaltningsärenden, t. ex. hos förvaltningsdomstolar och andra kollegialt sammansatta organ. Vidare märkas de överläggningar, som ske i anslutning till en föredragning mellan den beslutande och föredraganden. Vanligen blir det dock i förvaltningsärenden fråga om överläggningar i andra former rörande ärendenas avgörande. Improviserade samråd och informella diskussioner äro förhärskande. Kontakt tages därvid ej sällan även med tjänstemän hos andra myndigheter än beslutsmyndigheten för att få del av deras åsikter och synpunkter på föreliggande frågor.

Bestämmelser om sådana interna överläggningar som sist sagts finnas knappast. Särskilda förbud mot yppande av vad som yttrats vid överläggningar i samband med ärendes avgörande hos förvaltningsmyndighet finnas dock i några fall. Såsom exempel på dylikt förbud kan här nämnas 117 § TaxF, varest stadgas, att för obehörig ej må uppenbaras vad som upplysts eller i övrigt yttrats vid sammanträde med taxeringsnämnd eller sådant sammanträde med prövningsnämnd, som icke är offentligt. Åtskilliga av de föreskrifter om tystnadsplikt rörande vissa sakfrågor, som finnas meddelade i förvaltningsrättsliga författningar, ha emellertid en så allmän räckvidd att de i praktiken i stor utsträckning även tillgodose behovet av sekretess med avseende å innehållet i yttranden vid samråd och andra överläggningar. Så är t. ex. fallet med stadgandena om tystnadsplikt i 64 § SochjL och 91 § BvL. Där föreskrives, att den, som är eller varit verksam vid behandlingen av frågor enligt lagarna, ej må obehörigen yppa vad han därvid erfarit rörande enskilds personliga förhållanden.

Även om uttryckliga bestämmelser om tystnadsplikt saknas, anses traditionellt inom förvaltningen av den offentliga tjänstens beskaffenhet — i likhet med vad som gäller hos domstol — följa skyldighet för tjänstens utövare att iakttaga tystnad i fråga om vad som yttras vid slutet, hemlig överläggning till beslut hos vederbörande förvaltningsmyndighet.

I vad mån tjänstemän utan uttryckligt stadgande äro förhindrade att uppenbara vad som avhandlas internt hos en förvaltningsmyndighet annorledes än vid hemlig överläggning kan ej angivas generellt. Frågan synes vara att bedöma mot bakgrund av sakens beskaffenhet och de omständigheter, under vilka yttrandena fällts. Det kan antagas, att tystnadsplikt i förhållanden vid omfattning åvilas tjänstemän t. ex. beträffande åsikter och omöden, som meddelats i förtroende under ett ärendes beredning.

Vid bedömningen av en tystnadsplikts innebörd är att beakta vad i TF 1:1 andra stycket sägs om svensk medborgares informationsfrihet i allmänhet. Tjänsteman får antagas härvidlag ej intaga någon särställning. Där stadgas sålunda, att det skall stå envar fritt att, i alla de fall, då ej annat är i förordningen föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller

utgivare eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter. Viss inskränkning av denna informationsfrihet skall dock enligt 7 kap. TF råda. Sålunda anges i TF 7:5, att allmän handling, som skall hållas hemlig, ej må genom tryckt skrift offentliggöras. Ej heller må genom tryckt skrift offentliggöras uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet, vare sig de härröra från allmänna handlingar eller erhållits på annat sätt. I TF 7:3 föreskrives att, om den, som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom han eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad, uppenbarar vad han sålunda erfarit, gärningen må, ehuru sådant meddelande skett för offentliggörande i tryckt skrift, åtalas och straffas enligt vad därom är stadgat. Innebörden härav blir för en tjänstemans del, att hans frihet att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift icke röner inskränkning genom honom åvilande tystnadsplikt i andra fall än då tystnadsplikten är föreskriven i lag.

JO anför i skrivelse den 30 augusti 1963 (JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 428 ff.) till t. f. generaldirektören Rolf Broberg bl. a. följande såsom svar å en hemställan om JO:s utlåtande huruvida något i en inom riks försäkringsverket utfärdad promemoria angående verkets pressombudsmans verksamhet kunde anses stridande mot bestämmelserna om offentlighet i den allmänna förvaltningen:

I vår lagstiftning finnes icke något generellt förbud för förvaltnings-tjänstemännen att, innan ett förvaltningsbeslut avkunnats eller expedierats, för obehörig yppa beslutets innehåll eller att i övrigt, innan ett mål eller ärende slutbehandlats, lämna upplysningar till utomstående om myndighetens inställning till målet eller ärendet. Ett förtroendefullt samråd mellan olika befattningshavare inom ett verk om hur visst ärende bör avgöras skulle omöjliggöras eller i hög grad motverkas om upplysningar rörande tjänstemännens inställning till ärendet skulle kunna opåtalat lämnas utomstående. Även om någon positiv föreskrift icke meddelats därom, torde därför regelmässigt av tjänstens beskaffenhet följa att tjänstemännen ha att iakttaga tystnadsplikt rörande dylika förhållanden. Ett överträdande därav torde vara att betrakta som ett brott mot 25 kap. strafflagen.

Det nu sagda gäller tjänstemännens förhållande till utomstående i allmänhet. När det gäller utlämnande av uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift är emellertid att beakta tryckfrihetsförordningens stadganden i 1 kap. 1 § andra stycket och 7 kap. 3 § andra stycket. Dessa bestämmelser innebära att det står envar fritt att lämna meddelanden för nämnt ändamål med undantag dock för vissa särskilt angivna fall, av vilka här närmast är av intresse det fallet att fråga är om förhållanden varom tjänstemannen enligt lag har att iakttaga tystnad. Med lag förstås därvid stadgande som tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen.

Eftersom för riks försäkringsverkets del — liksom för flertalet andra förvaltningsmyndigheter — någon tystnadsplikt i avseende å ännu icke meddelade avgöranden ej är stadgad i lag, medför tryckfrihetsförordningen att

straff icke kan ådömas, därest någon för pressen i förtid yppar vad ett avgörande kommer att innebära.

När den i 7 kap. 3 § gjorda begränsningen till i lag stadgad tystnadsplikt skedde, förutsatte man — enligt vad som framgår av konstitutionsutskottets utlåtande 30/1948 s. 33 — att i vissa fall tystnadsplikt, ehuru icke lagstadgad, ändå kunde vara av den vikt att den i och för sig borde äga tillämpning även beträffande meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. I den mån så var förhållandet, förutsattes vidare att förslag skulle framläggas om sådan tystnadsplikts upptagande i lag.

Något förslag att för förvaltningsmyndigheternas del i lag stadga en tystnadsplikt beträffande innehållet i ännu icke meddelade avgöranden har dock icke blivit framlagt. Säkerligen beror detta därpå att något trängande behov av dylik lagstiftning ej framkommit i praktiken, och detta torde i sin tur bero på att på grund av fast rotad ämbetsmannatradition det jämförelsevis sällan förekommer förtida avslöjanden av verkens kommande avgöranden. Det torde ej vara för djärvt att antaga att därest sådana avslöjanden skulle bli vanliga, situationen för verken skulle bli tämligen ohållbar och en lagstiftning framtvingas.

De sakkunniga.

Det synes i förevarande lagstiftningssammanhang naturligt att till övervägande upptaga de sekretessproblem, vilka sammanhånga med det utbyte av åsikter och den diskussion i olika former, som försiggår hos en myndighet, då ett förvaltningsärende skall avgöras.

Om ärendes avgörande föreslås **allmänna** bestämmelser i 11 kap. Till avgörandet höra en rad överväganden, vilka hänföra sig till värdering och prövning av utredningsmaterialet. De innefatta t. ex. ändamålsavvägningar, personlighetsbedömningar och andra mer eller mindre ömtåliga ställningstaganden. Vid tillämpning av ett fritt skön finnes utrymme för synpunkter av de mest skilda slag. Överläggningarna kunna också gälla den rätta tolkningen av ett **aktuellt författningsrum**. Även i dylika fall blir fråga om en rad lämplighetsbedömningar av olika art. Från sådana **diskussioner som** nu sagts är att skilja utbyte av upplysningar om faktiska omständigheter av betydelse för ärendets avgörande. Det skall dock icke fördöljas, att gränsen mellan meddelande av uppgifter om fakta och avgivande av värderande omdömen i praktiken stundom kan bli i viss mån flytande.

Såsom närmare utvecklas i det följande (s. 313) bör i princip allt utredningsmaterial vara tillgängligt för part. Intet material bör få läggas till grund för ett ärendes avgörande, med mindre part kan taga del av detsamma.

Vad däremot gäller de överväganden, som hänföra sig till ett ärendes avgörande, är det från rättssäkerhetssynpunkt tillfyllest att i beslutets motivering anges vilka värderingar av utredningsmaterialet som bestämt utgången i ärendet. Offentlighet erfordras icke i fråga om de olika åsikter och omdömen, som uttalats av tjänstemän och andra, då de yttrat sig över frågor angående ärendets avgörande. Beträffande dessa yttranden måste

fastmera beaktas, att åsiktsutbytet skulle kunna menligen hämmas, om yttrandenas innehåll finge uppenbaras. I princip bör därför gälla, att vad någon yttrat vid ärendes avgörande icke får uppenbaras vare sig för part eller för annan.

Meddelas en regel härom i lagen om förvaltningsförfarandet, blir den emellertid tillämplig allenast i partsärenden. I och för sig erfordras den även i ärenden av allmän natur. Sin största betydelse får en dylik regel dock i partsärenden. De sakkunniga ha därför ansett övervägande skäl tala för att en regel i ämnet upptages i lagen om förvaltningsförfarandet.

Intages en regel om tystnadsplikt i lagen om förvaltningsförfarandet, vilken tidigare gällt allenast på grund av sedvanerätt eller administrativ föreskrift, inträder den särskilda effekten att tystnadsplikten vidgas att gälla även med avseende å lämnande av meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Häremot torde intet vara att invända beträffande den tystnadsplikt, varom nu är fråga. Det synes fastmera angeläget, att den med hänsyn till de intressen, som betinga densamma, blir tillämplig även i sådant sammanhang.

Åtskilligt av vad som yttrats vid ärendes avgörande kan komma att offentliggöras genom att det intages i motiveringen till beslutet, i skiljaktig mening eller i utlåtande över besvär över beslutet. Det, som på dessa vägar blivit offentligt, kommer att kunna diskuteras öppet. Även annat, som yttras vid en överläggning, kan vara framfört utan anspråk på sekretess. I den mån det uttryckligen eller underförstått medgives, att det yppas, bör det kunna ske.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslå besvärssakkunniga, att det stadgas, att vad någon yttrat vid ärendes avgörande hos myndighet icke utan vederbörligt medgivande må uppenbaras för part eller annan.

Brott mot tystnadsplikten kommer att kunna beivras enligt de allmänna straffbestämmelserna om brott mot tystnadsplikt i 25: 3 SL (20: 3 BrottsB).

14 §.

Gällande rätt

Huvudregeln för rättegång beträffande protokollföring är enligt 6: 1 första st. RB, att protokoll skall föras för varje mål särskilt. I vissa enklare mål behöver protokoll dock icke föras. Protokoll skall enligt 6: 2 RB föras av befattningshavare vid rätten eller lagfaren ledamot av rätten och under-tecknas av honom. Den, som till saken eller till någondera parten står i sådant förhållande, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad, må ej anlitas som protokollförare. Protokoll skall enligt 6: 3 RB alltid innehålla uppgifter om förfarandets yttre form. Vidare skall protokollet enligt samma lagrum upptaga rättens beslut, som ej uppsättes särskilt, samt skiljaktiga meningar, som yppas vid omröstning inom rätten. I övrigt

gälla enligt 6:4 och 5 RB olika regler för protokoll vid huvudförhandling och för protokoll vid muntlig förberedelse eller annan jämförlig förhandling. Såsom allmän regel gäller, att vad som upptagits i inläga eller annan handling icke behöver antecknas i protokollet. Hänvisning skall i stället ske till handlingen. I den mån handlingarna icke innehålla upplysningar om yrkanden och invändningar, medgivanden av motparts eller annans yrkanden eller om vilken bevisning parterna vilja åberopa eller önska förebbringa, skola uppgifter härin intagas i protokollet. Vittnes- och sakkunnigutsagor skola enligt 6:6 RB alltid antecknas i underrätt i den omfattning de kunna antagas vara av betydelse i målet. I hovrätt behöver anteckning av utsaga ske allenast, om den kan antagas bli av betydelse vid fullföljd till högsta domstolen. I högsta domstolen är sådan anteckning ej nödig. Vad nu sagts gäller även om rättens iakttagelser vid syn å stället. I övrigt må enligt 6:7 RB vad som anföres eller eljest förekommer vid förhandling ej antecknas i protokollet, med mindre särskilda skäl föranleda därtill. Parts utveckling av talan i rättsligt hänseende må icke upptagas i detta. Utsaga av part, målsägande, vittne eller sakkunnig må enligt rättens bestämmande jämlikt 6:9 RB i stället för att antecknas i protokollet upptagas genom stenografi eller på fonetisk väg. Närmare bestämmelser om protokoll ha intagits i KK den 26 september 1947 med närmare föreskrifter för de allmänna domstolarna om protokollföring, dagböcker och aktbildning m. m. (protokollskungörelse).

Tidigare redovisades hos förvaltningsmyndigheterna liksom hos de allmänna domstolarna handläggningen av ärenden i betydande omfattning i protokoll. Protokolleringen har emellertid såsom alltför omständlig och tidsödande övergivits i stor utsträckning till förmån för enklare och efter förhållandena i det särskilda fallet anpassade former för bevarande i skrift av uppgifter om handläggningen. Alltjämt återfinnas emellertid i specialförfattningarna regler om protokollering; se t. ex. 19 § HyresreglL (hyresnämnd) samt 61 § 1 mom (taxeringsnämnd) och 90 § TaxF (prövningsnämnd). Inom kommunalförvaltningen skall vid varje sammanträde föras protokoll; se t. ex. 39 § KL. Sådan protokolleringsskyldighet gäller även hos de specialreglerade organen, dock att för dessas del i regel stadgats, att det ej är erforderligt, att protokoll upptager annat än förteckning å närvarande ledamöter samt för varje ärende beslutet och skälen därfor; se t. ex. 5 § NvL och 8 § HälsovårdsSt.

I 31 § KRSt föreskrives, att protokoll skall föras över de mål och ärenden, som förekomma inför kammarrätten. Över åtgärder för måls eller ärendes beredande till avgörande må i stället för protokoll föras anteckningar, såvida icke skiljaktig mening förekommer eller kammarrätten eljest finner protokoll erforderligt. Protokoll över muntlig handläggning skall upptaga

vad som förekommit vid handläggningen. Enligt 14 § BvL skall vad som framkommit vid utredningen av betydelse i sådant ärende som omförmäles i lagen upptecknas i protokoll eller tillvaratagas på annat betryggande sätt.

Även om protokoll eljest icke föres i ett ärende, torde sådant upprättas i fall, då skiljaktig mening förekommit vid besluts fattande. I vad mån skiljaktig mening skall antecknas, framgår i regel av specialförfattningarna. Att så skall ske, då den hävdas av ledamot av kollegial myndighet, ligger i sakens natur. I regel skall även skiljaktig mening, vilken framföres av föredragande eller annan, som utan beslutanderätt deltagar i ett ärendes slutliga handläggning, antecknas. Sålunda stadgas i 9 § andra st. AVS, att protokoll skall upprättas, när skiljaktig mening förekommer. För försäkringsdomstolen gäller enligt 12 § andra st. FDL, att skiljaktig mening skall antecknas i protokoll eller fogas vid domstolens beslut.

I några författningar stadgas, att vid muntlig förhandling protokoll skall föras över vad som förekommit vid förhandlingen; se t. ex. 28 § NvL beträffande förhör hos länsstyrelse i ärende om tvångsintagning å vårdanstalt, 7 § 6. bestraffningsordning den 4 mars 1960 för järnvägsstyrelsen med underlydande förvaltningsorgan rörande huvudförhör i disciplinmål och 83 § TaxF i fråga om muntlig förhandling hos prövningsnämnd. I sistnämnda lagrum stadgas tillika, att parts utveckling av talan ej skall upptagas i protokollet, där det ej är påkallat av särskilda skäl. Enligt 44 § 2 mom. LänsstyrelseI skall protokoll föras, utom i ärenden för vilka det finnes särskilt stadgat, jämväl när beslut expedieras genom protokollsutdrag, då muntligt förhör eller sammanträde med menighet hålles, då auktion eller annan offentlig förrättning äger rum eller när länsstyrelsen finner, att protokoll eljest är erforderligt. Protokoll skall underskrivas av den, som fört protokollet, samt påtecknas av övriga, som deltagit i ärendets handläggning.

I specialförfattningar återfinnas ofta bestämmelser om att protokoll skall föras vid särskilda tillfällen eller i särskilda ärenden, t. ex. vid beslut om tjänsteresa, vid anbuds öppnande, vid tjänstetillsättning, avsked och disciplinär bestraffning. Skälen till protokolleringsskyldigheten kunna vara flera. Ofta är den dock motiverad av ett särskilt behov av möjlighet till kontroll i efterhand av handläggningen. I 9 § andra st. AVS stadgas som allmän regel, att protokoll — förutom i vissa där förut nämnda fall — skall föras, då myndigheten finner, att protokoll eljest är erforderligt.

Frågan om myndighets skyldighet att föra anteckningar över huvud angående handläggningen av ärende och beslut behandlas under 8 kap. 23 § och 11 kap. 7 §.

De sakkunniga

Det kan ur flera synpunkter vara av betydelse, att möjlighet finnes att överblicka det material, som förts samman i ett ärende, de åtgärder som

vidtagits och de beslut som fattats samt den allmänna gången av handläggningen. De sakkunniga ha härvidlag främst haft att beakta betydelsen ur förfarandesynpunkt av att så sker för den beslutande myndigheten själv, för part och för de organ, som vid fullföljd av talan ha att ompröva i ärendet meddelat beslut.

Vad först angår utredningsmaterialet — partsinlagor, skriftliga bevis, myndighetsutlåtanden o. d. — föreligger vid skriftlig handläggning i regel icke behov av någon särskild redovisning. Det torde regelmässigt vara tillfyllest, att materialet hålles samlat i en akt. Ofta kan det därvid vara till fördel att vissa anteckningar göras i diarium eller dagbok om det inkomna materialet och tidpunkten för dess mottagande m. m. Över huvud taget torde stor frihet böra medgivas myndigheterna när det gäller att avgöra huruvida, i vilken utsträckning och på vad sätt utredningsmaterialet och handläggningens gång skall redovisas.

Även vid skriftlig handläggning kunna emellertid muntliga uppgifter ingå i utredningsmaterialet. Dessa böra upptecknas. De sakkunniga föreslå i 8 kap. 23 § en regel härom. Det har förutsatts, att sådan uppteckning som nu nämnts skall kunna ske i enkla former.

Ett protokoll anses allmänt utgöra den mest ändamålsenliga formen för redovisning av vad som förevarit vid ett sammanträde. Hålles i ett ärende muntlig handläggning, synes därför böra krävas, att protokoll föres däröver. Såsom sammanträde för muntlig handläggning blir även syn enligt 8 kap. 22 § att betrakta. Än starkare skäl tala för att protokoll föres hos domstol i de exklusiva fall, då i stället för sammanträde för muntlig handläggning hålles huvudförhandling enligt 9 kap. 10 §. De sakkunniga föreslå i förevarande paragraf en föreskrift om protokoll för angivna fall.

Ett protokoll bör i huvuddrag återgiva vad som förevarit vid sammanträdet och göras så utförligt som omständigheterna påkalla. Protokollet bör i regel innehålla uppgift om vilka som deltagit i handläggningen från myndighetens sida och vilka som i övrigt varit närvarande. Protokollet bör underskrivas av protokollföraren och dess riktighet bestyrkas av den som fört ordet vid sammanträdet. I fråga om innehållet blir att beakta vad i 8 kap. 23 § sägs om dokumentation av relevanta fakta, som meddelas muntligen. Några andra regler i förevarande lag om protokolls form och innehåll ha de sakkunniga emellertid icke bedömt erforderliga. Tillämpas de allmänt vedertagna grundsatser, för vilka nu redogjorts, torde däri ligga tillräckliga garantier i nämnda avseenden. Myndighet bör ock äga viss frihet att anpassa protokollet efter förhållandena i det särskilda fallet.

I fråga om myndighets beslut i ett ärende föreslå de sakkunniga i 11 kap. 7 § en allmän bestämmelse om dokumentation. De sakkunniga hänvisa till motiven till nämnda paragraf, av vilka bl. a. framgår, att protokoll stundom kan vara en ändamålsenlig form för dokumentationen.

Oavsett formen för redovisning av ett beslut framstår i regel protokollet

såsom den lämpligaste formen för återgivande av skiljaktig mening, som förekommit vid omröstning till beslut. Meningen kan i regel icke lämpligen intagas i själva beslutet. De sakkunniga föreslå därför, att protokoll skall föras, när skiljaktig mening förekommer.

Behov av protokoll kan vara för handen även i andra fall än de nu sagda, t. ex. vid anbuds öppnande och vid upprättande av tjänsteförslag. I den mån protokoll bedömes erforderligt, bör sådant naturligen föras. De sakkunniga föreslå därför en allmän föreskrift av innebörd, att protokoll skall föras, när myndighet finner sådant erforderligt.

15 §.

Gällande rätt

I RB finnas åtskilliga bestämmelser, vilka giva uttryck för tanken att domstolarna skola giva parterna anvisningar till ledning för rätta iakttagandet av gällande formföreskrifter m. m. Beträffande inlaga stadgas sålunda i regel att, om inlagen ej uppfyller givna föreskrifter eller eljest är ofullständig, rätten skall förelägga parten att avhjälpa bristen; se t. ex. 42: 3 RB (stämningsansökan i tvistemål), 50: 7 och 51: 7 RB (vadeinlaga i tvisterespektive brottmål), 52: 6 RB (besvärinlaga till hovrätt) och 55: 7 RB (revisionsinlaga). Om rättegångsfullmakt ej är avfattad på stadgat sätt, skall rätten vidare enligt 12: 16 RB förelägga parten att avhjälpa felet.

Angivna, för rättegång gällande grundsats har givits analog tillämpning i förvaltningsförfarandet. I RÅ 1952 ref. 3 har sålunda part, som endast med skrivmaskin anbragt sitt namn å bevärsskrift, ansetts böra beredas tillfälle att underteckna skriften, ehuru besvärstiden gått till ända, och i RÅ 1954 K 452 har part, som underlåtit att underteckna sin besvärsskrift, beretts tillfälle att bota bristen. Vidare har ombud i RÅ 1950 ref. 30 beretts tillfälle att i efterhand styrka sin behörighet.

Då på 1800-talet s. k. kommissionärer inrättades hos de statliga myndigheterna var tanken, att allmänhetens förbindelser med myndigheterna därigenom skulle underlättas. Utvecklingen under förra hälften av 1900-talet gick emellertid i den riktningen att myndigheternas kontakter med allmänheten i allt större utsträckning skedde utan kommissionär såsom mellanhand. Kommissionärsväsendet kom till följd härav att i sin ursprungliga form framstå såsom föråldrat och bristfälligt. I betänkande med förslag angående kommissionärsväsendet vid statens förvaltningsmyndigheter m. m. (SOU 1945: 34) s. 78 f anförde utredningsmannen härom bl. a. följande:

Det största och mest påtagliga av de *missförhållanden beträffande kommissionärsväsendet, som hänföra sig till gällande bestämmelser*, är enligt utredningsmannens mening, att kommissionärernas verksamhet omfattar, förutom utföran-

det av en del i allmänhet något mera kvalificerade uppdrag, innebärande en reell, positiv insats från kommissionärens sida, även en hel del mycket enkla, delvis i det närmaste mekaniska handlingsmoment. Även om det förhåller sig på det sättet, att uppdrag av dessa senare slag på sin tid utgjort den egentliga anledningen till kommissionärsinstitutionens införande, framstår i allt fall för en modern uppfattning kommissionären i denna del som en skäligen opåkallad och konstlad mellanhand mellan myndigheterna och allmänheten. Det gäller här i första hand en sådan funktion som översändande till sökande och andra av myndighets expeditioner av skilda slag. Det synes omotiverat att, sedan myndigheten nedlagt ett ofta betydande arbete på ett ärendes handläggning och för detta arbete debiterat en förhållandevis obetydlig stämpelavgift, den enkla åtgärden att mot postförskott översända den i ärendet utfärdade expeditionen till sökanden eller parten skall för denne medföra en ytterligare kostnad. Detta synes knappast förenligt med modern uppfattning om förhållandet mellan myndigheter och allmänheten. Över huvud taget framstår det som främmande för vår tids allmänna inställning till hithörande och jämförliga frågor, nästan som en anomali, att myndigheterna i ett demokratiskt samhälle ej i förevarande hänseende allmänt träda i direkt kontakt med allmänheten-medborgarna. Liknande synpunkter göra sig gällande i fråga om vissa andra av de nuvarande kommissionärsbestyren, såsom ingivande till myndighet av handlingar, föranstaltande om enklare komplettering av handlingar i ärenden, där det icke finnes några parter med sinsemellan stridiga intressen, lämnande av vissa underrättelser angående meddelade förelägganden och givna eller förestående beslut, tillhandahållande av begärda enstaka uppgifter samt meddelande av enklare, främst muntliga, råd och anvisningar i frågor, som falla inom myndighetens verksamhetsområde.

Nu anmärkta brister hos kommissionärsväsendet sammanhänga med och hava delvis sin grund i bestämmelserna i § 16 expeditionslösenförordningen den 7 december 1883 (nr 64) rörande expeditioners tillhandahållande i betydelsen av att hållas tillgängliga hos myndigheten samt den i samband därmed stående föreskriften om viss s. k. »liggetid» i § 19 i samma förordning. Det torde därför med visst fog kunna sägas, att den av statsrevisorerna framförda kritiken mot kommissionärsväsendet principiellt sett ytterst riktar sig icke så mycket mot kommissionärskungörelsen och dess tillämpning utan snarare mot den bakomliggande grundsatsen i nyssnämnda författningsrum, eller att myndigheterna såsom sådana i princip ej äro skyldiga att tillställa enskilda personer expeditioner, utfärdade med anledning av gjorda ansökningar, eller att avsända svar på av enskilda framställda förfrågningar etc. (Jämför JO:s ämbetsberättelser 1937 sid. 193 ff. och 1942 sid. 160.) På sätt torde framgå av det ovan anförda anser även utredningsmannen detta vara ohållbart med nutida allmänna åskådningssätt och särskilt oförenligt med tidens krav på förenkling av det administrativa förfarandet. Att märka är ock att flestades inom det statliga förvaltningssystemet i så väl lagstiftning som praxis modernare synpunkter och metoder arbetat sig fram eller i allt fall tendenser i sådan riktning framträtt.

Utredningsmannen framlade bl. a. förslag till kungörelse angående kommissionärer hos statens förvaltningsmyndigheter och utkast till Kungl. Maj:ts cirkulär till statens förvaltningsmyndigheter angående utförande såsom tjänsteåligganden av vissa hittills av kommissionär omhändertagna göromål m. m. På grundval av förslagen utfärdades KK den 18 oktober 1946,

nr 679, angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen samt KCirk den 18 oktober 1946, nr 680, till samtliga till statsförvaltningen hörande myndigheter angående skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m. m., det s. k. servicecirkuläret. Sistnämnda cirkulär har följande lydelse:

Expeditioner av alla slag, avgiftsbelagda såväl som icke avgiftsbelagda, även som ingivna handlingar, vilka skola återställas till ingivaren, och medel, som utanordnats till eller eljest tillkomma viss person, böra, såframt ej tillhandahållande i annan ordning begärts eller annat tillvägagångssätt är särskilt föreskrivet eller av omständigheterna påkallat, tillställas vederbörande med anlitande av postverket, därest hans adress är känd eller utan svårighet kan utrönas. Skall avgiftsbelagd expedition lösas av person, som är bosatt å myndighetens förläggningsort, bör dock i regel expeditionen ej översändas med mindre begäran därom framställts. Sådan expedition bör ej heller i andra fall översändas, där med skäl kan antagas att expeditionen icke kommer att utlösas.

Avgift, som utgår enligt förordningen d. 7 dec. 1883 ang. expeditionslösen, må vid översändande av expedition av tjänstebrevsberättigad uttagas medelst tjänsteförskott oavsett att beloppet icke tillkommer statsverket.

Där expedition ej översändes, bör såvitt möjligt vederbörande på lämpligt sätt underrättas om att expeditionen finnes att hämta mot erläggande av den avgift varmed den må vara belagd.

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

Meddelas föreläggande annorledes än i form av expedition, som översändes till eller skall delgivas den det angår, skall myndigheten såvitt möjligt underrätta honom om innehållet i föreläggandet. Myndighet skall vidare från diarier eller andra hos myndigheten förvarade, för allmänheten tillgängliga handlingar lämna sådana begärda uppgifter, som ej kräva särskild efterforskning. Skriftlig uppgift om förhållande, beträffande vilket hittills pläгат utfärdas avgiftsbelagt bevis, såsom diariebevis, taxeringsbevis, mantalsskrivningsbevis eller registreringsbevis, skall dock alltjämt lämnas genom utfärdande av sådant bevis.

Jämväl i övrigt bör myndighet tillhandagå allmänheten med erforderliga upplysningar i frågor, som beröra myndighetens verksamhetsområde, såvida icke lämnande av sådant biträde av särskild anledning finnes medföra olägenhet.

Vad sålunda anbefallts bör fullgöras med minsta möjliga tidsutdräkt och under iakttagande av föreskrifterna i cirkuläret d. 5 nov. 1943 till statliga och kommunala myndigheter om postverkets anlitande för delgivning av myndighets beslut m. m.

KM:t vill tillika anmoda de till statsförvaltningen hörande myndigheterna att i den utsträckning som finnes lämplig tillhandahålla allmänheten enkla blanketter till ansökningar och anmälningar i sådana slag av ärenden, som förekomma i större antal. Dessa blanketter böra i erforderlig omfattning även innehålla upplysningar om handlingar och avgifter, som skola bifogas ansökan eller anmälan. Där ej särskilt förhållande föranleder till annat, böra blanketterna tillhandahållas

kostnadsfritt. Jämväl för meddelanden från myndighet böra i lämplig omfattning användas tryckta kort eller andra blanketter.

I det norska förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker återfinnes en regel av innehåll att förvaltningsorganen inom sitt område ha en allmän vägledningsplikt. I motiven framhålles bl. a., att myndighet i förhållande till part skall ge all den vägledning som är nödvändig för att parten skall undgå fel eller försummelser. Muntliga råd och anvisningar samt hjälp med enkla ansökningar avses skola ingå.

De sakkunniga

Man förväntar sig i ett demokratiskt samhälle av myndigheterna, att den offentliga maktutövning, som erfordras för upprätthållande av åsyftad ordning inom samhällslivets olika områden, sker under allt det hänsynstagande till enskilda intressen, som rymmes inom befogenheternas ram. Vår tids lagstiftning på förvaltningens område har antagit sådana proportioner och i många fall blivit så invecklad, att de enskilda endast med svårighet utan myndigheternas bistånd själva kunna bilda sig en uppfattning om sina rättigheter och skyldigheter. Vad särskilt gäller sociallagstiftningen följer av dess syften att de myndigheter, som ha att tillämpa densamma, skola vara aktivt verksamma för spridande av kännedom om förmånerna och villkoren för desamma så att så många som möjligt av dem, för vilka förmånerna äro avsedda, verkligen komma i åtnjutande av dem. Men även på områden, där det allmänna uppträder med krav på prestationer eller andra uppooffringar från de enskildas sida, ter det sig med nutida betraktelsesätt naturligt, att förvaltningsmyndigheterna lägga sig vinn om att upplysa de enskilda om gällande föreskrifters innehåll och att lämna enkla anvisningar till deras ledning. Angelägenheten av en sådan upplysningsverksamhet från myndigheternas sida har vid olika tillfällen understrukits icke minst för beskattningsområdets del.

Tanken på viss service från myndigheternas sida gentemot allmänheten har kommit till öppet uttryck i servicecirkuläret. Genom detsamma har en — framför allt under andra världskrigets krisår — framvuxen ny syn på förhållandet mellan myndigheterna och allmänheten befasts och ytterligare utvecklats. Grundtanken är att förvaltningsmyndigheterna skola gå allmänheten till mötes och lämna de upplysningar och anvisningar av allmän natur, som erfordras för att den enskilde skall kunna tillvarataga sin rätt.

Sådan upplysningsverksamhet som nu sagts gör det lättare för den enskilde att på ett sakligt givande sätt väcka och föra sin talan i ett förvaltningsärendet och medverka vid utredningen i detta. Den service, som härigenom beredes den enskilde, är emellertid av värde icke blott för honom själv utan främjar även i viss mån det allmänna intresset av att materiellt riktiga resultat uppnås i förvaltningsverksamheten. Det förtjänar även beaktas, att en förvaltning, som är inriktad på att informera de enskilda och hjälpa dem till rätta genom råd och anvisningar, naturligen tillvinner sig goodwill och allmänhetens förtroende. Härigenom underlättas förvaltningsarbetet.

Behovet av information och myndigheternas möjlighet att tillgodose det samma växlar från område till område. Upplýsningsverksamhet kan ofta lämpligen bedrivas med tillhjälp av broschyrer eller andra skriftliga redogörelser. Även tillhandahållandet av blanketter försedda med anvisningar utgör ej sällan en ändamålsenlig form av information. Allmän information av beskrivet slag torde vanligen vara tillfyllest. Såväl i anhängiga ärenden som i ärenden i vardande kan det emellertid mången gång vara svårt för den enskilde att utan en på det enskilda ärendet inriktad vägledning bilda sig en uppfattning om de förvaltningsrättsliga konsekvenserna av viss åtgärd eller om de villkor han måste uppfylla för att kunna vinna bifall till en ansökan. Individuella muntliga eller skriftliga besked och anvisningar utgöra då bästa vägen att meddela den enskilde de upplysningar han behöver för att han skall kunna tillvarata sin rätt och för att hans medverkan skall giva det sakliga underlag, som erfordras för att myndigheten skall kunna nå fram till ett materiellt riktigt resultat. Sekretessbestämmelser kunna dock stundom i viss utsträckning lägga hinder i vägen för meddelande av dylika besked och anvisningar. I ärenden, vilka angå parter med motsatta intressen, måste vidare krävas, att myndighetens vägledning sker på ett sådant sätt att dess objektivitet och opartiskhet ej blir ifrågasatt. I princip böra myndigheterna emellertid enligt besvärssakkunnigas mening inom ramen för sina resurser samt med beaktande av sekretessynpunkter och de partsintressen, som kunna vara knutna till saken, informera enskild om gällande lagstiftnings och tillämpad praxis' innebörd, i den mån behov härav kan antagas föreligga. De sakkunniga föreslå, att det föreskrives, att myndighet inom sitt verksamhetsområde bör tillhandagå enskild med upplysningar och anvisningar, i den mån hinder icke möter.

I fråga om myndighets information och service i anhängiga ärenden kunna och böra mera specificerade åligganden stadgas på särskilda punkter. De sakkunniga komma därför i det följande att föreslå åtskilliga bestämmelser, vilka äro att betrakta som påbyggnader på nyss föreslagna allmänna regel; se 4 kap. 3 § om översändande av fellingiven handling, 10 kap. 1 § angående botande av brist i framställning, varigenom talan väckes, 8 kap. 4 § rörande vägledning med avseende å parts medverkan vid utredningen och 14 kap. 7 § om botande av brist i besvärsläggning. Även stadgandena i 11 kap. 6 § om klagobesked och besvärshänvisning kunna med visst fog betraktas som service- och informationsregler. Det bör även tillfogas, att på skilda håll (5 kap. 1 §, 8 kap. 5 §, 11 kap. 8 § och 15 kap. 4 §) föreslås bestämmelser, vilka ålägga myndigheterna att ex officio giva part sina beslut till känna och delgiva vissa handlingar med part.

Vad här sagts om myndighets skyldighet att meddela upplysningar och annan service torde böra kompletteras genom föreskrifter av mera specificerat innehåll i en kungörelse eller ett cirkulär. Servicecirkuläret måste — såsom framgått av föreslagna bestämmelse — under alla förhållanden över- ses i samband med en lagstiftning om förvaltningsförfarandet. Det synes då

vara en ändamålsenlig lösning att erforderliga kompletterande serviceföreskrifter meddelas i ett omarbetat servicecirkulär. I detta kunde sålunda närmare avhandlas myndighets tillhandahållande av upplysningsbroschyrer och blanketter, lämnande av skriftliga uppgifter i form av särskilda avgiftsbelagda bevis och liknande praktiska frågor. I den mån behov därav föreligger, synes i servicecirkuläret även böra meddelas föreskrifter om information av allmänheten på andra områden än sådana där partsärenden uppkomma. Med sådana områden tager lagen om förvaltningsförfarandet ej befattning och det kan därför vara lämpligt, att servicecirkuläret i mån av behov kompletterar den i förevarande paragraf föreslagna allmänna bestämmelsen med motsvarande föreskrift för andra ärenden än partsärenden.

16 §.

De sakkunniga

Såsom de sakkunniga anfört i motiven till 1 kap. 2 § kunna de bestämmelser, som i förevarande kapitel intagits om jäv, omröstning, tystnadsplikt, protokoll och upplysningsskyldighet icke givas tillämpning å Kungl. Maj:t i statsrådet. Handläggningen i konselj och i kommandoväg av förvaltningsärenden bör exklusivt regleras genom RF. I 1 § kapitlet hänvisas endast till vad särskilt är stadgat om myndighets behörighet och sammansättning. Vad i 2 § sägs om domstol syftar icke på en sådan myndighet som Kungl. Maj:t i statsrådet. Inga bestämmelser i kapitlet böra följaktligen äga tillämpning, då regeringsärende handlägges hos Konungen.

Däremot avses jävsreglerna skola gälla för dem, som i statsdepartementen inklusive kommandoexpeditionen förbereda handläggningen av administrativa partsärenden för föredragning i konseljen. Omröstningsreglerna bliva i detta sammanhang emellertid utan praktisk betydelse. Bestämmelsen om upplysningsskyldighet och om protokoll åter kunna i princip lända till efterrättelse även för handläggningen av partsärenden i ett departement. Vid muntlig handläggning därstädes i ett disciplinärende bör t. ex. protokolleringsskyldighet i princip gälla.

3 KAP.

Om part, ställföreträdare och ombud

1 §.

Gällande rätt

Ordet *part* användes enligt allmänt språkbruk för att beteckna en person, som i en situation, faktisk eller rättslig, står på viss sida. Man talar t. ex. om parter i ett kontraktsförhållande och om arbetsmarknadens parter.

I rättegång är regelmässigt fråga om ett motsatsförhållande mellan två rättssubjekt, som stå på var sin sida. Det ter sig därför särskilt naturligt att där tala om parter. Part är i tvistemål den som påkallar domstolens prövning av saken — käranden — samt den, mot vilken hans talan riktas — svaranden. I brottmål utgöras parterna av å ena sidan åklagaren och målsäganden och å andra sidan den tilltalade. Ordet part har i rättegång givits en specifik innebörd och till ställningen som part ha bestämda rättigheter och skyldigheter i rättegången knutits.

Till skillnad från vad som är fallet i rättegång är i förvaltningsförfarandet vanligen icke fråga om ett motsatsförhållande mellan två rättssubjekt. I stället står där oftast — på eget eller myndighetens initiativ — en enskild ensam inför myndigheten. Därjämte förekomma emellertid även ärenden av olika slag, i vilka ett motsatsförhållande mellan skilda rättssubjekt råder.

Den, som påkallar myndighets prövning av en sak, kallas i regel i första instans sökande och i besvärinstans klagande, medan den, som i ett ärende, där ett motsatsförhållande råder, står mot sökanden eller klaganden, ofta benämnes förklarande. Såsom en gemensam beteckning på dem, som föra talan i förvaltningsärenden, användes stundom ordet part. Detta är företrädesvis fallet i ärenden, där ett motsatsförhållande råder mellan två sidor; se t. ex. 81 § TaxF, 29 § SochjL, 66 § 3 mom. FBF och 20 § HyresreglL. Det förekommer emellertid att ordet part användes även då andra ärenden åsyftas; se t. ex. 57 § LänsstyrelseL, 39 § SekrL och 16 § ExplF. Något enhetligt partsbegrepp har dock icke utbildats i förvaltningsförfarandet och man kan ej av den omständigheten att en person betecknas som part utan vidare draga några slutsatser om hans rättsliga ställning.

Om *partsbehörighet* i tvistemål återfinnas stadganden i 11:1 och 2 RB. Sådan behörighet tillkommer envar fysisk person samt bolag, förening

eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning, som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter, liksom ock kronan samt kommun eller annan sådan menighet. Enligt 20: 14 RB skall vad i 11: 2 RB sagts äga motsvarande tillämpning beträffande målsägande i brottmål.

Några allmänna bestämmelser om *talerätt* finnas icke i RB. Av reglerna i 14: 9 RB om interventionsrätt framgår emellertid, att såsom förutsättning för talerätt i rättegång kräves, att saken rör vederbörandes rätt. Därmed förstås ett intresse i saken, som är av rättslig natur; det är sålunda icke tillfyllest att vederbörande kan vänta nytta eller skada av sakens utgång. Målsägande är enligt 6: 8 SL den, emot vilken brott begånget är, eller som därav förnärad blivit eller skada lidit.

Behörighet att vara subjekt för en talan i förvaltningsförfarandet tillkommer i regel varje fysisk och juridisk — såväl privaträttslig som offentligrättslig — person. Den, som saknar rättssubjektivitet, äger följaktligen icke partsbehörighet. I praxis har i överensstämmelse härmed partsbehörighet fränkants t. ex. »firman Bröderna Prim» (RÅ 1927 ref. 14), som till följd härav inte kunde åläggas att borttaga en kiosk, och »Timrå kommunalkontor» (KÅ 1937 avd. II ref. 31), som icke ansågs behörigt föra talan om fattigvård. Metodiken åskådliggöres särskilt väl i NJA I 1961: 444, som angick fråga i vattenmål i vad mån lappby ägde rättssubjektivitet och rätt att föra talan om ersättning för intrång i renskötsel.

På grund av särskilda stadganden kan dock juridisk person, som befinner sig under bildande men ännu icke uppnått rättssubjektivitet, föra talan i ärende rörande dess bildande; se t. ex. 3 § lagen den 1 juni 1951 om ekonomiska föreningar. I andra ärenden gälla dock för dylika personer under bildande självfallet vanliga regler, varför partsbehörighet saknas; se t. ex. RÅ 1926 Jo 55 (ang. inrättande av vissa flottningsdammar) och 1933 Jo 31 (ang. fastställelse å avstyckning). Vidare är att märka, att på grund av stadganden i specialförfattningar partsbehörigheten i förvaltningsförfarandet i särskilda fall kan avvika från den civilrättsliga rättssubjektiviteten antingen så att partsbehörighet fränkannes ett subjekt, som enligt civilrättens regler utgör rättssubjekt, eller så att partsbehörighet tillerkännes ett subjekt, som enligt civilrättens rättsregler icke äger rättssubjektivitet. Sålunda är t. ex. enligt 53 § 2 mom. kommunalskattelagen icke handelsbolag, kommanditbolag eller rederi skattskyldig och därmed part i taxeringsförfarandet, utan skattskyldighet och därmed partsbehörighet tillkommer i stället envar delägare för sig.

De spörsmål, som äro föremål för bedömande i förvaltningsförfarandet, äro av den natur att även andra intressen än sådana som äro av utpräglat rättslig natur äro att beakta. Vad gäller enskilda subjekt kan *talerätt* till följd härav tillkomma icke blott den, vars privaträttsliga eller medborgerliga

rättigheter saken rör, utan även den, som har intressen i saken av annan natur. Regelmässigt kräves dock, att intresset skall vara väsentligt och erkänt eller eljest beaktat av den lagstiftning eller sedvanerätt, om vars tillämpning fråga är. Den närmare avgränsningen av enskilds saklegitimation i förvaltningsförfarandet framgår bäst av praxis i besvärsrättsfrågor, vilken redovisas i det följande å s. 517 ff.

Redan här skall emellertid redogörelse lämnas för en speciell talerätsfråga, nämligen spörsmålet om fack- och liknande intresseorganisationers talerätt i ärenden, som röra enskild medlem eller en grupp av medlemmar och icke i första hand organisationen själv. I ärenden, som direkt angå någon eller några enskilda medlemmar, har regeringsrätten ansett sådan organisation som nu sagts i allmänhet icke äga föra talan till förmån för medlemmarna; se t. ex. RÅ 1913 ref. 64 beträffande Svenska järnvägstjänstemannaförbundet i ärende angående löneförhöjning till medlem, RÅ 1952 I 261 i fråga om Sveriges Skorstensfejaremästares Riksförbund i ärende angående uppsägning av medlem från befattning, RÅ 1958 K 801 med avseende å Sällskapet Länkarna i Göteborg i ärende angående återkallelse av medlems körkort och RÅ 1961 Ju 182 rörande avdelning 1 av Sveriges Fångvårdsmannaförbund i ärende om disciplinär bestraffning av medlem. I praktiken ordnas emellertid, om organisation anhängiggör talan, saken regelmässigt så att organisationen beredes tillfälle visa, att dess företrädare befullmäktigats av medlemmen i fråga att föra talan för honom.

I fråga om myndighets eller annat offentlighetsrättsligt subjekts rätt att föra talan hos annan myndighet i egenskap av fastighetsägare, affärsdrivande organ eller eljest såsom företrädare för sådana intressen, som normalt uppbäras av enskilda, gäller i princip detsamma som ovan sagts om enskilda subjekts talerätt.

I ärende angående kommuns rätt till statsbidrag föres talan hos vederbörande statliga myndighet av den kommunala myndighet, som har att företräda kommunen i angelägenheten i fråga, vanligen kommunens styrelse. Kommunal myndighet har även att föra talan hos statlig myndighet i vissa tvister mellan kommuner; se t. ex. 16 § lag den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket och 27 § SochjL.

Från specialförfattningarna kunna exempel nämnas å bestämmelser, vilkas innebörd är, att tjänsteman såsom partsorgan för det allmänna har att föra talan inför förvaltningsmyndighet. Enligt 2 § KF den 2 juni 1961 om förfarandet i anmärkningsmål äger sålunda revisor föra talan hos revisionsmyndighet om anmärkning mot myndighets räkenskap. Fiskeriintendent äger enligt 16 § fiskeristadgan den 24 september 1954 hos länsstyrelsen göra framställning om särskilda bestämmelser rörande fiskets vård och bedrivande. Såsom ytterligare exempel må erinras om den partsställning som ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor intager i ärende, som handlägges av näringsfrihetsrådet enligt lag den 25 september 1953 om motverkande i vissa

fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet. I den mån ett partsorgan tillskapats för det allmänna, uppträder detta dock regelmässigt med talerätt först i besvärinstans. Redogörelse härför kommer att lämnas vid behandlingen av besvärsrätten (s. 518).

Den organisatoriska lösningen förekommer även att uppgiften att införa viss myndighet företräda ett allmänt intresse icke anförtratts ett för ändamålet särskilt skapat partsorgan utan tillagts en myndighet såsom särskilt åliggande vid sidan av dess övriga förvaltningsuppgifter. I 3 § FornminnesL stadgas t. ex. om rätt för riksantikvarien att göra framställning hos länsstyrelse om fastställande av gränser för fast fornlämning. Vidare kan erinras om att enligt 19 § 1 mom. NvL ansökan om tvångsintagning av den, som är hemfallen åt alkoholmissbruk, göres hos länsstyrelsen av nykterhetsnämnden eller av polismyndigheten i orten. I åtskilliga författningar stadgas om handräkningsansökan av myndighet hos exekutiv myndighet; se t. ex. 148 § andra stycket ByL om ansökan av allmän åklagare eller av byggnadsnämnd hos överexekutor om rättelse av olaglig nybyggnad m. m., 39 § FiskeL om ansökan av allmän åklagare, statens fiskeritjänsteman eller av länsstyrelsen eller fiskeristyrelsen förordnad fisketillsynsman, då allmänt fiskeriintresse beröres, om rättelse, när fiskeredskap utsatts eller anordning vidtagits i strid med vad som gäller om fiskådra, 34 § NaturskyddsL om allmän åklagares eller länsarkitekts ansökan hos överexekutor rörande rättelse av olagliga åtgärder och 9 § strandlag den 30 maj 1952 om ansökan av allmän åklagare, byggnadsnämnd eller byggnadsinspektör om rättelse av olaglig bebyggelse.

I det norska förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker upptagas icke några regler om partsställningen. I motiven anföres, att partsbegreppet är obestämt och flytande samt att risk föreligger att en legaldefinition, även om den gives mycket allmän formulering, kan visa sig för vid eller för trång. Spörsmålet har därför ansetts böra överlåtas åt speciallagstiftning och praxis.

De sakkunniga

Behörighet i och för sig att vara subjekt för en talan, partsbehörighet, bör i förvaltningsförfarandet självfallet tillkomma envar — fysisk såväl som juridisk — person. Huruvida rättssubjektivitet föreligger beträffande en sammanslutning e. d. får allt efter subjektets karaktär avgöras än med ledning av civilrättsliga regler men med beaktande av eventuellt förefintliga förvaltningsrättsliga specialbestämmelser än med ledning blott av offentligrättsliga grundsatser.

Enligt de sakkunnigas mening bör det i princip anses åligga myndighet att ex officio tillse, att rättssubjektivitet föreligger. Härav bör emellertid icke anses följa skyldighet för myndigheten att i ett ärende efterforska, huruvida en sammanslutning e. d. äger rättssubjektivitet, med mindre anledning finnes till antagande, att brist härutinnan föreligger. Registrerings-

bevis för aktiebolag torde exempelvis icke behöva krävas in rutinmässigt i varje fall utan blott då det av särskilda skäl finnes påkallat.

Rätt att föra talan i ett bestämt förvaltningsärende bör icke tillkomma annan än den som är saklegitimerad i fråga om den sak, som ärendet gäller. Vem som i det enskilda fallet är saklegitimerad får bedömas med ledning av de i ärendet tillämpliga rättsreglerna och deras syften (se vidare s. 535).

Vid utformningen av lagstiftning om förvaltningsförfarandet yppas behov att skilja sådana medverkande, som föra talan, från övriga medverkande, vilka bidra till utredningen genom utlåtanden, upplysningar eller på annat sätt. Särskilda rättigheter och skyldigheter böra i förfarandet tilldelas de förra, t. ex. i fråga om rätt att få del av utredningsmaterialet och skyldighet att vara aktivt verksamma för klarläggande av omständigheterna i ärendet. Det ter sig naturligt att i en förfarandelagstiftning be- teckna den som för talan såsom part. De sakkunniga föreslå därför, att ordet part väljes som benämning å den som för talan i ett förvaltnings- ärende, ehuru ordet måhända för närvarande icke är brukligt i alla slag av förvaltningsärenden.

De sakkunniga ha bedömt det vara av värde att det i en lag om förvaltningsförfarandet återfinnes en allmän beskrivning av vem som *kan* vara part i ett ärende. Som ovan nämnts kräves härför rättssubjektivitet och sak- legitimation. Besvärssakkunniga föreslå, att det stadgas, att part i ärende angående en sak kan den vara, som saken rör. Det förutsättes, att detta allmänna stadgande kan komma att kompletteras med mera detaljerade bestämmelser i specialförfattningarna. Specialstadganden om talerätt för myndigheter m. fl. komma vidare alltfört att erfordras vid sidan av den all- männa regeln.

De sakkunniga ha övervägt att föreslå en utförligare bestämmelse angående partsbehörigheten motsvarande stadgandena i 11:1 och 2 RB men funnit, att något egentligt behov av en sådan bestämmelse icke är för han- den. Det föreslagna stadgandet synes tillfyllestgörande klargöra även att rättssubjektivitet utgör förutsättning för befogenheten att vara part i ett ärende. Att så avses vara fallet framgår även av innehållet i 4 § i föreva- rande kapitel.

Av redogörelsen för gällande rätt framgår, att intresseorganisationer och fackföreningar endast i begränsad utsträckning tillerkänts talerätt i ären- den, som angå medlemmarna i sådana hänseenden, i vilka sammanslut- ningarna ha till uppgift att bevaka medlemmarnas intressen. För de en- skilda medlemmarna av en fackförening eller liknande organisation ter det sig emellertid ofta naturligt, att organisationen för deras talan i ären- den, som angå just sådana intressen, som denna har till uppgift att bevaka.

Så mycket naturligare ter sig detta som man inom kollektivavtalsrätten t. o. m. gått så långt att den enskilde medlemmen tillåtes att föra talan, först om organisationen undandrager sig att göra detta (13 § lagen om arbetsdomstol). Vidare kan påpekas, att medlemskapet i en organisation kan sägas vara betingat bl. a. av behovet av sakkunnig hjälp i frågor angående anställning, arbetsvillkor m. m. Organisationen framstår därför i allmänhet som en naturlig ställföreträdare för medlem i alla fackliga ärenden. Den ordning, enligt vilken för närvarande fullmakt avkräves de föreningsfunktionärer, som i förvaltningsärenden föra talan för medlemmar, synes i många fall, då det är uppenbart, att talan föres enligt medlemmens önskan, innebära en onödig omgång.

Det skulle vara av obestridligt värde för de enskilda medlemmarna av fack- och likartade sammanslutningar, om vederbörande organisation tillerkändes rätt att självständigt föra talan inför myndighet i ärende berörande dess fackintressen, oaktat ärendet närmast angår enskild medlem. Sammanslutningarna ha också ett betydande eget intresse av att få föra talan, särskilt i ärenden, vilka visserligen formellt röra blott en eller några få enskilda medlemmar men som reellt genom prejudicerande verkan kunna få betydelse för en större grupp. Intrassekonflikter kunna visserligen uppstå mellan en enskild och hans organisation, men detta förhållande synes ej böra betraktas som ett hinder mot att organisation tillägges talerätt. En förutsättning är dock givetvis att den enskilde bevaras vid sin talerätt. De sakkunniga föreslå under hänvisning till det sagda en specialregel om saklegitimation av innehåll, att sammanslutning, som har att tillvarata sina medlemmars intressen i visst i stadgarna angivet hänseende, kan vara part, d. v. s. får föra talan, i ärende, i den mån saken rör medlem i sådant avseende.

I motsats till vad som gäller enligt lagen om arbetsdomstol bör som nämnts i förvaltningsförfarandet i allmänhet ej den enskildes talerätt utslutas genom att organisationen utövar sin. Officialprövning tillämpas regelmässigt i förvaltningsförfarandet och myndigheten har att inom den ram, som uppdrages av yrkandena, avgöra saken under beaktande av alla i ärendet förekommande omständigheter. Skulle den enskildes och hans organisations yrkanden till äventyrs på någon punkt avvika från varandra, har myndigheten att pröva om och i vad mån särskilt avseende bör fästas härvid.

2 §.

Gällande rätt

Part i rättegång rörande viss sak blir under förutsättning av saklegitimation den som väcker en talan. Ofta betecknas den, mot vilken talan väckts, som motpart. Vill någon deltaga såsom intervenient i en rättegång, skall han enligt 14: 10 RB göra ansökan därom hos rätten. Det förtjänar fram-

hållas, att ställningen som part i ett rättegångsmål hänför sig till alla de instanser, i vilka målet handlägges. Den uppkommer, då målet anhängiggöres i underrätt, och består sedan till dess målet slutligt avgjorts. Partskretsen kan inte utvidgas vid fullföljd i målet till högre instans. Däremot kan egenskapen av kärke och svarande givetvis växla.

Partssuccession kan äga rum, t. ex. då part avlider och dödsboet efter denne inträder i hans ställe.

Ställning — i tillämpliga delar motsvarande partsställningen i rättegång — uppkommer i förvaltningsförfarandet för den som saken rör (sakägare) i första hand, då han ger till känna anspråk i ett ärende genom att göra en ansökan, anföra besvär, göra en anmälan e. d. Sådan partsställning får emellertid även anses uppstå för sakägare, mot vilken anspråk göras gällande, antingen genom att myndigheten på eget initiativ tager upp saken, t. ex. fråga om ett förpliktande föreläggande för sakägaren, eller genom att en sakägare med motsatta intressen vänder sig mot honom. Det kan även förekomma, t. ex. i ett byggnads- eller hälsovårdsärende, att en sakägare kallas att taga del i ett anhängigt förvaltningsärende och att tillkännagiva sin ståndpunkt. Även i detta fall får sådan partsställning som förut sagts anses uppkomma för sakägaren.

Särskilda partsorgan för det allmänna, t. ex. taxeringsintendent och revisor, intaga givetvis partsställning, då de föra talan i ett ärende. Dessamma gäller t. ex. myndighet, som hos annan förvaltningsmyndighet för talan om utdömande av vite e. d.

Såsom framgår av redogörelsen för besvärsrätt (s. 521) tillkommer i vissa lägen klagorätt kommunala organ för reglerad förvaltning, vilkas beslut ändrats. I den mån de föra besvärstalan, få de anses intaga samma ställning som övriga klagande. Däremot betraktas de icke som parter, då de i besvärnsinstans avgiva yttranden över besvär, som anförts över deras beslut.

I kommunalbesvärärende kan talan föras av kommunmedlem och, om beslutet efter besvär ändras, av kommunen. Kommunmedlem och kommun, som föra talan, torde därvid vara att betrakta som parter.

Partskretsen bestämmes icke i förvaltningsförfarandet såsom i rättegång slutgiltigt i första instans, utan den som saken rör kan inträda som part i besvärnsinstans, oaktat han icke fört talan i tidigare instans. En förutsättning härför är dock i princip, att det beslut som han överklagar är det första rörande en viss sak, som under dennas gång genom instanserna gått honom emot.

Partssuccession äger rum i förvaltningsförfarandet på samma sätt som i rättegång. Partssuccessorn inträder i partens rättigheter och skyldigheter. Har part anfört besvär, må partssuccessorn t. ex. fullfölja partens talan, om denna ännu icke avgjorts vid successionstillfället; se t. ex. RÅ 1957 K 955, där ny ägare av fastighet övertog förre ägarens talan om byggnadslov.

De sakkunniga

I föregående paragraf har generellt angivits vilka som äga förutsättningar att förvärva partsställning i ett förvaltningsärende. Härjämte kan talerätt tillkomma någon, t. ex. ett partsorgan för det allmänna, på grund av en specialreglering.

Åtskilliga regler i lagförslaget anknyta till en persons ställning som part. Så är framför allt fallet i 8 kap. om utredningen. Det bör även särskilt framhållas, att myndighets beslut enligt 11 kap. 8 § skall givas »part» till känna. Mot bakgrund av vad nu sagts är det tydligt, att det i varje ärende måste klargöras, vilka som äga partsställning i detta. Ett stadgande erfordras sålunda, vilket närmare angiver när och på vad sätt den, som kan vara part i ett ärende, blir part i detsamma.

Partsställning förvärvas naturligen i första hand genom att en saklegitimerad person själv väcker talan. Härmed åsyftas att enskild eller myndighet genom anmälan, ansökan, besvär etc. påkallar en saks prövning hos det beslutande organet.

Vidare bör partsställning anses tillkomma den, mot vilken annan väcker talan. De sakkunniga ha därvid i första hand haft i tankarna, att enskild person eller statligt partsorgan eller annan myndighet hos behörig myndighet framställer yrkanden, som rikta sig mot annan.

De sakkunniga ha emellertid även tänkt på det fall, då en myndighet på eget initiativ tager upp ett ärende och ifrågasätter åtgärder, som ingripa i enskilds intressesfär. I sistnämnda fall väckes en talan mot den enskilde av det allmänna, ehuru särskild partsföreträdare för det allmänna saknas. Den beslutande myndigheten kan nämligen ej betraktas som subjekt för talan, eftersom den skall besluta angående densamma.

Partsställning får ej anses uppkomma för myndighet, då den avgiver utlåtande över besvär, som anförts över dess beslut. Partsställning bör ej ens anses tillkomma kommunalt organ för reglerad förvaltning i ärende angående besvär över dess beslut, oaktat organet äger besvärsrätt, därest beslutet i besvärssärendet skulle gå det emot.

Partsställningen bör anses uppkomma vid den tidpunkt, då saken blir anhängig. Den som gör en ansökan bör alltså anses som part i och med ansökningens ingivande och den, mot vilken en talan väckes, bör betraktas som part så snart saken blivit anhängig och icke först sedan han fått del av de anspråk, som riktas mot honom. Reglerna i senare kapitel utgå härifrån.

Väcker någon talan rörande en sak, beträffande vilken han saknar talerätt, kan han visserligen icke bli part i ärende rörande denna sak men han är otvivelaktigt att betrakta som part i fråga om det processuella spörsmålet rörande hans talerätt. Vid handläggningen av frågan om avvisande av hans talan är han därför att behandla som part (jfr NJA I 1959: 195 om skyldighet att förete bevis om processbehörighet). Motsvarande gäller i

fråga om andra formella förutsättningar för en talan. För att partsställning skall uppkomma för en person i ärende angående en sak bör sålunda krävas att talan är *behörigen* väckt.

Liksom en sakägare kan inträda såsom intervenient i rättegång kan han även i förvaltningsförfarandet ingripa i ett ärende med egna yrkanden rörande saken. I den mån så sker, får sakägaren anses väcka en talan och han blir att betrakta som part i och med ingripandet. Utrymme finnes vid sådant förhållande ej för något särskilt intervenientbegrepp.

Stundom kan man i förvaltningsförfarandet icke stanna vid att låta en sakägare själv avgöra, om han skall intervensera eller ej. Lägen kunna tänkas, där en sakägare kan finna det med sitt intresse förenligt att icke medverka i ärendet men där det ur allmänna synpunkter, främst angelägenheten av att ett mot vederbörande rättskraftigt avgörande erhålles, är av vikt att sakägaren medverkar som part; jfr t. ex. 105 § TaxF, då en skattskyldig befrias från taxering för ett belopp, enär annan skattskyldig finnes böra taxeras för detsamma. Myndigheten lär i dylika lägen äga kalla sakägaren att deltaga med verkan att själva kallelsen, vare sig den leder till några insatser från sakägarens sida eller ej, gör honom till part. Några generella regler om sådan kallelse ha emellertid icke bedömts erforderliga.

3 §.

Gällande rätt

En fysisk persons *civilrättsliga handlingsförmåga* kan vara inskränkt på grund av stadgande i lag, förordnande av myndighet eller föreskrift av enskild.

Person, som lider av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten, saknar rättslig handlingsförmåga; avtal, som han under inflytande av rubbningen ingått, är ogiltigt enligt lagen den 27 juni 1924 om verkan av avtal, som slutits under inflytande av rubbad själsverksamhet.

Den som är omyndig på grund av ålder eller rättens beslut äger enligt 9:1 och 10:3 FB icke själv råda över sin egendom eller åtaga sig förbindelser i vidare mån än som följer av vad som skall gälla på grund av lag eller villkor vid förvärv genom gåva eller testamente. Lagstadganden, vilka giva omyndig rådighet över egendom och förmåga att med förpliktande verkan åtaga sig förbindelser, återfinnas i 9 och 10 kap. FB. Enligt 9:3 FB må underårig sålunda själv råda över vad han genom eget arbete förvärvat efter det han fyllt sexton år och omyndigförklarad må enligt 10:5 FB råda över vad han förvärvat genom eget arbete efter omyndighetsförklaringen. Idkar omyndig näring med vederbörligt tillstånd av överförmyndaren eller förmyndaren, äger han enligt 9:5 och 10:6 FB med vissa undantag ingå

sådana rättshandlingar, som falla inom området för rörelsen. Det ligger vidare i sakens natur, att omyndig med bindande verkan kan förvärva förmaner, t. ex. gåvor, som ej förplikta till motprestation, i den mån han besitter sådan intellektuell mognad att han förstår innebörden av förvärvet.

Ett barn står enligt 6 kap. FB under vårdnad — av föräldrarna, endera av dem eller särskilt förordnad förmyndare — till dess det fyllt tjuguet år eller ingått äktenskap. Enligt 6: 4 FB må dock barn, som fyllt aderton år — och i visst fall även barn, som fyllt sexton år — själv taga tjänst eller annat arbete. I vad mån underårig eljest äger ingå avtal, som rör hans person, eller med laga verkan vidtaga åtgärder i personliga angelägenheter, lämnas öppet i FB. En viss bestämmanderätt får emellertid antagas tillkomma den underårige allt efter ålder och sakens beskaffenhet.

Enligt 13: 3 FB åligger det den, som är förmyndare för en omyndigförklarad, att sörja för myndlingens person, i den mån det med hänsyn till grunden för omyndighetsförklaringen eller eljest finnes nödigt. Omyndigförklarad må enligt 10: 4 FB normalt utan hinder av omyndighetsförklaringen själv sluta avtal om tjänst eller annat arbete.

I 5: 1 SL stadgas, att gärning, som eljest är straffbar, är strafflös, om den begås av barn, innan det fyllt femton år. Häremot svarande bestämmelse återfinnes i 33: 1 BroettsB. Där föreskrives, att för brott som någon begått innan han fyllt femton år ej må dömas till påföljd. Av stadgandena följer, att underårig i straffrättsligt hänseende har ett personligt ansvar för sina gärningar efter fyllda femton år.

Som exempel på fall, då förordnande av myndighet inskränker rådigheten över egendom, kan nämnas domstols beslut att gäldenär skall avträda sin egendom till konkurs.

Särskilda föreskrifter angående rådigheten över egendom lämnas ibland, då egendom överlåtes genom testamente eller gåva. Sådana föreskrifter kunna såväl utvidga som inskränka den rådighet, som eljest enligt lag skulle tillkomma egendomens ägare. Föreskrifterna kunna t. ex. innebära, att vissa förmögenhetstillgångar skola förvaltas av bank, till dess mottagaren uppnått viss ålder.

Utländsk fysisk persons civilrättsliga handlingsförmåga skall i princip bedömas med ledning av lagen i hans hemland. Uttryckliga regler om omyndiga utlänningars rättshandlingsförmåga finnas i lagen den 8 juli 1904 om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, förmynderskap och adoption. Sålunda stadgas i 4 kap. 5 § nämnda lag att, om förmynderskap för underårig är anordnat enligt främmande lag, denna lag skall lända till efterrättelse i fråga om verkan av omyndigheten och förmyndarens behörighet att handla å den underåriges vägnar. Samtidigt stadgas emellertid som undantag från denna huvudprincip att, om den underårige här i riket företagit rättshandling på förmögenhetsrättens område, som han enligt den främmande lagen är obehörig att företaga, rättshandlingen likväl skall

vara bindande för honom, om han ägt behörighet enligt svensk lag och den, emot vilken rättshandlingen företogs, varken insåg eller bort inse hans bristande behörighet. Enligt 5 kap. 6 § samma lag skall vad nu sagts äga motsvarande tillämpning om förmynderskap för omyndigförklarad är anordnat i enlighet med utländsk lag. Vidare må erinras om att särskilda bestämmelser finnas meddelade i 79 § VäxelL och 58 § CheckL om utlännings behörighet att ingå växel- och checkförbindelse.

I SL göres ej skillnad mellan utlännings och svensk med avseende å straffmyndighetsåldern. En utlännings, som begått ett brott i Sverige, är sålunda ansvarig för detsamma, om han uppnått femton års ålder, även om han icke är straffmyndig enligt lagen i sitt hemland. I BrottB göres ingen ändring härutinnan.

Förmågan att företaga giltiga processhandlingar, *processbehörigheten*, är i tvistemål avhängig av den civilrättsliga handlingsförmågan. Förhållandet har i 11:1 andra stycket RB uttryckts på det sätt att, om parten ej råder över det, varom tvistas, eller tvisten rör rättshandling, som han ej själv äger ingå, talan skall föras av den som är partens ställföreträdare. I undantagsfall kunna på grund av denna regel även barn under femton år vara processbehöriga. Från specialprocessrätten kan nämnas, att en tolvåring äger fullfölja talan mot rättens beslut angående hans adoption; se 4:5 och 20:8 FB. Vidare kan nämnas, att barn torde kunna överklaga ett beslut om handräckning enligt 191 § UL för dess förflyttning till vårdnadshavare, om beslutet strider mot barnets vilja och barnet nått sådan mognadsgrad att dess samtycke bedömes erforderligt (jfr NJA I 1949:229, där handräckning för fjortonårig flickas överlämnande till vårdnadshavare vägrades, enär hon motsatte sig åtgärden).

I brottmål är jämlikt 21:1 RB en för brott misstänkt oavsett ålder, tillräknelighet eller eventuell omyndighetsförklaring i och för sig alltid behörig att själv föra sin talan. På grund av att straffmyndighet icke inträder förrän efter fyllda femton år, komma dock aldrig yngre personer än sådana som uppnått denna ålder att föra talan såsom tilltalade i brottmål. Är den misstänkte omyndig, skall rätten emellertid, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet eller eljest finnes erforderligt, höra den som har vårdnaden om honom. Vårdnadshavaren äger ock självständigt föra talan för den omyndige vid sidan av denne. Vidare skall enligt 21:3 RB offentlig försvarare förordnas, bl. a. om den misstänktes rätt på grund av sakens beskaffenhet eller eljest finnes icke kunna tillvaratagas utan biträde.

Är målsägande i brottmål omyndig och rör brottet hans person, må han enligt 20:14 RB angiva brottet själv och föra talan själv, om han fyllt aderton år. I övriga fall såsom då brottet rör egendom, varöver målsäganden ej råder, eller rättshandling, som han ej äger ingå, saknar han processbehörighet.

RB utgår från att utlännings processbehörighet skall bedömas efter den

nationella lagen men stadgar tillika i 11:3, att utlänning, som enligt lagen i sitt hemland är oförmögen att föra sin talan, likväl skall äga föra talan här i riket, om han enligt svensk lag är behörig därtill.

Några allmänna regler om processbehörighet i förvaltningsförfarandet finnas icke. I de förvaltningsrättsliga specialförfattningarna återfinnas dock stundom bestämmelser i ämnet. Sålunda må t. ex. enligt 13 § MedbL den som fyllt aderton år själv göra ansökan eller anmälan rörande sitt medborgarskap (se NJA II 1950 s. 342—343) och i 12 § religionsfrihetslagen den 26 oktober 1951 förutsättes, att den som fyllt aderton år må föra självständig talan i ärenden om sin religionstillhörighet (se NJA II 1951 s. 299—303). Vidare framgår av 6 § PassK, att medgivande av vårdnadshavare ej fordras för utfärdande av pass till underårig, som fyllt aderton år.

Då bestämmelser saknas, får med ledning av civilrättens regler om rättslig handlingsförmåga och med analogisering av RB:s stadganden om processbehörighet i olika uppkommande fall avgöras, huruvida en person äger behörighet att själv föra talan i förvaltningsförfarandet.

Den som är uppenbart sinnessjuk torde i princip icke äga själv föra sin talan i förvaltningsförfarandet; se t. ex. RÅ 1922 E 230, där en person, vilken såsom sinnessjuk var ställd under förmyndare, icke ansågs äga överklaga ett prästval. På straffprocessen närstående områden såsom i ärenden rörande administrativa frihetsberövanden och disciplinärenden torde dock en sinnessjuk tillåtas föra talan själv vid sidan av sin ställföreträdare. I bagatellärenden torde vidare, när sinnessjukdomen är av sådan beskaffenhet att den sjuka utan svårighet kan föra talan själv, myndigheterna betrakta honom som processbehörig.

I den mån en omyndig saknar civilrättslig handlingsförmåga med avseende å sin egendom, lär han ej heller kunna föra talan i förvaltningsförfarandet i ärenden angående densamma. Å andra sidan får antagas att, i den mån den omyndige råder över egendom och äger vidtaga rättshandlingar, han i motsvarande mån äger föra talan i förvaltningsärende. En omyndig, som själv förvaltar en honom tillhörig fastighet, torde t. ex. äga göra ansökningar angående fastigheten enligt byggnads- och hälsovårdslagstiftningen, och en omyndig, som haft egen arbetsinkomst efter fyllda sexton år, äger själv avgiva deklaration för inkomsten och föra talan angående densamma i taxeringsförfarandet. Underårig statstjänsteman, som fyllt sexton år, lär vidare äga själv föra sin talan i ett avlöningsmål.

Beträffande förmåner, som icke förplikta till motprestation, torde en omyndig äga själv ansöka och eljest föra talan därom i förvaltningsärende under förutsättning att han uppnått tillräcklig grad av mognad för att förstå förmånens innebörd. En underårig moder kan t. ex. själv ansöka om moderskapspenning. Beträffande ansökan om pension enligt LAF stadgas dock i 3 § KK den 25 maj 1962, nr 394, att för omyndig sökande ansökningen skall undertecknas av förmyndaren.

I ärenden, som angå underårigs person, blir processbehörigheten beroende dels av sakens beskaffenhet, dels ock av den underåriges ålder och mognad. I praxis ha fjortonåringar tillåtits själva föra talan om befrielse från sista skolåret; se t. ex. Kungl. Maj:ts i statsrådet beslut den 18 januari 1957 på ansökan av Mona Gudrun Johansson. Någon tvekan torde ej råda om att en underårig värnpliktig äger överklaga vid inskrivningsförrättning meddelat beslut rörande honom. Den som uppfyller lagens krav beträffande minimiålder för erhållande av körkort, d. v. s. i vissa fall en femtonåring, har tillåtits föra talan i körkortsärende; se RÅ 1957 K 607. I ärende angående sterilisering har sakägaren, oaktat hon var underårig (20 år), tillåtits föra talan själv; se RÅ 1952 I 215.

I fråga om ärenden angående administrativa frihetsberövanden och disciplinärenden torde liksom beträffande brottmål iakttagas, att part utan hinder av underårighet tillåtes att själv föra sin talan. Det är därvid att märka, att i förvaltningsförfarandet — i motsats till vad som är fallet i straffprocessen — parter kunna förekomma, som äro under femton år. Endast i undantagsfall torde dock den, som ej uppnått femton år, anses äga sådan förmåga till självständigt omdöme att processbehörighet bör tillerkännas honom. Från praxis kan nämnas att i RÅ 1941 S 128 en femtonårig flicka tillåts själv föra talan i ärende angående omhändertagande för skyddsuppfostran; jfr 24 § 2 mom. tidigare gällande BvL (nu 19 § BvL), enligt vilket stadgande barn som fyllt femton år, skulle beredas tillfälle yttra sig, innan beslut meddelades om omhändertagande.

Avgörande vid bedömningen av processbehörigheten anses de förhållanden böra vara, som råda, då parten vidtager den åtgärd, om vars giltighet fråga är; se t. ex. RÅ 1939 Fi 647, där parts besvärstalan ej upptogs till prövning, enär denne ej varit myndig vid besvärsskriftens undertecknande.

Beträffande utländsk fysisk persons behörighet att föra talan torde samma regler iakttagas som ifråga om svensk medborgare. När det gäller att bedöma den rättsliga handlingsförmågan har man emellertid i princip att utgå från utlänningens hemlands civilrättsliga lagstiftning. Exempelvis ansågs i rättsfallet RÅ 1958 S 104, som angick bidragsförskott, en utfästelse att gälda underhållsbidrag, vilken gjorts av en tjeckoslovakisk medborgare, som uppnått den i hans hemlands lag stadgade myndighetsåldern av 18 år, giltig, oaktat vederbörande ej uppnått den i Sverige stadgade myndighetsåldern. I den mån frågan om processbehörigheten blivit reglerad i specialförfattning, äger denna reglering tillämpning oavsett partens medborgarskap, såvida annat ej stadgats. Det kan t. ex. erinras om stadgandet i 13 § MedbL, att den som fyllt aderton år utan hinder av att han står under annans vårdnad själv äger göra ansökan eller anmälan enligt lagen. Regeln gäller tydligen även sådan utlänning, som enligt lagen i sitt hemland ej förrän vid senare ålder äger själv taga ställning till honom berörande frågor i ärende angående medborgarskap.

I den mån en part saknar behörighet att själv föra talan, föres partens talan av den, som är hans ställföreträdare.

Beträffande omyndig är enligt 13:1 och 18:1 FB förmyndaren eller eventuellt en god man ställföreträdare i ärenden, som angå den omyndiges egendom eller eljest hans ekonomiska förhållanden. Förmyndaren skall t. ex. avgiva självdeklaration för omyndig beträffande vad han har under sin förvaltning; se 47 § TaxF.

Vad angår ärenden rörande den omyndiges person företrädes han av den som har vårdnaden om honom. I ett ärende om omhändertagande för skyddsuppfostran har vårdnadshavaren ansetts vara behörig ställföreträdare och detta oaktat denne själv icke var myndig; se RÅ 1951 S 96, där en omyndigförklarad moder i egenskap av vårdnadshavare för sitt barn fick föra talan i mål om barnets omhändertagande. Här kan erinras om regeln i 20:4 FB, enligt vilket lagrum omyndig moder får föra talan för sitt barn i faderskapsmål, om hon har vårdnaden om barnet. Har vårdnadsförhållandet upphört, ger ej enbart släktskapsförhållandet eller egenskapen av förmyndare någon rätt att företräda barnet i dessa ärenden; se t. ex. angående mål om omhändertagande för skyddsuppfostran RÅ 1940 ref. 40, där fader, vars underåriga dotter var gift, förklarades ej behörig föra talan för henne, samt RÅ 1954 S 128, där föräldrar, som ej hade vårdnaden, ej fingo föra talan för sitt barn, och RÅ 1960 S 189, där modern, som frantagits vårdnaden, ej fick föra talan men väl fadern. I RÅ 1942 S 227 ansågs förmyndare, som icke hade vårdnaden om myndlingen, ej behörig att föra talan i mål om myndlingens omhändertagande för skyddsuppfostran. Normalt är dock förmyndare behörig företräda ej processbehörig part även i personliga angelägenheter. Från äldre praxis kan sålunda nämnas, att i RÅ 1911 ref. 102 förmyndaren för en omyndigförklarad, då myndlingen entledigats från sin tjänst, ansetts behörig överklaga beslutet härom. Från nu skildrade talerätsfrågor böra de skiljas, som angå föräldrars eller andra anhörigas rätt att föra talan för egen del i ärenden angående en underårig; se härom s. 529.

Är en parts rättsliga handlingsförmåga inskränkt på grund av förordnande av myndighet eller föreskrift av enskild vid överlåtelse av egendom, torde vanligen framgå av förordnandet respektive föreskriften vem eller vilka som äro ställföreträdare.

Om omyndig själv är processbehörig och för sin talan, torde hans ställföreträdare — förmyndaren eller vårdnadshavaren allt efter sakens beskaffenhet — likväl i viss utsträckning äga föra en självständig talan jämte parten; se t. ex. RÅ 1939 S 371, där fader och underårig son båda fingo föra talan i mål om sonens omhändertagande på alkoholistanstalt.

De sakkunniga

Såväl regler om rättslig handlingsförmåga som bestämmelser om processbehörighet ha till syfte att skydda den, som saknar förutsättningar att själv tillvarata sina intressen. I fråga om processbehörigheten tillkommer dessutom den praktiska synpunkten, att det med tanke på förfarandets behöriga gång är angeläget, att talan föres av en person, som förmår klargöra sina anspråk och fatta, varom ärendet handlar. Reglerna om kommunikation, beslutsmotivering, besvärshänvisning etc. förutsätta, att den som för talan förstår innebörden av åtgärderna och uttalandena.

Eftersom föreskrifterna om rättslig handlingsförmåga och bestämmelserna om processbehörighet ha likartat syfte, framstår det som naturligt, att sistnämnda bestämmelser utformas så, att en persons processbehörighet sammanfaller med hans rättsliga handlingsförmåga. För förvaltningsförfarandets del framstår detta som så mycket mera naturligt, som vissa typer av förvaltningsärenden stå civilrättsliga avtal nära, t. ex. upphandlingsärenden, och andra avse ingående av rent civilrättsliga avtal, t. ex. ärende om utarrendering av kronojord.

Den vanligaste anledningen till att en person saknar rättslig handlingsförmåga är omyndighet på grund av ålder eller omyndighetsförklaring. De sakkunniga föreslå för detta fall såsom huvudregel, att omyndig parts talan skall föras av ställföreträdare.

Ställföreträdare är såsom framgår av redogörelsen för gällande rätt vederbörandes förmyndare eller eventuellt en god man eller, om saken angår vederbörandes person och särskild vårdnadshavare finnes jämte förmyndaren, vårdnadshavaren. En förmyndare torde i regel kunna förutsättas vara rätt ställföreträdare även i ärenden rörande omyndigs person. Det torde normalt icke böra anses åligga myndighet att ex officio undersöka, huruvida annan vårdnadshavare finnes, med mindre speciell anledning förekommer till antagande att särskild sådan förordnats.

En person kan sakna rättslig handlingsförmåga även på den grund att hans själsverksamhet är rubbad. Han kan vidare sakna rådighet över viss egendom på grund av att den avträtts till konkurs eller kan rådigheten genom föreskrift i gåvobrev eller testamente ha undandragits honom. Med tanke på nämnda och liknande fall föreslå de sakkunniga, att det i anslutning till förutnämnda huvudregel om att omyndig parts talan föres av hans ställföreträdare stadgas, att vad som föreskrivits i denna regel skall gälla även myndig parts talan rörande honom tillhörig egendom, varöver han icke råder, eller rättshandling, som han ej äger ingå.

Uppmärksammar myndighet, att part — ehuru myndig — handlar under inflytande av rubbad själsverksamhet, har myndigheten att överväga vilken betydelse förhållandet bör tillmätas i handläggningshänseende. Är frå-

ga om ärende med självklar utgång, rutinärende eller liknande okvalificerat ärende, för vars handläggning partens själstillstånd saknar betydelse, eller kan det eljest antagas gå att nå ett förnuftigt resultat utan hinder av partens tillstånd, torde särskild åtgärd från myndighetens sida i anledning av förhållandet i fråga icke erfordras. I viktigare fall torde det emellertid vara lämpligt att myndigheten avbryter handläggningen och söker föranstalta om att partens talan föres av biträde, ombud eller ställföreträdare. Är fråga om ärende, som upptagits på myndighets initiativ och i vilket ett allmänt intresse kräver avgörande, t. ex. ett hälsovårdsärende, kan läget fordra, att myndigheten gör anmälan till överförmyndaren angående behovet av ställföreträdare. Sådan anmälan kan även vara påkallad i ansökningsärende, där det är ett allmänt intresse, att parten kommer till sin rätt, t. ex. i vissa socialärenden. Endast undantagsvis torde det däremot kunna komma i fråga att avvisa en talan på den grund att parten saknar handlingsförmåga till följd av rubbad själsverksamhet.

Ställföreträdare för konkursgäldenär beträffande konkursegendom är konkursförvaltaren och för person, vars rådighet inskränkts genom föreskrift i gåvobrev eller testamente, den, som i brevet eller testamentet utsetts som förvaltare, eller särskilt förordnad god man.

Såsom framgår av översikten över gällande rätt kan emellertid en omyndig med laga verkan företaga vissa rättshandlingar. Har omyndig genom eget arbete förvärvat medel, äger han sålunda t. ex. råda över dessa. Rådighet över egendom kan även tillkomma honom på grund av föreskrift i gåvobrev eller testamente. Har han erhållit vederbörligt tillstånd att idka näring, följer vidare därav en vidsträckt rådighet och rättslig handlingsförmåga. Det är ock att märka, att omyndig med bindande verkan kan förvärva förmåner, som ej förplikta till motprestationer, i den mån han har nått sådan intellektuell mognad, att han förstår innebörden av transaktionen. Mot bakgrund av nu nämnda förhållanden föreslå de sakkunniga den undantagsregeln att part må själv föra sin talan i den mån, vari han trots omyndighet råder över egendom eller äger ingå rättshandling. I överensstämmelse med nämnda regel torde omyndig äga själv föra talan i ärende om lön, sjukpenning, fastighet, som han själv förvaltar, patent å uppfinning han själv gjort eller rörelse, som han själv driver. Vidare torde en omyndig kunna själv söka stipendier och sociala förmåner.

Underårig, som är gift, står icke under vårdnad och kan alltså fritt bestämma över sina personliga förhållanden. Vidare må underårig, som fyllt aderton år, och i visst fall även den, som icke fyllt mera än sexton år, själv taga tjänst. Straffansvar åvilar omyndig vid fyllda femton år. I vad mån självbestämmanderätt i personliga angelägenheter i övrigt tillkommer underårig har lämnats öppet i FB och får bedömas med hänsyn tagen till hans ålder, förståndsutveckling och sakens beskaffenhet. Av vad nu sagts följer, att undantag från huvudregeln, att omyndig parts talan föres av

ställföreträdare, fordras även med hänsyn till underårig omyndigs självbestämmanderätt i personliga angelägenheter.

I vilken utsträckning en omyndigförklarad person äger bestämma över sin person är beroende av anledningen till omyndighetsförklaringen. Utrymme finnes ofta för en tämligen vidsträckt självbestämmanderätt.

Bland förvaltningsärenden, som angå personligt förhållande, märkas särskilt ärenden angående bestraffningar, frihetsberövanden och tvångsingripanden i kroppsligt hänseende. Med bestraffningar åsyftas då även ådömande av böter och disciplinstraff men icke utdömande av vite. Även andra enskilda personliga förhållanden kunna bli föremål för avgörande i förvaltningsförfarandet. Exempel härpå utgöra ärenden angående körkort, kyrko- och mantalsskrivning, medborgarskap, skolplikt och värnplikt.

I den mån en omyndig — underårig eller omyndigförklarad — äger att själv bestämma över en personlig angelägenhet eller eljest själv bär ansvaret för sitt handlande, bör han äga föra talan i förvaltningsförfarandet i motsvarande omfattning. De sakkunniga föreslå, att uttryck gives åt detta förhållande genom att det stadgas, att i ärende angående personligt förhållande omyndig part själv må föra sin talan, i den mån hans omdömesförmåga, sakens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt det medgiva.

Även om omyndig part själv är processbehörig i ett ärende angående personligt förhållande och måhända själv för talan, bör hans ställföreträdare tillika äga föra talan för honom. Härigenom kan den omyndiges intressen tillvaratagas på bästa sätt. Uppträda den omyndige och hans ställföreträdare samtidigt med olika yrkanden, bör myndigheten fritt beakta bådas yrkanden. I sammanhanget finnes anledning att erinra om följande uttalande av processlagberedningen (SOU 1938: 44 s. 270) rörande den misstänktes talan i brottmål:

Om den misstänkte är omyndig, är det för att hans intressen skola bli behörigen tillgodosedda ofta av vikt, att den som har vårdnaden om honom höres i målet. I fråga om lindrigare brott eller då den misstänkte nått en viss förståndsmognad, torde han dock i många fall själv kunna tillvarataga sin rätt. Det bör därför åligga rätten att, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet eller eljest finnes erforderligt, höra den misstänktes förmyndare eller, då vårdnaden om honom ej tillkommer förmyndaren, den som har vårdnaden. Liksom hittills bör denne intaga en i viss mån självständig ställning i rättegången. För att tydligt utmärka, att hans befogenhet ej är inskränkt till att biträda den omyndige, har stadgats, att han äger föra talan för denne. Han kan sålunda förebringa bevisning och eljest vidtaga åtgärder i rättegången, som stå den misstänkte till buds. Beträffande förmyndarens och den misstänktes inbördes ställning, då de båda äro tillstådes vid rätten, ha några bestämmelser icke ansetts behöva meddelas. I allmänhet torde några svårigheter härvid icke uppkomma. Därest förmyndarens och den misstänktes åtgärder skulle komma i strid med varandra, torde rätten ha att träffa sitt avgörande efter vad som finnes mest förmånligt för den misstänkte. Uppenbart är, att förmyndaren ej äger fullfölja talan mot dom, om den misstänkte förklarat sig nöjd med domen; ej heller kan förmyndaren avgiva nöjdförklaring å den misstänktes vägnar.

Under hänvisning till det anförda föreslå de sakkunniga, att ställföreträdaren skall äga föra talan för omyndig part i ärende angående personligt förhållande, oaktat att parten själv för talan.

Det skulle kunna ifrågasättas att av praktiska skäl bestämma en lägsta åldersgräns för behörigheten att föra talan rörande personligt förhållande. RB fastställer emellertid bestämd åldersgräns endast för det fall, då i brottmål brottet rör omyndig målsägandes person. Den omyndige äger i sådant fall föra talan själv under förutsättning att han fyllt aderton år. Motsvarande begränsning finnes inte i fråga om den tilltalade, som alltså kan föra talan själv, även om han bara är femton år, och för tvistemål saknas uttryckligt angiven åldersgräns över huvud taget.

De sakkunniga anse, att man i förvaltningsförfarandet än mindre än i rättegång bör uppställa någon generell åldersgräns för processbehörigheten. Denna bör snarare vara avhängig av förståndsutvecklingen än av levnadsåldern, allt sett mot bakgrund av sakens beskaffenhet. I princip bör för underåriga såväl som för dem, som äro i myndig ålder, gälla, att endast den bör få föra sin talan, som nått sådan utvecklingsgrad att han äger förmåga att framlägga sin sak på ett begripligt sätt och bedöma följderna av sina åtgärder.

Föres omyndig parts talan av ställföreträdare, företräder denne parten i alla de avseenden i förfarandet, där icke partens rent personliga medverkan kräves. Lagens stadganden om part komma med andra ord att bliva omedelbart tillämpliga på ställföreträdaren.

Vad gäller utländsk medborgares processbehörighet i svenskt förvaltningsförfarande står till en början klart, att den icke bör vara mindre omfattande än svensk medborgares. Myndigheterna böra kunna utgå från att en utländsk medborgare är processbehörig, om en svensk medborgare i samma situation äger processbehörighet. Med hänsyn till den förvaltningsrättsliga lagstiftningens interna och å svenska förhållanden inriktade karaktär bör utländsk medborgares processbehörighet å andra sidan ej sträcka sig längre än svensk medborgares. I den mån fråga är om ärende, där processbehörigheten enligt de föreslagna föreskrifterna är avhängig av den rättsliga handlingsförmågan, är dock givetvis att beakta, att denna i princip skall bedömas med utgångspunkt från utlänningens hemlands lag och att detta förhållande kan få till följd att utländsk medborgare blir processbehörig, oaktat en svensk medborgare i samma ålder och omständigheter i övrigt saknar processbehörighet.

4 §.

De sakkunniga

I den mån förfarandet är skriftligt, saknar spörsmålet om juridisk persons processbehörighet ofta praktiskt intresse. Inlagor undertecknas med den

juridiska personens firma av behörig firmatecknare och anledning saknas i regel att göra den distinktionen att talan ej föres av den juridiska personen utan av en ställföreträdare för densamma. Distinktionen kan emellertid få betydelse under handläggningens gång t. ex. då förelägganden skola utfärdas angående prestationer i förfarandet, såsom rörande lämnande av upplysningar eller företeende av handlingar, eller då tillfälle till yttrande skall beredas parten. Stå tvångsmedel till buds, får frågeställningen särskild skärpa. Skall muntlig handläggning äga rum, fordras även klarhet rörande processbehörigheten. I likhet med vad som stadgas i 11: 2 andra stycket RB bör i förevarande lag föreskrivas, att för part, som är juridisk person, talan skall föras av den som är partens ställföreträdare. Upplysning om vem som intager ställföreträdareställning får hämtas ur de bestämmelser, som reglera förhållandet i fråga. För privaträttsliga rättssubjekts del är att beakta såväl civilrättsliga lagregler som bolagsordningar, föreningsstadgar o. d., medan beträffande de offentligrättsliga subjekten tillämpliga bestämmelser huvudsakligen återfinnas i lagar, instruktioner, arbetsordningar m. m.

Här äro särskilt att beakta de s. k. partsorganen, vilka självständigt föra talan som ställföreträdare för det allmänna i särskilda slag av ärenden eller stundom som representant för något specialintresse, t. ex. advokatfiskal, taxeringsintendent, riksantikvarieämbetet. Kompetensregler för dessa organ ha vanligtvis intagits i lag eller annan författning.

5 §.

Gällande rätt

Parts talan i tvistemål och målsägandes talan i brottmål må enligt 12: 1 RB respektive 20: 14 RB föras genom ombud. Den misstänktes talan i brottmål må enligt 21: 2 sista stycket RB ock föras genom ombud, såvida fråga icke är om utförande av talan vid tillfälle, då den misstänkte enligt 21: 2 första och andra styckena RB är skyldig att infinna sig personligen. Har den misstänkte för sig ställt rättegångsombud, anses ombudet enligt 21: 3 andra stycket RB såsom försvarare vid de tillfällen, då den misstänkte är skyldig att infinna sig personligen och enligt vad ovan sagts har att själv föra sin talan.

Den omständigheten att part i tvistemål eller målsägande i brottmål låter föra sin talan genom ombud befriar honom icke från skyldighet att inställa sig personligen vid huvudförhandling eller eljest, då det finnes erforderligt. 12: 1 andra stycket RB innehåller en erinran härom.

För förvaltningsförfarandets del torde numera vara allmänt erkänt, att parts talan må föras genom ombud, därest annat icke särskilt stadgas och sakens natur icke påkallar parts personliga medverkan. I specialförfatt-

ningarna förutsättes stundom, att ombud må anlitas; se t. ex. 11 § HyresnämndsK (sökanden *eller hans ombud*).

Direkt förbud mot anlitan­de av ombud torde icke förekomma i någon förvaltningsrättslig författning. Däremot framgår stundom, att det är förutsatt, att partshandlingar i förfarandet skola utföras av parten personligen. Då i 23 § TaxF föreskrivits, att självdeklaration skall avgivas på heder och samvete, anses detta t. ex. innefatta krav på att deklarationen undertecknas av den skattskyldige själv under personligt ansvar. Att den skattskyldige äger anlita biträde vid deklarationens upprättande är en annan sak.

I 41 § andra stycket Util stadgas, att utlänning vid förhör äger åtnjuta biträde av därtill lämplig person, och i 20 § BvL föreskrives, att den ärendet rör må anlita biträde, när han höres av barnavårdsnämnden eller företrädare för denna. Sistnämnda bestämmelse äger tillämpning även å muntlig handläggning i ärende enligt BvL hos länsstyrelsen. Av stadgandena måste anses följa, att partens talan vid förhör icke må föras genom ombud. Även för andra straffprocessen närliggande områden torde gälla, att part vid muntligt förhör o. d. väl må anlita biträde vid utförande av sin talan men icke må föra sin talan genom ombud.

Enligt sakens natur torde vidare i vissa ärenden angående ingripanden i kroppsligt hänseende gälla att parten personligen skall lämna erforderliga medgivanden.

I det norska förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker har upptagits en regel om att part äger rätt att anlita biträde av advokat eller annat ombud på alla stadier av ett ärendes handläggning.

De sakkunniga

Enligt de sakkunnigas mening framstår det som naturligt och ändamåls­enligt, att i förvaltningsförfarandet liksom i rättegång såsom huvudregel gäller, att part skall äga befullmäktiga ombud att föra hans talan. De sakkunniga föreslå därför, att det i första stycket av förevarande paragraf stadgas, att part må föra sin talan genom ombud. Därvid äro de sakkunniga medvetna om att regeln icke har större praktisk betydelse i ett rent skriftligt förfarande. Part har nämligen då möjlighet att faktiskt anlita ombud, som över huvud icke synes i ärendet. Det oaktat är det från principiell synpunkt av vikt att det uttryckligen slås fast, att part äger bruka ombud.

Den föreslagna regeln bör givetvis icke lända till inskränkning i parts skyldighet enligt 8 kap. 15 § eller 9 kap. 10 § eller särskilt stadgande att — oaktat talan föres genom ombud — personligen inställa sig då muntlig handläggning eller huvudförhandling hålles inför myndighet och hans personliga närvaro finnes erforderlig. En erinran härom föreslås intågen i paragrafens andra stycke.

Skyldighet kan även åligga part jämlikt bestämmelser i specialförfatt-

ningar att personligen lämna skriftliga upplysningar och uppgifter, t. ex. avgiva självdeklaration och försäkringar av olika slag eller eljest fullgöra något i förfarandet. Den föreslagna huvudregeln bör självfallet ej heller medföra inskränkning i sådana skyldigheter. Även härom har erinran ansetts böra göras i lagtexten.

Förvaltningsärenden finnas vilkas natur är sådan, att det framstår som önskvärt, att part liksom i straffprocess för sin talan själv — med rätt givetvis att anlita sakkunnigt biträde — och icke genom ombud. De sakkunniga tänka här företrädesvis på ärenden, vilka angå vederbörandes person eller personliga förhållanden, t. ex. ärenden om frihetsberövanden, disciplinärt ansvar och ingripanden i kroppsligt hänseende. Det synes emellertid icke möjligt att utforma något generellt undantag från rätten att föra talan genom ombud med syfte att tillgodose ifrågavarande behov. Erforderliga stadganden få i stället givas i specialförfattningarna.

Ovan angivna begränsningar i parts möjlighet att föra talan genom ombud återverka å ombuds behörighet. Härtill återkomma de sakkunniga vid behandlingen av 10 §.

6 §.

Gällande rätt

I 12: 2 RB uppställas vissa allmänna villkor för behörigheten att vara rättegångsombud. Sålunda föreskrives, att såsom ombud ej må brukas annan än den som rätten med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finner lämplig att vara ombud i målet. Vidare skall ombud vara svensk medborgare med hemvist inom riket; dock må även annan brukas som ombud, om rätten med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter finner det lämpligen kunna ske. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd må icke vara ombud. Prövningen av ett ombuds lämplighet förutsättes vara strängare i överrätt än i underrätt och mera ingående i invecklade och vidlyftiga mål än i enkla och mindre omfattande.

Enligt 12: 5 RB må rätten såsom ombud avvisa den som finnes olämplig och, om skäl äro därtill, förklara honom obehörig antingen för viss tid eller tills vidare att brukas som ombud vid den rätten. Enligt 12: 6 RB skall rätten, om ombud avvisas och parten ej är tillstades och själv vill föra sin talan, förelägga parten att för sig ställa ombud, som kan godkännas. Underlåter parten det och infinner han sig ej personligen, skall han anses som utebliven. Är ombud, som avvisas, advokat, skall anmälan om avvisandet göras hos advokatsamfundets styrelse. Vidare gäller enligt 12: 7 RB att, om någon, som ej må vara ombud, i rättegång gör gällande å honom överlåtet anspråk och det finnes sannolikt, att överlåtelsen skett, för att han skall kunna föra

talán i målet, retten skall förelägga honom att för sig ställa ombud. Underlåter han det, skall han anses som utebliven.

Några allmänna regler om ombuds behörighet i förvaltningsförfarandet finnas icke. En viss analogisk tillämpning av RB:s regler torde emellertid ske. När det gäller ett ombuds allmänna personliga kvalifikationer, torde prövning mera sällan äga rum. Förvaltningsförfarandets skriftlighet medför nämligen, att fråga om ombuds kompetens sällan eller aldrig uppkommer. Vem parten anlitar för inlagors uppsättande och utredningsmaterials anskaffande kommer ofta över huvud icke till myndighetens kännedom. Även då ombudet öppet framträder i ärende, leda nyss angivna förhållanden till att myndigheten vanligen icke inlåter sig på en närmare granskning av ombudets person. I och för sig torde dock även i förvaltningsförfarandet myndighet äga pröva ombuds lämplighet. I fråga om utlännings behörighet torde RB:s regler i viss utsträckning anses böra följas. Den som är omyndig torde vidare redan enligt allmänna grunder anses sakna ombudsbehörighet. Där emot torde en person knappast kunna anses obehörig att uppträda som ombud på grund av att han är i konkurstillstånd, såvida fråga icke är om ärenden, där just konkurstillstånd måste anses utgöra kriterium å olämplighet.

Genom pleniavgörande den 1 oktober 1963 i mål angående kommunalbesvär av M. Bernewitz har regeringsrätten fastslagit, att juridisk person ej kan godkännas såsom parts rättegångsombud.

Då förvaltningsmyndighet äger pröva ombuds lämplighet, kan den även avvisa den som befinnes olämplig. I 20 § andra stycket BvL stadgas att, om biträde visar oskicklighet eller oförstånd eller befinnes eljest vara olämplig, han må avvisas. Principiellt möter måhända ej hinder att myndigheten t. o. m. förklarar en person obehörig för viss tid eller tillsvidare att uppträda som ombud inför myndigheten men sådana åtgärder lära ej ha vidtagits i praktiken.

Behov av analog tillämpning i förvaltningsförfarandet av regeln i 12: 7 RB angående överlåtelse av anspråk torde knappast yppa sig.

De sakkunniga

Beträffande den, vilken skall uppträda som part i förvaltningsförfarandet, kunna självfallet icke uppställas några krav på personliga kvalifikationer utöver vad som fordras för processbehörighet. En myndighet har alltså att finna sig i att både vårdslösa och mindre nogräknade personer föra talan hos densamma och kan t. ex. icke förelägga part att anlita kvalificerat ombud, långt mindre avvisa part på grunder varom nu är fråga. En annan sak är, att det ibland av hänsyn till partens bästa kan framstå som lämpligt, att myndigheten tillråder honom att ställa ombud för sig.

De regler som föreslagits om processbehörighet i 3 § utgå från att den som är omyndig — på grund av underårighet eller omyndighetsförklaring — i princip saknar processbehörighet. Under sådana förhållanden bör den som är omyndig ej heller äga behörighet att vara ombud i förvaltningsförfarandet och det bör föreskrivas, att ombud skall vara myndig person. Härav följer tillika att blott fysisk person skall kunna vara ombud. Tillräckliga skäl synas icke föreligga att i alla situationer anse den som är i konkurstillstånd obehörig som ombud. De sakkunniga föreslå därför icke någon regel om sådan obehörighetsgrund. Det får i stället från fall till fall avgöras, om konkurstillståndet är av betydelse för ombudets lämplighet i ärendet.

När det gäller ombud för part, kan det icke fordras, att myndighet skall vara skyldig att godtaga vem det vara mände. Myndighet i förvaltningsförfarandet bör liksom domstol i rättegång i princip äga avvisa den, som icke är lämplig. Lämplighetsprövningen bör emellertid icke vara alltför sträng. Några allmänna krav på speciella insikter, vare sig rättsliga eller andra, torde icke böra ställas å ombud. Normalt synes icke böra krävas mera än allmän redbarhet och allmänna medborgerliga insikter. I de flesta fall torde t. ex. böra godtagas, att en närstående utan särskilda kvalifikationer uppträder som ombud. Myndighetens arbete underlättas visserligen, om parts talan föres av ett kvalificerat ombud, t. ex. en advokat, men det måste beaktas, att den enskilde i förvaltningsförfarandet icke bör åsamkas större kostnader än som med hänsyn till omständigheterna är oundgängligen påkallat. Uppträder ett ombud osäkert, osakkunnigt eller omdömeslöst, bör myndigheten i första hand söka hjälpa ombudet till rätta på samma sätt som den vägleder part, som själv för sin talan. Först om det visar sig — eller erfarenhetsmässigt är — omöjligt att på denna väg komma till rätta med ombudet, bör detta förklaras olämpligt och avvisas. Det kan dock finnas anledning — icke minst av hänsyn till parten — att skärpa kraven å ombud i ett ärende av stor ekonomisk eller personlig betydelse.

De sakkunniga anse med hänsyn till vad ovan anförts, att regeln om ombuds personliga kvalifikationer lämpligen kan givas ett innehåll, som innebär viss modifiering av regeln i 12:2 första stycket RB, och föreslå att det stadgas, att såsom ombud ej må brukas annan än myndig person, som med hänsyn till redbarhet, insikter och andra förhållanden är lämplig för uppdraget.

Den omständigheten att en person är utländsk medborgare torde icke i och för sig böra diskvalificera honom såsom ombud i förvaltningsförfarandet. I den mån han uppfyller de krav, som med hänsyn till ett ärendes beskaffenhet böra ställas i fråga om lämplighet, bör hinder icke möta att godtaga honom såsom ombud i ärendet. De sakkunniga ha sålunda icke funnit någon särskild regel om utländsk medborgares behörighet att vara ombud påkallad.

7 §.

Gällande rätt

Förutom ovan nämnda allmänna krav i fråga om ombuds lämplighet uppställer RB i 12: 3 och 4 vissa speciella obehörighetsgrunder. Sålunda stadgas i 12: 3 RB, att lagfaren domare i eller rättsbildad befattningshavare vid allmän domstol eller allmän åklagare eller utmätningsman ej må vara ombud, med mindre Konungen för visst mål giver lov därtill. Ej heller må nämndeman vid den domstol han tillhör föra annans talan. I 12: 4 RB givas regler om ombudsmannajäv. Dessa äro att person står i sådant förhållande till ledamot i rätten, som avses i 4: 12 RB, eller tagit befattning med saken som domare, befattningshavare vid domstol eller ombud för motpart.

Generella regler om särskilda obehörighetsgrunder för ombud och om ombudsmannajäv saknas i förvaltningsförfarandet. Däremot finnas i specialförfattningar förbud för befattningshavare att vara annan behjälplig i vissa ärenden och därmed även att vara ombud för annan i dessa ärenden. Sålunda må t. ex. enligt 32 § instruktionen den 25 maj 1962, nr 365, för patent- och registreringsverket tjänsteman i verket icke utan tillstånd i varje särskilt fall åtaga sig uppdrag av kommun eller enskild i ärende, som är eller kan bli föremål för handläggning av ämbetsverket. I 18 § instruktionen den 27 juli 1961, nr 452, för byggnadsstyrelsen stadgas, att tjänsteman hos byggnadsstyrelsen icke utan tillstånd i varje särskilt fall må åtaga sig uppdrag av kommun eller enskild i ärende, som är eller kan bli föremål för handläggning inom styrelsen. Vidare må t. ex. enligt 27 § 2 mom. Länsstyrelsel tjänsteman å landskontoret ej mot ersättning lämna skattskyldiga inom länet biträde med upprättande av deklarationer eller andra i skatte-, taxerings- och uppbördsförfattningarna avsedda uppgifter eller handlingar, ej heller annat biträde i skatte- eller uppbördsärenden. Motsvarande regel för befattningshavare å överståthållarämbetets skatteavdelning finnes i 31 § instruktionen den 5 december 1947, nr 926, för överståthållarämbetet. En likartad bestämmelse finnes även i 43 § andra stycket BiltrF, varest tjänsteman, som har att avgiva utlåtande angående frågor om tillstånd till yrkesmässig trafik m. m. eller att föredraga eller till föredragning bereda eller besluta i sådana ärenden, förbjudes att, där han ej är hos myndigheten anställd kommissionär, mot ersättning uppsätta ansökningar i sådana ärenden eller biträda vid uppsättande av sådan ansökning eller vid anskaffande av till densamma hörande handlingar.

Hos myndighet förordnad kommissionär är enligt 3 § första stycket KommissionärsK skyldig att åtaga sig uppdrag bl. a. att uppsätta ansökningar, anmälningar och andra handlingar, som skola ingivas till myndigheten, att ombesörja komplettering av handlingar, som skola ingivas till myndigheten,

att till densamma ingiva handlingar och inbetala medel samt att i ärende, som är anhängigt hos myndigheten, verkställa sådan komplettering av handlingar, varom myndigheten ej själv föranstaltar. Kommissionär är dock icke skyldig att åtaga sig uppdrag, som kräver särskild sakkunskap eller är av vidlyftig beskaffenhet. I frågor, vilka angå parter med motsatta intressen, må kommissionär icke utan myndighetens medgivande åtaga sig uppdrag, vilka avse uppsättande av handlingar, som skola ingivas till myndigheten, upprättande av sammanställningar eller utredningar på grundval av handlingar, som förvaras hos myndigheten, eller lämna bistånd med råd och upplysningar. Har myndighet kommissionär, må enligt 15 § KommissionärsK hos myndigheten anställd tjänsteman, som icke är förordnad till kommissionär, ej mot ersättning utföra uppdrag, som avses i 3 § första stycket kungörelsen, i annat fall än där vederbörande kommissionär med hänsyn till att ett uppdrag kräver särskild sakkunskap eller är av vidlyftig beskaffenhet icke är villig att åtaga sig detsamma; dock må myndigheten, om särskilda skäl äro därtill, beträffande visst uppdrag medgiva undantag från vad nu sagts. I betänkande med förslag angående kommissionärsväsendet (SOU 1945: 34) hade generellt förbud föreslagits för hos kommissionärsmyndighet anställd tjänsteman att hos denna mot ersättning utföra vissa uppdrag (betänkandet s. 93 och 94).

Om praxis i förevarande avseende i förvaltningsförfarandet är vanskligt att uttala sig. Att lagfaren domare m. fl. i 12: 3 RB angivna befattningshavare vid allmän domstol icke på grund av sin tjänsteställning i och för sig äro förhindrade att vara ombud i förvaltningsärende torde vara klart. En domare kan t. ex. uppträda som ombud för en god vän i ett hyresmål. I övrigt torde emellertid kunna antagas, att RB:s regler i viss utsträckning tillämpas analogivis. Sålunda torde t. ex. befattningshavare hos en myndighet i regel icke tillåtas att föra talan som ombud hos denna, såvida vederbörande icke intager ställning som kommissionär, kurator, konsulent e. d. med uppgift just att bistå allmänheten i ärenden inom myndighetens verksamhetsområde. Ej heller torde en befattningshavare, som deltagit i ett ärendes avgörande, godtagas som ombud för part i ärende angående överklagande av avgörandet. Det i RB stadgade släktskapsjävet för ombud iakttages sannolikt även i förvaltningsförfarandet, i vart fall i den mån ärendet är sådant att jävet har någon betydelse. Även det jäv, som föranledes av att en person varit ombud för motpart, torde i princip gälla i förvaltningsförfarandet.

De sakkunniga

Liksom fallet är i rättegång torde även för förvaltningsförfarandets del böra uppställas vissa krav till säkerställande av ombuds oavhängiga ställning och förebyggande av jävssituationer. De enligt RB gällande reglerna ha tjänat till utgångspunkt för de sakkunnigas överväganden i denna del.

Vad först angår släktskapssituationen kan erinras om att nära släktskap mellan parts ombud och den som har att delta i ett ärendes handläggning icke avses ovillkorligen skola grunda jäv för den senare; se härom 2 kap. 3 § p. 1 lagförslaget. Sannolikt är emellertid att befattningshavaren på grund av generalklausulen i p. 3 samma paragraf likväl skulle anse sig jävig. För att förebygga uppkomsten av en dylik situation, som skulle framtvinga förändringar i myndighetens sammansättning, synes det rimligt att det — liksom i RB — stadgas, att den, som står i visst släktskapsförhållande till den, som har att delta i ärendes handläggning hos myndigheten, är obehörig att uppträda som ombud i ärendet. De i 4: 13 RB angivna släktskapsförhållanden, till vilka 2 kap. 3 § p. 1 lagförslaget hänvisar, synas emellertid omfatta en alltför vidsträckt krets för att lämpligen kunna åberopas i nu förevarande sammanhang. De sakkunniga ha därför valt att på sätt skett i 12: 4 RB i stället hänvisa till de släktskapsförhållanden, som angivas i 4: 12 RB.

Den generella regeln i 12: 3 RB om domares m. fl. befattningshavares obehörighet som ombud vid domstol är betingad av den lagfarne domarens ställning inom domstolsväsendet. Tillräcklig anledning att utsträcka regelns tillämpning till förvaltningsförfarandet och utpeka just dessa tjänstemän såsom obehöriga att överhuvud vara ombud i förvaltningsärende föreligger icke. I den mån på grund av särskilda — organisatoriska eller principiella — skäl vissa tjänstemän, domare eller andra, anses icke böra äga åtaga sig uppdrag som ombud i förvaltningsförfarandet eller å speciellt område av detta, få regler härom framdeles liksom hittills givas i instruktioner och andra specialförfattningar.

I så måtto böra emellertid de till grund för 12: 3 RB liggande intressena vinna beaktande även för förvaltningsförfarandet att en regel gives om att den är obehörig att vara ombud, som tillhör eller är anställd hos myndigheten. Det skulle kunna inverka menligt på myndighetens anseende för objektivitet, om medlem av myndigheten eller annan befattningshavare där tillätes uppträda som ombud inför densamma. Ett generellt undantag erfordras emellertid från nu nämnda obehörighetsregel för kommissionär hos myndighet, som enligt vad därom är stadgat har att i viss utsträckning lämna bistånd — t. o. m. såsom ombud — i frågor, som beröra den egna myndighetens verksamhetsområde. Undantaget bör även gälla för sådana personer, som äro anställda hos myndigheten och enligt särskilda föreskrifter ha att hjälpa enskilda till rätta i bestämda avseenden, t. ex. kuratorer på sjukhus, personalvårdsassistenter vid militära förband samt kuratorer och konsulenter hos olika socialvårdande organ.

Tanken bakom regeln i 12: 4 RB om ombudsjäv för den, vilken såsom domare eller befattningshavare vid domstol tagit befattning med saken tidigare, synes vidare böra förtjäna beaktande i förvaltningsförfarandet. Det ter sig stötande att den, som tidigare tagit befattning med en sak i tjänsten, upp-

träder som ombud i saken, då denna kommer före hos annan över-, under- eller sidoordnad myndighet. En ledamot i hyresnämnd bör t. ex. icke äga uppträda som ombud för part i hyresrådet i ett ärende, i vars handläggning i nämnden han tagit del. Obehörighet bör gälla icke blott för den, som deltagit i beslut angående saken, utan även för den som över huvud taget i sin tjänst tagit befattning med densamma, alltså även t. ex. för en föredragande, som ej deltagit i avgörandet. Det tidigare angivna undantaget för kommissionär och kurator bör givetvis gälla även beträffande nu förevarande obehörighetsgrund. Självfallet bör liksom i rättegång ej heller den, som tidigare varit ombud för en part, tillåtas uppträda som ombud för motpart.

8 §.

De sakkunniga

Fråga om prövning av ombuds behörighet jämlikt 6 och 7 §§ kan i ett ärende uppkomma dels i ett inledande skede, då en person anmäler sig som ombud i ärendet, dels under ärendets gång. Prövningen skall i princip ske ex officio. Kan ombudet ej godtagas, skall myndigheten avvisa detsamma. Det är emellertid uppenbart, att möjligheterna att pröva ombuds lämplighet äro synnerligen begränsade i ärende, som handlägges helt skriftligen. Svårigheterna äro särskilt framträdande för central myndighet, som normalt icke äger någon på personlig kännedom grundad uppfattning om den, som i ett ärende anmäler sig som ombud. I regel torde få presumeras, att ombudet uppfyller skäligen lämplighetskrav. Förekomsten av ombudsjäv kan en beslutsmyndighet däremot utan större svårighet fastställa.

Beträffande avvisande av ombud bör särskilt beslut meddelas. De sakkunniga föreslå, att det stadgas att, om myndigheten finner, att någon uppträder som ombud, ehuru han enligt vad i 6 eller 7 § sägs ej må brukas såsom sådant, myndigheten skall avvisa honom.

Ett särskilt spörsmål utgör frågan om giltigheten av de processhandlingar, som vidtagits av en person såsom ombud, innan han avvisats. Enligt de sakkunnigas mening bör liksom i rättegång avvisande gälla med verkan först från och med tillfället för avvisandet. Visserligen ligger i viss mån intresset att skydda part bakom regeln om avvisande av olämpligt ombud, men det ligger i fullmaktsförhållandets natur att detta intresse icke kan tillgodoses ända därhän att part, som dock frivilligt valt personen i fråga som ombud, helt befrias från de processuella förpliktelser, som personen ådragit honom, innan han avvisades. Processhandlingar, som en avvisad person företagit som ombud före avvisandet, böra därför gälla mot och för parten.

Att talan må föras mot beslut om avvisande föreslås i 12 kap. 1 § lagförslaget.

Myndighet, som avvisat ombud, bör naturligen underrätta parten om sitt

beslut. Det blir sedan partens sak att i anledning härav vidtaga de åtgärder han finner för gott — övertaga processföringen själv eller befullmäktiga ett nytt ombud. Sker avvisandet vid muntlig handläggning eller huvudförhandling, torde följden, om parten icke är personligen tillstades, ofta bli att nytt sammanträde måste utsättas. Det nya sammanträdet bör icke anordnas tidigare än att parten erhåller skäligen rådrom att själv övertaga utförandet av sin talan eller att för sig ställa behörigt ombud. Är parten tillstades men vill eller kan han ej själv föra talan, bör han beredas skäligen rådrom att vidtala nytt ombud.

Är ombud, som avvisas, advokat, torde advokatsamfundets styrelse böra underrättas av myndigheten om avvisandet.

9 §.

Gällande rätt

Den, som vill föra talan genom ombud, skall enligt 12: 8 RB giva ombudet fullmakt muntligen inför rätten eller ock skriftligen. Skriftlig fullmakt skall vara egenhändigt undertecknad av parten och enligt 12: 9 RB företes i huvudskrift, när ombudet första gången vid rätten för talan i målet. Är fullmakten, då den skall företes, icke tillgänglig, skall rätten giva ombudet tid att förete den; detta gäller dock ej i fråga om vade- eller missnöjesanmälan. Finnes uppskov olägligt, må rätten fortsätta med handläggningen av målet, dock utan att däri meddela dom eller slutligt beslut. Utfärdas fullmakt, skall behörigheten anses innefatta vad ombudet tidigare åtgjort i rättegången. Finner rätten ovisst, huruvida parts underskrift å fullmakt är riktig, må rätten medgiva anstånd för ovisshetens undanröjande.

Enligt 12: 10 RB kan innehållet i skriftlig fullmakt överbringas genom telegraf eller telefon enligt vad därom är föreskrivet. Äsyftade särskilda föreskrifter återfinnas i KK den 10 juli 1947 om överbringande av rättegångsfullmakt genom telegram. Har innehållet i skriftlig fullmakt överbringats på sätt nu sagts, gäller uppteckning därav som fullmakt. Om rätten finner det erforderligt, skall fullmakten dock företes i huvudskrift för rätten vid påföljd att uppteckningen eljest anses ogill som fullmakt.

Såsom fullmakt för kronan eller kommun eller annan sådan menighet eller allmän inrättning gäller enligt 12: 11 RB i behörig ordning utfärdat förordnande eller utdrag av protokoll över beslut, varigenom ombud förordnats. För bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning må styrkt utdrag av protokoll över sådant beslut gälla som fullmakt.

En rättegångsfullmakt skall enligt 12: 12 RB innehålla ombudets namn. Den må icke ställas till innehavaren. Fullmakt skall avse visst mål eller

rättegång i allmänhet. Vill part meddela fullmakt allenast för viss domstol eller särskilt rättegångstillfälle, skall det angivas i fullmakten. Muntlig fullmakt gäller allenast i det mål, vari den givits.

Är rättegångsfullmakt ej så avfattad som sägs i nyssnämnda paragraf, skall rätten enligt 12: 16 RB förelägga parten att avhjälpa felet. Avhjälpes ej felet, må fullmakten ej gälla.

Ombud må enligt 12: 13 RB ej sätta annan i sitt ställe, med mindre parten givit lov därtill. Äger ombud sätta annan i sitt ställe, må även den, som av ombudet bemyndigats, överlåta åt annan att föra partens talan, om ombudet givit lov därtill.

I 2 § tredje stycket ÄrendesL föreskrives såvitt nu är i fråga, att fullmakt för ombud ej erfordras, med mindre rätten finner fullmakt böra företes. I förvaltningsförfarandet torde i allmänhet en därmed överensstämmande ordning tillämpas. Företeende av fullmakt torde sålunda i regel icke krävas i mindre betydelsefulla ärenden. Så snart fråga är om ärenden av större ekonomisk eller personlig betydelse, torde dock regelmässigt fullmakt infordras, om den icke självant företetts av ombudet. Fullmakt torde vidare krävas oftare hos domstolar och domstolsliknande organ än hos andra instanser. I regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och försäkringsdomstolen fordras t. ex. regelmässigt att fullmakt företes. Företer ombud ej självant fullmakt, beredes honom tillfälle att inom viss tid styrka sin behörighet; se RÅ 1950 ref. 30.

Som nämnts förekommer det ofta inom förvaltningsförfarandet, att den som är ombud för part ej uppträder öppet utan undertecknar inlagorna med partens namn utan angivande av att namnet tecknats av ombud. Uppmärksammas detta, kan det även i sådana fall bli aktuellt att infordra fullmakt; se t. ex. RÅ 1956 Fi 1480.

Det bör här även erinras om KK den 19 maj 1845, varest i fråga om ingivande genom ombud stadgas att, »om sakägaren egenhändigt undertecknat besvärsskrift eller ansökning, som till Kungl. Maj:t samt vederbörande kollegier eller ämbetsmän ingives, utgör den omständighet, att fullmakt för ingivandet ej blivit bifogad, icke hinder för skriftens eller ansökningens upptagande till prövning».

Ett särskilt slag av ombudsställning förekommer på grundval av bestämmelserna i 18: 10 HB att, om någon är »frånvarande, och förefaller något, där i han ej kunnat syssloman nämna; då må skyldeman, eller vän hans, för honom tala och svara, sedan han, där så fordras, borgen satt, att den frånvarande skall för gott känna det han gjort haver». Det kan antagas, att visst utrymme finnes för tillämpning av nu återgivna bestämmelser om negotiorum gestio även i förvaltningsförfarandet. Då part är frånvarande eller av annan anledning, t. ex. svår sjukdom, förhindrad att lämna fullmakt

till någon, torde sålunda en anhörig eller vän kunna tillåtas att i viss utsträckning föra talan för honom; se t. ex. RÅ 1945 S 282: morbroder fick föra talan angående ersättning från sjukkasse till systerson, som på grund av sinnessjukdom intagits å sinnessjukhus.

Uttrycklig bestämmelse om makes rätt att företräda andre maken i situationer av skildrat slag finns i 5: 14 GB. Sådant ombud är att skilja från ställföreträdare för part, som saknar processbehörighet. I 3 § KK den 25 maj 1962, nr 394, stadgas i fråga om ansökan om pension enligt LAF att, om sökande, som är myndig, är ur stånd att själv underteckna sådan ansökan, ansökningen i den ordning riksförsäkringsverket bestämmer må undertecknas av viss eller vissa med sökandens förhållanden förtrogna personer.

Föreskrifter om fullmakts innehåll saknas för förvaltningsförfarandets del. Reglerna i 12: 12 och 13 RB torde i viss utsträckning givas analog tillämpning.

De sakkunniga

Föreskrifter om fullmakt för den, som uppträder såsom ombud för part i förvaltningsförfarandet, kunna icke undvaras. RB:s regler om rättegångsfullmakt kunna lämpligen tagas som utgångspunkt. Det skulle t. o. m. kunna ifrågasättas om icke 12 kap. RB skulle kunna förklaras gälla »i tillämpliga delar» även i fråga om fullmakt i förvaltningsförfarandet. I den allmänna inledningen ha en sådan lösnings för- och nackdelar diskuterats mera generellt (s. 101). Härtill må i förevarande sammanhang fogas, att RB:s reglering av spörsmålet om ombud och rättegångsfullmakt framstår som mycket utförlig och detaljrik. Lika omfattande föreskrifter beträffande motsvarande spörsmål i förvaltningsförfarandet skulle te sig överdrivna mot bakgrund av det behov av regler, som normalt yppas därstädes. Vidare märkes att, om hänvisning sker till RB, svårigheter kunna befaras uppkomma på åtskilliga punkter vid tillämpningen, eftersom RB delvis avhandlar spörsmål och utgår från förhållanden, vilka äro främmande för förvaltningsförfarandet. Den ifrågasatta lösningen skulle även strida mot den teknik, som de sakkunniga tillämpat i fråga om övriga delar av lagstiftningen. De sakkunniga ha därför ansett sig icke böra förorda, att frågan löses genom en hänvisning till RB. Särskilda, för förvaltningsförfarandets behov och förhållanden avpassade regler böra i stället eftersträvas. Därvid böra endast sådana frågor som äro av väsentlig betydelse tagas i betraktande.

I många förvaltningsärenden torde det te sig mest naturligt, att part befullmäktigar ombud muntligen. I mera betydelsefulla ärenden torde däremot skriftlig fullmakt som regel vara lämpligast. Att i lagen angiva när den ena eller andra formen skall väljas låter sig icke lämpligen göra. De sakkunniga föreslå därför i första stycket av förevarande paragraf en regel av innehåll, att part, som vill föra talan genom ombud, skall giva ombudet fullmakt muntligen eller skriftligen.

Beträffande skriftlig fullmakt bör gälla, att den skall innehålla ombudets namn och vara egenhändigt undertecknad av parten. De sakkunniga föreslå föreskrift härom i andra stycket av förevarande paragraf.

Enligt besvärssakkunnigas mening bör det generellt icke krävas av den, som uppträder som ombud, att han styrker sin behörighet. Förvaltningsärendenas natur är ofta sådan, att det skulle te sig som en överflödigt formalitet från myndighetens sida att kontrollera denna. Å andra sidan bör naturligtvis möjlighet finnas för myndighet att, om den finner anledning därtill, fordra att ombud styrker sin behörighet. Är fråga om muntlig handläggning erfordras icke mera än att parten, om han är närvarande, muntligen bekräftar, att ombudet är befullmäktigat att föra hans talan.

Vid skriftlig handläggning så ock vid muntlig handläggning i partens frånvaro kan ombudet emellertid icke styrka sin behörighet på annat sätt än genom företeende av skriftlig fullmakt. Myndighet bör i sådant fall äga förelägga ombud att förete sådan i huvudskrift. Dylik åtgärd torde vara påkallad i de flesta ärenden av större betydelse för parts ekonomiska eller personliga förhållanden samt då talan föres i högre instanser. Fullmakt torde vidare böra infordras, då motpart gjort invändning om ombudets behörighet eller då någon omständighet tyder på att ombudet ej erhållit annat än ett begränsat uppdrag från parten. Är den som uppträder såsom ombud advokat, får han normalt anses svara för sin behörighet. Fullmakt torde därför som regel icke behöva infordras av advokat. På grundval av nu redovisade överväganden föreslå de sakkunniga, att i lagen stadgas, att ombud icke är skyldig förete skriftlig fullmakt, med mindre myndigheten med hänsyn till sakens beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt det påfordrar, och att fullmakt i sådant fall skall företes i huvudskrift.

Skriftlig fullmakt, som företetts, bör i huvudskrift eller styrkt avskrift bifogas handlingarna i ärendet. Särskild bestämmelse härom synes icke påkallad.

Finner myndigheten erforderligt, att skriftlig fullmakt företes, bör myndigheten giva ombudet skäligt rådrom att framskaffa dokumentet; se härom 6 kap. 1 § lagförslaget. Liksom i rättegång bör dock, om ärendet icke tål uppskov, myndigheten äga fortsätta handläggningen av detta, t. ex. hålla muntlig handläggning, oaktat fullmakt ej företetts för ombudet. Myndigheten bör däremot icke meddela slutligt beslut i ärendet, förrän fullmakten företetts och ombudets behörighet sålunda styrkts. Om skriftlig fullmakt utfärdas först sedan ärendet anhängiggjorts, bör den anses avse jämväl vad ombudet tidigare åtgjort i ärendet.

Fråga kan även uppkomma, huruvida parts underskrift å företedd fullmakt är riktig. Även i sådant fall bör myndigheten giva ombudet skäligt rådrom att styrka fullmaktens riktighet.

Uppträder någon såsom »negotiorum gestor» enligt 18: 10 HB eller make som företrädare för andra maken enligt 5: 14 GB, bör han behandlas på samma sätt som vanligt ombud. Är saken av stor betydelse, torde kunna ifråga-

komma att förelägga »gestorn» att förete fullmakt från parten. Ärendet får då, om det tål uppskov, vila, till dess kontakt nåtts med den frånvarande eller god man förordnats för honom eller, då fråga är om person, som blivit sjuk, till dess förmyndare eller god man förordnats eller han blivit i stånd att själv underteckna fullmakten.

KK den 19 maj 1845 synes böra upphävas i samband med ikraftträdandet av denna lag.

Några föreskrifter ha icke ansetts påkallade i förevarande lag om överbringande av fullmakt medelst telegraf eller telefon. Där icke särskilda skäl till annat föranleda, bör sådant överbringande kunna godtagas utan att uttryckliga regler härom finnas.

Ej heller har någon mot 12:11 RB svarande regel beträffande fullmakt från juridiska personer ansetts erforderlig. Sådant protokollsutdrag, som omförmäles i nämnda paragraf, torde utan särskilt stadgande vara att godtaga i förvaltningsförfarandet såsom fullmakt.

När det gäller skriftlig fullmakts form och innehåll samt substitutionsrätten är det enligt de sakkunnigas mening av vikt att såvitt möjligt samma principer iakttagas för förvaltningsförfarandet som för rättegång. Några uttryckliga regler i ämnet synas emellertid icke påkallade.

En fullmakt att föra talan »i rättegång» i allmänhet torde i regel få anses inbegripa rätt att föra talan jämväl i förvaltningsförfarandet.

Att ett ombud icke skall avvisas på grund av brist i fullmakten utan att först ha beretts tillfälle att bota bristen följer av den allmänna servicegrund-sats, som kommer till uttryck i 2 kap. 15 § lagförslaget.

Substitutionsrätten kan av myndigheten kontrolleras endast om skriftlig fullmakt lämnats. Därest under ett ärendes gång byte av ombud äger rum, kan detta utgöra anledning för myndigheten att, i den mån det icke redan skett, infordra fullmakt till utrönande av det nya ombudets behörighet.

10 §.

Gällande rätt

Enligt 12:14 RB medför rättegångsfullmakt behörighet för ombudet att å partens vägnar angående saken väcka talan samt påkalla åtgärd (t. ex. kvarstad), även om åtgärden ankommer å annan myndighet än rätten, mottaga delgivning av inlagor och andra handlingar, dock ej föreläggande för parten att infinna sig personligen, företaga alla handlingar för utförande av partens talan samt avgiva svaromål å alla mot parten framställda yrkanden, avstå från yrkande, som framställts av parten, och medgiva motpartens yrkande, ingå förlikning, söka verkställighet av rättens dom samt uppbära parten tillerkänd ersättning för rättegångskostnad. Avser fullmakt rättegång i allmänhet, må ombudet dock ej väcka talan eller mottaga stämning angående

sak, varom förlikning ej är tillåten. Hänför sig fullmakt åter allenast till viss domstol, äger ombudet vid den domstolen samma behörighet som ovan sagts och äger tillika anmäla missnöje eller vad mot beslut eller dom, som meddelas av domstolen. Gäller fullmakt allenast särskilt rättegångstillfälle, äger ombudet vid det tillfället samma behörighet som ovan sagts med det undantaget att ombudet ej äger väcka talan eller påkalla åtgärd, ej heller söka verkställighet av rättens dom eller uppbära parten tillerkänd ersättning för rättegångskostnad.

Inskränkning i ombuds behörighet må enligt 12: 15 RB ske allenast såvitt angår ombudets rätt att väcka talan, att mottaga delgivning av stämning, att ingå förlikning, att söka verkställighet av rättens dom eller att uppbära parten tillerkänd ersättning för rättegångskostnad. Har annan inskränkning skett, skall den vara utan verkan. Har inskränkning, som är tillåten, icke skett i fullmakten, skall den ej gälla mot rätten och motparten, innan den bragts till deras kännedom muntligen inför rätten eller ock skriftligen.

Bestämmelserna i 12: 14 RB vila på den grundtanken, att ett ombud skall äga att å partens vägnar företaga alla handlingar i målet, som erfordras för förande av partens talan, med undantag för sådana som enligt sakens natur eller domstolens bedömande skola företagas av parten personligen, såsom avgivande av muntliga utsagor. Har någon erhållit fullmakt att föra en persons talan i ett förvaltningsärende, anses han enligt de allmänna grundsatser, som framträda i 12: 14 RB, äga i allo företräda parten i ärendet och därvid företaga sådana handlingar, som kunna ifrågakomma för talans utförande. I RÅ 1962 Fi 1545 hade en make fått fullmakt av andra maken att »hos skattemyndigheter och kammarrätten ingiva samt underteckna samtliga handlingar, som kunna vidröra mina intressen i skattemål avs. för år 1956—57». Med den befullmäktigade maken verkställd delgivning av kammarrättens utslag betraktades såsom behörig delgivning och hos regeringsrätten anförda besvär avvisades, enär de inkommit först å 63:e dagen efter dagen för delgivningen i fråga. I RÅ 1962 ref. 62 betraktades delgivning med rättegångsombud som behörig delgivning.

I det norska förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker har föreskrivits, att alla framställningar i en sak kan ske genom ombud och att part har rätt att medföra ombud, när han uppträder personligen inför förvaltningsorganet. Alla meddelanden och förelägganden från förvaltningsorganet skola riktas till partens ombud.

De sakkunniga

Det är av stor betydelse för såväl myndigheten som andra parter att fullklarhet råder om vilka befogenheter som i förfarandet tillkomma den som erhållit uppdrag att såsom ombud föra parts talan i visst ärende eller i förvaltningsärenden i allmänhet. Regler böra därför i lagen liksom i RB givas om fullmakts rättsverkningar med avseende å ombuds befogenheter.

En fullmakt för någon att företräda en part i visst ärende synes naturligen böra — under beaktande av vad i 5 § andra stycket sagts om parts skyldighet att personligen fullgöra vissa prestationer — medföra i stort sett obegränsad processuell behörighet för ombudet. Fullmakt att företräda en part i en viss angiven sak torde sålunda, om inga inskränkningar gjorts, böra innefatta befogenhet att väcka talan i en eller flera instanser angående saken, ävensom att återkalla samt, om detta är tillåtet, ändra och utvidga talan. Vidare torde ombud böra äga påkalla utredningsåtgärd, t. ex. syn å stället. Under förfarandets gång synes ombudet böra äga företaga alla handlingar för utförande av partens talan, såsom framställande av yrkanden och ingivande av utredningsmaterial. Ombudet bör vidare lämpligen äga mottaga delgivning av motparts inlagor och andra handlingar i ärendet samt avgiva yttrande beträffande alla mot parten framställda yrkanden och i ärendet av motpart eller myndigheten förebragt utredningsmaterial. Därvid bör ombudet givetvis äga vitsorda riktigheten av påstådda fakta. I och för sig bör ombudet, vilket enligt vad ovan sagts bör äga ändra och återkalla sin huvudmans talan, även äga rätt att medgiva motparts talan ävensom myndighetens krav helt eller delvis. Det är dock att märka, att dispositionsrätt över saken vanligtvis icke tillkommer part i förvaltningsförfarandet. Ett medgivande är därför i regel att betrakta blott som ett vitsordande av vissa faktiska omständigheter, vilket bevisvärde måste provas. Av samma skäl äro anordningar motsvarande civilprocessens förlikning mellan parter som rättshandlingar av självständig natur så sällsynta i förvaltningsförfarandet, att särskild hänsyn till detta institut icke behöver tagas i detta sammanhang. Fullmakt för någon att företräda part i visst ärende synes slutligen även böra anses medföra befogenhet för ombudet att mottaga tillkännagivande av beslut under förfarandet och av det slutliga beslutet i ärendet.

Beträffande ombuds behörighet på grund av sådan fullmakt som nu sagts synas sålunda i själva verket inga andra begränsningar böra gälla än de, som följa av vad i 5 § andra stycket sägs om parts skyldighet att, oaktat talan föres av ombud, personligen fullgöra något i förfarandet. I anslutning här till och till de skyldigheter, som kunna åvila part att personligen fullgöra något som ålagts honom i ett slutligt beslut, torde sålunda den begränsningen i ombuds behörighet böra inflikas, att ombudet icke skall äga mottaga tillkännagivande av beslut under förfarandet eller slutligt beslut i ärendet, i den mån det avser något, vilket parten har att personligen fullgöra.

Vad ovan sagts har hänfört sig till fullmakt för någon att föra parts talan i visst ärende. Det förekommer emellertid även att fullmakt utfärdas för någon att företräda en person inför domstolar och andra myndigheter i vad ärenden det vara månne. En dylik allmän fullmakt synes böra ge ombudet samma behörighet i ett bestämt ärende som om fullmakten utfärdats enkom för detsamma.

Avser fullmakt allenast ärendes handläggning hos viss myndighet, torde

den böra anses innefatta rätt för ombudet att i allt, som hänförs sig till handläggningen hos denna myndighet, med laga verkan företräda parten, såvida fråga icke är om något, som parten har att personligen fullgöra. Skall i ärendet förhandling, syn eller annan handläggning äga rum inför annan myndighet än beslutsmyndigheten, torde fullmakten dock, även om den angivits avse blott beslutsmyndigheten, böra anses gälla även inför sådan myndighet. Har ombuds fullmakt begränsats till ärendes handläggning hos viss myndighet, följer därav jämväl, att fullmakten icke giver ombudet befogenhet att fullfölja talan hos högre myndighet. Även om behörighet i överensstämmelse med vad förut sagts bör anses tillkomma ombudet att mottaga tillkännagivande av det slutliga beslutet, synes dock med tanke på att ombudet ej äger fullfölja talan lämpligt att beslutet ej tillkännagives ombudet utan parten personligen.

Avser fullmakt blott särskilt tillfälle vid ett ärendes handläggning, bör ombudet anses äga med laga verkan företräda parten i alla de avseenden, som förut nämnts, i den mån de aktualiseras vid tillfället i fråga.

Sedan ett ärende avgjorts och det slutliga beslutet givits ombudet tillkänna, kunna olika åtgärder komma i fråga, såsom lyftande av penningmedel, som tillerkänts parten genom beslutet, eller fullgörande av vissa prestationer. I princip står man här inför nya ärenden, i vilka ombud kan befullmäktigas. I vad mån den fullmakt, på vilken ombudet stött sig i ärendet, bör anses innefatta behörighet att företräda parten jämväl i sådana nya ärenden, blir beroende av fullmaktens utformning. Är fullmakten t. ex. utformad som en allmän fullmakt att företräda parten inför domstolar och myndigheter, medför den givetvis behörighet för ombudet att företräda parten även i dylika följdärenden. Särskilda regler härom synas ej påkallade.

Till särskilt övervägande bör upptagas, om och i vad mån part skall äga i visst eller vissa avseenden inskränka ombuds behörighet. Inskränkningar till viss myndighet och visst tillfälle ha redan berörts. Förbuden i 12: 15 RB för part att inskränka ombuds behörighet beträffande vissa särskilda åtgärder äro betingade främst av att rättegången är muntlig och omedelbar. Inskränkningar i viktiga hänseenden i ombuds behörighet skulle i rättegång kunna helt förrycka handläggningen. I förvaltningsförfarandet, som företrädesvis är skriftligt och där omedelbara ställningstaganden sällan erfordras, möta icke samma betänkligheter mot att part inskränker sitt ombuds behörighet. De sakkunniga föreslå därför, att part skall äga inskränka sitt ombuds behörighet i vilket som helst av de avseenden, som angivits i förvarande paragraf. För att inskränkningen skall gälla mot myndighet och annan part, måste den dock givas dem till känna.

Part bör givetvis även kunna giva fullmakt, som avser vidtagande blott av någon av de åtgärder, som ovan nämnts, t. ex. för avgivande av en förklaringsskrift.

11 §.

Gällande rätt

I 12: 17 RB stadgas, att rättegångshandling, som ombud i partens närvaro företagit, är utan verkan mot parten, om han genast gör gensaga däremot. Vidare föreskrives i 12: 18 RB, att fullmakt kan när som helst återkallas av parten. Vill ombud avsäga sig partens talan, åligger det honom att på grund av fullmakten bevaka partens rätt, till dess denne hunnit vidtaga åtgärd för utförande av sin talan. Mot rätten och motparten är återkallelse eller avsägelse ej gällande, innan den bragts till deras kännedom muntligen inför rätten eller ock skriftligen.

Vad i 12: 17 och 18 RB stadgats i fråga om rättegångsfullmakt torde i tillämpliga delar analogivis gälla även beträffande fullmakt att föra talan i förvaltningsärende.

De sakkunniga

Bestämmelserna i 12: 17 och 18 RB om förhållandet mellan part och hans ombud äro av allmängiltig innebörd. I förevarande paragraf föreslås föreskrifter av motsvarande innehåll för förvaltningsförfarandet. Någon direkt motsvarighet till bestämmelsen i 12: 17 RB ha de sakkunniga dock icke ansett påkallad. I rätten att återkalla fullmakt ligger naturligen även innesluten en rätt att vid muntlig handläggning med rättslig verkan göra gensaga mot ombuds åtgärd eller uttalande.

12 §.

Gällande rätt

Dör parten eller förlorar han rådighet över det, varom tvistas, upphör enligt 12: 19 RB icke därmed fullmakten att gälla. Rätten skall dock, när anledning förekommer därtill, om rättegången underrätta dödsboet eller partens ställföreträdare. Har fullmakt givits av parts ställföreträdare och upphör sedan hans behörighet, är fullmakten dock gällande.

Regeln i 12: 19 RB, som bygger på samma grundsats som 21 § avtalslagen, får anses äga allmängiltig innebörd och torde lända till analog efterrättelse beträffande fullmakt att föra talan i förvaltningsärende.

De sakkunniga

Vad i 12: 19 RB stadgats för rättegång bör naturligen i tillämpliga delar även gälla i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga föreslå i förevarande paragraf föreskrifter i ämnet i enlighet härmed.

13 §.

Gällande rätt

Enligt 12: 22 RB äger part vid utförande av sin talan anlita biträde. Reglerna om behörighet och avvisande i 12: 2—5 §§ och 6 § andra stycket RB gälla även beträffande rättegångsbiträde. Vidare stadgas, att rättegångshandling, som biträde i partens närvaro företagit, skall anses av parten godkänd, om han ej genast gör gensaga däremot.

Försvare i brottmål kan betraktas som ett särskilt slags biträde; se 21: 3 RB. Försvare har dock vissa mera långtgående befogenheter än biträde i allmänhet, i det att han enligt 21: 8 RB kan självständigt vidtaga processuella åtgärder för bevakande av den misstänktes rätt.

Enligt 5 § lagen den 19 juni 1919 om fri rättegång må, då part, som åtnjuter fri rättegång, finnes icke kunna själv eller genom någon som i tjänställning eller eljest lämnar honom bistånd behörigen tillvarataga sina intressen vid talans väckande eller utförande, lämplig person på hans begäran förordnas att mot ersättning av allmänna medel biträda honom därvid. I brottmål skall dock i fråga om biträde till den misstänkte gälla vad i RB är stadgat om offentlig försvarare.

Att part i förvaltningsförfarandet, då detta är skriftligt, äger anlita biträde t. ex. för uppsättande av inlagor, som han sedan själv undertecknar, är klart. Däremot är det icke utan vidare sagt att han må anlita biträde vid muntlig handläggning inför myndighet. Det torde dock numera allmänt anses, att det vid muntlig förhandling är tillåtet för part att medföra biträde. Enstaka regler om rätt att anlita biträde i olika situationer finnas i några specialförfattningar; se t. ex. 41 § UtIL, 20 § BvL, 23 § AVS och 6 § LösdrL.

De sakkunniga

En part i ett förvaltningsärende kan erfara behov av biträde vid upprättande av en inlaga, vid personlig kontakt med myndigheten per telefon eller vid besök samt vid sammanträde för muntlig handläggning e. d. hos myndigheten. I vad mån part anlitar biträde för författande av en skrift saknar egentligt rättsligt intresse. Däremot är det av betydelse att få klarlagt, huruvida part vid personlig kontakt med myndigheten skall äga anlita biträde. Av särskild vikt är frågan om parts rätt att anlita biträde vid sammanträde inför myndigheten. Behov av en sådan rätt gör sig särskilt starkt gällande i de fall, då part icke anses kunna tillåtas föra talan genom ombud, t. ex. i åtskilliga brottmål närstående ärenden. Enligt besvärssakkunnigas mening bör det mot bakgrund av den allmänna rätt att anlita ombud som ovan föreslagits generellt stå en part fritt att i stället för ombud anlita biträde vid

utförande av sin talan. Med hänsyn särskilt till möjligheten att i förvaltningsförfarandet anordna muntlig handläggning bör uttryckligen stadgas i förevarande lag, att part vid utförande av sin talan äger anlita biträde. En hänvisning till bestämmelserna om ombud i 6, 7 och 8 §§ torde vara tillfyllest för att angiva de krav, som böra ställas å ett biträde.

Ett biträde intager i motsats till ett ombud icke någon självständig ställning i förhållande till parten och äger icke att i partens frånvaro handla å dennes vägnar. Det är alltid parten själv som utför sin talan, även då biträdet är närvarande. Liksom i RB synes emellertid en föreskrift böra givas om att part skall anses ha godkänt handling, företagen av biträdet i partens närvaro, om parten icke genast gjort gensaga däremot.

14 §.

Gällande rätt

Har någon allmän fullmakt att förvalta annans egendom eller eljest handhava annans angelägenheter och är han på grund därav tillika behörig att föra huvudmannens talan inför rätta, gäller enligt 12: 23 RB om sådant ombud vad om ställföreträdare är stadgat.

I förvaltningsförfarandet prövas från fall till fall, huruvida sådan allmän fullmakt som nyss sagts kan anses innesluta rätt att föra talan i förfarandet. Fullmaktshavaren torde, om fullmakten befinnes giva honom rätt att föra huvudmannens talan, behandlas på samma sätt som ombud i allmänhet.

De sakkunniga

De sakkunniga föreslå i förevarande paragraf ett stadgande av samma sakliga innebörd som 12: 23 RB.

I vad mån en fullmakt, som har till huvudsakligt ändamål att meddela behörighet att företräda fullmaktsgivaren i angelägenheter av privaträttslig natur, tillika kan anses innefatta behörighet för ombudet att föra talan i förvaltningsförfarandet får prövas från fall till fall. Har någon erhållit s. k. disponentfullmakt eller allmän fullmakt att förvalta en persons egendom eller eljest vårda hans angelägenheter, torde det dock i regel ligga nära till hands att antaga, att han jämväl äger föra personens talan när det gäller mellanhavanden med det allmänna i förvaltningsärenden angående fullmaktsgivarens ekonomiska förhållanden, t. ex. lämnande av uppgifter med rättslig verkan, mottagande av delgivning av förelägganden angående en fastighet och verkställande av fastighetsägare åvilande anmälningsskyldighet. Däremot torde icke utan vidare kunna antagas, att fullmakten gäller i förvaltningsärenden rörande fullmaktsgivarens personliga förhållanden.

Sådant ombud som nu sagts bör icke få ställning såsom ombud i vanlig mening utan såsom ställföreträdare, vilket innebär, att den befullmäktigade skall behandlas enligt de regler, som gälla för part. Detta förhållande får betydelse t. ex. vid tillämpning av reglerna i 6 och 7 §§ om behörighet — den befullmäktigade kan icke avvisas — och i 10 § — den befullmäktigade äger mottaga föreläggande som avser något som parten har att personligen fullgöra.

4 KAP.

Om inlaga m. m.

1 §.

Gällande rätt

För rättegång meddelas i 33: 1 RB vissa allmänna föreskrifter dels rörande inlagor över huvud, dels ock beträffande stämningsansökan och skriftligt svaromål.

Rörande inlaga i allmänhet föreskrives, att den skall innehålla uppgift å domstolen samt å parternas namn, yrke och hemvist, d. v. s. mantalsskrivningsadress.

I en stämningsansökan skall käranden tillika uppgiva sin egen och, om den är honom bekant, även svarandens postadress samt de övriga omständigheter, som äro av betydelse för delgivning med parterna. Därjämte skola ombuds namn och postadress uppgivas. I skriftligt svaromål skall svaranden även uppgiva sin postadress och de övriga omständigheter, som äro av betydelse för delgivning med honom, samt, om han vidtalat ombud att företräda honom, ombudets namn och postadress.

Såsom gemensam föreskrift stadgas ock i 33: 1 RB att, om ändring sker i förhållande, som part sålunda uppgivit, parten utan dröjsmål skall anmäla det till rätten.

Särskilda regler finnas vidare i 42: 2 RB om stämningsansökan i tvistemål, i 45: 4 RB om stämningsansökan i brottmål, i 47: 2 RB om målsägandes stämningsansökan i brottmål, i 50: 4 RB om vadeinlaga i tvistemål, i 50: 9 RB om vadesvarandes genmäle i tvistemål, i 51: 4 RB om vadeinlaga i brottmål, i 51: 9 RB om vadesvarandes genmäle i brottmål, i 52: 3 RB om besvärslaga hos hovrätt, i 52: 8 RB om motparts förklaring i sådant besvärsmål, i 55: 4 RB om revisionsinlaga, i 55: 9 RB om revisionssvarandes genmäle, i 56: 4 RB om besvärslaga hos högsta domstolen, i 56: 9 RB om motparts förklaring i sådant besvärsmål, i 58: 5 och 12 RB om resningsansökan och ansökan om återställande av försutten tid. Beträffande samtliga nu nämnda inlagor gäller, att de skola vara egenhändigt undertecknade av parten eller hans ombud eller, såvitt angår den tilltalade i brottmål, hans försvarare. I övrigt växla kraven allt efter de särskilda behov, som skola tillgodoses.

Enligt 2 § ÄrendesL skall skriftlig ansökan vara egenhändigt underteck-

nad av sökanden eller hans ombud. Sökandens hemvist och postadress skola uppgivas.

Allmänna regler om inlagors innehåll saknas för förvaltningsförfarandets del. Det må dock erinras om att i ServiceCirk myndigheterna anmodas att i den utsträckning som finnes lämpligt tillhandahålla allmänheten enkla blanketter till ansökningar och anmälningar i sådana slag av ärenden, som förekomma i större antal. Det förutsättes även i åtskilliga författningar, att ansökan eller anmälan till myndighet skall avfattas å särskilt formulär; se t. ex. 2 § KK den 25 maj 1962, nr 394, med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt LAF, m. m. och 5 § PassK. Ej sällan innehålla författningarna uppräknningar av olika uppgifter, som skola lämnas i en ansökan. Ofta föreskrives, att sökanden skall lämna uppgift om postadress. Så stadgas t. ex. i 112 § TaxF, att skattskyldig i besvärsskrifter och övriga inlagor i taxeringsärenden skall lämna fullständig uppgift om sin postadress. Författningarna innehålla vidare ej sällan krav å egenhändigt undertecknande; se t. ex. 3 § KK den 9 september 1938 med tillämpningsföreskrifter till lag den 17 juni 1938 om avbrytande av havandeskap angående ansökan om tillstånd till avbrytande av havandeskap och 9 § SinnessjukL angående ansökan om intagande å sinnessjukhus för vård.

De krav, som i praxis ställas å en inlaga, kunna i allmänhet icke betecknas som höga. Egenhändigt undertecknande av parten eller hans ombud kräves dock som regel, då fråga är om inlagor, varigenom talan väckes, t. ex. ansökningar och besvärsinlagor.

Inkommer inlaga, som ej alls är undertecknad eller som är undertecknad med maskinskrift eller namnstämpel, torde myndigheterna i allmänhet bereda vederbörande tillfälle att själv eller genom befullmäktigat ombud underteckna inlagan; se t. ex. RÅ 1952 ref. 3 (omsättningsskattemål) och 1954 K 452 (körkortsmål). Är en inlaga icke undertecknad av någon person och framgår ej från vem den härrör, tillerkännes den ingen verkan i anhängighetsavseende; se t. ex. RÅ 1952 I 43.

Den omständigheten att inlaga ställts till fel myndighet anses vanligen icke utgöra hinder för behörig myndighet att upptaga ärendet; se t. ex. RÅ 1955 E 1 (besvär över val ställda till länsstyrelse i stället för rätteligen till Kungl. Maj:t).

De sakkunniga

Regler böra i förevarande lag lämpligen givas om parter och andras inlagor av olika slag, t. ex. ansökningar, besvärsskrifter, anmälningar, svarsskrifter i anledning av förfrågningar, motparts förklaringar och resningsansökningar. Erforderliga föreskrifter synas i huvudsak naturligen böra få sin plats i de kapitel, som avhandla den handläggning, till vilken inlagorna

höra. Stadganden om besvärslinlaga böra sålunda t. ex. återfinnas i kapitlet om besvärstalans väckande och bestämmelser om ansökan o. d. i kapitlet om ärendes anhängiggörande. Det framstår emellertid som ändamålsenligt att i lagen liksom i RB vissa bestämmelser om inlagor av gemensamt intresse samlas på ett ställe.

Man bör enligt de sakkunnigas mening i förvaltningsförfarandet icke ställa alltför stora krav å inlagas innehåll. Andra än sådana, som avse uppgifter, vilka äro outhärliga för handläggningen av förvaltningsärendet, böra icke stadgas.

Ett elementärt krav, som bör kunna ställas å en inlaga i förvaltningsförfarandet, är att inlagan angiver dens namn och postadress, från vilken inlagan härrör, samt, om ombud anlitas, jämväl dennes namn och postadress. Ha uppgifter i dessa hänseenden lämnats redan i tidigare inlaga, behöva de emellertid icke upprepas. Av en inlaga bör vidare lämpligen framgå, till vilken myndighet den är riktad. Skall parts inlaga delgivas annan, torde tillika rimligen böra krävas, att parten uppgiver dennes postadress och övriga omständigheter, som kunna vara av betydelse för delgivningen.

Andra krav än nu angivna torde icke böra ställas på inlaga i allmänhet. Uppgift om yrke och hemvist, d. v. s. mantalsskrivningsadress, synes t. ex. icke generellt böra fordras. I den mån behov föreligger av sådan uppgift på särskilt område, få regler härom givas i vederbörande specialförfattning.

I fråga om sådan inlaga, varigenom talan väckes, fordras i praxis att den skall vara egenhändigt undertecknad av parten eller hans ombud. De sakkunniga föreslå i enlighet härmed, att i förevarande paragraf en allmän föreskrift intages beträffande sådan inlaga, varigenom talan väckes, av innehåll, att den skall vara egenhändigt undertecknad av parten eller hans ombud. Övriga bestämmelser om sådana inlagors innehåll återfinnas i respektive kapitel; se 7 kap. 2 § om framställning, varigenom talan väckes, och 14 kap. 6 § om besvärslinlaga. I 10 kap. 1 § och 16 kap. 1 § finnas regler om huru myndighet skall förfara vid brist i fråga om inlagas innehåll.

2 §.

Gällande rätt

Enligt 33: 3 RB må inlaga eller annan handling till rätten inlämnas genom bud eller insändas med posten i betalt brev. Handling, som sålunda inkommer, skall anses ingiven av den som undertecknat handlingen. Handlingen skall anses inkommen, då handlingen eller avi om försändelse, i vilken handlingen finnes innesluten, avlämnats till rätten eller dess kansli.

I praxis har telegram ej godtagits såsom vadeinlaga; se NJA I 1956: 273. I sammanhanget må erinras om att rättegångsfullmakt på grund av uttrycklig föreskrift i 12: 10 RB får överbringas genom telegram. Enligt KK den

10 juli 1947 om överbringande av rättegångsfullmakt genom telegram skall därvid tillgå så, att fullmakten i huvudskrift uppvisas å någon telegrafverkets, statens järnvägars eller enskild svensk järnvägs till allmänt begagnande upplåtna telegrafanstalt. Den som på telegrafanstalten mottager telegrammet skall teckna bevis på fullmakten, att den blivit uppvisad, och på telegramblanketten, att den där gjorda avskriften ordagrant överensstämmer med huvudskriften; sistnämnda bevis skall ingå i det telegram, som avsändes. Telegrammet, som må befordras även med telefon, skall vid befordringen i föreskriven ordning kollationeras; bevis därom skall meddelas på det utskrivna telegrammet.

Enligt 1 § lagen den 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m. må ansökan, besvärslinlaga eller annan handling, som skall ingivas till stats- eller kommunalmyndighet, insändas med posten i betalt brev. Enligt 2 § samma lag skall handling, som inkommer till stats- eller kommunalmyndighet med posten, anses ingiven av den, som under-tecknat handlingen. Handlingen skall anses ingiven den dag, då handlingen eller avi om försändelse, i vilken handlingen finnes innesluten, inkom till mottagaren.

Handling kan i förvaltningsförfarandet givetvis även inlämnas genom bud (jfr ovan s. 209). I praxis har förekommit, att tjänsteansökningar, som bragts till vederbörande myndighets kännedom telegrafiskt före ansökningstidens utgång, ansetts inkomna i rätt tid, ehuru själva ansökningshandlingarna kommit myndigheten till handa först efter ansökningstidens utgång; se FT 1949 s. 157 ff. I NJA I 1959: 235 godtogs på motsvarande sätt telegrafiskt gjord ansökan om ersättning för mistad fiskerätt. Besvär genom telegram godtagas dock i regel icke; se t. ex. RÅ 1959 K 815 och Ju 176 (körkortsmål resp. mål om verkställande av straff). I förstnämnda mål var dock en ledamot skiljaktig och förklarade hinder inte föreligga mot upptagande av klagandens talan till prövning, enär telegram om anförande av besvär inkommit i rätt tid och besvären därefter fullföljts. Då besvär anförts genom telegram, som inkommit till hyresrådet inom rätt tid och som därefter kompletterats genom en av klaganden egenhändigt underskriven besvärsskrift, har hyresrådet emellertid upptagit besvären till prövning; se Svennegård, Ur hyresrådets praxis, s. 324.

I 10 § UpphK stadgas, att anbud skall avgivas antingen skriftligen i tillslutet omslag eller genom telegram, vars innehåll genast skall bekräftas genom skriftliga anbudshandlingar. Enligt KCirk den 30 juni 1960, nr 494, får, då i anbudsinfordran angivits, att anbud må avgivas med telex, även telex användas vid avgivande av anbud.

Det bör även nämnas, att i 2 § andra stycket nyssnämnda 1946 års lag anges, att vad i lag eller författning är stadgat därom, att handling skall

hava inkommit till stats- eller kommunalmyndighet före visst klockslag å dagen, skall upphöra att gälla.

Tvekan kan stundom uppkomma beträffande den tidpunkt, vid vilken en handling skall anses inkommen till en myndighet. Det står till en början klart att, om handlingen viss dag inlämnas hos myndigheten under dess expeditionstid, den skall anses inkommen denna dag, vare sig handlingen överlämnats till registratören hos myndigheten personligen eller till en expeditionsvakt eller till annan tjänsteman. Inlämnas en handling viss dag efter expeditionstidens slut, anses den icke inkommen denna dag, för såvitt icke registratören personligen (RÅ 1941 ref. 7; jfr NJA I 1953: 96) eller annan tjänsteman, som äger behörighet att företräda myndigheten, mottagit handlingen (RÅ 1957 ref. 46: Besvär, som skolat ingivas till länsstyrelse, ha på sista dagen av den för besvärs anförande stadgade tiden men efter det länsstyrelsens ämbetslokaler stängts för allmänheten överlämnats till vederbörande landskamrerare i dennes bostad. Besvären ha ansetts i rätt tid anförda). Har myndighet uppsatt särskild brevlåda utanför sina lokaler, vilken är tillgänglig för allmänheten jämväl efter expeditionstidens utgång, torde handling, som viss dag nedlagts i brevlådan före midnatt, vara att anse som inkommen den dagen. I fråga om postfack torde däremot handling, som bevisligen insorterats efter tjänstetidens utgång viss dag, inte anses inkommen den dagen.

De sakkunniga

I förevarande lag böra upptagas bestämmelser, som angiva vilka andra vägar än personligt ingivande som stå till buds för överbringande av en handling till myndighet. Bestämmelserna böra lämpligen utformas efter förebild av 33: 3 RB. Jämväl 1946 års lag om insändande av handlingar med posten bör tjäna till vägledning. Tillämpningen av nu gällande stadganden i ämnet synes ändamålsenlig utom vad gäller möjligheten att vid ingivande av handling taga teleförbindelser i anspråk. De sakkunniga föreslå därför icke andra sakliga ändringar i gällande bestämmelser än den att en handlings innehåll under vissa förutsättningar skall kunna överbringas genom telegraf eller annan fjärrskrift.

Ett tydligt behov av möjlighet att vidarebefordra en handlings innehåll genom telegraf har givit sig till känna i praxis. Ett införande av en sådan möjlighet synes icke ägnat att väcka några betänkligheter. Det må erinras om att inlaga med maskinskriven underskrift redan godtages i praxis. Med telegraf bör likställas annan fjärrskrift, såsom telex och teleprinter. De sakkunniga ha sålunda ansett sig böra föreslå det tillägget till nu gällande bestämmelser om ingivande av handling, att sådan — i stället för att ingivas personligen — skall icke blott kunna inlämnas genom bud eller insändas med posten i betalt brev utan dess innehåll skall även kunna meddelas ge-

nom telegraf eller annan fjärrskrift. De sakkunniga ha tänkt sig, att därvid lämpligen skall tillgå på i princip samma sätt och med i huvudsak samma garantier som då rättegångsfullmakt överbringas genom telegram. Erforderliga tillämpningsföreskrifter synas kunna utfärdas i administrativ ordning. Att, då handling insändes med posten, försändelsen skall vara vederbörligen frankerad synes självklart och torde ej behöva angivas i lagtexten.

Av ordningsskäl bör dock den handling, vars innehåll meddelats genom telegraf eller telex e. d., i huvudskrift översändas till myndigheten omedelbart efter det telegrammet eller meddelandet avsänts. Att så sker är särskilt angeläget när fråga är om inlaga, vilken skall vara egenhändigt undertecknad av parten eller hans ombud. De sakkunniga föreslå därför den regeln att, om en handling innehåll meddelats genom telegraf eller annan fjärrskrift, handlingen ofördröjligen skall tillställas myndigheten.

Underlåter part att på sätt föreskrivits efter telegrafering, telexskrivning e. d. tillställa myndigheten handling, kan det komma i fråga att avvisa partens talan, i den mån fråga är om inlaga, varigenom talan väckes. Någon egenhändigt undertecknad inlaga föreligger nämligen då icke. Avvisande bör dock givetvis icke beslutas, förrän parten beretts tillfälle att inkomma med inlagan men underlåtit att efterkomma myndighetens föreläggande härom. Fråga blir om en avvisningssituation likartad med den som uppkommer, då en inlaga inkommer med maskinskriven underskrift och parten icke efterkommer föreläggande att ingiva en egenhändigt undertecknad inlaga.

Har handlingens innehåll meddelats genom telegraf eller annan fjärrskrift, bör handlingen lämpligen anses inkommen till myndigheten då fjärrskriftsmeddelandet anlänt till denna. I övrigt bör handling i överensstämmelse med gällande rätt anses inkommen, då densamma eller avi om försändelse, i vilken den finnes innesluten, anlänt till myndigheten. De sakkunniga föreslå i andra stycket ett stadgande i enlighet härmed.

I den mån bestämmelserna i 1946 års lag om insändande av handlingar med posten ersätts av stadganden i en lag om förvaltningsförfarandet, böra bestämmelserna upphävas. De sakkunniga föreslå därför, att samtliga bestämmelser i 1946 års lag upphävas utom regeln i 2 § andra stycket om att vad som är stadgat om att handling skall ha inkommit före visst klockslag skall upphöra att gälla.

3 §.

Gällande rätt

Anhängiggöres i tviste- och brottmål talan vid domstol, som enligt bestämmelserna i 10 och 19 kap. RB icke är behörig att upptaga densamma, skall talan avvisas. I avvisningsbeslutet kan rätten eventuellt utpeka behörig domstol.

Vade- och besvärsinlagor till hovrätt skola enligt 50: 1, 51: 1 och 52: 1 RB ingivas till underrätten. Ingiver parten i stället av misstag inlagan till hovrätten, plägar hovrätten omgående översända densamma till underrätten. Inkommer inlagan i sådant fall för sent till underrätten, avvisas talan.

I förvaltningsförfarandet förekommer ej sällan, att part gör en framställning hos fel myndighet. Är framställningen ställd till myndigheten, lär denna i regel liksom domstol avvisa ansökningen, vilket stundom torde ske formlöst genom att partens inlaga återställs till honom och upplysning därvid eventuellt lämnas om hos vilken myndighet framställning rätteligen bör göras. Det förekommer emellertid även att myndigheten i sådant fall som det angivna vidarebefordrar framställningen till behörig myndighet. Allmänt torde iakttagas att, om inlaga inkommer till myndighet, som är överordnad den myndighet, till vilken inlagan rätteligen bort ingivas, inlagan vidarebefordras av den överordnade myndigheten till den behöriga lägre myndigheten.

Kungl. Maj:t har den 26 september 1921 beslutat, att till Kungl. Maj:t ställd framställning i ärende, vars avgörande tillkommer underordnad myndighet, må utan föregående anmälan för Kungl. Maj:t överlämnas till sådan myndighet.

Besvär till kammarrätten skola enligt 96 § TaxF ingivas eller insändas till kansliet hos den prövningsnämnd, som meddelat det överklagade beslutet. Den omständigheten att besvären ingivits eller insänts direkt till kammarrätten må dock ej utgöra hinder för målets prövning; kammarrätten har att i sådant fall omedelbart översända handlingarna till prövningsnämndens kansli. Regler med motsvarande innehåll återfinnas även t. ex. i 86 § UppbF och 30 § NöjesskF, och grundsatsen iakttages av kammarrätten även i andra mål; se angående socialhjälpsmålen JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 329 ff.

De sakkunniga

Ju mera förvaltningsverksamheten vidgas och ju flera myndigheter som tillkomma, desto svårare blir det mången gång för den enskilde att finna ut, till vilka myndigheter han skall vända sig i olika angelägenheter. Mot bakgrund härav framstår det som naturligt, att myndigheterna i möjligaste mån vägleda den enskilde och stå till tjänst med upplysningar, då denne är villrådig och förfrågar sig. Det kan dock givetvis icke generellt begäras av myndighet, att den skall lämna vägledning på andra områden än dem, som falla inom eller gränsa till dess eget verksamhetsområde. Man kan t. ex. icke begära, att en häradsskrivare skall lämna anvisning om vart den skall vända sig, som önskar erhålla ett statligt bostättningslån eller fridlysning av ett naturminnesmärke. Då i 2 kap. 15 § stadgats om myndighets upplysnings-

skyldighet har ock begränsning skett till myndighetens verksamhetsområde.

Det är emellertid långt ifrån alltid som den enskilde skaffar sig full säkerhet om vilken myndighet som är behörig att upptaga hans sak, innan han ingiver handlingar rörande denna. Det förekommer därför ej sällan, att en myndighet får mottaga handlingar rörande saker, som ankomma på annan myndighets prövning. Även i sådana fall ter det sig naturligt, att myndigheten lämnar den enskilde vägledning och bistånd. Är det uppenbart, till vilken myndighet handlingarna i stället bort ingivas, hjälpes parten enklast till rätta genom att handlingarna vidarebefordras till denna myndighet. Såsom särskilt naturligt framstår detta tillvägagångssätt, då den enskilde ingivit handlingarna till myndighet, som befinner sig i samma instanskedja som den behöriga myndigheten. Även i andra fall, där handlingarna angå en sak, med vilken myndigheten är förtrogen, ter det sig naturligt att myndigheten ger den enskilde den servicen att den vidarebefordrar handlingarna till rätt myndighet. Då handlingar på sätt nu angivits översändas till rätt myndighet, bör underrättelse samtidigt lämnas den enskilde om översändandet. Saknar myndighet kännedom om vilken annan myndighet, som är behörig att handlägga viss sak, beträffande vilken en inlaga eller annan handling felaktigt inkommit till myndigheten, synes normalt icke kunna begäras av myndigheten att den utreder till vilken myndighet handlingen rätteligen bort ingivas och vidarebefordrar handlingen dit. Man kan ej heller helt bortse från risken att möjligheten att få en handling vidarebefordrad till rätt myndighet missbrukas, när det är bekvämare att ingiva handlingen hos t. ex. en ortsmyndighet än hos behörig myndighet. Beträffande självdeklarationer har noga angivits i TaxF, hos vilka myndigheter de få ingivas. Stora arbetstekniska problem skulle kunna uppstå, om även andra myndigheter vore skyldiga att mottaga och vidarebefordra självdeklarationer. Då särskilda skäl därtill föranleda, bör en myndighet därför äga återställa eller vägra mottaga en fellingiven handling i stället för att taga hand om den och vidarebefordra den till rätt myndighet. Skulle på något område särskild risk föreligga att allmänheten missbrukar myndighets service i fråga om vidarebefordran av handlingar, får spørgsmålet tagas upp till särskild behandling i vederbörande specialförfattning.

Att det skall ingå i myndighets serviceåligganden att icke blott giva upplysningar och anvisningar inom sitt verksamhetsområde om var en sak skall anhängiggöras utan även vidarebefordra fellingivna handlingar kan icke utläsas ur föreskrifterna i 2 kap. 15 § lagförslaget. Särskilda föreskrifter böra därför meddelas härom. Därvid synes böra stadgas att, om i ärende inlaga eller annan handling inkommer till myndighet, ehuru den skolat ingivas till annan myndighet, förstnämnda myndighet, där ej särskilda skäl föranleda annat, utan dröjsmål skall översända handlingen till rätt myndighet och därom underrätta parten.

I 2 § andra stycket har angivits, när en handling skall anses inkommen

till en myndighet. För en vidarebefordrad handlings del blir innebörden av föreskrifterna i fråga, att handlingen icke skall anses ha inkommit till den behöriga myndigheten förrän den anlänt dit. Är särskild tid bestämd, inom vilken viss handling skall ha inkommit till en myndighet, och anländer handlingen efter vidarebefordran från annan myndighet, dit den felaktigt ingivits, först efter denna tids utgång, måste den därför i princip anses för sent inkommen. Äro särskilda påföljder förknippade med tidens försittande, böra de i enlighet härmed inträda. Häremot synes normalt intet kunna erinras. Har till handlingens för sena ankomst bidragit att den myndighet, dit handlingen felaktigt ingivits, underlåtit att med erforderlig snabbhet vidarebefordra handlingen, torde nämnda förhållande dock ofta kunna tillmätas betydelse såsom giltig ursäkt för fatalitetidens försittande. Är fråga om frist, som myndigheten själv utsatt, torde myndigheten därför såsom anges i 6 kap. 2 § lagförslaget böra underlåta att tillämpa påföljden eller att eljest lägga den enskilde förseningen till last. Gäller det en författningsbestämd frist, böra utsikter föreligga att erhålla den försuttna fristen återställd genom det särskilda rättsmedlet återställande av försutten tid eller att på annat liknande sätt komma till rätta med situationen. De sakkunniga kunna härvidlag hänvisa till vad som anföres vid behandlingen av 18 kap. 3 § lagförslaget.

I vissa fall kan ett misstag i fråga om var handling skall ingivas ligga så nära till hands att särskilda föreskrifter lämpligen böra meddelas om de åtgärder, som böra vidtagas, då ett sådant misstag inträffar, och om misstagets rättsföljder. I 14 kap. 5 § lagförslaget har en specialregel upptagits om följden av felaktigt ingivande av besvärslinlaga till beslutsmyndighet eller besvärsmyndighet. I övrigt torde det böra ankomma på speciallagstiftning att i mån av behov meddela sådana föreskrifter.

4 §.

Gällande rätt

Det förutsättes men är icke uttryckligen stadgat att inlagor och liknande handlingar i rättegång skola vara avfattade på svenska språket. Stadgan-
dena i 5 kap. RB om tolk vid förhandling i rättegång redovisas nedan (s. 371).

Även för förvaltningsförfarandet gäller naturligen, att svenska språket skall användas. Inlagor och andra handlingar anses sålunda böra vara avfattade på svenska språket. I 7 § KK den 2 december 1960 med tillämpningsbestämmelser till varumärkeslagen och kollektivmärkeslagen stadgas t. ex. bl. a. att ansökan i varumärkesärende skall vara avfattad på svenska språket, därest icke registreringsmyndigheten för särskilt fall medgiver annat. I den mån en handling inkommer till myndighet avfattad på annat språk

och hos myndigheten finnes någon som kan förstå detta, torde hinder dock inte anses möta mot att handlingen godtages i befintligt skick. Enklare handlingar avfattade på engelska och tyska torde t. ex. i enlighet härmed ofta accepteras. Finnes icke någon hos myndigheten, som är i stånd att förstå på främmande språk avfattad handling, får myndigheten anses äga anmoda den som ingivit handlingen att tillhandahålla en översättning, vid äventyr att ärendet eljest icke prövas. Myndighet åvilande undersökningsplikt kan emellertid i vissa fall tänkas medföra skyldighet för myndigheten att ex officio utan kostnad för part låta översätta handlingen.

De sakkunniga

På grund av att den svenska arbetsmarknaden under senare tid i betydande omfattning tillförts utländsk arbetskraft, inträffar det ej sällan, att myndighet får att göra med person, vilken ej behärskar svenska språket. Över huvud taget medför den ökade rörligheten på den internationella arbetsmarknaden och de vidgade internationella kontakterna i övrigt, att man måste räkna med att som parter i svenska förvaltningsärenden uppträda personer, vilka sakna erforderliga kunskaper i svenska språket och avfatta sina inlagor och övriga handlingar på sitt modersmål. De sakkunniga anse därför behov föreligga av regler, vilka angiva, hur myndighet skall förfara, då inlaga eller annan handling inkommer, vilken är avfattad på annat språk än det svenska.

Såsom huvudregel bör gälla, att i inlagor och andra handlingar till myndighet svenska språket skall användas. Denna huvudregel är så självklar att den icke behöver komma till direkt uttryck. Å andra sidan bör icke en talan avvisas å den rent formella grunden att inlagan är avfattad på annat språk än det svenska. Finnes hos myndigheten tjänsteman, som behärskar språket och förstår handlingens innehåll, bör denna kunna godtagas i befintligt skick. Skriftlig översättning lär regelbundet ej erfordras av handling avfattad på danska eller norska språket. I finstalande trakter torde översättning ej heller fordras av på finska språket avfattad handling. Översättning torde ofta även kunna undvaras i fråga om andra språk i enkla fall, i synnerhet då den tjänsteman, som behärskar det främmande språket, tillika är den som har att besluta i ärendet.

Förfogar icke myndigheten över någon, som kan klargöra en på främmande språk avfattad handlingens innehåll, bör myndigheten äga påfordra att parten låter översätta handlingen till svenska. Efterkommes icke sådan anmodan, bör partens talan kunna avvisas. Kräva allmänna intressen, att myndigheten är verksam för ett ärendes utredning, kan myndigheten dock icke låta det bero på parten huruvida en handling, som är av betydelse för utredningen, skall bli tillgänglig på svenska eller ej. Myndigheten måste i sådant fall, även om den ej själv förfogar över någon, som kan översätta

handlingen, i sista hand föranstalta om dess översättande på det allmännas bekostnad.

De sakkunniga återkomma nedan till frågan om tolk vid muntlig handläggning (s. 372).

5 §.

Gällande rätt

Enligt 33: 2 RB åligger det part att, då från honom inkommen inlaga eller annan handling skall delgivas, vid handlingen foga styrkt avskrift därav. Skall delgivning ske genom rättens försorg och erfordras för delgivningen flera avskrifter, är parten skyldig att tillhandahålla dem. Tillhandahåller part ej avskrift, må rätten på partens bekostnad ombesörja handlingens avskrivande.

I förvaltningsrättslig lagstiftning förekommer ej sällan föreskrift om att en ansökan eller annan handling skall ingivas i två eller flera exemplar; se t. ex. 14 § KK den 25 augusti 1955 med vissa tillämpningsföreskrifter till NvL och 1 § KK den 11 oktober 1963 med tillämpningsbestämmelser till namnlagen. Sådan föreskrift är ofta betingad av interna arbetstekniska skäl, t. ex. att ett exemplar skall tillföras ett särskilt register eller eljest arkiveras för sig eller att flera myndigheter skola handlägga saken ur olika synpunkter. Endast sällan har föreskriften sin grund däri, att handlingen skall delgivas med annan; se dock t. ex. 46 § 2 mom. ValL.

De bestämmelser i specialförfattningarna, som föreskriva, att en handling skall delgivas annan, äro i regel utformade så att de giva intryck av att handlingen skall delgivas i original; se t. ex. 23 § NvL och 39 § SochjL. Myndighet anses emellertid ej sällan i sådana fall böra delgiva handlingen i avskrift; se JO:s uttalande i ämbetsberättelsen 1939 s. 190, återgivet nedan s. 239. Då avskrift ej finnes bifogad handlingen, har myndigheten tydligen att ex officio låta göra en sådan.

I praxis förekommer understundom, att part av myndighet ålägges ingiva inlaga eller annan handling i flera exemplar, t. o. m. flera originalexemplar, för att delgivning skall kunna äga rum med motpart utan att myndigheten avhänder sig samtliga exemplar av handlingarna. Sålunda skall taxeringsintendent alltid avgiva besvärs- och förklaringssskrift i två exemplar, av vilka det ena delgives den skattskyldige. Skattskyldig däremot behöver ingiva sina handlingar i blott ett exemplar, enär delgivning med taxeringsintendent lämpligast sker genom överlämnande av akten i ärendet, sedan den skattskyldiges inlaga infogats i denna.

Är part enligt föreskrift i författning skyldig att ingiva en handling i flera exemplar men underlåter han att fullgöra denna sin skyldighet, torde

myndigheten i regel äga ombesörja avskrift på partens bekostnad, d. v. s. mot lösen enligt 3 § ExplF. Uttryckligt stadgande härom finnes för inskrivningsärendenas del i 7 § InskrL.

De sakkunniga

Enligt 8 kap. 5 § lagförslaget skall handling, som annorledes än genom viss part tillföres ett ärende och kan vara av betydelse för dess avgörande, delgivas parten. Delgivning av en handling skall enligt 5 kap. 2 § lagförslaget verkställas genom att handlingen i huvudskrift eller styrkt avskrift överbringas till den, med vilken delgivningen skall ske. Såsom närmare utvecklas vid behandlingen av 5 kap. 2 § (s. 239) bör en handling normalt överbringas icke i original utan i avskrift.

Det synes rimligt att av part, som inger en handling, vilken skall delgivas annan part, begära att han tillhandahåller för delgivningen erforderlig avskrift. Sådant krav synes böra kunna ställas på part även då en av honom ingiven handling skall delgivas annan än part, exempelvis myndighet.

Har part icke bifogat avskrifter i det antal, som erfordras för handlingens delgivning, bör myndigheten göra honom uppmärksam på bristen och anmoda honom att avhjälpa densamma. Efterkommes ej myndighetens anmodan, bör denna äga ombesörja handlingens mångfaldigande på partens bekostnad.

Stundom kan det för myndighetens interna verksamhet, t. ex. vid ärendes föredragning, vara av värde att ha tillgång till avskrifter av en handling. Det bör då emellertid ej utan uttryckligt stöd i författning rimligen kunna begäras av part att han tillhandahåller de avskrifter, av vilka myndigheten anser sig äga behov. Parts skyldighet att ingiva avskrift av handling bör lämpligen — betraktad med utgångspunkt från förfarandets behov — ej sträcka sig längre än till fall, då en handlingens delgivning med någon ingår som ett normalt och naturligt led i handläggningen.

Då tvekan kan råda om huruvida en handling skall delgivas eller ej och därmed även om huruvida part skall tillhandahålla en avskrift, bör myndigheten i mån av behov hellre verkställa avskrift på egen än på parts bekostnad. En liberal tillämpning torde över huvud taget vara att rekommendera med avseende å den föreslagna befogenheten för myndighet att påfordra ingivande av avskrift.

Under hänvisning till det ovan anförda föreslå de sakkunniga ett stadgande av innehåll att, om part icke ingivit inlaga eller annan handling till myndighet i det antal exemplar, som erfordras vid ärendets handläggning, myndigheten må ombesörja handlingens mångfaldigande på partens bekostnad.

5 KAP.

Om delgivning

Inledning

Regler erfordras i förvaltningsförfarandet dels om huruvida och i vad mån utredningsmaterial, beslut m. m. skall bringas till parter och andras kännedom, dels ock om huru därvid skall tillgå. I förstnämnda avseende behöfliga bestämmelser meddelas lämpligen i anslutning till de stadganden, med vilka de funktionellt sammanhånga. Sålunda föreslås t. ex. i 8 kap. 5 § föreskrifter om skyldighet för myndighet att giva part utredningsmaterial till känna och i 11 kap. 8 § stadganden om besluts tillkännagivande. Att kallelser, meddelanden och förelägganden skola givas vederbörande till känna har däremot ansetts så självklart att särskilda regler därom ej föreslagits. Det kan förutsättas att — även efter genomförandet av en lag om förvaltningsförfarandet — jämväl i specialförfattningar komma att finnas föreskrifter om skyldighet för myndighet att bringa visst material till parter och andras kännedom.

Vad härefter gäller tillvägagångssättet, då något skall bringas till någons kännedom, stå i princip två vägar till buds: en skriftlig handling kan ställas till vederbörandes förfogande eller materialet kan redovisas muntligen för honom. Utrymmet för sistnämnda tillvägagångssätt är mycket begränsat i förvaltningsförfarandet; det föreslås i 11 kap. 8 § kunna komma till användning endast i fråga om beslut under förfarandet. Det är följaktligen det förstnämnda tillvägagångssättet som i främsta rummet bör uppmärksammas. Man står här inför spörsmål, som med fördel kunna göras till föremål för en gemensam reglering avseende alla de olika situationer i förvaltningsförfarandet, där fråga uppkommer om att bringa något till någons kännedom genom en handling. De olika tekniska åtgärder, vilka kunna ifrågakomma, då det gäller att ställa en handling till någons förfogande, ha sammanfattande benämnts delgivning. Ordet delgivning användes sålunda endast i denna mera inskränkta tekniska bemärkelse men icke för att mera allmänt beteckna att något bringas till någons kännedom.

1 §.

Gällande rätt

Delgivning i rättegång skall enligt 33:4 RB ske genom rättens försorg. Begär part att få ombesörja delgivning, må det anförtros honom, om rät-

ten finner det kunna ske utan olägenhet. Delgivning av tredskodom skall emellertid med vissa undantag ske genom rättens försorg, allenast om parten begär det. Har åklagare själv utfärdat stämning, skall delgivning därav ske genom hans försorg. Åklagare äger ock ombesörja delgivning av kallelse eller föreläggande, som utfärdats av honom. Under förundersökning i brottmål ombesörjes delgivning av kallelse eller beslut av den som utfärdat kallelsen eller meddelat beslutet.

Part är enligt 33: 26 RB ej skyldig att utgiva kostnad för delgivning genom rättens försorg, om ej annat är stadgat.

Delgivning i förvaltningsförfarandet verkställas så gott som undantagslöst genom vederbörande myndighets försorg. Ett betydelsefullt undantag återfinnes i 215 § UL, varest stadgas att, om besvärstid skall räknas från erhållen del av överexekutors beslut, beslutet skall genom den vinnandes försorg delgivas vederparten. Ytterligare exempel på föreskrift om partsdelgivning utgör 46 § 2 mom. ValL. Några principella hinder kunna ej anses föreligga mot att myndighet, då part det begär, överlåter delgivningbestyret å honom.

Delgivning i förvaltningsförfarandet sker regelmässigt utan kostnad för enskild.

De sakkunniga

Vad gäller ansvaret för delgivnings verkställande står klart att detta i första hand bör vila å vederbörande myndighet. Liksom i rättegång torde emellertid möjlighet böra finnas för part att få ombesörja delgivning, om han det begär och det finnes kunna ske utan olägenhet.

Delgivning genom part torde kunna bli aktuell bl. a. i ärende, i vilket myndighet uppträder såsom part. Det kan i sådana ärenden mången gång te sig ändamålsenligt att myndigheten-parten liksom åklagare i brottmål ombesörjer delgivning i stället för den myndighet, hos vilken ärendet är anhängigt.

Delgivning genom enskild part kan tänkas förekomma i ärenden, där två enskilda parter stå mot varandra på samma sätt som i rättegång. Sådan delgivning torde bli aktuell oftare i fråga om inlagor o. d. än i fråga om handling innefattande beslut. Ett praktiskt fall av delgivning av beslutshandling genom part föreligger dock då part — till förebyggande av osäkerhet om tiden för lagakraftvinnande av ett gynnande beslut t. ex. om byggnadslov — själv vill ombesörja delgivning av beslutshandlingen med dem som äro besvärberättigade.

Det bör ankomma på myndigheten att avgöra, om parts begäran att själv få ombesörja delgivning lämpligen bör bifallas. Liksom vid delgivning genom part i rättegång bör tillgå så, att myndigheten förelägger parten viss

tid, inom vilken bevis om delgivningen sist skall ha inkommit till myndigheten. Inkommer icke bevis inom föreskriven tid, bör det åligga myndigheten att själv utan dröjsmål ombesörja delgivningen.

Av det förhållandet att delgivningsbesväret lagts å myndigheten följer även att eventuella kostnader för myndighets befattning med delgivning skola bäras av det allmänna.

2 §.

Gällande rätt

Delgivning i rättegång av handling skall, om ej annat stadgas, enligt 33: 6 första stycket RB verkställas genom att handlingen i huvudskrift eller styrkt avskrift överlämnas till den som sökes för delgivning. Det förutsättes, att den som verkställer delgivningen skall uppsöka den med vilken delgivning skall ske och att han skall utfärda intyg om den verkställda delgivningen liksom ock att mottagaren skall teckna ett skriftligt erkännande därom. Vägrar den som sökes för delgivning att mottaga handlingen, skall enligt nämnda lagrum delgivning dock anses ha verkställts.

Enligt 33: 7 RB må delgivning ej ske, där gudstjänst pågår eller sammankomst för gemensam andaktsutövning eljest äger rum.

Är fråga om delgivning med dödsbo eller konkursbo eller med bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning, skall delgivning enligt 33: 17 RB ske med någon, som äger företräda boet, samfundet eller inrättningen. Äro flera gemensamt behöriga därtill, må delgivning ske med någon av dem, med delägare i dödsbo dock endast om han sitter i boet. Har delgivning skett med delägare i dödsbo, åligger det honom att utan dröjsmål underrätta övriga delägare om delgivningen. Delägare i dödsbo, som sitter i boet, äger mottaga delgivning, ehuru boet ej står under delägarnas förvaltning; han svarar för att handlingen utan dröjsmål överlämnas till någon, som äger företräda boet. Är ej någon behörig att företräda samfund, med vilket delgivning skall ske, men finnes någon, som äger sammankalla dem, vilka hava att besluta i samfundets angelägenheter, skall delgivning ske med honom.

Delgivning med kommun eller annan sådan menighet skall enligt 33: 18 RB ske med den, på vilket det ankommer att sammankalla dem som hava att för menigheten besluta rörande talans utförande; med landsting må delgivning ock ske genom att handlingen överlämnas till länsstyrelsen. I 30 § andra stycket d) KL föreskrives, att kommunens styrelse har att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden, där detta icke på grund av lag eller fullmäktiges beslut ankommer på annan. Motsvarande bestämmelser finnas i övriga kommunallagar. Delgivning med kommun kan sålunda i regel med laga verkan ske med dess styrelses ordförande. Med härad eller tingslag skall delgivning enligt 33: 19

andra stycket RB ske genom att handlingen uppläses i kyrkorna i de församlingar, som höra till häradet eller tingslaget, samt anslås å en för allmänheten tillgänglig plats i rättens kansli.

Med kronan skall enligt 33: 19 första stycket RB delgivning ske genom att handlingen överlämnas till länsstyrelsen i det län, där domstolen är, eller ock, om kronans talan i målet skall bevakas av annan myndighet, till denna. Riksbanken är enligt NJA I 1959: 385 att betrakta såsom ett från kronan skilt rättssubjekt, som närmast bör hänföras till sådan inrättning som avses i 33: 17 RB. Delgivning med riksbanken anses alltså med laga verkan kunna ske allenast med den som äger företräda riksbanken. Vad som gäller i fråga om delgivning med riksbanken får antagas även äga tillämpning beträffande delgivning med riksdagen och dess övriga verk. De sakkunniga återkomma nedan (s. 250) till föreskrifterna i 33: 16 RB om delgivning med delägare i byalag, gruva och gemensamhetsfiske.

Har någon hos nedre justitierevisionen skriftligen anmält ombud, som äger för honom mottaga stämning eller annan handling, må enligt 33: 20 RB i den omfattning anmälan avser delgivning ske med ombudet. Anmälan må göras endast av den som, då anmälan sker, äger hemvist inom riket och skall avse viss tid ej överstigande tre år. Såsom ombud må endast den anmälas, som äger hemvist inom riket. Vid anmälan skall ombudets postadress uppgivas. Sker ändring däri, skall anmälan därom göras. Möjligheten att hos nedre justitierevisionen anmäla ombud utnyttjas endast i obetydlig omfattning. Enligt vad besvärssakkunniga inhämtat finnas genomsnittligt blott 10—15 gällande anmälningar antecknade.

Har part hos rätten uppgivit ombud i målet, bör delgivning, som ombudet äger behörighet att mottaga, enligt 33: 21 RB ske med ombudet.

Har part, som saknar hemvist inom riket, ej hos rätten uppgivit ombud, som äger att för parten mottaga delgivning i målet, skall rätten enligt 33: 22 RB förelägga honom, då han första gången för talan, att för sig ställa sådant ombud och göra anmälan därom hos rätten. Underlåter han det, må delgivning med honom ske genom att handlingen med posten sändes till honom under hans senaste kända adress.

Såsom framgår av redogörelsen ovan, avhandla RB:s bestämmelser om delgivning uteslutande sådana typer av kvalificerad delgivning som kännetecknas av att det uppdrages åt viss person att bevisligen överlämna den handling, som skall delgivas, vederbörande i handom. Sådan delgivning äger även rum i förvaltningsförfarandet, t. ex. genom polismyndighet, ~~men~~ kommer mera sällan till användning. Man får här i stället vanligen nöja sig med mindre tillförlitliga och ej så effektiva slag av delgivning. Förhållandena äro t. ex. ofta sådana att särskilt bevis om delgivningen ej erfordras. Delgivningen kan då ske på det enkla sättet att handlingen över-sändes med posten eller bud som vanligt brev.

Särskilda regler om vem som är behörig mottaga delgivning för juridiska personer saknas för förvaltningsförfarandet. Av lagstiftning, föreningsstadgar m. m. framgår dock i regel vem som är behörig att för den juridiska personen föra talan och följaktligen även mottaga delgivning. Att de regler i RB, som utvidga behörigheten att mottaga delgivning utöver den egentliga ställföreträdarkretsen, i viss omfattning tillämpas analogivis i förvaltningsförfarandet torde kunna antagas.

I KBr den 5 januari 1808 meddelas vissa föreskrifter om delgivning med bl. a. menigheter genom kyrkokungörande (se s. 251).

Har någon uppgivit ombud i ett ärende, kan delgivning ske med ombudet. Utkvitteras en rekommenderad postförsändelse av någon med stöd av en s. k. postfullmakt, anses behörig delgivning jämväl ha skett; se t. ex. RÅ 1947 Fi 799 och 1957 Fi 139. Här må även erinras om RÅ 1960 ref. 46, där regeringsrätten ansåg byggnadsnämnd ha erhållit behörig del av länsstyrelses utslag den dag då nämndens sekreterare å mottagningsbevis tecknat erkännande om mottagandet av rekommenderad försändelse, innehållande utslaget. Däremot anses delgivning ej ha ägt rum då någon utan stöd av fullmakt kvitterat sådan försändelse; se t. ex. RÅ 1952 Fi 1371, återgivet i Svensk Skattetidning »Regeringsrättsutslag 1952» s. 87. I RÅ 1954 ref. 50 hade kammarrättens utslag, som i rekommenderat brev med mottagningsbevis med allmänna posten tillsänts skattskyldig, mot kvitto utlämnats till dennes hustru, vilken enligt mottagningsbeviset var adressatens befullmäktigade ombud. Behörig delgivning ansågs icke ha skett vid utkvitteringen, sannolikt därför att det ej ansetts tillförlitligen styrkt, att hustrun verkligen haft fullmakt.

De sakkunniga

Vid betraktande av de anspråk, som kunna ställas å delgivningssystemet i å ena sidan rättegång och liknande förfaranden och å andra sidan förvaltningsförfarandet i allmänhet, framträda vissa olikheter. Främst märkes, att samma krav på delgivningens tillförlitlighet och effektivitet icke behöva ställas i förvaltningsförfarandet i allmänhet som i rättegång. Tillgång erfordras visserligen stundom till samma kvalificerade delgivningsformer som de, vilka stadgas i RB, men för normalfallen kan man nöja sig med andra enklare delgivningsformer. I en lag om förvaltningsförfarandet synes handlings översändande i vanligt tjänstebrev med posten böra intaga central ställning bland delgivningsformerna. Vidare märkes, att frågan om delgivning med obestämda personkretsar icke blivit föremål för reglering i RB men kräver sin lösning för förvaltningsförfarandets del.

Skilda utgångspunkter gälla sålunda i betydelsefulla avseenden för sådan delgivning, med vilken RB har att befatta sig, och för delgivning i förvaltningsförfarandet. Dessa olikheter måste sätta sin prägel på lagstiftningen.

Det låter sig följaktligen icke göra att lösa frågan om delgivning i förvaltningsförfarandet enbart genom hänvisning till 33 kap. RB. På de punkter, där det är möjligt med hänvisning, t. ex. i fråga om kvalificerad delgivning genom postverket eller polismyndighet, torde denna metod dock lämpligen böra komma till användning.

Beträffande vissa delgivningsbestämmelser i RB vore hänvisning visserligen i och för sig möjlig men synes ej lämplig, då bestämmelserna enligt besvärssakkunnigas mening erhållit en ej fullt ändamålsenlig utformning. Hit höra t. ex. föreskrifterna om delgivning med kronan. De sakkunniga ha i sådana fall ansett sig böra föreslå bestämmelser innefattande avvikelser från motsvarande föreskrifter i RB. I den mån de sakkunnigas förslag godtagas, kan ifrågasättas, om ej nämnda föreskrifter i RB böra ändras. Genomföres sådan ändring, återkommer möjligheten att hänvisa till RB.

Huvudregeln i fråga om delgivning i förvaltningsförfarandet bör, såsom framgått av vad ovan anförts, vara att delgivning av handling skall verkställas genom att handlingen i huvudskrift eller styrkt avskrift överbringas till den, med vilken delgivningen skall ske. Överbringande bör kunna ske medelst vanlig postförsändelse e. d. eller genom mera kvalificerat förfarande under medverkan av postverket, polismyndighet, stämningsman eller annan. Bestämmelser om när det ena eller andra sättet skall tillgripas föreslås i 3 och 4 §§. Icke i alla fall är det emellertid möjligt att verkställa delgivning genom att handlingen överbringas. De sakkunniga föreslå därför i det följande vissa andra sätt för delgivning: tillgänglighållande (5 §) och anslag (6 och 7 §§).

Saknar den, med vilken delgivning skall ske, förmåga att själv uppträda inför myndigheten — se 3 kap. 3 och 4 §§ lagförslaget — följer naturligen härav att handlingen skall överbringas icke till honom själv utan till hans ställföreträdare. Beträffande spörsmålet om vem eller vilka som äro behöriga att företräda en juridisk person kunna de sakkunniga hänvisa till vad de ovan anfört vid behandlingen av processbehörigheten (s. 199). Bestämmelsen i 2 § första stycket har utformats i enlighet med vad nu sagts.

Beträffande delgivning med dödsbo bör gälla detsamma som om delgivning med juridiska personer i allmänhet, vilket innebär att, såvida dödsboet ej är avträtt till förvaltning av boutredningsman, då denne enligt 19: 12 ÄB är behörig ställföreträdare, handlingen skall överbringas till samtliga dödsbodelägare (se 18: 1 ÄB) eller anslås; se nedan (s. 258). De sakkunniga ha icke funnit tillräckliga skäl att för förvaltningsförfarandets del föreslå motsvarighet till de specialbestämmelser om delgivning med dödsbo som återfinnas i 33: 17 RB.

Av 3 kap. 10 § lagförslaget följer, att den som erhållit fullmakt att föra parts talan äger behörighet att mottaga delgivning å partens vägnar i ärendet, såvitt fråga icke är om föreläggande för part att personligen full-

göra något; jfr 3 kap. 5 § lagförslaget. I den mån part valt att föra talan genom ombud, får det antagas överensstämma med hans önskemål att ombudet mottager delgivning i ärendet. Delgivningen bör under sådana förhållanden ske med ombudet och icke med parten personligen, dock att såsom anförts vid behandlingen av 3 kap. 10 § (s. 215) delgivning av expedition innefattande slutligt beslut lämpligen ej bör ske med ombud, vars fullmakt ej ger honom rätt att fullfölja fullmaktsgivarens talan.

Något behov att för förvaltningsförfarandets del stadga motsvarighet till 33:20 RB om hos nedre justitierevisionen anmält ombud torde icke vara för handen.

Veterligen har ej heller något behov av sådana befogenheter, som stadgas i 33:22 RB, att förelägga part, som ej har hemvist i riket, att ställa ombud för sig, yppats i förvaltningsförfarandet. Reglerna om anslagsdelgivning i 6 och 7 §§ torde vara tillfyllest. De sakkunniga föreslå därför icke någon motsvarighet till 33:22 RB för förvaltningsförfarandets del.

Har särskild myndighet utsetts att bevaka statens talan på ett visst förvaltningsområde, är denna myndighet behörig ställföreträdare för staten i förvaltningsärenden, som uppkomma på området, och vid delgivning med staten bör handlingen överbringas till myndigheten. Liksom i rättegång torde emellertid såsom en allmän reservmöjlighet delgivning med staten med laga verkan alltid böra kunna ske genom att handlingen överlämnas till länsstyrelsen i det län, där den myndighet är, hos vilken ärendet är anhängigt.

Något praktiskt behov att i delgivningshänseende göra skillnad mellan sådana statliga verk som lyda under riksdagen och verk som höra under Kungl. Maj:t torde icke kunna påvisas. Även vid delgivning med riksdagen och dess verk bör reservmöjligheten att överbringa handlingen till vederbörande länsstyrelse stå till buds. De sakkunniga föreslå med hänsyn härtill att nu berörda bestämmelser göras tillämpliga icke på delgivning med kronan utan på delgivning med staten, vilket begrepp innefattar även riksdagen och dess verk.

Delgivning med kommun eller annan menighet bör ske enligt den allmänna regeln i första stycket genom att handlingen överbringas till behörig ställföreträdare, i praktiken ordföranden i kommunens styrelse. Det må erinras om att det för häradsallmänning i regel finnes en allmänningsstyrelse, som är behörig att för menigheten besluta om talans utförande i ärenden rörande allmänningen, och att det för tingslag finnes en styrelse för de tingshusbyggnadsskyldige, vilken äger talebefogenhet i ärende rörande tingshusbyggnadsskyldigheten. Även delgivning med härad och tingslag torde därför utan olägenhet kunna ske enligt den allmänna regeln (se dock vidare nedan s. 258).

Kommunal myndighet föreslås i 12 kap. 4 § kunna överklaga beslut, varigenom dess beslut ändrats; se vidare nedan s. 540. Myndigheten företräder i sådant fall icke kommunen; den kan t. o. m. ibland råka i motpartsställning i förhållande till denna. Ej heller kan myndigheten anses företräda staten. Mot bakgrund av det sagda framstår det som mest naturligt att i angivna lägen betrakta den som ett subjekt med speciell offentligrättslig partsbehörighet, närmast såsom sådan inrättning som omförmäles i 33:17 RB. Delgivning med myndigheten skall då enligt huvudregeln ske med någon, som äger företräda densamma, vanligtvis dess ordförande.

Det kan tänkas förekomma, att en menighet eller ett samfund saknar särskild ställföreträdare. Så är t. ex. stundom fallet i fråga om vissa samfälligheter. Finnes då någon som äger sammankalla dem, vilka hava att besluta i menighetens eller samfundets angelägenheter, bör delgivning kunna ske genom att handlingen överbringas till denne. Ett särskilt stadgande härom har upptagits i förevarande paragrafs tredje stycke.

De sakkunniga återkomma nedan (s. 258) till spørgsmålet om delgivning med juridisk person, som bildas av en större grupp personer men för vilken ej ens finnes någon sammankallande medlem.

Delgivningens primära syfte av kunskapsmeddelelse kräver icke, att vederbörande behåller delgiven handling längre tid än som behövs för vinnande av kännedom om handlingens innehåll. Originalhandlingar, som delgivas, måste givetvis återställas efter erhållen del. Ur allmän förfarandesynpunkt framstår det emellertid som otillfredsställande, om part blott får tillfälle att taga del av en handling under en kortare tid och icke äger tillgång till densamma under ärendets fortsatta handläggning. Såvida icke sekretesskäl eller andra särskilda skäl lägga hinder i vägen, synes därför delgivningen böra ordnas så att den delgivne får behålla handlingen i fråga. Bestämmelsen i 4 kap. 5 § lagförslaget om parts skyldighet att ingiva inlagor och andra handlingar i mer än ett exemplar har utformats med tanke härpå. Med de metoder för mångfaldigande, som numera regelmässigt stå myndigheterna till buds, torde några större svårigheter icke möta att åstadkomma för delgivning erforderliga avskrifter. De sakkunniga återkomma nedan vid behandlingen av 5 § till spørgsmålet hur delgivning skall tillgå då fråga är om handlingar, som äro av mycket vidlyftig beskaffenhet eller eljest icke lämpligen kunna mångfaldigas. Följande uttalande av JO (ämbetsberättelsen 1939 s. 190) belyser vad nu sagts:

Någon föreskrift om på vad sätt delgivningen skall ske innehåller lagen (19 § lagen den 12 juni 1931 om behandling av alkoholister) icke. Såsom av förevarande ärende synes framgå har i Stockholm tillämpats det sättet för delgivning, att handlingarna, av vilka avskrift icke tages, i huvudskrift överlämnas till den som ansökningsavser, vilken därefter, under det delgivaren väntar, tager mer eller mindre flyktig del av handlingarnas innehåll och sedan återlämnar dem till delgivaren.

Detta förfaringssätt måste jag beteckna såsom ur flera synpunkter olämpligt. Då syftet med delgivningen är att den delgivne skall erhålla kännedom om ansökningsen och den till stöd för densamma åberopade utredningen för att kunna framföra de erinringar, som han kan finna påkallade, bör han givetvis hava tillgång till handlingarna under förklarings tiden. Särskilt i händelse utredningen är mera vidlyftig måste det anses föreligga ett uppenbart behov för den delgivne att vid förklarings avfattande kunna i lugn och ro inhämta noggrann kännedom om handlingarnas innehåll. Den föreskrivna delgivningen synes därför lämpligast böra ske genom att en bestyrkt avskrift av handlingarna tillställs förklaranden att av honom behållas. Då man i ärenden av nu ifrågavarande slag ofta torde hava att göra med personer, som äro bragta ur sinnesjämvtikt och icke rygga tillbaka för desperata handlingar, synes den risken ingalunda utesluten, att vederbörande river sönder eller på annat sätt förstör till honom överlämnade handlingar, vilkas innehåll uppväcker hans missbelåtenhet. Berörda risk utgör ytterligare ett skäl för att handlingarna icke skola överlämnas i huvudskrift utan i avskrift.

Den, med vilken delgivning skall ske, bör icke kunna ointetgöra delgivningen genom att vägra att taga emot handlingen, då den vid ett personligt sammanträffande överlämnas till honom. Liksom i rättegång bör därför i förvaltningsförfarandet gälla att, om någon vägrar mottaga handling som skall överbringas, delgivning dock skall anses hava verkställts.

Den omständigheten att en rekommenderad postförsändelse icke utlösts kan ej utan vidare tolkas som en vägran att mottaga delgivningsförsändelsen. Anledningen kan visserligen vara tredska men kan även vara bortovaro e. d. Delgivning kan alltså icke — utan att det utredes att vederbörande vägrat utlösa försändelsen — anses verkställd i ett sådant fall. I övrigt märkes att vägran att mottaga handling saknar betydelse för alla de fall då någon rättsverkan ej knutits till delgivningen.

Någon motsvarighet till ordningsföreskriften i 33:7 RB om att delgivning ej må ske där sammankomst för gemensam andaktsutövning äger rum synes icke erforderlig för delgivning i förvaltningsförfarandet. Det ligger i sakens natur att delgivningsåtgärder icke böra företagas i sådana sammanhang, som de i lagstadgandet angivna.

3 och 4 §§.

Gällande rätt

Delgivning i rättegång kan verkställas såsom postdelgivning, stämningsmannadelgivning eller annorledes. Föreskrifter om tillvägagångssätten återfinnas i DelgivningsK. I 33:5 RB stadgas, att delgivning genom rätts försorg inom riket skall ske genom posten, om ej rätten finner den böra verkställas på annat sätt. Om förordnande av stämningsman föreskrives i 33:24 RB. Intyg av bl. a. stämningsman, nämndeman, landsfogde, stadsfogde, landsfiskal, stadsfiskal, notarius publicus, svensk konsul, vid svenskt

konsulat anställd tjänsteman, polisman i stad, då han verkställt delgivningen efter förmans uppdrag, och tjänsteman vid postverket gäller enligt 33: 25 RB såsom fullt bevis, att delgivning blivit så verkställd, som intyget innehåller.

När delgivning skall ombesörjas av domstol (domstolsdelgivning), ankommer det enligt 3 § DelgivningsK på rätten att bestämma hur den skall verkställas. Skall domstolsdelgivning ske med åklagare, länsstyrelse eller annan statsmyndighet, bör enligt 4 § DelgivningsK den enkla metoden brukas att handling, som skall delgivas, översändes genom tjänstebrev eller bud med begäran om skriftligt erkännande av mottagandet. På samma sätt bör förfaras även i annat fall, då erkännande av delgivningen kan påräknas (t. ex. vid delgivning med advokat). Finnes, såsom normalt är fallet, domstolsdelgivning ej kunna med trygghet äga rum genom nyssnämnda enkla metod, bör enligt 5 § DelgivningsK, om den sökte vistas å ort med adresspostanstalt, som finnes upptagen i särskild förteckning, delgivningen verkställas genom postverket i särskild i DelgivningsK föreskriven ordning (postdelgivning) samt i annat fall uppdragas åt stämningsman eller annan, vars intyg utgör fullt bevis om verkställd delgivning (stämningsmannadelgivning). Enligt 8 § DelgivningsK må emellertid, om sådant föranledes av särskilda omständigheter, utan hinder av föreskrifterna i nyssnämnda 4 och 5 §§, domstolsdelgivning verkställas på annat sätt än där sägs.

Rätten att bruka postdelgivning är enligt 1 § kungörelsen förbehållen domstol, varmed enligt författningen avses förutom allmän domstol även domstol i vattenmål, ägodelningsrätt, expropriationsdomstol och arbetsdomstolen.

Vid postdelgivning skall enligt 6 § DelgivningsK utgående exemplar av den handling som skall delgivas inneslutas i tjänstebrevskuvert, som på framsidan skall förses med tydlig och fullständig uppgift om den söktes namn, yrke och postadress. Vid kuvertet skall fästas av postverket upprättad blankett för delgivningsbevis. Försändelsen skall avlämnas till postbefordran såsom vanligt brev. Vederbörande brevbärare ombesörjer, att försändelsen överlämnas till den som sökes för delgivning och att denne å delgivningsbeviset tecknar erkännande om mottagandet. Delgivningsbeviset återställes därefter till domstolen av brevbäraren med posten. Sådan postdelgivning som nu sagts kan benämnas kvalificerad postdelgivning till skillnad från postdelgivning genom vanlig postförsändelse.

För stämningsmannadelgivning bör enligt 7 § DelgivningsK företrädesvis anlitas någon, som bor eller tjänstgör i närheten av den plats, där delgivningen kan väntas komma att äga rum. Utgående exemplar av den handling som skall delgivas skall inneslutas i kuvert, som förses med erforderliga adressuppgifter m. m. Vid kuvertet skall fogas blankett till delgivningsbevis. Genom tjänstebrev eller på annat lämpligt sätt skall kuvertet och blanketten tillställas den som har att utföra delgivningsuppdraget. Är

särskild skyndsamhet påkallad, må det meddelande som skall delgivas överbringas till den, på vilken delgivningsuppdraget ankommer, genom telegraf eller telefon. Delgivningen verkställas i sådant fall genom att telegrammet eller utskriften av telefonmeddelandet överlämnas till den sökta. Delgivningsbevis tecknas å styrkt avskrift av telegrammet eller utskriften.

Skall delgivning enligt domstols beslut ombesörjas av part, sökande eller annan sakägare, bör domstolen enligt 10 § DelgivningsK, om delgivningen skall verkställas inom riket, låta innesluta ett exemplar av den handling, som skall delgivas, i kuvert varmed förfares såsom vid stämningsmannadelgivning. Kuvertet med bifogad blankett till delgivningsbevis, skall, jämte rättens föreläggande om delgivning, utlämnas eller i tjänstebrev översändas till parten eller hans ombud.

Jämlikt KK den 25 oktober 1957 om rätt för åklagare att använda postdelgivning har rätt tillerkänts åklagare att bruka sådan postdelgivning som omförmäles i DelgivningsK.

I 33:8—10 RB ha vissa regler givits, som innebära uppmjukningar av kravet på överlämnande av handling till vederbörande personligen. Ifrågakommande åtgärder betecknas ofta som surrogatdelgivning. Enligt reglerna må överlämnande i stället för till adressaten ske till annan medlem av dennes hushåll m. fl. eller, då adressaten driver rörelse med fast kontor, till kontorsbiträde och, när fråga är om överlämnande av handling till juridisk person, som har kontor, till biträde å kontoret med skyldighet för den som sålunda mottagit handlingen att vidarelämna den till vederbörande. Meddelande om handlingens överlämnande skall sändas med posten till delgivningsadressaten under dennes vanliga adress.

I sammanhanget är även att uppmärksamma stadgandet i 33:12 andra stycket andra meningen RB att, om den sökta har känt hemvist inom riket och han eller någon, till vilken handlingen enligt 33:8 RB må överlämnas, ej träffas, samt upplysning ej heller kan vinnas, var den sökta uppehåller sig, rätten, om den finner skäl därtill — i stället för att förordna om kungörelsedelgivning — må förordna, att handlingen i slutet kuvert skall avlämnas i den söktes hemvist eller, om så ej kan ske, fästas å hans husdörr. Avlämnande förutsättes företrädesvis ske genom att försändelsen nedlägges i brevlåda.

Surrogatdelgivning enligt 33:8 eller 12 RB må dock enligt 33:13 RB icke äga rum beträffande stämning i brottmål och i fråga om stämning i tvistemål blott om anledning förekommer, att den sökta avvikit eller eljest håller sig undan.

I KCirk den 5 november 1943 till statliga och kommunala myndigheter om postverkets anlitande för delgivning av myndighets beslut m. m. anföres, att det är angeläget att magistrater, lands- och stadsfiskaler samt fjärdingsmän och polismän icke i onödan betungas med delgivning av myndighets

beslut, tillställande av underrättelser eller handlingar från myndighet eller indrivning av lösenbelopp och andra avgifter, varmed beslut eller handlingar må vara belagda. Där framhålls med hänsyn härtill lämpligheten av att myndigheterna i de fall, då annat tillvägagångssätt icke är särskilt föreskrivet eller eljest av omständigheterna påkallat, i görligaste mån anlita postverket för dylika ärenden i stället för att påkalla handräckning.

Cirkuläret innehåller även vissa anvisningar huru skall förfaras vid sådan postdelgivning. Översändandet bör sålunda, när omständigheterna därtill föranleda, ske under rekommendation. Erfordras bevis om dagen för delgivningen, bör mottagningsbevis begäras, därvid en kortfattad uppgift om handlingens diarienummer, datum eller dylikt bör lämnas såväl å försändelsens adressida som å mottagningsbeviset. Denna uppgift bör av tjänsteman hos myndigheten bestyrkas med hans signatur. Där så finnes påkallat, bör genom anteckning å försändelsen utmärkas, att densamma må utkvitteras endast av adressaten personligen.

Bestämmelser om att delgivning skall ske med posten återfinnas även i specialförfattningar; se t. ex. 35 § UppbF, 74 § 2 mom. första stycket FBF och 95 § BvL. Det är att märka, att delgivning med posten genom rekommenderat brev förutsätter medverkan från den, med vilken delgivning skall ske, i så måtto att han uthämtar försändelsen på postanstalten. Sådan delgivning kan alltså icke brukas i de fall, då anledning finnes till antagande, att vederbörande icke kommer att utlösa försändelsen. I 38 § VpIL har man i syfte att förbättra delgivningens effektivitet straffbelagt bl. a. värnpliktiga underlåtenhet att avhämta rekommenderad försändelse från militär myndighet.

För taxeringsförfarandet gälla särskilda delgivningsregler, som dock anknyta till RB. I 54 § TaxF stadgas sålunda att, om det beträffande anmanning eller annan i förordningen avsedd handling finnes vara av betydelse att erhålla bevis för att handlingen kommer skattskyldig eller annan tillhanda, delgivning må verkställas genom posten i enlighet med vad i RB stadgas om delgivning genom posten av annan handling än stämning, d. v. s. genom vad ovan benämnts kvalificerad postdelgivning. Underrättelse om taxeringsnämnds och länsprövningsnämnds beslut skall enligt 69 § 4 mom. resp. 92 § TaxF sändas till den skattskyldige i rekommenderat brev. För delgivning av underrättelse om prövningsnämnds beslut föreskrives även, att mottagningsbevis skall begäras. Återkommer försändelse som obeställbar och förekommer anledning att den skattskyldige kan anträffas, skall underrättelsen delgivas honom genom kvalificerad postdelgivning. I KK den 27 juni 1957 med föreskrifter om delgivning genom posten av handling från taxeringsmyndighet regleras den kvalificerade postdelgivningen på i sak samma sätt som i DelgivningsK.

Föreligger i förvaltningsförfarandet behov av effektivare delgivning än den som erhålles genom översändande av brev med posten, kan myndighet

i mån av befogenhet tillgripa delgivning genom polismyndighet; jfr 1 § allmän polisinstruktion den 4 juni 1948. Uttryckliga regler om sådan delgivning i det egentliga förvaltningsförfarandet synas dock numera vara sällsynta; se dock 54 § fjärde st. TaxF, 66 § NvL, 57 § SochjL och 95 § BvL.

Vissa bestämmelser om hur myndighet, som vill låta verkställa delgivning genom polismyndighet, skall förfara finnas i KK den 3 juli 1916 angående sättet för skriftväxling mellan domstolar, civila, militära och ecklesiastika ämbetsmyndigheter samt ämbets- och tjänstemän i tjänsten rörande ärenden. I kungörelsen föreskrives bl. a., att framställning om handräckning i första hand skall göras omedelbart hos behörig myndighet men att länsstyrelse eller annan ämbetsmyndighet må anlitas som mellanhand, när frågan rör person, vars hemvist ej är med säkerhet känd, så ock i vissa andra fall. I övrigt torde de i 7 § DelgivningsK givna bestämmelserna om stämningsmannadelgivning tillämpas analogt.

I den mån myndighet icke äger låta verkställa delgivning genom polismyndighet, torde delgivning i stället kunna ske med anlitan av stämningsman.

Det förekommer även att myndighet delgiver beslut genom någon av sina tjänstemän. Som exempel härpå kan nämnas, att i ärende om oriktig beräkning av tullavgift delgivning kan ske genom tullpersonal (3 § KK den 22 juni 1928 med tillämpningsföreskrifter till förordningen angående förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket). Är fråga om delgivning med tjänsteman, person i militärtjänst, anställd, elev eller annan till myndighet knuten person, sker delgivning ofta genom ett överlämnande hos myndigheten. Delgivning kan även ske genom utmätningsman, t. ex. då i samband med utmätning av lösen för expedition denna överlämnas till vederbörande; jfr 19 § ExplF. Enligt 75 § 2 mom. InskrF må i visst fall delgivning av inskrivningsbok ske genom sjömanshusombudsman.

Det är oklart i vad mån analogisk tillämpning av 33: 8—10 RB om surrogatdelgivning är möjlig i förvaltningsförfarandet, t. ex. vid delgivning genom polismyndighet. Oklarheten gör sig framför allt gällande rörande betydelsen av de i 33: 13 RB stadgade förbuden mot surrogatdelgivning av stämningar, då t. ex. expeditioner innefattande förpliktande beslut skola delgivas. Stundom äro emellertid bestämmelserna tillämpliga på grund av uttrycklig hänvisning i förvaltningsrättslig författning; se t. ex. 54 § TaxF. Ibland framgår å andra sidan, att bestämmelserna i fråga icke äro tillämpliga; se t. ex. 66 § NvL, 57 § SochjL och 95 § BvL. Vad gäller 33: 12 andra stycket andra meningen RB om delgivning genom försändelses avlämnande i den söktes hemvist eller genom dess fästade å husdörr märkes att särskilt förordnande av rätten fordras för att tillvägagångssättet skall få tillämpas. Någon analogisk tillämpning torde därför knappast kunna komma i fråga i förvaltningsförfarandet.

De sakkunniga

De metoder för överbringande av handling och de grundsatser för valet mellan metoderna, som för närvarande tillämpas i förvaltningsförfarandet, synas i stort sett ändamålsenliga. En blivande lagstiftning kan därför i huvudsak inriktas på ett förtydligande och lagfästande av gällande ordning i förevarande avseenden.

Överbringande av handling bör naturligen normalt ske genom vanligt tjänstebrev med posten. De sakkunniga föreslå i 3 § första stycket ett stadgande av innehåll att överbringande av handling genom myndighetens försorg skall ske medelst vanlig postförsändelse, där ej myndigheten finner annat sätt böra brukas.

I många fall torde det vara tillfyllest, att tjänstebrevet lämnas till postbefordran såsom lösbrev. Så torde t. ex. i regel kunna ske vid överbringande av enklare meddelanden och avskrifter av handlingar. Försändelser innehållande originalhandlingar och mera betydelsefulla meddelanden, t. ex. besluts-expeditioner, torde regelmässigt böra rekommenderas. Är fråga om mass-expeditioner, t. ex. av debetsedlar, lär man dock av praktiska skäl vara nödsakad att eftergiva kravet på rekommendation.

Erfordras uppgift om dagen för delgivningen, kan bekräftelse rörande mottagandet av den rekommenderade försändelsen ej undvaras. Mottagningsbevis bör därför då begäras. Motsvarande gäller, när det visserligen icke är nödvändigt att äga tillgång till uppgift om delgivningsdagen men väl om att delgivning verkligen ägt rum, t. ex. då ett sammanträde icke kan hållas, med mindre samtliga sakägare bevisligen kallats till detsamma, eller ett ärende icke får avgöras, förrän sakägare bevisligen underrättats och beretts tillfälle taga del av handlingarna i ärendet.

I 3 § andra stycket föreslås föreskrifter om rekommendation och om mottagningsbevis i enlighet med vad nu sagts.

Såsom ovan nämnts anses utkvitteringen av en rekommenderad försändelse av annan än adressaten utan stöd av behörig fullmakt icke såsom delgivning. Delgivning kan i sådant fall anses äga rum först då den som utkvitterat försändelsen i sin tur överlämnar denna till adressaten. Genom att å försändelse utmärka, att densamma må utkvitteras endast av adressaten personligen, förebygges obehörig utkvittering med därav följande osäkerhet om huruvida och när delgivning skett.

I mycket brådskande fall kan det vara lämpligt att sända ett meddelande om t. ex. en beslutsexpeditions innehåll genom telegraf eller telex och därefter överbringa expeditionen genom postförsändelse eller på annat sätt.

Ovannämnda cirkulär av år 1943 om postverkets anlitan för delgivning torde kunna upphävas, därest föreslagna bestämmelser genomföras.

Metoden att överbringa en handling genom rekommenderat brev med posten lider av den svagheten att den ger åsyftat resultat blott under för-

utsättning att adressaten medverkar genom att utlösa försändelsen på vederbörande postanstalt eller hos vederbörande lantbrevbärare. Vidare märkes att garanti saknas för snabb delgivning; mottagaren har 15 dagar till förfogande för att avhämta försändelsen.

Andra metoder, som i stället kunna komma i fråga för överbringande av en handling — delgivning genom polismyndighet, brevbärare eller stämningsman — äro emellertid behäftade med den nackdelen att de äro förhållandevis omständliga och arbetskrävande. Sådana metoder synas därför icke böra tillgripas i normalfallen utan endast i undantagsfall, då en delgivning medelst vanlig postförsändelse misslyckats eller eljest grundad anledning finnes att antaga, att erforderligt bevis om delgivningen ej kan erhållas genom delgivning enligt metoden i fråga.

Delgivning med anlitande av polismyndighet är en metod, som för närvarande brukas endast i undantagsfall i förvaltningsförfarandet. Nämda metod bör dock alltför i princip stå till buds. Den torde företrädesvis kunna användas t. ex. vid överbringande av expedition innefattande beslut om ett omhändertagande, som skall verkställas omedelbart. Med hänsyn till arten och vikten av de uppgifter, som i första hand åvila polismyndigheterna, synes emellertid angeläget, att man i möjligaste mån undviker att belasta dem med delgivningsbestyr i andra fall än just dem, där deras medverkan av andra skäl erfordras.

Goda skäl tala för att förvaltningsmyndigheterna över lag tilldelas samma befogenhet att anlita postverket för delgivning genom brevbärare, som tillkommer de allmänna domstolarna, åklagarna och taxeringsmyndigheterna. Utvecklingen har gått mot en koncentrerung av delgivningsbestyret hos postverket och det synes foljdriktigt att låta postverket i första hand tillgodose även det behov av en effektivare delgivning än postdelgivning enligt 3 §, som kan yppa sig i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga föreslå därför, att ifrågavarande delgivningsmetod generellt införes i förvaltningsförfarandet. Att i siffror uppskatta den ökning av postverkets bestyr med delgivning, som blir foljden av förslagets förverkligande, låter sig icke göra. De sakkunniga vilja emellertid understryka, att avsikten icke är att myndigheterna skola äga begagna sig av den kvalificerade postdelgivningen vid andra tillfällen än då postdelgivning enligt 3 § kan antagas ej giva resultat. Man kan därför utgå från att den öfvervägande delen av delgivningsförsändelser framdeles liksom hittills kommer att expedieras såsom lösbrev eller rekommenderade brev.

Vistas den, med vilken delgivning skall ske, å ort med adresspostanstalt, som icke finnes upptagen i den särskilda förteckningen, som upprättas av postverket i och för brevbärardelgivningen, och är foljaktligen sådan delgivning ej möjlig, kan det vara ändamålsenligt att i stället låta delgivningen verkställas av stämningsman. Denna delgivningsmöjlighet bör därför finnas att tillgå vid sidan av delgivning genom postverket eller polismyndighet.

Stundom kan det vara praktiskt att överbringa en handling på annat sätt än med anlitande av postverket, polismyndighet eller stämningsman. En myndighets beslut, t. ex. anordningsbeslut och beslut om tjänstetillsättning, som rör någon av dess egna tjänstemän, överbringas t. ex. lämpligen genom bud inom verket och en stämpelbelagd expedition, som icke utlösts, genom utmätningsman. I den mån dylika och liknande speciella delgivningsmöjligheter äro tillgängliga och mera praktiska än delgivning genom postverket, polismyndighet eller stämningsman, böra de naturligtvis användas.

Det låter sig icke lämpligen göra att i förevarande lagtext i detalj reglera tillvägagångssättet vid delgivning genom brevbärare, polismyndighet, stämningsman eller annan, som skall lämna handlingen adressaten i handom. Erforderliga tillämpningsföreskrifter få i stället utfärdas av Konungen. Därvid synes i första hand böra eftersträvas, att föreskrifterna inarbetas i DelgivningsK. En samordning med denna kungörelses föreskrifter måste i vart fall under alla förhållanden komma till stånd. Såvitt möjligt böra enahanda tekniska lösningar, t. ex. beträffande blanketter o. d., väljas, så att delgivarna — brevbärarna, polismännen, stämningsmännen m. fl. — kunna gå tillväga på samma sätt oavsett om fråga är om delgivning av försändelse från domstol eller försändelse från förvaltningsmyndighet.

Under återopande av vad ovan anförts föreslå de sakkunniga i 4 § ett stadgande som utsäger att, om anledning finnes antaga, att erforderligt bevis om delgivningen icke kan erhållas på sätt angives i 3 §, myndigheten må föranstalta om överbringande av handlingen i särskild ordning genom postverket, polismyndighet, stämningsman eller annan enligt de närmare föreskrifter Konungen meddelar.

Det är emellertid angeläget att icke blott de tekniska hjälpmedlen äro ensartade utan även att likartade normer i övrigt gälla i fråga om delgivnings verkställande i rättegång och i förvaltningsförfarandet. En förutsättning för att främst delgivning genom brevbärare men även delgivning genom polismyndighet, stämningsman eller annan skall kunna fungera smidigt är att delgivningsförsändelsen icke ovillkorligen måste utlämnas till adressaten eller hans ombud personligen utan att möjlighet till surrogatdelgivning enligt 33: 8—10 RB står till buds vid försändelsens överlämnande. De sakkunniga föreslå därför, att dessa lagrum genom en hänvisning givas motsvarande tillämpning i förvaltningsförfarandet i fråga om sådan delgivning, vilken förutsätter adressatens uppsökande och försändelsens lämnande denne i handom.

Surrogatdelgivning må enligt 33: 13 RB ej brukas, då fråga är om vissa stämningar. Motsvarande undantag torde av rättssäkerhetsskäl vara påkallade för förvaltningsförfarandets del t. ex. beträffande vissa slag av förpliktande beslut. Att generellt angiva dessa i förevarande lagstiftningssammanhang låter sig emellertid knappast göra. Man är härvidlag hänvisad till

speciallagstiftningen. Vidare märkes, att det för tillämpning av en påföljd för ohörsamhet mot myndighets bud och befallning torde krävas, att vederbörande verkligen fått delgivningsförsändelsen med myndighetens förpliktande beslut i sin hand. Nämnda förhållande talar för att surrogatdelgivning undvikas t. ex. beträffande försändelser med vitesförelägganden.

Den proformadelgivning genom försändelsens nedläggande i brevlåda eller fästande på husdörr, som beskrives i 33: 12 andra stycket andra meningen RB, må enligt 33: 13 RB icke brukas i fråga om stämning i brottmål och beträffande stämning i tvistemål blott om anledning förekommer, att den sökte avvikit eller eljest håller sig undan. En särskild rättsäkerhetsgaranti ligger däri att det i rättegång ankommer på domstol att avgöra, om proformadelgivning skall få äga rum eller ej. Även om det på motsvarande sätt i förvaltningsförfarandet förbehålles vederbörande myndighet att bestämma, huruvida proformadelgivning skall verkställas eller ej, erhålles generellt ej härigenom en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. De sakkunniga ha därför icke ansett sig böra föreslå någon motsvarighet till proformadelgivningen enligt 33: 12 andra stycket andra meningen RB. Vad i 6 § föreslås om anslagsdelgivning får i stället vid behov vinna tillämpning.

5 §.

Gällande rätt

Är vid handling, som skall delgivas, fogad karta, ritning eller annan bilaga av vidlyftig beskaffenhet, må rätten enligt 33: 6 andra stycket RB föreskriva, att bilagan i stället för att överlämnas skall hållas tillgänglig å rättens kansli. Underrättelse härom skall fogas vid handlingen.

Det må även erinras om att dom och slutligt beslut i mål, som avgöres utan huvudförhandling, så ock dom och slutligt beslut, som ej avkunnas vid huvudförhandling eller annat sammanträde, enligt 17: 9 och 12 samt 30: 7 och 10 RB skall meddelas genom tillgänglighållande å rättens kansli. Parterna skola underrättas om tiden för meddelandet.

Inom förvaltningsförfarandet förekommer ej sällan att, företrädesvis då fråga är om vidlyftiga handlingar, delgivning sker genom tillgänglighållande, varom vederbörande underrättas; se t. ex. 17 § BySt om utställande av förslag till plan till granskning, 23 § 3 mom. GruvL om tillgänglighållande av ansökningshandlingar i ärende om utmål, 152 § TaxF om tillgänglighållande av fastighetslängd, 40 § Vall om framläggande av röstlängd för granskning och 7 § PatentF om tillgänglighållande av handlingar i patentärende.

De sakkunniga

I förvaltningsförfarandet kan inträffa, att handling, som skall delgivas, är av mycket vidlyftig och skrymmande beskaffenhet. Fråga kan t. ex. i pa-

tent-, väg- och planärenden uppkomma om delgivning av omfattande ritningar och beskrivningar. I dylika fall möta ej sällan betydande praktiska svårigheter av teknisk natur att verkställa delgivning genom överbringande av handlingarna. Möjlighet för ett annat slag av delgivning nämligen delgivning genom tillgänglighållande bör därför alltför stå öppen. De sakkunniga föreslå sålunda, att delgivning av vidlyftig handling skall få verkställas genom att handlingen under viss tid hålles tillgänglig hos myndighet och meddelande därom och om handlingens innehåll, innan tiden börjar löpa, överbringas till enligt 2 § behörig mottagare på sätt angives i 3 och 4 §§.

Praktiska svårigheter att verkställa delgivning genom överbringande av handling kunna även uppkomma, då endast en huvudskrift föreligger, som bör kvarstanna hos myndigheten, och denna ej lämpligen kan mångfaldigas, t. ex. då en större akt skall delgivas. Genom ljuskopiering o. d. torde visserligen i regel de flesta handlingar utan alltför stor kostnad och svårighet kunna mångfaldigas, men fall kunna det oaktat inträffa, då ett mångfaldigande icke kan ske utan betydande besvär och kostnader. De sakkunniga föreslå därför, att delgivning genom tillgänglighållande skall kunna brukas även i fall då handling, som skall delgivas, ej lämpligen kan mångfaldigas.

Som regel torde handlingen lämpligen kunna hållas tillgänglig hos den myndighet, hos vilken ärendet är anhängigt. Bor den, med vilken delgivning skall ske, långt från den ort, där myndigheten har sitt säte, såsom ofta är fallet, då fråga är om en central myndighet, kan det emellertid komma i fråga att i stället hålla handlingen tillgänglig hos lokal myndighet med säte å eller i närheten av vederbörandes bostadsort, t. ex. hos stads- eller landsfiskal, stadsfogde, häradsskrivare, distriktslantmätare, drätselkammare eller kommunalnämnd eller på pastorsexpedition.

Tiden för tillgänglighållandet av en handling bör bestämmas så att vederbörande erhåller skäligt rådrum att taga del av handlingen. Med hänsyn till att tidpunkten för delgivning ej sällan utgör utgångspunkt för beräkning av en tidsfrist, erfordras en bestämmelse om när delgivning skall anses ha skett vid delgivning genom tillgänglighållande. Man har att välja mellan dagen för delgivning av meddelande om tillgänglighållandet, den första dagen för tillgänglighållandet samt sista dagen för tillgänglighållandet. De två först nämnda dagarna kunna icke gärna komma i fråga, enär tidsfristen då skulle bli för kort för den som icke omedelbart tager del av de tillgängliga handlingarna. Då det med visst fog kan göras gällande, att delgivningen icke fullbordats, förrän den till vederbörandes förfogande ställda tiden tillämlupit, ter det sig mest naturligt att anse delgivning ha skett först den sista dagen för tillgänglighållandet. De sakkunniga föreslå därför en regel av innehåll att delgivning skall anses hava skett vid utgången av den tid, under vilken handlingen hållits tillgänglig.

6 och 7 §§.

Gällande rätt

I 33: 12 RB finnas regler om delgivning genom ett särskilt kungörelseförfarande att tillämpas, då den som sökes för delgivning varken inom eller utom riket har känt hemvist och upplysning ej kan vinnas, var han uppehåller sig, liksom ock då den sökte har känt hemvist inom riket men han eller någon, till vilken handling enligt 33: 8 RB må överlämnas, ej träffas samt upplysning ej heller kan vinnas, var den sökte uppehåller sig. Kungörelseförfarandet skall tillgå på det sättet, att handlingen anslås å en för allmänheten tillgänglig plats i rättens kansli samt meddelande därom införes i allmänna tidningarna och, om det kan antagas därigenom komma till den söktes kännedom, även i annan tidning.

I 33: 13 RB angives, att vad sålunda stadgats i 33: 12 RB, ej gäller för delgivning av stämning i brottmål.

I 33: 16 RB återfinnas vissa bestämmelser om delgivning med delägare i byalag, då dessa äro flera än tio, med delägare i gruva och med delägare i gemensamhetsfiske, för vilket syssloman är utsedd. Delgivning med delägare i sådant byalag som nämnts må sålunda ske genom att styrkt avskrift av handlingen överlämnas till en av delägarna att vara tillgänglig för dem alla samt handlingen därefter, med underrättelse om vilken av delägarna som bekommit avskriften, uppläses i församlingens kyrka och anslås å en för allmänheten tillgänglig plats i rättens kansli. Delgivning med delägare i gruva i mål avseende gruvan må ske genom att handlingen överlämnas till gruvföreståndaren; han skall svara för att handlingen utan dröjsmål föredrages å stämman eller i styrkt avskrift överlämnas till varje delägare. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning vid delgivning med delägare i gemensamhetsfiske, för vilket syssloman är utsedd. Med härad eller tingslag skall som förut nämnts delgivning enligt 33: 19 andra stycket RB ske genom att handlingen uppläses i kyrkorna i de församlingar, som höra till häradet eller tingslaget samt anslås å en för allmänheten tillgänglig plats i rättens kansli.

Behov av delgivning genom allmänt kungörande gör sig naturligen än starkare gällande i förvaltningsförfarandet, där man ofta måste rikta sig till stora och obestämda personkretsar, än i rättegång. Det bör anmärkas, att i förevarande sammanhang blott åsyftas sådant kungörande, som har karaktär av bekantgörande för sakägare. Om allmängörande av allmänna föreskrifter o. d. är ej fråga.

Kungörande (ibland kallat delgivning) regleras i åtskilliga författningar. Av författningarna framgår ofta direkt, att kungörandet är avsett att vara

likvärdigt i delgivningshänseende med ett överbringande av en handling till vederbörande (»anses ha fått del då — — —»). Även utan direkt stöd i författning torde kungörandet i regel få antagas ha sådan delgivningsuppgift.

Ett kungörande kan omfatta handlingen i oavkortat skick, ett sammandrag av denna eller en underrättelse om att handlingen hålles tillgänglig hos myndighet under viss tid. Det kommer till stånd genom vissa vanligen formbundna publiceringsåtgärder. Ej sällan äro olika kungörelseformer kombinerade inbördes och med överbringande av handling.

Den oftast föreskrivna formen för kungörande är alltjämt kungörande i kyrka. I KBr den 5 januari 1808 stadgas, att resolutioner och utslag, som Konungens Befallningshavande eller kollegierna meddela uti ekonomi- och politimål, vilka röra antingen hela menigheter eller så många särskilda personer, att en bestyrkt avskrift av samma beslut icke kan varje person utan större besvär och kostnad tillställas, skola kungöras genom uppläsande från vederbörande predikstolar samt att på enahanda sätt skall förfaras med kommunikationsresolutionen i nämnda fall. Kyrkokungörande ofta i förening med annat förfarande föreskrives också i ett avsevärt antal specialförfattningar; se t. ex. 41 § ValL, 41 § FiskeL och 33 § VägSt.

Kungörandet får emellertid numera endast sällan formen av uppläsande i kyrka. I lag den 13 mars 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka stadgas nämligen, att i de fall, då i lag eller författning föreskrivits, att kungörelse skall uppläsas i kyrka, i stället å lämplig plats i eller vid kyrkan skall anslås kungörelsens rubrik eller kort uppgift om dess innehåll samt anvisning om var kungörelsen finnes att tillgå. Kyrkokungörande är alltså numera i verkligheten ett kungörande genom anslag. Konungen äger emellertid förordna, att kungörelse, som är av synnerlig betydelse eller rör kyrkliga angelägenheter, skall uppläsas i kyrkan jämte det att anslag sker. Tillämpningsföreskrifter till lagen ha utfärdats i KK den 29 maj 1942.

Kyrkokungörande har samma rättsliga verkan som personlig delgivning med vederbörande. Är fråga om kungörande av beslut, skall besvärstid sålunda räknas från den dag, då rubriken eller uppgiften om besluts innehåll kungjordes. Har ett utslag kungjorts i flera socknar på olika dagar, skall enligt KBr den 3 februari 1818 besvärstiden räknas från den dag, då utslaget kungjordes i den socken, där det sist upplästes, d. v. s. anslogs.

Vid sidan av kyrkokungörande förekomma andra former av kungörande genom anslag.

Förslag till tjänster och beslut om tjänstetillsättningar anslås ofta enligt regler i verkens instruktioner å myndighetens egen anslagstavla; jfr 29 § AVS. Även beslut i andra ärenden kunna kungöras på samma sätt; se t. ex. 44 § BiltrF och 74 § 2 mom. FBF.

Enligt 9 § Förvaltningsföreskrifter för postkontor och postexpeditioner, utfärdade av generalpoststyrelsen år 1951, skola i för allmänheten tillgänglig del av postkontors lokal finnas anslagna bl. a. »Postunderrättelser» och

meddelande om insändande av postsparbanksböcker för ränteanteckning. Härutöver må även andra meddelanden anslås enligt av generalpoststyrelsen i varje särskilt fall meddelad föreskrift. Sådan föreskrift har t. ex. lämnats om anslag av meddelande om poströstning. Ett anslag skall helst uppsättas på särskild för ändamålet avsedd anslagstavla.

Då fråga är om kungörande genom anslag anses delgivning ha skett genom anslaget uppsättande. Så stadgas stundom uttryckligen; se t. ex. i 18 § tredje stycket ButikstängningsL. Besvärstid skall i dessa fall alltid räknas från anslagsdagen.

Det förekommer även att genom anslag kungöres, att visst beslut kommer att meddelas; se t. ex. 65 § LAV och 150 § ByL. Då i enlighet härmed beslut meddelas efter anslag, räknas besvärstiden i regel från dagen för beslutets meddelande.

Kommunala beslut givas kommunens medlemmar och övriga som beröras därav till känna genom ett särskilt anslagsförfarande kombinerat med tillgänglighållande. Enligt 24 § fjärde stycket KL skall senast å andra dagen efter det fullmäktiges protokoll justerats genom ordförandens försorg justeringen och det ställe, där protokollet finnes tillgängligt, tillkännagivas å kommunens anslagstavla. Tillkännagivandet skall vara försett med uppgift å den dag det anslagits. Det må ej avlägsnas före utgången av stadgad besvärstid. Bevis om dagen för justeringens tillkännagivande skall tillika åtecknas protokollet eller särskilt utfärdas. Vad som föreskrivits beträffande tillkännagivande om verkställd justering av fullmäktiges protokoll skall enligt 39 och 45 §§ KL äga tillämpning även å tillkännagivande om verkställd justering av kommunens styrelses och vissa andra nämnders protokoll. Motsvarande gäller även enligt 34, 50 och 54 §§ LandstingsL samt 27 och 52 §§ samt 57 § 2 mom. FörsamlingsL beträffande tillkännagivande om verkställd justering av landstings- och församlingsorgans protokoll. Tiden för anförande av besvär över de kommunala besluten räknas från dagen för tillkännagivandet av beslutsprotokollets justering och dess tillgänglighållande.

Skall sammanträde för bestämmande av rågångarna kring ett skifteslags ägor hållas och är mark, som beröres av förrättningen, samfällad för flera åntio fastigheter med skilda ägare, må enligt 7 kap. 1 § JDL, om ej känd styrelse eller förvaltare finnes för samfälligheten, kallelsen sändas till en av delägarna att vara för dem alla tillgänglig. Delgives kallelse på nämnda sätt, skall tillika uppgift om vilken delägare kallelsen tillställts intagas i kungörelsen om förrättningen och kungörelsen anslås i socken- eller rådstugan eller å annan lämplig plats inom kommunen. Liknande bestämmelser återfinnas även i andra författningar; se t. ex. 23 § 3 mom. GruvL angående delgivning i ärende om utmål och 17 § 4 mom. BySt om delgivning i planärende.

I 13 § 2 mom. SkogsvL finnes stadgande om kungörande av ett speciellt slag. Kan den, med vilken delgivning av interimistiskt avverkningsförbud rätteligen skolat ske, icke anträffas, må delgivning ske på så sätt, att med-

delande om förbudet anslås å avverkningsplatsen och uppläses för avverkningsmanskabet. Ansökan om koncession att bearbeta stenkolsfyndighet skall enligt 3 § lag den 28 maj 1886 angående stenkolsfyndigheter m. m. bl. a. anslås på lämpligt ställe i orten.

Det bör tillfogas, att skriftlig delgivning med vederbörande liksom ock kyrkokungörande och annat kungörande genom anslag stundom skall kompletteras genom allmängörande, främst införande i kungörelsesamling och annonsering i pressen. Dylika åtgärder ersätta icke delgivning med vederbörande personligen utan ha till syfte att giva en mera allmän spridning åt ett beslut.

Bland kungörelsesamlingarna märkas särskilt länskungörelserna. I KK den 23 oktober 1915 stadgas, att i varje län genom länsstyrelsens försorg länskungörelser skola utgivas. Däri skola intagas — förutom tillkännagivanden, som enligt gällande författningar skola införas däri, och länsstyrelsens egna meddelanden — även tillkännagivanden, som blivit av myndigheter, tjänstemän eller enskilda för allmänhetens kännedom till intagande överlämnade. I den mån kungörelserna skola kungöras i kyrka, skall detta angivas. Därjämte kan emellertid, om det är av synnerlig vikt, att tillkännagivandet vinner spridning bland allmänheten, länskungörelsen anslås å lämpliga platser inom länet. Plan för anslagens uppsättande skall uppgöras av polischef och fastställas av länsstyrelsen. Betraktat ur allmängörandets synvinkel torde länskungörelserna dock sakna egentlig praktisk betydelse.

Reformsträvanden

Frågan om en enhetlig, efter tidens krav anpassad form för kungörande, som kan ersätta kyrkokungörandet, har sedan länge tilldragit sig lagstiftarens uppmärksamhet. Frågan har alltsedan början av 1800-talet vid åtskilliga tillfällen varit föremål för riksdagens behandling. Den första mera betydande reformen på området genomfördes emellertid först 1894 genom att i lag den 1 juni detta år angående kungörelsens uppläsande i kyrka stadgades att, förutom i de fall då enligt lag eller författning eller enligt bestämmelse i kyrkohandboken kungörelse skulle uppläsas i kyrka, sådan uppläsning skulle ske allenast när Konungen eller länsstyrelsen därom förordnade. Krav på inskränkning i kungörelseuppläsandet från predikstolen återkom sedan i ett flertal motioner under 1900-talets första årtionden. Till någon riksdagsframställning kom det emellertid icke förrän 1936, då riksdagen hos Kungl. Maj:t begärde ytterligare utredning angående inskränkning av kungörelseläsandet i kyrkorna och förslag i ämnet.

Första lagutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1936: 3, att kungörelseläsandet från predikstolen borde väsentligt inskränkas. Den stora spridning tidningarna fått accentuerade enligt utskottet det otidsenliga i det gamla uppläsningförfarandet. I de flesta fall, där uppläsningen i

kyrka kunde avskaffas, måste den emellertid ersättas med ett annat förfarande. Utskottet nämnde därvid särskilt möjligheten att anslå offentliga meddelanden på kommunala anslagstavlor eller att kungöra dem genom annonser i pressen.

Vidare anhöll 1939 års lagtima riksdag, att frågan om ändring av kommunallagarnas bestämmelser i ämnet måtte beaktas vid den av riksdagen år 1936 begärda utredningen. I konstitutionsutskottets i ärendet avgivna utlåtande (1939: 13), som godkändes av riksdagen, anfördes bl. a., att en tänkbar lösning vore att låta anslå offentliga meddelanden på kommunala anslagstavlor och införa dem i ortens tidningar.

Sedan den av riksdagen år 1936 begärda utredningen verkställdes, framlades vid 1942 års riksdag förslag till nu gällande lag med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka (KPr 1942: 26). Det angavs, att lagen var avsedd endast som en provisorisk åtgärd i avbidan på slutförandet av pågående utredning om införande av ett nytt system, varigenom kyrkokungörande helt kunde avskaffas. I propositionen angavs vissa riktlinjer för det nya systemet. Efter att allmänt ha understrukit betydelsen av att uppläsandet i kyrka ersattes med mera tidsenliga former för tillkännagivande, framhöll departementschefen, att vid valet mellan olika sätt för kungörande likformighet inom likartade rättsområden borde eftersträvas. Vissa typer borde utfinnas, vilka kunde användas för ett större antal fall. Vid sidan av viss åtgärd, som skulle vara den huvudsakliga, borde en del hjälpåtgärder kunna föreskrivas, allt efter vad som i olika fall funnes påkallat.

Den i propositionen åsyftade utredningen verkställdes av särskild utredningsman, numera häradshövdingen Olof Thulin, som den 25 september 1945 avgav en promemoria med förslag till lag om officiella anslagstavlor i lands- och stadskommunerna samt till vissa ändringar i kommunala och därmed sammanhängande lagars bestämmelser om kungörande. Promemorian innehåller bl. a. redogörelse för erfarenheterna från tillämpningen av 1942 års lag, varom en enkät gjorts, ävensom uppgifter angående förekomsten av kommunala anslagstavlor samt redogörelse för vissa finska lagregler i ämnet och deras tillämpning. Utredningsmannen erinrade inledningsvis om, att 1942 års lag om kungörelse i kyrka varit avsedd att få blott provisorisk karaktär och att det gällde att finna en form för kungörande som kunde ersätta kyrkokungörandet.

Av det nya kungörandesystemet borde krävas, att det skulle vara effektivt och billigt samt att det skulle kunna utgöra utgångspunkt för beräkning av fatalitet. Vad man främst hade att välja mellan vore *anslag å kommunala anslagstavlor* och *annonsering i ortspressen*. Det förra systemet vore billigt och enkelt men kunde aldrig bli effektivt. Annonsering vore effektivt men tämligen dyrbart, särskilt när den skulle ske i flera tidningar. I så stor utsträckning som möjligt borde emellertid användas annonsering för meddelanden, som vore avsedda att spridas till en större allmänhet. Särskilt gällde

detta i städerna. Emellertid borde förutsättningar skapas även för ett system med anslag å kommunala anslagstavlor. Anslag å dessa tavlor borde sedan införas som en avvecklingsform för kyrkokungörandet.

Promemorian mynnade ut i förslag till en lag om officiella anslagstavlor, enligt vilken det skulle åligga kommun att anordna anslagstavla för officiella tillkännagivanden i landskommun i eller invid sockenstuga eller annat ställe, där kommunalstämma eller municipalstämma skall hållas, samt i stadskommun i eller invid ställe där stadsfullmäktigesammanträde skall hållas. Anslagen skulle ombesörjas av särskild anslagsförrättare med preciserade uppgifter.

Kommunallagskommittén tog promemorian under övervägande vid fullgörandet av det åt kommittén lämnade uppdraget. Dess arbete utmynnade i att i KL, som ovan nämnts, bestämmelser upptogos om anslag å kommuns anslagstavla av tillkännagivanden om sammanträden och justering av protokoll. I övrigt ha de i Thulins promemoria framlagda förslagen icke föranlett någon lagstiftningsåtgärd.

Frågan om inskränkning av kyrkokungörandet var ånyo föremål för riksdagens behandling år 1955. I sitt över motioner i ämnet avgivna utlåtande (1955: 41) anförde första lagutskottet, att utskottet delade motionärernas uppfattning, att den nu tillämpade publiceringsmetoden — kyrkokungörande — icke vore tillfredsställande och att åtgärder borde vidtagas i syfte att få till stånd en bättre ordning. Utskottet erinrade vidare bl. a. om att besvärssakkunniga vid sin utredning komme in på spörsmålet om delgivning av administrativa beslut med bl. a. menigheter och en obestämd personkrets. Vilka publiceringsförfaranden som borde komma till användning i stället för kyrkokungörande finge enligt utskottet bero på de särskilda kraven inom olika lagstiftningsområden. Som en allmän grundsats uttalade utskottet emellertid, att man borde söka skapa sådana publiceringsmetoder, vilka medförde ett verkligt allmänt bekantgörande. Från denna utgångspunkt syntes man enligt utskottet böra eftersträva att använda annonsering i ortspressen, medan däremot anslagsförfaranden i allmänhet ej vore ändamålsenliga. Att helt undvika publicering genom anslag syntes dock bl. a. av ekonomiska skäl ej låta sig göra. Det kunde möjligen även visa sig lämpligt att, sedan kyrkokungörandet avskaffats i viktigare sammanhang, genom ett allmänt stadgande utbyta denna kungörelseform även i återstående författningar och att därvid använda sig av en annan form av anslag såsom ersättning. Vid försök att skapa en ny sådan publiceringsmetod genom anslag låge det närmast till hands att söka begagna sig av de numera inrättade kommunala anslagstavlor. Utskottet fann sig emellertid icke kunna tillstyrka vare sig att någon omedelbar lagändring skedde eller att en särskild utredning i frågan tillsattes.

I skrivelse till Konungen den 6 december 1955, nr 376, gav riksdagen, under åberopande av vad som anförts i utskottets utlåtande, som sin mening till

känna vad utskottet i utlåtandet angivit. Riksdagens skrivelse jämte utskottets utlåtande överlämnades till 1951 års rättegångskommitté för att tagas i beaktande vid fullgörandet av kommitténs uppdrag.

Rättegångskommittén överlämnade den 25 juli 1956 en promemoria med förslag till vissa ändringar i bestämmelserna om delgivning m. m. I promemorian behandlades bl. a. frågan om upphävande av RB:s bestämmelser om delgivning genom kungörande i kyrka. Kommittén anförde beträffande kyrkokungörandet som sin mening att detta i fråga om profana kungörelser praktiskt taget saknade betydelse i publiceringshänseende och att åtgärder därför borde vidtagas i syfte att få till stånd en bättre ordning. Enligt kommitténs uppfattning syntes de publiceringsåtgärder, som föreskrivits utöver kyrkokungörandet vid delgivning med byalag, vara delägarna vore flera än tio, och med härad och tingslag, vara tillräckliga för att bringa delgivningen till vederbörande rättssubjekts kännedom. Med hänsyn härtill syntes enligt kommittén några betänkligheter ej möta mot att föreskrifterna om kungörande i kyrka i 33: 16 och 19 RB slopades utan ersättning i annan form. Kommittén föreslog även avskaffande av det i 23 § ExprL föreskrivna kyrkokungörandet. Rättegångskommitténs nu återgivna förslag har ännu icke föranlett någon lagstiftningsåtgärd.

Genom en motion vid 1960 års riksdag om avskaffande av kungörandet i kyrka bragtes frågan ännu en gång inför riksdagen. Första lagutskottet hemställde i sitt över motionen avgivna utlåtande (1960: 15) efter en redogörelse för vad som tidigare förevarit hos riksdagen i frågan och för pågående utredningar i fråga om lagfarts- och inteckningsrätten, förvaltningsförfarandet, jorddelningsrätten, utökningsrätten och vattenlagen ävensom för rättegångskommitténs förslag beträffande RB och ExprL, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet härmed. Slutligen kan nämnas att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (1963: 274) i anledning av förslag från riksdagens revisorer och motioner hemställt om en översyn av gällande bestämmelser rörande kungörelseförfarandet.

De sakkunniga

Såsom framgått av redogörelsen för frågan om kungörelsedelgivning föreligger icke minst för förvaltningsförfarandets del behov av tillgång till en särskild form för delgivning i sådana fall, då överbringande av handling icke lämpligen kan ske. Kyrkokungörandet får anses ha spelat ut sin roll och det gäller att finna en annan form av kungörande. Därvid bör en sådan delgivningsform eftersträvas som kan ersätta kyrkokungörandet över hela linjen.

Anledningen till att frågans lösning dröjt så länge, trots att behovet av reform varit påtagligt, är — bortsett från de lagtekniska problemen — uppen-

barligen att söka i svårigheten att finna en allmänt godtagbar metod. Den delgivningsform, man söker, bör vara så beskaffad, att den effektivt bringar kännedom om handlingen i fråga samtidigt som den utgör en säker utgångspunkt för beräkning av fatalietider. Den bör vidare vara enkel och billig samt lämpa sig för förvaltningens olika områden. En delgivningsform som i alla avseenden motsvarar samtliga dessa krav torde emellertid icke stå att finna.

De delgivningsformer, som främst komma i åtanke, äro delgivning genom anslag av en eller annan typ samt delgivning genom annons i pressen. Delgivning genom anslag uppfyller kraven å enkelhet, billighet och har egenskapen att utgöra säker utgångspunkt för fatalieberäkning men fyller i regel icke kravet på att effektivt sprida kännedom om handlingen. Annonser i pressen däremot får anses uppfylla rimliga anspråk på effektivitet, men ekonomiska skäl lägga hinder i vägen för ett mera allmänt bruk av denna delgivningsform.

Beaktas enbart kravet å billighet, är det uppenbart, att den bästa formen är delgivning genom anslag. Tages åter hänsyn enbart till kravet å effektivitet, är delgivning genom annons i tidning att föredraga. Att ersätta nuvarande kyrkokungörande, som sker genom anslag i eller invid kyrka, blott med en annan form av kungörande genom anslag, skulle sannolikt medföra endast obetydlig förbättring i publiceringshänseende. En sådan reform ter sig därför icke särskilt ändamålsenlig. För att en mera påtaglig förbättring skall vinnas, bör delgivning genom anslag kombineras med andra former av tillkännagivande. De sakkunniga ha stannat för att efter förebild av 33: 12 RB föreslå en form av delgivning, som i viss mån innebär en kombination av delgivning genom anslag och delgivning genom annonsering. De sakkunniga föreslå sålunda, att delgivning skall verkställas genom anslag under viss tid men att meddelande om anslaget senast anslagsdagen skall införas i tidning, om det kan antagas därigenom komma till vederbörandes kännedom, och tillika, då det kan ske utan större kostnad eller besvär, sändas till varje känd person, med vilken delgivning skall ske, med posten.

Den föreslagna delgivningsformen har fördelen att vara enkel och lämna en säker utgångspunkt för beräkning av fatalietider. Den torde vara godtagbar även ur effektivitetssynpunkt, ehuru det givetvis varit att föredraga, att handlingen i dess helhet publicerades i tidning. Ett sådant förfaringssätt torde emellertid i regel ställa sig alltför kostsamt och synes därför icke kunna generellt föreskrivas.

Då ordet kungörande närmast för tanken till allmängörande, varom icke är fråga i förevarande sammanhang, ha de sakkunniga valt att i lagtexten beteckna ifrågavarande delgivningsform såsom delgivning genom anslag.

De situationer, då anslagsdelgivning skall få tillgripas, böra noga avgränsas. Riktpunkten bör vara, att anslagsdelgivning skall få ske endast då över-

bringande eller tillgänglighållande enligt 5 § av handling av praktiska skäl är utesluten eller skulle medföra större besvär eller kostnader än delgivningens ändamål motiverar.

Till en obestämd personkrets kan en handling icke överbringas. De sakkunniga föreslå därför anslagsdelgivning för detta fall.

I främsta rummet äro emellertid i förevarande sammanhang att beakta fall, då handling skall delgivas i och för sig bestämda men vida personkretsar, som icke utgöra juridiska personer, t. ex. delägare i samfällid fastighet och samtliga medlemmar av en kommun, eller som visserligen bilda juridiska personer men sakna särskilda ställföreträdare. Redan i KBr den 5 januari 1808, som föreslås upphävt tillika med 1818 års brev, föreskrives kungörande i fråga om delgivning med så många särskilda personer, att handlingen icke utan större kostnad eller besvär kan tillställas envar av dem. De sakkunniga föreslå även för dessa fall anslagsdelgivning.

Särskilda regler ha i 33: 19 andra stycket RB givits om delgivning med härad och tingslag. Såvitt de sakkunniga kunna bedöma föreligger som förut nämnts för förvaltningsförfarandets del icke något behov av särskilda regler för delgivning med dessa menigheter. Nyss nämnda regler i 2 § om delgivning med ställföreträdare torde vara tillfyllest. Skulle ett ärende röra något som ligger utanför den behörighet, som tillkommer vederbörande allmänningsstyrelse eller styrelse för de tingshusbyggnadsskyldige, och delgivning till följd härav finnas i princip böra ske med envar i menigheten ingående person, lära de allmänna delgivningsreglerna utan olägenhet kunna tillämpas. Eftersom överbringande av handlingen knappast utan större kostnad eller besvär kan ske med envar medlem av häradet eller tingslaget, bör anslagsdelgivning bliva det normala i ifrågakvarande situation.

Ej heller torde behov föreligga av motsvarighet till de i 33: 16 RB intagna särbestämmelserna om delgivning med byalag med flera än tio medlemmar eller med delägare i gruva eller gemensamhetsfiske. Med dessa personkretsar torde delgivning med fördel kunna ske enligt de allmänna reglerna om anslagsdelgivning, för såvitt fråga icke är om personkretsar, som icke äro större än att handlingen eller ett meddelande om handlingens tillgänglighållande utan större besvär eller kostnad kan tillställas envar medlem.

Det skulle kunna ifrågasättas att i förevarande sammanhang även giva en allmän regel om delgivning med okänd person av innehåll att sådan delgivning skall ske genom anslag. Enligt de sakkunnigas mening är emellertid spørsmålet om delgivning med en okänd person icke av den betydelse att tillräcklig anledning föreligger att det upptages till generell reglering i förevarande sammanhang. Det får i stället övervägas för sig och regleras i vederbörande specialförfattningar.

Delgivning genom anslag bör vidare enligt de sakkunnigas mening kunna ske i sådana fall som avses i 33: 12 RB, nämligen då den, med vilken delgivning skall ske, saknar känt hemvist eller känd uppehållsort inom eller utom

riket eller visserligen har känt hemvist eller känd uppehållsort inom riket men ej träffas å sådan ort.

I 33: 13 RB har den inskränkningen stadgats, att delgivning av stämning i brottmål aldrig må ske genom kungörande och att delgivning av stämning i tvistemål må ske genom kungörande endast under den ytterligare förutsättningen, att anledning förekommer, att den sökte avvikit eller eljest håller sig undan. Enligt de sakkunnigas mening föreligger behov av viss motvarighet till dessa undantag.

Det vore icke tillfredsställande om delgivning med *part*, som har känt hemvist eller känd uppehållsort inom riket, skulle kunna ske genom anslag enbart av den anledningen att han ej träffas. Härutöver bör krävas, att anledning förekommer, att han avvikit eller eljest håller sig undan. Vad nu sagts har avseende å delgivning icke blott av beslut utan även av inlagor, utredningsmaterial m. m. Icke minst betydelsefullt är det att inlaga, varigenom part anhängiggör ett ärende, ej delgives motpart med känt hemvist genom anslag i andra fall än då denne avvikit eller håller sig undan.

Något ovillkorligt undantag från regeln om delgivning genom anslag liknande det, som gäller i fråga om stämning i brottmål, ha de sakkunniga emellertid icke funnit anledning föreslå. Skäl torde emellertid kunna anföras för dylika undantag på speciella områden, t. ex. i fråga om vissa slag av förpliktande beslut. Erforderliga undantag få i så fall upptagas i vederbörande specialförfattningar.

De sakkunniga övergå härefter till de tekniska detaljerna vid anslagsdelgivning, främst frågan å vilken eller vilka anslagstavlor anslag skall ske. I RB stadgas anslag å rättens kansli. För förvaltningsförfarandet ter sig emellertid anslag hos den beslutande myndigheten i regel icke ändamålsenligt i andra fall än då fråga är om delgivning med myndighetens egen personal. Det är alltför ofta förenat med olägenhet för den som vill taga del av den anslagna handlingen att uppsöka myndigheten. Detta blir särskilt fallet, då fråga är om en central myndighet eller en länsmyndighet och personen är bosatt på långt avstånd från den ort, där myndigheten har sitt säte. Även om i sådana fall lokala myndigheters tavlor i stället anlitas, skulle systemet knappast bli tillfredsställande. Av praktiska skäl måste därför anslag å myndighets anslagstavla avvisas såsom huvudregel i en generell bestämmelse. I den mån särskilda handlingar, t. ex. meddelanden och beslut angående tjänstetillsättningar, anses böra delgivas genom anslag å myndighets anslagstavla, få regler härom givas i vederbörande specialförfattning.

Förutom myndighets egen anslagstavla äro i förevarande sammanhang att beakta kyrkas, länsstyrelses för länskungörelserna avsedda samt kommuns och postanstalts. Kyrkas anslagstavla är i allmänhet icke så belägen att allmänheten kan antagas i den utsträckning som är önskvärd taga del av vad därå anslås. Denna anslagstavla synes därför i allmänhet vara mindre

väl ägnad för sådan anslagsdelgivning varom nu är fråga. Ej heller länskungörelsernas anslagstavlor torde i regel vara så anordnade att de i tillräcklig utsträckning uppmärksammas av allmänheten. Till förmån för kommuns anslagstavla kan anföras, att den är centralt belägen. Vidare märkes att alla tillkännagivanden om kommunala protokolls justering redan sker på denna tavla. Nämda omständighet föranleder antagande, att allmänheten i viss utsträckning ägnar tavlan en fortlöpande uppmärksamhet. Tavlor äro emellertid icke alltid uppsatta på platser, dit allmänheten har tillträde och där den ofta passerar. Det är vidare uppenbart, att de i de stora kommunerna, icke minst i de större städerna, intaga en förhållandevis undanskymd plats. Sannolikheten för att ett anslag uppmärksammas synes då större, om det återfinnes på en postanstalts anslagstavla. Många ha ärenden till en postanstalt och kunna i samband härmed taga del av meddelanden, som finnas uppsatta på dess anslagstavla. I valet mellan kommuns och postanstalts anslagstavla är därför enligt besvärssakkunnigas mening den senare att föredraga. Myndighet, som bestämmer sig för anslagsdelgivning i visst fall, bör därvid äga utse den eller de postanstalters tavlor, som kunna förväntas bli studerade av dem man i första hand vill nå med anslaget. Av det å anslagstavlan anbragta meddelandet bör framgå, under vilken tid det kommer att vara uppsatt. De sakkunniga föreslå i enlighet härmed, att anslag skall verkställas å lämplig postanstalts anslagstavla för tid, som anges å handlingen.

De närmare bestämmelser, som erfordras angående anslag å postanstalts anslagstavla, böra utfärdas i administrativ ordning av Konungen. Av särskild betydelse är att regler därvid givas om att viss person skall bära ansvaret för att anslag sker i föreskriven ordning och skyddas mot åverkan under anslagstiden samt för att erforderliga förteckningar m. m. angående anslagen föras.

En särskild fråga är, i vilken eller vilka tidningar meddelande om anslag skall införas. I regel torde det vara tillfyllest med införande i en ortstidning på den ort, där de, med vilka delgivning skall ske, ha sitt hemvist. Det kan även ifrågakomma att låta införa annons i en rikstidning eller i flera ortstidningar. Det får ankomma på myndigheten att avgöra, i vilken utsträckning annonsering bör ske. Införande i POIT torde icke utom i fall, då specialförfattning innehåller stadgande därom, bli aktuellt.

Såsom huvudregel bör vid anslagsdelgivning liksom vid överbringande av handling gälla, att handlingen i dess helhet skall delgivas, d. v. s. anslås. Fall kunna emellertid ofta inträffa, då anslag av en handling i dess helhet icke kan ske på grund av handlingens vidlyftighet. I sådana fall bör i stället för handlingen kunna anslås ett meddelande om att handlingen under viss tid hålles tillgänglig hos myndighet. Handlingen bör vara tillgänglig från och med anslagsdagen. Längden av den tid, då handlingen sålunda skall

hållas tillgänglig, bör bestämmas under hänsynstagande till vederbörandes behov av rådrum. I första hand bör handlingen hållas tillgänglig hos den myndighet, som handlägger ärendet. Befinna sig de, med vilka delgivning skall ske, å annan ort än denna myndighet, bör handlingen översändas till myndighet på orten eller i närheten därav att där hållas tillgänglig (jfr ovan s. 249).

För att ytterligare effektivisera anslagsdelgivningen föreslå de sakkunniga som förut nämnts, att meddelande av samma innehåll som det meddelande, vilket skall införas i annons, skall sändas med posten till varje känd person, med vilken delgivning skall ske, under hans vanliga adress, då det kan ske utan större kostnad eller besvär. I regel torde vanligt lösbrev kunna användas. Är fråga om en mycket stor krets av personer eller föreligga svårigheter att erhålla uppgift om vederbörandes postadresser, bör myndigheten äga underlåta att sända personliga meddelanden. Genom annonseringen erhålles ändå viss garanti för att kännedom vinnes om handlingen.

Delgivning bör, då handlingen anslås, i enlighet med gängse praxis anses ha skett å anslagsdagen. Anslås icke själva handlingen utan blott ett meddelande om tid och plats för dess tillgänglighållande och om dess innehåll, bör delgivning på skäl som anförts ovan (s. 249) under 5 § delgivning icke anses ha skett förrän vid utgången av tiden för tillgänglighållandet.

Å handling eller å meddelande om handling bör, då anslag därav sker, i samband med anslagets uppsättande tecknas uppgift å anslagsdagen. Denna uppgift erfordras dels av ordningsskäl, dels för att den, som läser anslaget, skall kunna beräkna, när fatalietid, som löper från och med anslagsdagen, utgår. Annonser och personliga meddelanden om anslaget böra givetvis också formuleras så att därav framgår, när anslag skett.

Den form av kungörande, som föreslagits i förevarande paragraf, torde icke lämpa sig för alla förvaltningsområden. I den mån andra former av kungörande erfordras på särskilda områden, få regler härom givas i vederbörande specialförfattningar. I specialförfattningarna få ävenledes föreskrifter givas om komplettering av anslagsdelgivning enligt förevarande bestämmelser med särskilda åtgärder, t. ex. annonsering i länskungörelserna och POIT eller överlämnande av handling till en av dem, med vilka delgivning skall ske, att hållas tillgänglig för övriga.

8 §.

Gällande rätt

I 33:11 andra stycket RB stadgas att, om part själv skall ombesörja delgivning å utrikes ort, han äger påkalla biträde i utrikesdepartementet därmed.

De sakkunniga

Part, som själv skall ombesörja delgivning inom riket, kan ofta överbringa handlingen genom att själv eller genom bud uppsöka adressaten. Stundom torde det av bevisningsskäl emellertid kunna vara värdefullt för honom att äga anlita stämningsman. Till förebyggande av osäkerhet om parts rätt här-till föreslås, att det stadgas, att part för delgivning inom riket må anlita stämningsman.

När det gäller delgivning utom riket bör part i förvaltningsförfarandet på samma sätt som part i rättegång äga påkalla hjälp från utrikesdepartementet. De sakkunniga föreslå därför att det stadgas, att part för delgivning å utrikes ort äger påkalla biträde i utrikesdepartementet därmed.

9 §.

De sakkunniga

I förevarande paragraf föreslås i överensstämmelse med 33: 11 första stycket RB att, om den, med vilken delgivning skall ske, har känt hemvist utom riket eller vistas å ort utom riket, delgivningen må verkställas enligt lagen å den orten.

10 §.

Gällande rätt

I 33: 14 RB föreskrives att, om handling, som skolat delgivas någon, kommit denne till handa, delgivning skall anses hava skett, ehuru han erhållit handlingen på annat sätt än tidigare i 33 kap. stadgats.

Det är oklart, i vad mån den princip, som kommit till uttryck i 33: 14 RB, äger tillämpning även i förvaltningsförfarandet. I några författningar återfinnas bestämmelser, som uttryckligen angiva, att 33: 14 RB skall lända till efterrättelse; se t. ex. 66 § NvL, 57 § SochjL och 95 § BvL. Även om sådant uttryckligt stadgande saknas, torde den i bestämmelsen uttalade grundsatsen dock iakttagas i förvaltningsförfarandet beträffande delgivning under handläggningen av inlagor, meddelanden, förelägganden o. d. Däremot torde den icke utan uttrycklig föreskrift kunna anses tillämplig vid delgivning av expedition innehållande ett slutligt beslut. Med hänsyn till delgivningens betydelse för besvärstidens beräkning och det behov av trygghet, som föranledes härav, torde delgivning i sådana fall icke kunna anses ha skett förrän vederbörande på föreskrivet sätt mottagit skriftlig expedition innefattande beslutet; se RÅ 1929 ref. 59, där faktisk kännedom om ett byggnadslovs innehåll icke ansetts kunna tagas till utgångspunkt för beräkning av fatalietid för överklagande av byggnadslovet.

De sakkunniga

I den mån viss handling, som skall delgivas part under förfarandet, kommit honom tillhanda på annan väg än genom formell delgivning, bör rimligtvis formell delgivning av handlingen kunna underlåtas. Delgivning bör då kunna anses ha skett. Med tanke på dylika och liknande situationer föreslå de sakkunniga i förevarande paragraf ett stadgande som i sak överensstämmer med 33: 14 RB.

För att en handling skall kunna anses ha kommit vederbörande till handa torde böra fordras, att han verkligen kommit i besittning av handlingen. Detta krav kan icke anses uppfyllt t. ex. när han råkat få tillfälle att läsa handlingen vid ett besök hos myndigheten eller hos någon annan, som är i besittning av den, men väl då en expedition utkvitterats på postanstalt av annan än adressaten utan behörig fullmakt och därefter överlämnats till denne. Har myndighets beslut mångfaldigats och avskrifterna distribuerats till ett stort antal adressater och därvid även kommit person, med vilken delgivning skall ske, tillhanda, torde den omständigheten att han erhållit ett exemplar ej i och för sig kunna anses innebära att laga delgivning ägt rum.

11 §.

De sakkunniga

Principen om fri bevisprövning äger tillämpning även då det gäller att avgöra, huruvida delgivning ägt rum. Såsom bevis om att delgivning skett kan t. ex. godtagas intyg från postverket, att ett rekommenderat brev utlämnats till adressaten, och naturligtvis även ett mottagningsbevis från adressaten. Har part ombesörjt delgivning själv, bör, därest mottagaren ej kvitterat, delgivningsverkställarens uppgifter i regel kunna betraktas som tillräckligt bevis för delgivningen. Även den omständigheten att ett lösbrev icke kommit i retur till myndigheten är en omständighet att beakta, då det gäller att avgöra, om försändelsen delgivits eller ej. Att tillfredsställande bevisning om delgivningen i sådant fall är vanskelig att erhålla ligger i sakens natur. Svårigheter att fastställa bestämd delgivningsdag uppkomma givetvis även då en handling på sätt angivits i 10 § kommit någon till handa på annat sätt än genom formell delgivning.

Till underlättande av bevisprövningen i delgivningsfrågor har i 33: 25 RB givits vissa bestämmelser beträffande bevis om delgivning. Såsom fullt bevis om att och hur delgivning blivit verkställd skall enligt dessa bestämmelser gälla intyg av stämningsman, nämndeman, landsfogde, stadsfogde, landsfiskal, stadsfiskal, notarius publicus, svensk konsul, vid svenskt konsulat anställd tjänsteman, polisman i stad, då han verkställt delgivningen efter förmans uppdrag, samt tjänsteman vid postverket, då han verkställt delgivning enligt bestämmelserna i 1947 års delgivningskungörelse. Advo-

kats skriftliga erkännande av delgivning med honom skall vidare gälla som fullt bevis om delgivningen. Slutligen skall intyg om att delgivning skett å utrikes ort gälla som fullt bevis, om intygsgivarens behörighet styrkes av svensk eller här i riket anställd diplomatisk eller konsulär tjänsteman. Reglerna innebära, att sådant intyg eller erkännande, varom fråga är, skall godtagas som bevis om delgivningen, så länge det ej motbevisats. Med hänsyn till att fråga är om ett begränsat avsnitt av teknisk natur, synes praktiskt och lämpligt att låta förevarande lag hänvisa till RB. De sakkunniga föreslå i enlighet härmed, att dess regler göras direkt tillämpliga å förvaltningsförfarandet genom att i förevarande paragraf angives, att rörande intyg om delgivning skall gälla vad i 33: 25 RB är stadgat.

12 §.

De sakkunniga

I förvaltningsförfarandet förekommer ej sällan delgivning även av annat än handling, t. ex. av varuprover. Vidare föreligger stundom behov av att låta part taga del av modeller o. d. För dessa olika fall synas de för delgivning av handling föreskrivna reglerna i tillämpliga delar böra lända till efterrättelse. De sakkunniga föreslå därför stadgande av innehåll, att vad i 1—11 §§ stadgas om delgivning av handling i tillämpliga delar skall gälla om delgivning även av annat än handling.

I enlighet med vad som sålunda föreskrivits skall delgivning av ett föremål normalt ske genom att det överbringas genom postförsändelse eller på annat sätt. Ej sällan torde emellertid den i 5 § förutsedda situationen uppkomma beträffande föremål och delgivning genom tillgänglighållande böra väljas. Även anslagsdelgivning enligt 7 § andra stycket kan komma i fråga.

6 KAP.

Om frister, viten och straff

1 §.

Gällande rätt

I 32:1 RB stadgas att, om part eller annan enligt rättens beslut skall infinna sig vid rätten eller eljest fullgöra något i rättegången, han skall erhålla skäligt rådrum därtill. Finnes part eller annan i fall som nu sagts ej hava erhållit skäligt rådrum eller förekomma eljest skäl till förlängning av tid, som rätten föreskrivit, skall rätten enligt 32:3 RB utsätta ny tid.

Liksom allmän domstol äger förvaltningsmyndighet av ordnings- och arbetstekniska skäl och för att hindra onödig tidsutdräkt utsätta frister för fullgörandet av prestationer i förfarandet, t. ex. fullständigande av ansökningshandlingar, företeende av fullmakt eller avgivande av yttrande. Allmänt iakttages, att utrymme för skäligt rådrum beräknas vid bestämmandet av tidsfristernas längd. Då i en författning föreskrives, att viss tid skall bestämmas, inom vilken en prestation skall vara fullgjord, förutsättes, att tiden avvägs så att skäligt rådrum står till förfogande. Stundom framgår mera uttryckligt, att nämnda synpunkt skall beaktas. Från förvaltningsrättslig speciallagstiftning kan såsom exempel nämnas 52 § TaxF, varest stadgas, att anmaning skall innehålla föreläggande för den anmanade att avlämna självdeklaration, annan uppgift eller upplysning till den, som utfärdat anmaningen, inom viss efter omständigheterna lämpad tid, minst fem dagar efter delfåendet. Enligt 98 § LivsmedelsSt skall vidare kallelse till inställelse inför hälsovårdsnämnd delgivas senast dagen före sammanträdet och i varje fall i så god tid, att vederbörande utan svårighet hinner inställa sig vid det samma.

De sakkunniga

Under handläggningen av ett förvaltningsärende kan part eller annan ha att fullgöra prestationer av olika slag. Enligt de sakkunnigas lagförslag skall myndighet t. ex. kunna förelägga ombud enligt 3 kap. 9 § tredje stycket lagförslaget att förete fullmakt samt part enligt 4 kap. 4 § att översätta handling till svenska språket, enligt 10 kap. 1 § och 14 kap. 7 § lagförslaget att

fullständiga inlaga, enligt 8 kap. 6 § första stycket lagförslaget att lämna upplysning i angivet hänseende eller på annat sätt medverka vid utredningen, enligt 11 § andra stycket samma kapitel att slutföra sin talan, enligt 15 § samma kapitel att inställa sig till sammanträde för muntlig handläggning och enligt 15 kap. 4 § lagförslaget att inkomma med skriftlig förklaring över besvär. Vidare har myndigheten enligt 5 kap. 5 och 7 §§ lagförslaget att hålla handling tillgänglig under viss tid och enligt 8 kap. 5 § lagförslaget att bereda part tillfälle att inom utsatt tid yttra sig över utredningsmaterial. Domstol må enligt 9 kap. 2 § förelägga den som är skyldig att skriftligen medverka vid utredningen att inom utsatt tid fullgöra vad honom åligger. De sakkunniga ha räknat med att det även enligt stadganden i specialförfattningarna kan åligga part att efter föreläggande fullgöra prestationer av olika slag och annan än part att lämna upplysningar, tillhandahålla handlingar m. m. Författningarna kunna även tänkas föreskriva rätt för part eller annan att yttra sig eller företaga andra åtgärder.

I den mån någon sålunda ålägges eller beredes tillfälle att fullgöra något under ett ärendes handläggning, är det angeläget, att den tid, inom vilken prestationen skall äga rum, utmätas på sådant sätt att skäligt rådrum lämnas vederbörande. Vilket rådrum som skall anses skäligt blir främst beroende av prestationens natur och omfattning. Enligt de sakkunnigas mening måste en uttrycklig regel om skyldighet att lämna skäligt rådrum vara av värde. De sakkunniga föreslå därför i förevarande paragraf en föreskrift av innehåll att, där part eller annan genom myndighets beslut förelägges eller ~~lämnas~~ tillfälle att fullgöra något i ärende, han skall erhålla skäligt rådrum därtill. Det förutsättes, att myndigheten, om utsatt tidsfrist visar sig ha blivit tillmätt för kort, förlänger densamma.

2 §.

Gällande rätt

I 32: 6 RB stadgas att, om den, som enligt rättens beslut skall infinna sig vid rätten eller eljest fullgöra något i rättegången, underlåter att ställa sig det till efterrättelse och anledning förekommer, att han har laga förfall, underlåtenheten icke skall leda till påföljd eller eljest läggas honom till last i rättegången. Vidare gäller enligt 32: 7 RB att, om i RB är föreskrivet, att den som vill fullfölja talan inom viss tid skall anmäla missnöje eller vad eller inkomma med vade-, besvär- eller revisionsinlaga eller vidtaga annan åtgärd för talans fullföljande, och om det före utgången av den tiden visas laga förfall, den rätt, där åtgärden skall vidtagas, skall utsätta ny tid.

Laga förfall är enligt 32: 8 RB, då någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat. Såsom laga förfall för part skall ock anses, då för ombud, som av par-

ten vidtalats, förelegat hinder, som nu sagts, och annat ombud ej kunnat i tid ställas.

Påföljderna, då en frist, som utsatts i en förvaltningsmyndighets föreläggande, försittes, kunna vara av olika slag. För part är det vanligaste att underlåtenheten länder honom till men i förfarandehänseende; talan avvissas, ärendet avskrives från vidare handläggning eller avgöres i befintligt skick. Är vite utsatt i ett föreläggande, uppkommer fråga att utdöma vitet, då föreskriven frist försuttits.

Kan part som skäl för sin underlåtenhet att iakttaga utsatt frist anföra ursäktande omständigheter av tillräcklig betydelse, torde underlåtenheten som regel icke tillräknas honom och någon påföljd ej inträda. Vite utdömes t. ex. icke, om vederbörande kan visa att hinder förelegat för honom att iakttaga föreläggandet i fråga; se t. ex. RÅ 1953 I 260 angående hinder mot återställande av handlingar. Enligt 14 § UpphK gäller som huvudregel att anbud icke må antagas, om det inkommit efter anbudstidens utgång, där icke myndigheten i fråga om anbud, som inkommit före anbudsöppnandet, finner uppenbart, att försenandet skett utan anbudsgivarens förvållande.

Termen laga förfall användes i regel för att angiva rättsligt godtagbara ursäkter över huvud taget. Stundom har dess innebörd utvecklats. Sålunda stadgas t. ex. i 41 § VplL, att såsom laga förfall för uteblivande från inskrivning eller tjänstgöring eller för annan uraktlåtenhet att fullgöra åligganden enligt lagen, skall anses det fall, att man är sjuk, att man sitter i häkte, att man är intagen i fångvårdsanstalt, tvångsarbetsanstalt eller alkoholistanstalt eller att man är »omhändertagen för skyddsuppfostran». Vederbörande myndighet äger härutöver att, då andra än nu sagda förfall förebaras, pröva huruvida de äro av den vikt, att de må gälla såsom laga förfall.

I det föregående har det varit tal om frister, som föreskrivas av myndighet under förfarandet. Härifrån äro att skilja sådana processuella frister, som finnas angivna omedelbart i författning. Bland dessa märkas i första hand klagofristerna. I 7 § KF den 10 januari 1759 angående fatalier i politioch ekonomimål stadgades, att den som utan bevisligt laga förfall försummade föreskriven fatalietid hade förlorat sin talan. Varken i KF den 14 december 1866 angående ändring av gällande stadganden om tid för besvär^s anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk, eller i nu gällande BesvärstidsL har emellertid någon motsvarande reservation gjorts för laga förfall. Det torde därför anses, att talans förlust inträder vid en författningsbestämd klagofrist — eller ansökningsfrists — överskridande oavsett förfall (se härom vidare s. 418, 591). Då för förvaltningens del motsvarighet saknas till 32:7 RB, finnes ej möjlighet för myndigheterna att förlänga lagstadgade frister vid anmält laga förfall.

Har en klagofrist överskridits på grund av laga förfall, finnes möjlighet att få densamma återställd genom ansökan om återställande av försutten tid (se härom nedan s. 644).

De sakkunniga

Att förfall i möjligaste mån bör vinna beaktande i förvaltningsförfarandet är uppenbart. Man bör icke kräva mera av någon än vad han faktiskt är i stånd att fullgöra.

Rätten att utsätta en frist innefattar naturligen även befogenhet att förlänga densamma och befria från rättsverkningar förknippade med fristens överskridande. Över frister, vilka en myndighet utsätter under ett ärendes handläggning, har myndigheten alltså att själv bestämma. Enligt besvärssakkunnigas mening skulle det för vinnande av enhetlig tillämpning vara av värde, om en regel gäves till ledning för myndighets bedömning av frågan om ett förfalls betydelse vid överskridande av frist, som myndigheten själv utsatt.

Ett hinder kan vara av mer eller mindre ursäktande beskaffenhet. Bedömningen kommer naturligen att ske mot bakgrund av karaktären av den prestation, som begäres, och betydelsen av ett rättidigt fullgörande av densamma. I den mån det kan ske utan men för handläggningen, böra även mindre ursäktande omständigheter, t. ex. mycket betungande arbetsbörda, någon gång kunna godtagas såsom laga förfall. En regel om vilka hinder, som böra kunna betraktas som laga förfall i förvaltningsförfarandet, synes därför böra utformas så att utrymme finnes för en fri bedömning. Vad i 32:6 RB stadgats ter sig från denna synpunkt väl restriktivt. De sakkunniga anse, att en mycket neutral beskrivning bör användas vid angivandet av de omständigheter, vilka skola kunna anses såsom godtagbara skäl för underlåtenhet att iakttaga en av myndighet utsatt frist. De sakkunniga föreslå, att det föreskrives att, om någon underlåter att ställa sig föreläggande, som i 1 § avses, till efterrättelse och skäl finnes antaga, att underlåtenheten är ursäktlig, denna icke skall leda till påföljd eller eljest läggas honom till last i ärendet.

När det gäller i författning stadgade frister framträder ett starkt behov av stabilitet. Har en sådan frist utgått, bör man kunna lita på att de rättsverkningar som äro förknippade härmed bliva bestående. Spörsmålet om laga förfall blir till följd härav av annan, mera grannlaga natur när det gäller i författning stadgade frister än i fråga om av myndighet bestämda frister. Betydligt restriktivare praxis måste tillämpas. Spörsmålets extraordnåra karaktär framträder tydligt enligt gällande ordning genom den omständigheten att det icke såsom enligt 1759 års fatalieförordning tillkommer envar besvärsmyndighet att pröva och avgöra frågor om laga förfall utan är Kungl. Maj:t förbehållet att efter särskild ansökan om återställande av försutten tid besluta härom. Genom en sådan ordning vinnes större stadga i tillämpningen än om varje myndighet för sig skulle åga förfoga över möj-

lighet att återställa försutten tid eller eljest medgiva befrielse från påföljd av tidsfrists överskridande. Det synes vidare med hänsyn till myndigheternas skiftande beskaffenhet icke lämpligen böra komma i fråga att till förvaltningsmyndigheterna i gemen överlåta bedömningen av ifrågavarande spörsmål. De sakkunniga vilja därför icke härutinnan förorda någon ändring av gällande ordning.

Inträffar laga förfall för någon, torde han i regel vara förhindrad även att anmäla detta, innan fristen utlöper. Något större praktiskt värde skulle därför en befogenhet för myndighet att vid anmält laga förfall förlänga en ännu löpande frist av det slag, varom nu är fråga, knappast kunna få. De sakkunniga föreslå därför icke någon motsvarighet för förvaltningsförfarandets del till domstols befogenhet att vid anmält laga förfall förlänga i författning föreskrivna frister.

Med den valda lösningen måste emellertid tillses, att rättsmedlet återställande av försutten tid står till buds beträffande alla de fatalietider, beträffande vilka behov därav föreligger. De sakkunniga återkomma härtill (s. 650).

3 §.

Gällande rätt

I rättegång må rätten framtvinga prestationer bl. a. genom att utsätta vite. Rätten må t. ex. enligt 36:20 RB vid vite förelägga vittne att inställa sig till huvudförhandling och enligt 38:5 RB genom vite tillhålla den som skall förete handling att fullgöra sin skyldighet.

Möjlighet för myndighet att under ett ärendes handläggning bruka vite för att förmå någon att fullgöra en prestation föreligger i förvaltningsförandet endast i den mån en uttrycklig rätt att utsätta vite tillerkänts vederbörande myndighet i författning. Såsom exempel på stadganden om dylik vitesbefogenhet kunna nämnas 36 § 3 mom. andra stycket LänsstyrelseI angående infordrande av förklaringar, upplysningar eller yttranden, 13 § 2 mom. NVL och 17 § BvL rörande kallelse till förhör och 53 § TaxF beträffande anmaning, som utfärdas av taxeringsnämnd, taxeringsintendent eller prövningsnämnd.

Vitesbefogenhet tillkommer även förvaltningsmyndigheterna i tämligen stor utsträckning såsom medel att framtvinga iakttagande av slutliga beslut. Här om är emellertid icke fråga i förevarande sammanhang.

Enligt 9:8 andra stycket RB må vite ej föreläggas, då straff är utsatt.

Den uppfattning om förhållandet mellan straff och vite, som kommit till uttryck i 9:8 andra stycket RB, har länge betraktats såsom en allmän

grundsats i svensk rätt, vilken iakttagits även då uttryckligt stadgande därom saknas. Den har emellertid genombrutits på många håll och även angripits från mera teoretiska utgångspunkter. Liksom det på åtskilliga områden finnas uttryckliga regler av innebörd, att vite icke må utsättas, då straff finnes stadgat — se t. ex. 36 § 3 mom. LänsstyrelseI — förekomma författningsbestämmelser, vilka förutsätta, att vite kan brukas som tvångsmedel för att förmå någon att fullgöra en lagstadgad, straffsanktionerad prestation; se t. ex. 53 § TaxF jfrd med 36 och 120 §§ TaxF. När det gäller förhållandet mellan straff och vite torde följande uttalande av lagrådet i KPr 1954: 20 s. 204 f med förslag till allmän förfogandelag m. m. kunna anses representativt för numera härskande rättsuppfattning. Lagrådet anförde beträffande förslaget till 30 § FörfogandeL:

Ehuru straff och vite i viktiga hänseenden fullfölja skilda uppgifter, ha i lagstiftning och rättstillämpning framträtt vissa betänkligheter mot att kumulera dessa bägge sanktioner. Grunden härtill torde närmast ha varit, att om ett och samma beteende ådroge någon såväl straff som förpliktelse att utgiva vite, detta i verkligheten måste, med hänsyn till den gemenskap med straffet som vitespåföljden dock i viss utsträckning kan anses äga, te sig som en stötande dubbelbestraffning, varjämte det väl understundom kunnat framstå såsom tveksamt, huruvida praktiskt behov av en dylik kumulering föreläge, enär blott endera sanktionen kunde vara tillfyllest för att, i det enskilda fallet eller hos samhällsmedlemmarna i allmänhet, genomdriva det handlande varom fråga är.

Enligt lagförslaget kan nu en sådan underlåtenhet som omförmåles i förevarande paragraf medföra såväl att den försumlige bestraffas som ock att myndighet förelägger honom vite och sedermera utdömer detta. I ett remissyttrande har i anledning därav anmärkts, att förhållandet mellan straffsanktionen och vitesföreläggandet icke reglerats i förslaget, att tvekan därför kunde uppkomma huruvida straff finge ådömas den försumlige, ehuru denne förelagt vite utdömts, samt att bestämmelser i frågan vore påkallade. På sätt departementschefen framhållit gäller emellertid enligt paragrafen som betingelse redan för föreläggande av vite, att en underlåtenhet förelupit av beskaffenhet att i princip föranleda straff. Det är således först när, efter straffbarhetens inträde, underlåtenheten fortsätter, som man reagerar genom vitespåföljd. Straff- och vitessanktionerna komma med andra ord att åtminstone delvis avse underlåtenhet icke under samma tid utan under olika tidsperioder. Det eventuellt stötande i kumuleringen av de båda påföljderna förringas därmed högst avsevärt. Att den som på grund av sin underlåtenhet förskyllt straff därjämte vid fortsatt tredska utsättes för vitespåföljd synes icke ingiva principiella betänkligheter. Detta gäller oavsett om underlåtenhetsbrottet som sådant kan sägas vara avslutat i och med att den tid gått till ända, före vars utgång vederbörande, om han skall undgå ansvar, har att handla, eller om brottet såsom perdurerande omfattar även underlåtenhet i tiden där-efter, ett spörsmål som det alltså icke finnes anledning att här ingå på. Och ur praktiska synpunkter är, såsom departementschefen antytt, vitespåföljden just i nu avsedda situation av påtagligt värde, emedan den fortsatta underlåtenheten efter straffbarhetens inträde ger vid handen, att straffhotet icke varit tillräckligt verksamt för att tvinga fram den önskade effekten. Omvänt synes det kunna försvaras att, om under den förutsättning förevarande paragraf angiver vite åläggas och utdömes, detta icke utgör hinder för att den försumlige jämväl blir bestraffad. Ty såsom av det sagda följer har detta straff förskyllts redan under

den tid som föregick föreläggandet och utdömandet av vite. Det ligger uppenbarligen icke i sakens natur, att den som en gång förskyllt straff skall befrias från detta genom att han sedermera gör sig skyldig till ytterligare dröjsmål och i anledning därav drabbas av annan påföljd. Av motsvarande skäl bör för övrigt den försumlige icke heller genom att ställa sig vitesföreläggandet till efterrättelse undgå ansvar för den förseelse, vartill han genom sin underlåtenhet redan gjort sig skyldig.

Vite må enligt 9: 8 andra stycket RB ej föreläggas kronan.

Även från förvaltningsrättsliga författningar kunna exempel hämtas på föreskrift om att vite ej må brukas mot kronan; se t. ex. 123 § andra stycket TaxF. Mot enskilda ämbets- och tjänstemän kan vitesföreläggande dock förekomma i vissa sammanhang, då fråga är om att förmå dem att fullgöra sina tjänsteåligganden; se bl. a. 36 § 3 mom. LänsstyrelseI.

I den mån en förvaltningsmyndighet äger meddela vitesföreläggande, möter i och för sig icke hinder mot att flera förelägganden givas successivt beträffande samma sak. Nytt föreläggande må emellertid icke meddelas förrän det föregående vunnit laga kraft; se RÅ 1945 S 181 angående vitesföreläggande av hälsovårdsnämnd. Är vitesföreläggande ej överklagbart, må vidare nytt sådant föreläggande icke meddelas förrän beslut om det första vitets utdömande vunnit laga kraft; se RÅ 1942 ref. 42 rörande vitesföreläggande i taxeringsförfarandet.

Hinder anses i och för sig icke möta mot vitesförelägganden gentemot kommuner och liknande menigheter; se t. ex. 26 § 2 mom. EpidemiL och 87 § LivsmedelsSt. I 123 § andra stycket TaxF föreskrives dock bl. a. att vite ej må föreläggas kommun eller annan menighet. Ej heller anses numera hinder möta mot att vite riktas mot enskild juridisk person som sådan; se NJA II 1943 s. 94 och JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 461 ff.

De sakkunniga

Anledning saknas att i förevarande lagförslag upptaga bestämmelser om annat vite än sådant, som kommer till användning under handläggning av förvaltningsärenden. Viten, som ha till uppgift att trygga iakttagandet av beslut, vilka innefatta avgörande av ärende, falla naturligen utom ramen. Det synes å andra sidan angeläget, att i lagförslaget vissa grundläggande föreskrifter upptagas om förfarandeviten.

Förvaltningen består av myndigheter av så skiftande beskaffenhet att någon generell vitesbefogenhet icke lämpligen bör tilläggas myndighet i förevarande lag. Själva rätten att bruka vite måste sålunda regleras områdesvis i specialförfattningarna. Det kan förutsättas, att åtskilliga specialförfattningar även framdeles på sätt för närvarande är fallet komma att innehålla föreskrifter om vite att brukas såsom tvångsmedel under handläggningen. Även myndigheter i första instans kunna på grund härav äga rätt utsätta vite.

De sakkunniga föreslå vidare i 15 kap. 10 § stadgande om rätt för besvärsmyndighet att bruka vite vid föreläggande för part att medverka vid utredningen och att komma tillstades eller infinna sig personligen. Enligt reglerna i 9 kap. ställes vitesbefogenhet till domstols förfogande i en rad fall.

Såsom framhållits i redogörelsen för gällande rätt må vite komma till användning allenast då uttrycklig befogenhet tillagts myndigheten att bruka vite. Besvärssakkunniga föreslå, att denna grundsats får komma till uttryck i en föreskrift om att föreläggande som i 1 § sägs icke må förenas med vite i annat fall än då så är stadgat.

Beträffande spörsmålet om vites användande, då det gäller framtvingande av en straffsanktionerad prestation, ha besvärssakkunniga för sin del vid sina överväganden kommit fram till samma uppfattning som den, vilken kommit till uttryck i lagrådets ovan återgivna uttalande. Någon motsvarighet till föreskriften i 9:8 andra stycket RB, att vite ej må föreläggas, då straff är utsatt, anse sig de sakkunniga i enlighet härmed icke böra föreslå.

Däremot synes även i förvaltningsförfarandet böra gälla, att vite ej må föreläggas kronan. Ej heller bör vite kunna tillgripas mot riksdagen och dess verk (angående förhållandet kronan—riksdagen se ovan s. 235). De sakkunniga föreslå därför den inskränkningen i vitesbefogenheten att vite icke må brukas mot statlig myndighet. Däremot måste vite rimligen i vissa fall kunna brukas mot statlig ämbets- eller tjänsteman, t. ex. för framtvingande av handlingar i disciplinärende eller i ärende angående revision av räkenskaper, för vilka tjänstemannen personligen har ansvar.

Också mot kommun eller annan menighet synes vite i princip böra kunna användas. I den mån undantag äro påkallade för särskilt område, böra erforderliga föreskrifter lämnas i vederbörande specialförfattning.

Att myndighet äger förelägga nytt vite först sedan det föregående vitesföreläggandet vunnit laga kraft eller, då föreläggandet ej är överklagbart, först sedan beslut om det föregående vitets utdömande vunnit laga kraft, sammanhänger med den allmänna processuella grundsatsen om litispensdens och synes därför icke behöva komma till särskilt uttryck i förevarande avsnitt.

4 §.

Gällande rätt

I 9:8 första stycket RB föreskrives att, då enligt RB vite förelägges part eller annan, rätten skall bestämma vitet till belopp, som med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antagas förmå honom att iakttaga föreläggandet. Vite må ej bestämmas under fem kronor eller över femtusen kronor. Har vite utdömts och förelägger rätten nytt vite, må vitet bestämmas till högre belopp, dock ej över tiotusen kro-

nor. Vitesföreläggande skall enligt samma lagrum delgivas den som föreläggandet avser.

I den mån en förvaltningsmyndighet i en författning tillagts befogenhet att förelägga vite under ett ärendes handläggning, har i regel ock angivits, till vilket maximibelopp vitet må bestämmas, och stundom även ett minimibelopp; se t. ex. 123 § första stycket TaxF och 12 § KonsbeskF (ej under etthundra kronor eller över femtusen kronor), 36 § 3 mom. LänsstyrelseI (från och med fem till och med femhundra kronor), 13 § 2 mom. första stycket NvL (högst femtio kronor), 17 § första stycket BvL (högst etthundra kronor). Exempel på andra lösningar finnas dock; se t. ex. 6 § lagen den 1 juni 1956 om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden och 83 § UppbF (lämpligt vite). I 12 § KonsbeskF föreskrives utöver beloppsstadgandet, att vitet skall bestämmas till sådant belopp, att det med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antagas förmå honom att iakttaga föreläggandet.

De sakkunniga

Förfarandevitet är ett tvångsmedel, som har till uppgift att bryta visad eller befarad tredska hos någon, som förelägges att fullgöra något i anhängigt ärende. Ett vite bör i princip bestämmas till det belopp, som i det enskilda fallet kan antagas vara erforderligt för att angivna syfte skall kunna nås, icke till vare sig högre eller lägre belopp. För att kunna på detta sätt rätt avväga vitet skulle myndigheten egentligen behöva äga ingående kännedom om såväl vederbörande och hans ekonomiska förhållanden som styrkan av de skäl som kunna föranleda tredska. Det ligger i sakens natur att en myndighet mera sällan har eller kan skaffa sig sådan kännedom. Vitet torde därför regelmässigt få lov att bestämmas efter tämligen schablonmässiga grunder. Till ledning för myndigheterna synes emellertid det oaktat efter förebild av 9:8 första stycket RB böra stadgas, att vite skall bestämmas till belopp, som med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antagas förmå honom att iakttaga föreläggandet.

Något minimibelopp torde icke behöva föreskrivas. Redan av den allmänna regeln framgår, att viten till obetydliga belopp icke böra komma i fråga.

Viss maximering torde däremot i enlighet med vedertagen lagstiftningspraxis beträffande förfarandeviten böra komma till stånd. Regelmässigt torde förfarandeviten i förvaltningsförfarandet bestämmas till belopp mellan 50 och 500 kronor, möjligtvis upp till 1 000 kronor. Förhållandena växla emellertid och i undantagsfall kunna betydligt högre viten erfordras. Med hänsyn till anförda omständigheter föreslås, att vite ej, med mindre synner-

liga skäl därtill äro, må bestämmas till belopp överstigande ettusen kronor.

Att ett vitesföreläggande skall delgivas den, mot vilken det riktas, ligger i sakens natur. Vitesföreläggandet är ur delgivningssynpunkt att behandla på samma sätt som förelägganden i allmänhet (se s. 245). Det må dock framhållas, att delgivningen bör verkställas på ett sådant sätt att garanti erhålles för att den prestationsskyldige själv får del av föreläggandet. Har ett vitesföreläggande icke bevisligen delgivits honom själv, kan nämligen utdömande av vitet ej ske; jfr vad ovan (s. 248) sagts om surrogatdelgivning.

5 §.

Gällande rätt

Underlåter någon att inom utsatt tid ställa sig föreläggande vid vite att något fullgöra till efterrättelse, uppkommer fråga om utdömande av vitet. Allmän domstol, som förelagt vite, prövar själv frågan om vitets utdömande. Beträffande vite, som förelagts av förvaltningsmyndighet, gäller i allmänhet den ordningen, att myndigheten har att göra anmälan om det försuttna vitet hos allmän åklagare, som i sin tur gör framställning om vitets uttagande hos allmän domstol. Det förekommer emellertid även, att förvaltningsmyndigheter tillagts rätt att själva utdöma av dem förelagda viten. Så är framför allt fallet i fråga om förfarandeviten; se t. ex. 36 § 3 mom. LänsstyrelseL, 83 § UppbF, 30 § FörfogandeL, 12 § andra stycket KonsbeskF, 13 § 2 mom. NvL och 17 § BvL. Länsstyrelserna ha på beskattningsområdet vidare tillagts uppgiften att pröva frågor om utdömande av viten, som förelagts av taxeringsmyndigheterna; se 124 § första stycket TaxF. Länsstyrelserna ha även undantagsvis anförtrots uppgiften att utdöma viten på andra områden; se t. ex. 30 § FörfogandeL.

En förutsättning för att vite skall kunna utdömas är självfallet, att vitesföreläggandet vilar på laga grund. Myndigheten skall ha ägt befogenhet såväl att av den förelagde begära den prestation som föreläggandet avser som att fästa vite vid föreläggandet. Det kräves även, att gällande föreskrifter rörande föreläggandets form iakttagits. Utgöres den utdömande instansen av annan myndighet än den som förelagt vitet, torde prövningen vad gäller själva föreläggandet i princip vara inskränkt till en kontroll av dess laglighet med avseende å innehåll och form. I 124 § tredje stycket TaxF föreskrives dock bl. a., att länsstyrelsen vid prövning av anmälan om uttagande av vite jämväl må bedöma, huruvida vitet bort föreläggas. Vid prövning av eget vitesföreläggande står förvaltningsmyndighet enligt sakens natur mera fri att ingå på bedömning av föreläggandets och vitets behövlighet och lämplighet och därvid beakta nya omständigheter.

I ärende om utdömande av vite skall emellertid även klarläggas, att den förelagde fått del av föreläggandet och att utsatt tidsfrist utgått utan att föreläggandet efterkommits. Stundom stadgas såsom förutsättning för utdömande av vite, att anledningen till underlåtenheten att efterkomma före-

läggandet skall vara tredska; se t. ex. 13 § 2 mom. NvL. Även utan särskilt stadgande härom torde hänsyn kunna tagas till om orsaken till försummelsen är tredska eller annat. Visas verkligt hinder ha mött mot föreläggandets fullgörande — begärda handlingar finnas t. ex. ej längre i behåll eller tystnadsplikt förbjuder, att efterfrågade upplysningar lämnas — utdömes vitet ej.

Enligt 9: 8 tredje stycket RB må vite ej utdömas, om ändamålet med vitet finnes hava förfallit, då fråga uppkommer om dess utdömande. En likalydande föreskrift återfinnes i 124 § andra stycket TaxF. Stadgandena få anses ge uttryck för en allmän för vitesrätten över huvud gällande grundsats. Ett vites ändamål anses förfalla, bl. a. då föreläggandets iakttagande på grund av nya omständigheter förlorat aktualitet, t. ex. då det ärende, i vilket föreläggandet meddelats, avskrivits.

Ett särskilt spørsmål är, huruvida ändamålet med vitet skall anses ha förfallit, då den prestation vitet avser visserligen icke fullgjorts inom utsatt frist men väl innan frågan om dess utdömande kommit under prövning. Enligt den praxis, som upprätthålles av regeringsrätten, skall vitet icke utdömas i angivna läge; se RÅ 1960 ref. 37 angående vitesföreläggande att fullgöra deklarationsskyldighet. I 124 § andra stycket TaxF har emellertid i anledning av nämnda regeringsrättsutslag införts den specialregeln för taxeringsviten att, om vitesföreläggande iakttagits först efter det anmälan om vitets uttagande inkommit, ändamålet med vitet icke skall anses hava därigenom förfallit. Det bör tilläggas, att enligt högsta domstolens praxis, om en prestation icke fullgjorts inom i föreläggandet utsatt tid, vitet i princip skall utdömas, såvida icke särskilda omständigheter tala för annan utgång. Såsom sådan omständighet räknas ej i och för sig en försenad prestation; se t. ex. NJA I 1936: 637 ang. föreläggande att inlämna handlingar och 1943: 588 ang. föreläggande att reparera fastighet.

Såsom ovan framhållits föreligga svårigheter att avpassa ett vite till det i varje enskilt fall lämpligaste beloppet. Till följd härav inträffar stundom, att vite i föreläggandet bestämmes till ett oskäligt högt belopp. Befogenhet har emellertid ansetts tillkomma det utdömande organet att i dylika fall jämka beloppet vid utdömandet; se i fråga om allmän domstol NJA I 1951: 116 angående av byggnadsnämnd förelagt vite. Hänsyn anses härvid kunna tagas även till omständigheter, som hänföra sig till tiden efter föreläggandets meddelande, t. ex. till sådana för mildrande omständigheter som att den förelagdes underlåtenhet att ställa sig föreläggandet till efterrättelse visserligen ej kan anses bero på laga förfall men ändå i viss mån ter sig ursäktlig. En försenad prestation kan även beaktas och föranleda jämkning av vitet.

De sakkunniga

I senare tids lagstiftningspraxis kan en klar tendens skönjas att tilldela förvaltningsmyndighet befogenhet att själv pröva och avgöra fråga om ut-

dömande av förfarandevite som den förelagt. Det synes ock besvärssakkunniga vara en ändamålsenlig ordning att förfarandeviten behandlas på angivna sätt. Det behov av rättslig kontroll genom allmän domstol, som må göra sig gällande beträffande administrativa viten, är mindre uttalat beträffande förfarandeviten än beträffande viten i övrigt. Samtliga myndigheter, vilka äga utsätta förfarandevite, kunna visserligen icke antagas äga förutsättning att bedöma alla de olika spörsmål, som kunna uppkomma i vitesmål, men mål om utdömande av förfarandeviten äro i allmänhet av enklare beskaffenhet än vitesmål i övrigt. I fråga om förfarandeviten synes därför ordinär möjlighet att överklaga beslut om utdömande — med talan i sista hand hos regeringsrätten — tillfyllest såsom rättssäkerhetsgaranti. De sakkunniga föreslå därför såsom allmän regel beträffande förvaltningsförfarandets förfarandeviten, att fråga om utdömande skall prövas av myndighet, vilken utsatt vitet. I den mån avvikande bestämmelser erfordras på vissa områden, få de intagas i vederbörande specialförfattningar.

Såsom närmare utvecklas vid behandlingen av bestämmelserna i 12 kap. 1 § om besluts överklagbarhet kan parts behov av rättsskydd med avseende å innehållet i förelägganden, som meddelas under ett ärendes handläggning, vanligen tillgodoses genom rätten att överklaga det slutliga beslutet i ärendet. Enligt 12 kap. 1 § lagförslaget skola sådana förelägganden därför icke kunna överklagas. Har ett föreläggande förenats med vite, får föreläggandets innehåll emellertid betydelse icke blott för avgörandet av huvudsaken utan även för bedömningen av de med vitet sammanhängande frågorna. Den, mot vilken ett vitesföreläggande riktas, kan anse föreläggandets innehåll oriktigt, t. ex. mena, att myndigheten saknar befogenhet att kräva sådan utredningsprestation, som begäres, eller att prestationen i fråga är onödig eller olämplig. Han kan även t. ex. hysa tvekan om vilken betydelse en honom åvilande tystnadsplikt bör tillmätas med avseende å den medverkan som begäres av honom. Det behov av omprövning av vitesföreläggandet, som den, mot vilken föreläggandet riktas, erfar, kan tillgodoses genom att undantag göres från den allmänna regeln om att föreläggande under förfarandet ej får överklagas särskilt och rätt införes till överklagande av sådana förelägganden som förenats med viten. En annan lösning är att möjlighet beredes vederbörande att få vitesföreläggandet omprövat i ärende om vitets utdömande. Från allmän rättsskyddssynpunkt är den förstnämnda ordningen att föredraga. Mot den sistnämnda ordningen kan framför allt riktas den invändningen, att dess praktiska innebörd blir, att omprövning av ett vitesföreläggande, vars riktighet ifrågasättes, icke kan vinnas på annat sätt än genom att den, mot vilken föreläggandet riktas, underlåter att ställa sig detsamma till efterrättelse för att sedan — i ärende om vitets utdömande — göra gällande att föreläggandet är oriktigt. Avgörande vikt måste emellertid fästas vid att fråga är om förfarandevite och att överklagande av beslut under förfarandet verkar hindrande å ärendets handläggning och fördröjer det

slutliga avgörandet. I och för sig beaktansvärda rättsskyddsintressen böra med hänsyn härtill vika och den ordningen väljas att ett vitesföreläggande icke må överklagas särskilt utan kunna omprövas först i ärende om vitets utdömande. De sakkunniga föreslå, att det i lagtexten angives, att myndighet vid behandlingen av fråga om utdömande av vite äger ompröva det föreläggande, med vilket vitet förenats. Därest på särskilda områden med hänsyn till beskaffenheten av de frågor, vilka kunna göras till föremål för vitesföreläggande, eller eljest mera påtagligt behov gör sig gällande av möjlighet att anföra besvär över vitesföreläggandet, få regler härom intagas i vederbörliga specialförfattningar.

Finnes i ärende om utdömande av vite föreläggandet lagligt och lämpligt i sak samt tillkommet i laga ordning, vitet som sådant lagligt, lämpligt och skäligt men föreläggandet ej fullgjort enligt sitt innehåll, kan vitet sägas vara försuttet, såvida laga förfall e. d. ej kan påvisas. Försuttet vite bör normalt utdömas. Visst behov gör sig emellertid gällande av att i ärende om vites utdömande kunna taga hänsyn till andra omständigheter än sådana vilka hänföra sig till frågan om vitet är försuttet eller ej. Det bör t. ex. vara möjligt att underlåta att utdöma försuttet vite, då ändamålet med vitet förfallit. I vad mån det bör anses vara fallet, måste överlämnas åt bedömningen i praxis. Myndigheten bör vidare äga beakta även andra ursäktande omständigheter än sådana vilka kunna betraktas som laga förfall. Anledning kan även föreligga till jämkning av vitesbeloppet, då ett föreläggande delvis fullgjorts eller den förelagde på annat sätt visat god vilja. Utrymme synes över huvud taget böra finnas för beaktande av varjehanda billighets- och skälighetssynpunkter. Härigenom erhålles ett vitesinstitut, som smidigt kan anpassas efter förvaltningsärendenas beskaffenhet. De sakkunniga föreslå ett stadgande av innehåll att, då särskilda skäl därtill äro, myndigheten må underlåta att utdöma försuttet vite eller utdöma sådant med lägre belopp än det i föreläggandet utsatta.

6 §.

Gällande rätt

Enligt 5:4 RB må rätten förordna, att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar icke får uppenbaras. Vidare märkes att jämlikt 23:10 sista stycket RB undersökningsledaren må förordna, att vad som förekommit vid förhör icke får uppenbaras. Den tystnadsplikt, som rätten eller undersökningsledaren sálunda må föreskriva, sanktioneras genom en straffbestämmelse i 9:6 RB av innehåll att, om någon utan giltigt skäl röjer vad enligt sådant förordnande icke får uppenbaras, han skall straffas med dagsböter.

Någon direkt motsvarighet till nämnda bestämmelser finnes icke för förvaltningsförfarandets del men väl föreskrifter, vilka ålägga tjänstemän, leda-

möter i beslutande organ m. fl. tystnadsplikt med avseende å vad de erfarit vid handläggningen av vissa ärenden; se t. ex. 91 § BvL, 64 § NvL och 117 § TaxF.

De sakkunniga

De sakkunniga föreslå i 8 kap. 3 § första stycket, att myndighet skall äga förordna, att vad part eller hans ombud eller biträde erfarit när han tagit del av vad som under utredningen tillförts ärendet, icke må uppenbaras. Vidare föreslås i 8 kap. 18 § att vad som stadgas bl. a. i 5:4 RB skall äga motsvarande tillämpning å sammanträde för muntlig handläggning i förvaltningsförfarandet med iakttagande av att vad där föreskrives om rätten skall gälla myndigheten. Ett förordnande om tystnadsplikt enligt 5:4 RB och 8 kap. 18 § andra stycket lagförslaget kan rikta sig icke blott till partssidan utan även till annan medverkande, t. ex. en sakkunnig, som är närvarande vid ett icke offentligt sammanträde. Enligt 9 kap. 10 § lagförslaget skola med avseende å offentlighet vid huvudförhandling hos domstol stadgandena i 8 kap. 18 § äga tillämpning. Förordnande om tystnadsplikt, som myndighet med stöd av nu nämnda lagrum meddelar, torde böra sanktioneras för att få avsedd verkan. De sakkunniga föreslå därför en straffbestämmelse utformad med 9:6 RB som förebild och av innehåll att den, som utan giltigt skäl röjer vad enligt förordnande meddelat av myndighet jämlikt 8 kap. 3 § första stycket eller 18 § andra stycket eller 9 kap. 10 § icke må uppenbaras, dömes till dagsböter, där ej gärningen eljest är belagd med straff.

Giltigt skäl att röja vad som enligt myndighets förordnande icke må uppenbaras föreligger t. ex. då parten på grund av vittnesplikt o. d. är skyldig att uttala sig.

7 §.

Gällande rätt

Den, som vid sammanträde inför allmän domstol stör förhandlingen eller tager fotografi i rättssalen eller vägrar att efterkomma föreskrift, som meddelats till ordningens upprätthållande, eller som muntligen vid sammanträde eller i rättegångsskrift uttalar sig otillbörligt eller eljest kränker domstolens värdighet, skall enligt 9:5 RB straffas med böter. Förseelserna i fråga äro att betrakta såsom rättegångsförseelser, vilka — till skillnad från andra brott — utan föregående förundersökning och åtal kunna beivras av rätten självmant i omedelbar anslutning till deras begående. I sammanhanget är även att uppmärksamma 11:4 SL (16:4 BrottB), som stadgar straff för störande av förrättning för den som genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt stör ordningen vid myndighets — domstols eller annan myndighets — sammanträde. Det må även erinras om att ett

otillbörligt uttalande kan innefatta missfirmelse mot tjänsteman och som sådant finnas böra bestraffas jämlikt 10:5 SL (17:5 BroottsB) eller ärekränkning av enskild person och till följd härav finnas böra bestraffas jämlikt bestämmelserna i 16 kap. SL (5 kap. BroottsB). Innebär uttalandet spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat bl. a. att undergräva aktningen för myndighet, kan fråga vidare uppkomma om lagföring enligt 11:6 SL (16:6 BroottsB) för samhällsfarlig ryktesspridning. Mot bakgrund av det sagda är det tydligt att tillämpningsområdet för 9:5 RB är begränsat till mindre allvarliga ordningsförseelser, medan i grövre fall bestämmelser i SL träda i funktion.

För förvaltningsförfarandets del saknas motsvarighet till bestämmelserna om straff för ordningsförseelser i 9:5 RB. Nämda bestämmelser lända emellertid på grund av uttryckliga stadganden till efterrättelse för kammarrätten och försäkringsdomstolen; se 22 § KRSt och 11 § FDL. De ha även tillämpats av regeringsrätten; se t. ex. RÅ 1955 Fi 2064. I övrigt kan vid ordningsförseelser i regel endast lagföring jämlikt SL komma i fråga, i den mån förseelserna äro av den beskaffenhet att stadganden i denna lag bliva tillämpliga. Enligt 11 § UL äger överexekutor dock befogenhet att fälla till böter, högst etthundra kronor, bl. a. då någon missfirmar honom eller inför honom kommer förargelse åstad genom svordom, oljud eller annorledes.

De sakkunniga

Broottsbeskrivningen i 11:4 SL (16:4 BroottsB) har utformats för att motsvara behovet av sanktion mot ordningsstörare vid allmänna förrättningar och sammankomster över huvud taget. De gärningar, som kunna beivras med stöd av lagstadgandet i fråga, utgöras av tämligen grova ordningskränkningar. Sådana mindre allvarliga ordningsförseelser, vilka enligt 9:5 RB kunna beivras såsom rättegångsförseelser, torde sålunda i princip falla utanför lagrummets tillämpningsområde.

För ordningens upprätthållande vid förvaltningsmyndigheters sammanträden och övriga förrättningar har det allmänna straffstadgandet i 11:4 SL hittills ansetts tillfyllest. De sakkunniga föreslå emellertid i det följande vissa föreskrifter om förvaltningsmyndigheters sammanträden för muntlig handläggning, syn m. m. I den mån mera ordnade former skapas för myndigheternas sammanträden, gör sig behov gällande av ett längre gående skydd än det 11:4 SL (16:4 BroottsB) bereder. För bättre skydd tala samma skäl som de, vilka utgjort grund för att ett mera långtgående skydd införts för sammanträde inför allmän domstol. De sakkunniga föreslå därför, att bötesstraff föreskrives för den som stör sammanträde inför myndighet.

Generellt förbud mot fotografering vid myndighets sammanträde i dess

lokal synes icke erforderligt för förvaltningsmyndigheternas del. Där myndighet i särskilt fall skulle finna det påkallat av ordningsskäl, torde den äga förbjuda fotografering. Myndighet torde äga befogenhet att meddela även andra föreskrifter, som bedömas erforderliga för ordningens upprätthållande. Den som överträder sådana föreskrifter som nu sagts bör kunna lagföras för störande av sammanträde.

Otillbörliga uttalanden vid sammanträde eller i skrift i ett ärende kunna antingen vara av allmän natur och bestå av svordomar eller andra grova ord eller ock ha karaktären av smädelser av annan medverkande eller av myndigheten. I såväl det ena som det andra fallet ligger det i förevarande sammanhang närmast till hands att betrakta uttalandena såsom en särskild typ av ordningsförseelser. Besvärssakkunniga anse — oavsett vad eljest gäller beträffande missfirmelse av myndighet eller undergrävande av myndighets auktoritet — angeläget, att otillbörliga uttalanden i tal eller skrift skola kunna beivras såsom ordningsförseelser. De sakkunniga föreslå därför, att bötesstraff stadgas jämväl för den som i ärende — vid sammanträde eller i skrift — uttalar sig otillbörligt.

Såsom bötesmaximum för ordningsförseelserna föreslås femhundra kronor.

Någon motsvarighet till stadgandet i 9:5 RB om straff för kränkande av domstols värdighet på annat sätt än genom otillbörligt uttalande synes däremot icke erforderligt. Olämpligt uppträdande genom otillbörliga åtbörder eller miner bör betraktas såsom störande av sammanträdet och torde kunna beivras enligt det allmänna straffbudet angående störande av sammanträde.

Det kan givetvis icke komma i fråga att förvaltningsmyndighet själv skall utdöma straff för ordningsförseelser enligt ifrågavarande lagrum. Myndighet har i stället att göra anmälan om åtal hos vederbörande åklagare, på vilken det bör ankomma att avgöra om åtal skall väckas vid allmän domstol eller ej. I förvaltningsärende, som handlägges av domstol, bör domstolen dock själv äga döma angående ordningsförseelserna i fråga. De sakkunniga föreslå att det stadgas, att domstol äger utan åtal upptaga fråga om ansvar för sådan förseelse.

Den omständigheten att åklagares och domstols medverkan erfordras medför att ordningsstraffet enligt förevarande lagrum icke kan utnyttjas med samma effektivitet som ordningsstraffet enligt 9:5 RB, vilket kan utdömas i omedelbar anslutning till gärningen. Det oaktat anse besvärssakkunniga straffbestämmelsen erforderlig som komplement till SL:s stadganden rörande mera allvarliga ordningskränkningar m. m.

Tredje avdelningen
Bestämmelser om förfarandet i första instans

7 KAP.

Om ärendes anhängiggörande

1 §.

Gällande rätt

I 13 kap. RB skiljes mellan »talan om åläggande för svaranden att fullgöra något» (13: 1 RB), fullgörelsetalan, och »talan om fastställelse, huruvida visst rättsförhållande består eller icke består» (13: 2 RB), fastställsetalan. 13: 4 RB föreskriver, att talan skall väckas genom stämning, om ej annat är stadgat. Talan skall anses väckt, då ansökan om stämning inkom till rätten, eller, om stämning ej erfordras, då talan framställdes inför rätten. Enligt 13: 3 RB må väckt talan icke ändras. Denna huvudregel uppmjukas dock genom vissa medgivanden varjämte föreskrives, att såsom ändring av talan icke anses, att käranden beträffande samma sak inskränker sin talan eller, utan att saken ändras, åberopar ny omständighet till stöd för talan.

Talan om ansvar för brott, åtal, väckes enligt 45: 1 och 47: 1 RB genom stämning. Åtal skall anses väckt, då stämningsansökan inkom till rätten eller, om åklagaren utfärdat stämning, då denna delgavs den tilltalade. Väckt åtal må enligt 45: 5 och 47: 24 RB icke ändras. Åtal mot samma tilltalade må dock utvidgas att avse annan gärning, om rätten med hänsyn till utredningen och andra omständigheter finner det lämpligt. Såsom ändring av åtal anses icke att talan beträffande samma gärning inskränkes eller att man åberopar annat lagrum än i stämningen uppgivits eller ny omständighet till stöd för åtalet.

Det bör nämnas, att domstol enligt 20: 1 RB utan åtal äger ex officio upptaga fråga om ansvar för förseelse i rättegången.

Viss motsvarighet finnes i förvaltningsförfarandet såväl till civilprocessens fullgörelsetalan som till dess fastställsetalan. En talan, som syftar till att någon skall förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, kan sålunda ofta likställas med en fullgörelsetalan. Inför en talan, som motsvarar fastställsetalan, kan man åter med visst fog sägas stå, då talan syftar till

meddelande av status- eller tillståndsbeslut, t. ex. beslut om registrering, pass, körkort, läkarlegitimation, näringsstillstånd, tjänstetillsättning m. m. men även och framför allt då talan föres om förhandsbesked. Förvaltningsförfarandet äger i talan om disciplinärt ansvar och i talan om vissa frihetsberövanden även viss motsvarighet till straffprocessens ansvarstalan. Härutöver finnas också typer av talan av specifikt förvaltningsrättslig karaktär, t. ex. talan om erhållande av statsbidrag, stipendium eller socialförmåner.

Allmänt må framhållas, att gränserna för möjligheten att föra talan utläses indirekt ur myndigheternas beslutskompetens. Här kan påpekas, att t. ex. myndighet i taxeringsmål i princip anses icke äga meddela beslut över annat än sådant som har siffermässig betydelse för den taxering, som är föremål för behandling. En talan, som syftar till erhållande av besked om ett förhållande, som blir av betydelse först för kommande taxeringar, avvisas därför i taxeringsförfarandet (men kan eventuellt prövas i ett förhandsbeskedsärende hos riksskattenämnden); se t. ex. RÅ 1955 Fi 1112 (yrkande om rätt till fri avskrivning å inventarier prövades icke, när det icke syftade till ändring av någon taxering) och RÅ 1959 Fi 1714 (yrkande angående värde av tomtmark, vilket saknade betydelse för inkomstberäkningen, upptogs ej till prövning).

I 2 § ÄrendesL förutsattes, att domstolsärende skall anhängiggöras genom ansökan.

I förvaltningsförfarandet kan ett ärende bli anhängigt genom att enskild eller myndighet väcker en fråga eller genom att en intern åtgärd företages hos myndigheten. I sistnämnda fall utlöses åtgärden ofta genom en anmälan från någon under myndigheten sorterande tjänsteman, t. ex. hos länsstyrelse av polismyndighet, länsarkitekten eller länsveterinären.

Framställning, varigenom fråga väckes av part, betecknas ofta med ordet ansökan; se t. ex. 16:1 LAF (ansökan om folkpension), 19 § NvL (ansökan om tvångsintagning), 32 § VägtrF (ansökan om körkort) och 13 § KK den 24 maj 1957 om familjebostadsbidrag (ansökan om familjebostadsbidrag). Det förekommer även att framställning benämnes anmälan; se t. ex. 15 § SochjL, 8 § lagen den 26 juli 1947 om allmänna barnbidrag och 9 § 1 och 2 mom. NäringsfrihetsF. Från dylik anmälan, varigenom ett ärende blir anhängigt, är att skilja sådan anmälan, som huvudsakligen sker i upplysningssyfte, t. ex. en anmälan om tjänstefel av tjänsteman. Vid anmälan av sistnämnda slag är myndigheten icke gentemot anmälaren skyldig träffa ett avgörande och anmälaren är icke part. En annan sak är att anmälan innehåll kan vara sådant att myndigheten på grund av sina allmänna åligganden måste anses skyldig att överväga åtgärd av något slag. Vid sidan av ansökan och anmälan förekomma även andra benämningar å medlet för anhängiggörande. Talan om eftertaxering skall t. ex. enligt 116 § TaxF väckas genom framställning av taxeringsintendent eller kommun och den

som önskar taga del av en allmän handling skall jämlikt TF 2: 9 göra framställning om handlingens utbekommande.

Genom myndighet kan fråga väckas på samma sätt som genom enskild. Ett ärende kan emellertid även ex officio överlämnas från en myndighet till en annan för avgörande eller utlåtande, t. ex. genom remiss från överordnad eller sidoordnad myndighet eller genom underställning eller framställning från underordnad myndighet.

Ett ärende torde i förvaltningsförfarandet vara att anse som anhängigt, då skriftlig framställning om ärendets upptagande inkommit till myndigheten eller muntlig framställning gjorts hos densamma. I fråga om ärende, som upptages på myndighets initiativ är det tveksamt, vid vilken tidpunkt ärendet kan sägas bli anhängigt. Man torde dock kunna tala om anhängighet, så snart någon åtgärd vidtagits, som syftar till ett beslut, t. ex. då en promemoria med förslag till beslut upprättats, en anmälan inkommit från tjänsteman eller en sak införts i diarium.

Myndighet har i förvaltningsförfarandet i regel att pröva saken i hela dess vidd. Prövningen begränsas sålunda icke till omständigheter, som part åberopat. Den kan ofta även sträcka sig utöver den ram, som partens yrkande uppdrager. Vid sådant förhållande kommer frågan om möjlighet för part att ändra sin talan tydligtvis att sakna praktisk betydelse. På särskilda områden, där myndighets beslut gjorts beroende av vad part yrkat, kan emellertid samma behov göra sig gällande som i rättegång att upprätthålla inskränkningar i parts möjligheter att ändra väckt talan. Till frågan om ändring av besvärstalan återkomma de sakkunniga i det följande (s. 541).

De sakkunniga

Förvaltningsärenden bli anhängiga på två olika sätt: genom att talan väckes — vanligen genom enskild person eller offentligt partsorgan — och genom att ärendet upptages ex officio. Begär en myndighet utlåtande eller handräckning av annat slag av annan myndighet, uppkommer ett självständigt ärende hos sistnämnda myndighet, vilket kan anses väckt av den förstnämnda myndigheten.

Att ett ärende blir anhängigt utgör en händelse, som utlöser en rad verkningar, av vilka den viktigaste är att myndigheten blir skyldig att avgöra ärendet genom ett slutligt beslut. Med hänsyn till anhängigblivandets betydelse synas vissa regler därom påkallade.

Vad gäller anhängighet genom väckande av talan synes lämpligt, att de vanligaste formerna härför nämnas i lagen. Av lagen bör emellertid även framgå, att ett ärende kan bli anhängigt också på myndighets initiativ. De sakkunniga föreslå ett stadgande av innehåll att ärende blir anhängigt hos myndighet genom anmälan, ansökan eller annan framställning innehållande talans väckande eller genom åtgärd av myndigheten själv.

Anhängighet får anses ha inträtt, för fall av väckande av talan, då skriftlig framställning inkommit till myndigheten eller muntlig framställning där gjorts, och för fall av ex officioåtgärd, i och med att myndigheten på något fastställbart sätt upptagit ärendet. Ett närmare bestämmande av tidpunkten för anhängighetens inträde kan erfordras för vissa ärenden men spörsmålet låter sig icke reglera genom generell lagstiftning.

Allmänna domstolars uppgifter äro av tämligen enhetlig natur. Förvaltningsmyndigheternas däremot skifta och avse tillvaratagande av skilda intressen. Härav följer, att talan i förvaltningsförfarandet är av mycket växlande innehåll och betydelse. Spörsmålet om vartill en talan må syfta och om dess verkan å sakprövningen lämpar sig därför uppenbarligen icke för reglering i allmän lagstiftning.

Spörsmålet om ändring av talan saknar med hänsyn till rådande officialprövningsgrundsats i regel praktisk betydelse i förvaltningsförfarandet, och anledning saknas därför att söka utforma generella regler härom. I den mån föreskrifter erfordras på särskilda områden, t. ex. inom taxeringsförfarandet, böra de meddelas i vederbörande specialförfattning.

2 §.

Gällande rätt

I en stämningsansökan skall käranden enligt 42:2 RB uppgiva: 1. de omständigheter, varå han grundar sin talan, uppställda efter sitt sammanhang och, när så lämpligen kan ske, i särskilda, med nummer försedda punkter; 2. det yrkande käranden framställer; 3. de skriftliga bevis käranden åberopar; samt 4. de omständigheter, som betinga rättens behörighet, om ej denna framgår av vad eljest anföres. Vid ansökan bör käranden i huvudskrift eller styrkt avskrift foga de skriftliga bevis, som innehas av honom.

I ansökan i domstolsärende skall sökanden enligt 2 § ÄrendesL uppgiva de omständigheter, å vilka den grundas, och den åtgärd som påkallas samt de omständigheter, som betinga rättens behörighet, om ej denna framgår av vad eljest anföres. De skriftliga handlingar som åberopas skola samtidigt inlämnas.

Beträffande innehållet i de framställningar, genom vilka ärenden anhängiggöras i förvaltningsförfarandet, lämna författningarna i allmänhet anvisning allenast på det sättet att det angives, att vid ansökningen, anmälningen etc. skola fogas vissa handlingar; se t. ex. 32 § 1 mom. VägtrF beträffande ansökan om körkort, 5 § PassK rörande ansökan om pass och 4 § 1 mom. PatentF angående patentansökan. Stundom stadgas även, att sökande skall lämna vissa uppgifter. I ärende rörande tillstånd enligt JordförvärvsL skall sökanden t. ex. enligt 1 § JordförvärvsK förete uppgift bl. a. huruvida han äger eller brukar eller tidigare ägt eller brukat fast egendom

som är taxerad som jordbruksfastighet, så ock huruvida han tidigare sökt tillstånd att förvärva dylik egendom. I ansökan om förrättning enligt LEV skall t. ex. enligt 18 § LEV fullständigt uppgivas ärendets omfattning och beskaffenhet, de fastigheter, saken förmenas angå, samt vederbörande ägares och innehavares, nyttjanderätts- och servitutshavares namn och hemvist. Ej sällan uppdrages i författningarna åt myndighet att genom blanketter giva anvisning om vad en ansökan eller anmälan skall innehålla.

De sakkunniga

Vilka uppgifter som skola lämnas i en framställning, varigenom talan väckes i ett förvaltningsärende, och vilka handlingar som skola företes i anslutning till sådan framställning, blir helt beroende av beskaffenheten av den sak talan gäller. I en allmän lag kunna därför några konkreta anvisningar härvidlag icke lämnas. Uppgiften för lagstiftaren begränsas här till att angiva de formella krav av generell natur, som rimligen kunna ställas å en sådan framställning. För såväl parter som myndigheter är av värde att få klargjort vad myndighet har rätt att förvänta sig av part i detta avseende.

En framställning, varigenom talan väckes, har till främsta uppgift att giva till känna vilken den sak är, som framställningens upphovsman önskar få prövad av myndigheten. För ett ärendes rationella handläggning är det av grundläggande betydelse att parten från början gör sin saks innebörd klar för myndigheten. Utredningens bedrivande och handläggningens inriktning i övrigt beror härav.

Vid enskilt anhängiggörande bestämmes saken genom partens eget yrkande samt de av honom åberopade faktiska och rättsliga förhållandena. Det bör därför åligga parten att i den inledande framställningen angiva det myndighetsbeslut, som han eftersträvar, d. v. s. sitt yrkande och de omständigheter, på vilka han stödjer sig. I språkligt och formellt hänseende bör annat allmänt krav ej uppställas än att framställningen är begriplig. Framgår det åsyftade myndighetsbeslutet indirekt av framställningen, bör ej fordras, att det uttryckligen angives. Någon tvekan behöver t. ex. icke uppkomma om vilket beslut som åsyftas med en anmälan till ett register. Kunna grunderna för en talan utläsas ur bifogade handlingar eller åberopad lagstiftning, bör särskild redogörelse för dessa ej krävas. Parten bör, då det gäller medlen att klargöra sitt yrkande och grunderna därför, äga stor frihet. Huvudsaklig vikt bör fästas vid att saken framgår med tillräcklig tydlighet.

Handläggningen av ett ärende underlättas, om parten utför sin talan så fullständigt som möjligt redan i inledningsskedet. Åberopas i en framställning skriftliga handlingar eller annat bevismaterial, är det därför lämpligt att de företes i samband med framställningen. Med hänsyn till de mycket växlande förhållandena inom förvaltningens olika områden synes det dock ej tillrådligt att på denna punkt hävda några generella krav.

Under hänvisning till det anförda föreslå besvärssakkunniga, att det föreskrives, att i framställning, varigenom talan väckes, parten skall tydligt angiva sitt yrkande samt de omständigheter, å vilka detta grundas.

Klargör part icke med tillräcklig tydlighet den sak han önskar få prövad, kan hans framställning icke tjäna som underlag för någon sakprövning. På vissa förvaltningsområden kan myndigheten vara skyldig att ex officio undersöka förhållandena och söka klarlägga om behov föreligger av någon åtgärd i sak. I den mån sådan undersökningsplikt ej föreligger, har myndigheten i princip icke annat val än att avgöra ärendet genom att talan förklaras icke kunna upptagas till prövning.

Innan en talan avvisas på grund av att parts framställning är otjänlig som underlag för sakprövning, bör myndigheten emellertid enligt allmänna servicegrundsatser anmoda parten att avhjälpa bristerna i framställningen. Formligt föreläggande bör även kunna meddelas i sådant syfte. I den mån det sker, bör myndigheten äga såsom äventyr angiva, att framställningen icke kommer att upptagas till prövning, om föreläggandet ej efterkommes.

Frågan om talans avvisande i fall som nu sagts kommer att behandlas utförligare i motiven till 10 kap. 1 §.

3 §.

Gällande rätt

Den som vill erhålla stämning å annan skall enligt 42: 1 RB hos rätten göra skriftlig ansökan ~~därom~~. Även beträffande lagsökning stadgas i 2 § LagsökningsL skriftlig ansökan. Ansökning om betalningsföreläggande må däremot enligt 19 § LagsökningsL göras skriftligen eller muntligen. Göres ansökning muntligen, skall genom rättens försorg mot stadgad avgift uppteckning därav ske i två exemplar. Borgenären eller hans ombud skall med sin underskrift vitsorda, att uppteckningen är riktig.

I domstolsärende må enligt 2 § ÄrendesL ansökan göras muntligen eller skriftligen. Göres ansökan muntligen, skall, i den mån det erfordras, uppteckning därav ske.

De förvaltningsrättsliga författningarnas bestämmelser om ansökningar äro i allmänhet utformade så att de innefatta krav på skriftlighet. I den mån så icke är fallet, torde part mången gång få anses äga rätt att anhängiggöra sin talan muntligen. Sådan rätt kommer naturligen i första hand att föreligga i ärenden, där förfarandet är helt muntligt. Även i skriftligt handlagda ärenden torde part emellertid i åtskilliga fall äga göra framställning muntligen. Icke minst inom socialförvaltningen torde så vara förhållandet. Även i t. ex. hyresregleringsärenden får anhängiggörande ske muntligen; se 11 § HyresnämndsK.

Göres ansökan muntligen, upptecknas densamma av myndigheten om och i den mån det erfordras för ärendets handläggning.

De sakkunniga

I 1 och 2 §§ har intet utsagts om huruvida och i vad mån den framställning, varigenom talan väckes, skall ske skriftligen. I många enkla ärenden behövs ingen skriftlig ansökan; yrkande och grunder kunna klargöras med tillräcklig tydlighet muntligen. I andra ärenden föreligger visserligen behov därav, men det kan framstå som olämpligt att kräva skriftlighet. Enligt besvärssakkunnigas mening låter det sig knappast göra att meddela några generella regler i ämnet. Det bör överlåtas åt speciallagstiftning och praxis att lösa frågan under hänsynstagande till sakens beskaffenhet, behovet av service, myndigheternas resurser m. m.

Ett annat spørsmål är i vad mån det skall åligga myndigheten att, då part äger göra framställning muntligen, uppteckna denna. Enligt 8 kap. 23 § lagförslaget skall myndigheten göra anteckning om uppgift av betydelse för ärendets avgörande, som under utredningen tillföres ärendet annorledes än skriftligen. Myndighet torde visserligen redan på grund av detta stadgande i allmänhet vara skyldig att uppteckna de uppgifter, som lämnas i en framställning, varigenom talan väckes. Mot bakgrund av den disposition, som valts för lagen, synes emellertid lämpligt att särskild föreskrift meddelas om dokumentation i samband med ärendes anhängiggörande.

Något dokumentationsbehov gör sig normalt icke gällande i ärenden, där förfarandet är helt muntligt. I ärenden, som skola handläggas skriftligen, framträder däremot regelmässigt ett tydligt dokumentationsbehov främst beträffande parts yrkanden men även i fråga om de omständigheter, å vilka dessa grundas, och hans utredningsmaterial i övrigt. Spörsmålet belyses ytterligare vid behandlingen av 8 kap. 23 § lagförslaget. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas att, om framställning göres muntligen i ärende, som skall handläggas skriftligen, framställningen skall upptecknas. Upppteckningen synes böra göras i tjänsteanteckningens form.

Enligt 1 kap. 1 § lagförslaget skola endast tillämpliga bestämmelser i förevarande kapitel gälla i ärenden, där förfarandet är helt muntligt. Nu föreslaget stadgande om dokumentation av muntlig framställning har uttryckligen angivits avse allenast ärende, som skall handläggas skriftligen. Det blir därför ej direkt tillämpligt i ärende, där förfarandet är helt muntligt. Därmed är icke sagt, att dokumentation i alla lägen kan underlåtas i sådana ärenden. Spörsmålet överlåtes åt myndighets bedömande.

Om ärendes utredning

*Allmänna synpunkter**Gällande rätt*

I varje förfarande — judiciellt såväl som administrativt — kunna två huvudmoment urskiljas, vilka dock ofta gå in i varandra. Det första momentet innebär, att det material samman- och förebringas, på vilket avgörandet av saken skall grundas. Detta moment i förfarandet kan lämpligen benämnas utredningen. Sedan utredningen avslutats, skall det beslutande organet med ledning av materialet samt å saken tillämpliga rätts- och erfarenhetssatser m. m. bedöma och avgöra denna; beslutsstadiet vidtager. Medan beslutsstadiet i sina huvuddrag är likartat i alla förfaranden, företer utredningsstadiet stora skiljaktigheter olika ärenden emellan. Det får sin prägel av sakens beskaffenhet och de hjälpmedel, vilka stå till förfogande.

Vid utformningen av ett förfarande eftersträvas naturligen den ordning, som är bäst ägnad att leda till materiellt riktiga resultat. Samtidigt är emellertid att beakta, att handläggningen icke får taga för lång tid i anspråk och icke får åsamka vare sig det beslutande organet eller parterna oproportionerligt stora kostnader och besvär. För att sistnämnda synpunkter skola kunna tillgodoses, bör handläggningen ej vara alltför komplicerad. Det ligger i sakens natur att det i regel är svårt att fullt ut tillmötesgå kravet på garantier för materiellt riktiga resultat utan att förfarandet i motsvarande mån kompliceras och fördyras. En avvägning måste därför regelmässigt ske mellan kravet på garantier för riktiga resultat och kraven på snabbhet, billighet och enkelhet. Det ligger ävenledes i sakens natur att denna avvägning utfaller olika på olika områden.

Största garantier för materiellt riktiga resultat anses den handläggningsordning erbjuda, som kännetecknas av att allt utredningsmaterial presenteras för det beslutande organet vid muntlig förhandling. En ytterligare garanti erhålles om presentationen koncentreras till en sammanhängande förhandling. Av betydelse anses även vara, att bevisningen såvitt möjligt är av omedelbar karaktär. Vidare inverkar utredningsbefogenheternas omfattning. Befogenheter för det beslutande organet att under sanktionshot kräva personlig inställelse och uttalande under ed av envar, som kan tänkas äga kännedom om fakta av betydelse för sakens bedömning, samt att fordra

företeende av skriftliga handlingar och föremål av sådan person äro de mest kvalificerade hjälpmedel, vilka kunna ställas till förfogande.

Självfallet kunna inom en och samma ämnesgrupp ärenden förekomma, vilka ställa helt olika krav i utredningshänseende. Beträffande en sak kunna samtliga fakta vara klarlagda och utgången uppenbar redan genom en skrift från vardera parten. I fråga om en annan sak tillhörande samma ämnesfär erfordras måhända, för att erforderlig klarhet skall nås, en inträngande muntlig förhandling med vittnesförhör m. m. Det är emellertid endast i begränsad utsträckning möjligt att inom en och samma handläggningsordning tillgodose vitt skiftande krav på utredningens uppbyggnad. Förfarandet måste utformas under hänsynstagande till de utredningsbehov som mera allmänt yppas på området i fråga.

Enligt svensk rättsordning är den högst utvecklade handläggningsordningen rättegången. Rättegången är så uppbyggd att de bästa garantierna för ett riktigt resultat föreligga: muntlighet, koncentration, bevisomedelbarhet, tillgång till kvalificerade utredningsbefogenheter och tvångsmedel etc. Närmare regler härom finnas i RB, som utförligt behandlar den del av förfarandet, som tillhör utredningsstadiet. Handläggningen skall enligt RB i princip koncentreras till en muntlig huvudförhandling.

I tvistemål planlägges huvudförhandlingen vid underrätt under en eller flera förberedelser. Härvid skall enligt 42: 6 RB målet så beredas, att det vid den kommande huvudförhandlingen kan slutföras i ett sammanhang. Svaranden skall vid förberedelsen enligt 42: 7 RB genast avgiva svaromål, innehållande: 1. de invändningar om rättegångshinder, som han vill göra; 2. bestämt medgivande eller bestridande av kändens yrkande; 3. om kändens yrkande bestrides, grunden härför med yttrande rörande de omständigheter, varå känden grundat sin talan, och angivande av de omständigheter svaranden vill anföra; samt 4. uppgift å de skriftliga bevis svaranden åberopar. De skriftliga bevis, vilka innehavas av honom, böra genast ingivas. Under förberedelsen skola parterna vidare enligt 42: 8 RB var för sig angiva de ytterligare omständigheter de vilja anföra samt yttra sig över vad motparten anført. De skola ock, i den mån det icke tidigare skett, uppgiva de bevis de vilja åberopa och vad de vilja styrka med varje särskilt bevis. Förberedelsen skall enligt 42: 9 RB i princip vara muntlig men rätten äger förordna om skriftlighet.

Huvudförhandlingen i tvistemål vid underrätt skall alltid vara muntlig. Den inledes enligt 43: 7 RB med att känden framställer sitt yrkande och svaranden angiver, huruvida han medgiver eller bestrider detta. Därefter skola parterna var i sin ordning utveckla sin talan och yttra sig över vad motparten anført. Sedan parterna utvecklat sin talan, skall enligt 43: 8 RB bevisningen förebringas och härefter skola parterna enligt 43: 9 RB

anföra vad de till slutförande av sin talan akta nödigt, d. v. s. argumentera i såväl sak- som rättsfråga.

I brottmål förekommer icke någon motsvarighet till domstols förberedelse i tvistemål, innan målet förehaves vid huvudförhandling. Genom den förundersökning, som, då fråga är om allmänt åtal, ägt rum dessförinnan, äro utgångspunkterna för processen dock i regel klarlagda.

Huvudförhandlingen i brottmål i underrätt, vilken ock skall vara muntlig, inledes enligt 46: 6 och 47: 24 RB med att åklagaren eller, om fråga är om enskilt åtal, målsäganden framställer sitt ansvarsyrkande och den tilltalade uppmanas att angiva, huruvida han erkänner eller förnekar gärningen. Därefter skall åtalet utvecklas och redogörelse lämnas för de omständigheter, å vilka det grundas. Sedan höres, därest fråga är om allmänt åtal och målsägande finnes, denne. Efter detta skall den tilltalade uppmanas att i ett sammanhang redogöra för saken och därvid yttra sig över vad åklagaren och målsäganden anført. Med rättens tillstånd må åklagaren och målsäganden ställa frågor till honom. Därefter må frågor ställas av försvararen. Sedan målsäganden och den tilltalade hörts, skall enligt 46: 8 RB bevisningen förebringas och härefter äga parterna enligt 46: 10 RB anföra vad de till slutförande av sin talan akta nödigt.

Har underrätts dom i tvistemål eller brottmål överklagats medelst vad till hovrätten, skall målet skriftligen beredas och muntlig huvudförhandling därefter hållas, vilken har att följa i huvudsak samma schema som gäller för huvudförhandling i underrätt. Under vissa förutsättningar må mål även avgöras utan muntlig huvudförhandling. Bestämmelserna härom komma att redovisas nedan (s. 350).

Handläggningen i högsta domstolen av dit genom revision fullföljda mål gestaltar sig i huvudsak på enahanda sätt som förfarandet i hovrätt. Målen skola sålunda skriftligen beredas och muntlig huvudförhandling hållas. Högsta domstolen har dock, såsom nedan (s. 351) kommer att närmare beröras, något vidare möjligheter än hovrätt att avgöra mål utan muntlig huvudförhandling.

I överrätterna tillämpas, då underrätts beslut överklagats genom besvär, vanligen en enklare form av förfarande. För handläggningen av sådana mål i hovrätt gälla särskilda regler i 52 kap. RB. Förfarandet är i princip skriftligt men hovrätten må enligt 52: 10 RB, om det för utredningen finnes erforderligt, förordna, att part eller annan höres muntligen. Finnes motpart böra höras över anförda besvär, skall enligt 52: 7 RB besvärslagan med därvid fogade handlingar delgivas honom och föreläggande meddelas honom att inkomma med skriftlig förklaring. Ej må, med mindre tillfälle lämnats motparten att förklara sig, ändring göras i underrätts beslut, såvitt angår hans rätt. I konsekvens härmed kan sålunda kommunikation underlätas, då det står klart att besvären icke skola föranleda ändring. Förklaringen skall enligt 52: 8 RB innehålla yttrande rörande de av klaganden

anförda grunderna för besvärstalan och angivande av de omständigheter förklaranden vill anföra. Vill förklaranden åberopa bevis, som ej tidigare förebragts, skall han i förklaringen uppgiva beviset och vad han vill styrka därmed. Skriftligt bevis skall fogas vid förklaringen. Har förklaring inkommit och finnes ytterligare skriftväxling erforderlig, äger hovrätten enligt 52: 9 RB förordna därom. Hovrätten äger tillika meddela närmare bestämmelser om skriftväxlingen och därvid även föreskriva, i vilket avseende part skall yttra sig. Part må föreläggas att inkomma med mer än en skrift, endast om särskilda skäl äro därtill. Sedan erforderliga åtgärder vidtagits, skall målet enligt 52: 11 RB så snart ske kan av hovrätten företagas till avgörande. — Besvärsprocessen i högsta domstolen regleras i 56 kap. RB och är av i huvudsak samma karaktär som besvärsprocessen i hovrätt.

Förfarandet hos underrätt vid handläggning av domstolsärenden är i princip skriftligt. Enligt 4 § andra stycket ÄrendesL skall rätten emellertid, om för ärendets prövning sökanden eller annan som ärendet angår finnes böra höras muntligen, så snart lämpligen kan ske, utsätta tid och ställe för förhandling inför rätten. Om sådan förhandling gäller enligt 5 § andra stycket ÄrendesL i tillämpliga delar vad i RB är stadgat om huvudförhandling i tvistemål. I 11 § ÄrendesL stadgas vidare, att i allt, varom i lagen ej är särskilt föreskrivet, angående behandlingen av ärende skall lända till efterrättelse vad om tvistemål är stadgat, i den mån det är tillämpligt.

Handläggningen av förvaltningsärenden är — liksom handläggningen av domstolsärenden, besvärsmål och vissa vade- och revisionsmål hos allmän domstol — vanligtvis av skriftlig natur, varav följer, att bevisningen sker i medelbar form, för såvitt icke bevisfakta utgöras av skriftliga handlingar eller andra föremål, vilka företes i original. Några krav på koncentration av utredningen upprätthållas i regel ej. Under det skriftliga utredningsförfarandet iakttagas såsom närmare angivits i den allmänna inledningen (s. 70) vissa grundsatser i fråga om parts rätt att erhålla del av och yttra sig över utredningsmaterialet. Flertalet förvaltningsärenden äro enpartsärenden och förutsättningar saknas sålunda regelmässigt att anordna utredningen som en förhandling inför myndigheten. I den mån två mot varandra stående parter förekomma, är förfarandet dock i regel kontradiktoriskt uppbyggt och utredningen försiggår liksom i judiciella besvärsmål huvudsakligen genom en av myndigheten ledd skriftväxling. Muntliga förhandlingar förekomma men syfta, liksom vanligen är fallet även i fråga om de muntliga förhandlingarna i judiciella besvärsmål, blott till komplettering av det material, som framkommit under den skriftliga utredningen, icke till ett förverkligande av koncentrationsprincipen och knappast heller av omedelbarhetsprincipen. Genom inhämtande av yttranden från parter och upp-

giftsskyldig tredjeman samt från myndigheter och andra sakkunniga instanser söker man erhålla en så allsidig belysning av saken som möjligt.

Även om vid handläggningen av skilda förvaltningsärenden grundschema i stort sett är ett och detsamma, kunna dock stora skiljaktigheter yppas vid den praktiska tillämpningen. Redan det förhållandet att formerna för anhängiggörandet växla föranleder olikheter i förfarandegången. Det är vidare givet, att handläggningen måste anpassas efter sakens beskaffenhet och de olika utredningsmedel, som avses skola komma till användning. I synnerhet muntliga förhandlingar med förhör med utomstående sätter, i de sällsynta fall, där de förekomma, särskild prägel på förfarandet. Vidare tager det självfallet intryck av sådana utredningsmedel som syn, kontrollinspektioner, räkenskapsgranskning o. d.

De sakkunniga

Utredningen i förvaltningsförfarandet är av avgörande betydelse för förfarandets resultat. Problemen kring utredningens uppbyggnad äro därför centrala för det de sakkunniga lämnade lagstiftningsuppdraget. Att för förvaltningsförfarandet anvisa en fast och överlag enhetligt tillämpad handläggningsgång på sätt skett beträffande rättegång i RB är som framgår av vad ovan sagts icke möjligt. I enlighet med vad de sakkunniga framhållit i den allmänna inledningen (s. 84) måste den generella lagstiftningen därför begränsas till ett antal huvudsakligen allmänt hållna bestämmelser, som kunna bilda stomme för handläggningen av ärenden på förvaltningens alla områden. På en stor mängd områden torde några förfarandebestämmelser utöver dessa grundläggande regler ej erfordras. I fråga om förvaltningsärendes handläggning hos domstol föreligga förutsättningar att anordna ett mera utvecklat och enhetligt förfarande. Spörsmålet upptages till särskild behandling i 9 kap.

Lagstiftningens föreskrifter böra vara elastiska i så måtto att vägen står öppen för olika lösningar, betingade av skiljaktigheter beträffande förvaltningsärendenas beskaffenhet, behovet av snabbhet, formerna för anhängiggörandet, partsställningen, utredningsmedlen m. m. På några punkter ha de sakkunniga ansett sig kunna föreslå tämligen detaljerade stadganden. Mestadels ha de sakkunniga dock funnit sig böra stanna vid allmänna anvisningar. I mån av behov böra de olika reglerna kunna utbyggas med stadganden i specialförfattningarna. Av det sagda följer att, medan RB indelar rättegången i olika faser, denna teknik ej kommer till användning för förevarande lagstiftnings del. I denna kommer i stället de olika handläggningsmomenten att behandlas i en följd.

Den generella lagstiftningen bör i första hand syfta till lagfästande av det bästa i den praxis, som utbildats i fråga om utredningen i förvaltnings-

ärenden. Rätt bör sålunda inskrivas för part att vara verksam under utredningen till bevakande och försvar av sina intressen. Part bör vidare tillförsäkras rätt att taga del av utredningsmaterialet och att få tillfälle att yttra sig över sådant material, som kan vara av betydelse för avgörandet. Vissa riktlinjer synas även böra givas i fråga om utredningsansvaret och dess fördelning mellan myndighet och part. Vidare synas regler påkallade, vilka närmare bestämma parts skyldigheter i utredningshänseende och myndighets grundläggande utredningsbefogenheter gentemot honom. Två utredningsmedel äro av sådan beskaffenhet, att vissa generella regler böra kunna uppställas rörande dem: inhämtande av yttrande från myndighet eller enskild sakkunnig samt verkställande av syn.

Den formalisering av utredningen, som ligger i nu beskrivna reglering, får givetvis icke drivas dithän att förfarandet blir osmidigt och tungrott. Det kan göras gällande, att det på många förvaltningsområden, främst sådana som angå allmän ordning och säkerhet, i första rummet gäller att komma till snabbt avgörande och att utrymmet för utredning i den mening, som nyss nämnts, är begränsat. Besvärssakkunniga, vilka betrakta en fullgod utredning som den naturliga målsättningen, äro medvetna om de praktiska problem, som behovet av snabba avgöranden stundom kan vålla. Det kan i vissa lägen visa sig nödvändigt att giva kravet på snabbhet företräde framför de av rättssäkerhetsskäl betingade kraven på fullständig utredning, kommunikation etc. De sakkunniga ha därför vid utformningen av de enskilda föreskrifterna om utredningen ägnat ständig uppmärksamhet åt det krav på särskild snabbhet, som kan göra sig gällande.

Uppgiftsskyldighet för tredjeman förekommer i mycket växlande omfattning inom förvaltningens olika grenar. Sådan uppgiftsskyldighet kan vara betungande och bör ej stadgas, med mindre betydande allmänna eller enskilda intressen kräva, att den finnes. En avvägning bör ske för varje särskilt område för sig mellan enskilds intresse att icke betungas av en uppgiftsskyldighet och intresset av en effektiv utredning. Någon för alla förvaltningsärenden gällande upplysningsplikt för tredjeman, motsvarande vittnesplikten i rättegång, anse de sakkunniga sig därför icke böra föreslå för förvaltningsförfarandet i allmänhet (men väl för förfarandet hos domstol; se s. 387). Erforderliga bestämmelser torde i stället lämpligen böra upptagas i vederbörande specialförfattningar.

Skriftlig handläggning är med hänsyn till det utpräglade behovet av bilighet och enkelhet regelmässigt den för förvaltningsärenden mest ändamålsenliga. Det oaktat föreligger emellertid behov av sammanträden för förhör, förhandling, syn o. d. i vissa situationer. Allmänna regler synas påkallade, vilka lämna riktlinjer för i vad mån sådan muntlighet må tillgripas och hur muntlig handläggning bör tillgå, och upptagas därför i lagförslaget.

1 §.

Gällande rätt

I rättegång skall rätten enligt 43: 4 och 46: 4 RB under huvudförhandling vaka över att vid handläggningen ordning och reda iakttages samt äger förordna, att skilda frågor eller delar av målet skola behandlas var för sig.

Förutom nämnda formella processledning har rätten enligt samma lagrum att tillse såväl att målet blir uttömmande behandlat som att däri ej något indrages som ej är av betydelse. Genom frågor och erinringar skall rätten söka avhjälpa otydlighet eller ofullständighet i gjorda uttalanden.

Enligt 35: 6 RB ankommer det å parterna att sörja för bevisningen, men rätten äger, om det finnes erforderligt, självmant föranstalta om bevisning. Är saken sådan att förlikning därom är tillåten eller är fråga om brott, som ej hör under allmänt åtal, må dock rätten ej utan framställning av part höra vittne, som ej förut hörts på parts begäran, eller meddela föreläggande om företeende av skriftligt bevis. Av återgivna bestämmelser kan utläsas, att ansvaret för utredningens fullständighet i tvistemål i princip åvilar parterna. Rättens processledning blir vid sådant förhållande huvudsakligen av formell natur. I vad mån rätten i ett dispositivt tvistemål bör ingripa för fullständigande av en bristfällig utredning, är emellertid i viss mån omtvistat. De finnas, vilka hävda en jämförelsevis långtgående skyldighet för rätten härvidlag, medan andra göra gällande, att rätten i princip har att förhålla sig mera passiv. I sådana tvistemål, i vilka förlikning ej är tillåten, anses dock allmänt, att rätten med hänsyn till det allmänna intresset av fullgod upplysning bör låta införskaffa material, som finnes erforderligt för ett riktigt bedömande av saken. I brottmål, där fråga är om ansvar för brott, som hör under allmänt åtal, ankommer det i regel på åklagaren att förebringa bevisningen men rätten har med hänsyn till det allmänna intresset av fullgod upplysning att i mån av behov sörja för dess fullständigande. Man kräver däremot icke av den tilltalade, att han i likhet med svarandeparten i tvistemål skall vara verksam för att fullständiga utredningsmaterialet.

I förvaltningsförfarandet förekommer endast sällan, att såsom i dispositiva tvistemål blott enskilda intressen äro förknippade med saken. I regel kan i stället, liksom i indispositiva tvistemål, vid sidan av de enskilda intressena påvisas utpräglade allmänna intressen, avseende t. ex. allmän ordning och säkerhet, social omvårdnad, en näringsgrens främjande, hälsovård, vattenvård, rationell bebyggelse eller fiskaliska krav. Det fordras av myndigheten, att den aktivt engagerar sig för att dessa allmänna intressen förverkligas på ett materiellt tillfredsställande sätt. Till följd härav kommer i förvaltningsförfarandet myndighetens ansvar för utredningsmaterialets fullständighet regelmässigt att vara mera framträdande än parts.

Omfattningen av myndighetens ansvar för utredningen bestämmes i princip av det allmänna intressets styrka sett i förhållande till sakens beskaffenhet. På vissa förvaltningsområden är, såsom nedan kommer att närmare utvecklas, det allmänna intresset så framträdande, att ansvaret kan sägas ligga helt å myndigheten. I andra åter kan intresset vara så svagt att ansvarsfördelningen närmast blir av samma beskaffenhet som i dispositiva tvistemål.

Är ett två- eller flerpartsförhållande, i vilket motsatta intressen i allmänhet göra sig gällande, för handen i ärendena inom ett förvaltningsområde, har förfarandet ofta ordnats såsom en — vanligen skriftlig — förhandling mellan parterna. Det sagda gäller bl. a. det fall, att ett särskilt partsorgan för det allmänna inrättats. Den omständigheten att förfarandet fått formen av förhandling mellan parter är emellertid icke i och för sig avgörande för fördelningen av utredningsansvaret mellan parterna och myndigheten. Förhandlingsformen är dock i allmänhet ägnad att minska behovet av ingripande från myndighetens sida med avseende å utredningsmaterialets fullständiggande. Att ett betydande ansvar för utredningen kan åvila den beslutande myndigheten även i ett ärende, där handläggningen har formen av förhandling mellan parter, visar t. ex. bestämmelserna i 29 § andra stycket SochjL, enligt vilka länsstyrelsen i mål mellan kommuner om ersättningsskyldighet för utgiven socialhjälpkostnad, om ytterligare utredning erfordras, genom parterna eller själv skall föranstalta därom.

I enpartsärenden, där motpart saknas, vilken kompletterar utredningsmaterialet på de punkter, där parten iakttagit tystnad eller ensidigt andragit omständigheter till stöd för sin talan, blir myndighetens ansvar för utredningen, i den mån allmänt intresse beröres, särskilt påtagligt.

Ser man till typen av anhängiggörande är det uppenbart att, när part själv tagit initiativet, han ock själv skall vara verksam för sakens utredning. Parts ansvar för utredningen ger sig särskilt tydligt tillkänna i sådana *ansökningsärenden*, där fråga är om förvärv av en förmån, t. ex. ett bidrag eller ett statligt lån, eller av en auktorisation, t. ex. ett körkort eller ett tillstånd till en offentlig tillställning. Partens utredningsskyldighet kommer ofta till uttryck i författningarna genom tvingande föreskrifter om vad parts inlägga skall innehålla och vilka handlingar som skola bifogas den; se t. ex. 32 § 1 mom. VägtrF, varest stadgas, att den som ansöker om körkort skall bifoga åldersbevis, läkarintyg, kompetensbevis, lämplighetsintyg m. m., 4 § 1 mom. PatentF, som angiver, att vid patentansökan skall fogas beskrivning över uppfinningen och de ritningar, som erfordras för att tydliggöra beskrivningen, ävensom, där sådant behöves, modeller, varuprov och dylikt, KK den 20 januari 1956 med föreskrifter rörande den utredning, som erfordras för prövning i vissa fall av bolags, förenings eller stiftelses ansökning i fråga om förvärv av fast egendom, m. m., där ingående regler givas i ämnet.

I vissa författningar stadgas, att myndigheten, i den mån parts utredningsmaterial är ofullständigt, skall förelägga parten viss tid att fullständiga detsamma vid äventyr att ärendet eljest avgöres i befintligt skick; se t. ex. 6 § förutnämnda KK den 20 januari 1956. Myndighet äger givetvis även utan dylik föreskrift förelägga part att uppfylla de utredningskrav som kunna finnas stadgade. Det bör emellertid framhållas, att — såsom ock beaktats i nyssnämnda lagrum genom att där såsom förutsättning för meddelande av föreläggande stadgats, att ärendet ej finnes likväl kunna tillfredsställande utredas — hinder icke i och för sig möter mot att myndigheten, om den finner lämpligt, kompletterar partens utredningsmaterial *ex officio*. Det kan ur arbetssynpunkt vara mera ändamålsenligt att myndigheten förfar på det sättet än att den avslår partens talan med risk att få en ny ansökan från parten att behandla.

Även i ansökningsärenden göra sig emellertid ej sällan viktiga allmänna intressen gällande. I den mån så är fallet, åligger det myndigheten att fullständiga partens utredningsmaterial i den utsträckning, som erfordras för bedömning av saken ur dessa intressens synvinkel. Denna myndighetens skyldighet framgår stundom uttryckligen av författningsbestämmelserna; se t. ex. 8 § BiltrF (över ansökan — — — skall länsstyrelsen ej mindre höra vederbörande polismyndighet samt trafikföretag och samman slutningar av utövare av yrkesmässig automobiltrafik, som beröras av den ifrågasatta trafiken, än även, om förhållandena därtill föranleda, på lämpligt sätt lämna vederbörande [vägstyrelse], kommuner och andra, som ärendet kan angå, tillfälle att yttra sig), 5 § KK den 30 juni 1947 om auktorisation av fastighetsmäklare (innan ansökningen slutligen prövas, bör handelskammaren, i den mån så finnes erforderligt, inhämta upplysningar om sökanden från myndigheter, organisationer eller enskilda), 4 § KK den 24 november 1950 med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap (det åligger bl. a. länsstyrelsen att genom polismyndighet eller på annat sätt i erforderlig utsträckning införskaffa utredning om sökandensandel och försörjningsförmåga samt fullgörande av skattskyldighet här i riket ävensom rörande de övriga omständigheter, som kunna inverka på prövningen av ärendet), 7 § PassK (utredning i passärende skall i första hand verkställas av den myndighet, till vilken ansökningen ingivits) och 83 § LEV (länsstyrelsen har att föranstalta om den ytterligare utredning, som må anses erforderlig).

Då det gäller ärenden, vilka upptagas *ex officio*, är enligt sakens natur myndighetens ansvar för utredningen särskilt framträdande, då saken angår allmän ordning och säkerhet, eller fråga är om kontroll och undersökning, t. ex. i hälsovårds- och byggnadsärenden.

I ärenden angående disciplinär bestraffning kommer ansvaret för utredningen av ansvarsfrågan att åvila myndigheten. Det blir än mer uttalat än

domstols utredningsansvar i brottmål, eftersom särskild åklagare i regel saknas i disciplinärendena.

I ärenden, som syfta till allvarliga ingripanden i enskilds egendom eller frihet till förmån för allmänna intressen, åligger icke blott av hänsyn till de allmänna intressena utan även med tanke på den enskildes rättssäkerhet utredningsskyldighet i vid omfattning myndigheten. I 14 § andra stycket BvL föreskrives, att utredningen i ärende hos barnavårdsnämnd skall åsyfta att allsidigt klarlägga de omständigheter, som äro av betydelse för ärendets bedömning. I mål angående åtgärd mot å arbetshem intagen försumlig försörjare skall länsstyrelsen enligt 50 § SochjL sörja för att fullständig utredning förebringas. Såsom exempel på andra slag av ärenden, där myndighetens utredningsskyldighet är omfattande, kunna nämnas ärenden angående värnplikt och beskattning.

Den omständigheten att utredningsansvaret i ett ärende huvudsakligen ligger å myndigheten fritager givetvis icke parten från att medverka vid myndighetens utredning. Tvärtom underlättas fullgörandet av myndighets utredningsskyldighet ofta genom att till dess förfogande ställas hjälpmedel, som tvinga den enskilde till medverkan. Parten är i regel den viktigaste upplysningskällan och man utgår från att han under alla förhållanden i rimlig omfattning skall bidra genom att lämna upplysningar och tillhandahålla för honom tillgängligt utredningsmaterial. I vissa författningar stadgas uttryckligen en viss skyldighet att medverka; se t. ex. 31 § 2 mom. TaxF och 15 § BvL.

Sammanfattningsvis kan uttalas, att i förvaltningsförfarandet en utredningsplikt vanligen åvilar såväl myndighet som parter men med tyngdpunkten mer eller mindre deciderat lagd än på den ene än den andre alltefter förhållandena.

Forvaltningskomiteen har i 16 § i sitt tidigare (s. 72) nämnda förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker intagit en bestämmelse av följande lydelse: Forvaltningsorganet har plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig for vedtak treffes.

De sakkunniga

Den verksamhet, vilken har till ändamål att skapa underlag för beslutet i ett förvaltningsärende, benämnes numera i specialförfattningarna ej sällan utredning. Ordet beredning användes ofta för att beteckna myndighets verksamhet av detta slag; se t. ex. RF § 10 och 36 § 3 mom. LänsstyrelseI. Då i förevarande sammanhang fråga är icke blott om myndighets verksamhet utan även om parts, ha de sakkunniga valt ordet utredning för att beteckna den verksamhet, som försiggår efter det ett ärende blivit anhängigt med syfte att skaffa underlag för det slutliga beslutet i ärendet (d. v. s. under tiden intill föredragningen och överläggningen till beslut).

Utredningens inriktning i ett förvaltningsärende bestämmes av över-

väganden rörande det blivande beslutet. Anhängiggöres ett ärende av part, framställer denne regelmässigt yrkande om ett beslut av bestämt innehåll. Utredningen kommer då naturligen att syfta till att fastställa, om faktiska och rättsliga förutsättningar föreligga för meddelande av ett sådant beslut eller om partens talan skall ogillas eller beslut av annat innehåll än som yrkats eljest skall meddelas. Upptages ärende på initiativ av beslutsmyndigheten, skall utrönas vilka olika beslut i sak som kunna vara möjliga. En undersökning av en byggnad, beträffande vilken föreläggande enligt HälsovårdsSt ifrågasättes, skall t. ex. giva klarhet i frågan om föreläggandet över huvud är påkallat och, om så befinnes vara fallet, vad föreläggandet bör innehålla. Att göra klart mellan vilka alternativ valet kan stå vid ärendets avgörande och vilka omständigheter som kunna vara av betydelse för valet, blir utredningens primära ändamål.

Klarläggandet av de faktiska förhållandena spelar en central roll vid utredningen. Härmed åsyftas händelseförlopp och sakförhållanden, likaså sakers och personers egenskaper, samt erfarenhetsrön, värderingsnormer och andra liknande omständigheter, vilka inverka på bedömningen av behovet och lämpligheten av viss åtgärd m. m.

Bevis äro kunskapskällor, genom vilka faktiska omständigheters förhandenvaro kan klarläggas. Såsom bevis kunna tjäna skriftliga handlingar, såsom kontrakt och räkenskapsverifikationer, föremål, såsom varuprover, samt utsagor — muntliga eller skriftliga — av personer. I rättegång spela vissa av RB i dess tredje avdelning reglerade bevis, som i särskild ordning införas i processen, en dominerande roll såsom bevis i mera egentlig mening, ehuru man principiellt utgår från att allt, som förekommit i målet, kan tjäna som bevis. Bevis ha vid utredningen i förvaltningsförfarandet i och för sig samma betydelse som vid utredningen i rättegång. Då förvaltningsförfarandet i allt fall icke normalt kan uppdelas i olika led på sätt sker i rättegång — i yrkande, sakframställning, bevisning och plädering — saknas dock förutsättning att generellt spalta upp utredningen i bevisning och annan utredning.

Urskiljandet och tolkandet av de rättsregler, som kunna vara tillämpliga å det föreliggande ärendet, utgör ett andra grundläggande element i utredningen. Rättsreglerna äro såväl materiella som processuella. Rättsregler nas innehåll ger utredningen dess bestämda inriktning. Klarläggas skola alltså sådana omständigheter, vilka enligt tillämpliga rättsregler äro att betrakta såsom relevanta. Är fråga om utövning av fritt skön, skall utredningen vidare taga sikte på de förhållanden vilka rimligen böra tillmätas betydelse vid den skönsmässiga bedömningen i fråga.

De allmänna grundsatser för utredningen, vilka ovan beskrivits, ha de sakkunniga sammanfattat i första stycket av förevarande paragraf i en föreskrift, att genom utredningen i ärende de omständigheter skola klarläggas, vilka äro av betydelse för dettas avgörande. Ehuru ordet omstän-

dighet måhända språkligt närmast för tanken till fakta, åsyfta de sakkunniga därmed även tillämpliga rättsreglers innebörd.

Å den beslutande myndigheten bör ankomma att bestämma över utredningsgången. Myndigheten bör sålunda avgöra, i vilken ordning parter och andra skola vara verksamma och under vilka former utredningen skall bedrivas. Till lagfästande av denna princip föreslå de sakkunniga i andra stycket ett stadgande av innehåll, att myndigheten skall leda utredningen.

Fördelningen av utredningsansvaret mellan myndigheten och part blir av grundläggande betydelse för utredningens bedrivande. I rättegång ha reglerna om utredningsansvaret utformats så, att huvudansvaret kommer att vila på parterna. För förvaltningsförfarandets del framstår det mot bakgrund av vad ovan anförts om gällande rätt såsom naturligast att lägga huvudvikten å myndighetens ansvar. De sakkunniga föreslå i överensstämmelse härmed, att myndigheten skall tillse, att ärendet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet fordrar. Tillika föreslås, att part skall medverka vid utredningen.

I fråga om ett ärendes beskaffenhet är i förevarande sammanhang att beakta, med vilken styrka allmänna intressen göra sig gällande. Ju starkare allmänt intresse, desto större utredningsansvar för myndigheten. I översikten över gällande rätt ha exempel lämnats på olika allmänna intressen och deras inverkan på utredningens bedrivande. Vidare är beträffande ett ärendes beskaffenhet att lägga märke till, i vad mån behov föreligger av ett särskilt snabbt avgörande. Är ett ärende av beskaffenhet att böra avgöras mer eller mindre omgående, kan detta medföra, att visst avkall måste göras å utredningskravet.

Den omständigheten att huvudansvaret för utredningen i ett ärende åvilar den beslutande myndigheten på grund av att allmänna intressen av betydande styrka göra sig gällande bör icke föranleda myndigheten att av omsorg om dessa intressen låta utredningen bli ensidig. Det gäller sålunda i princip icke för myndigheten, såsom för en motpart, att samla bevis för fakta, som äro oförmånliga för den enskilda parten, utan att förutsättningslöst utröna, vilka fakta som äro för handen. En myndighet skall ej ensidigt inrikta sig på för parten oförmånliga omständigheter utan tvärtom eftersträva en allsidig överblick över alla på ärendet inverkan förhållanden. I vad nu sagts ligger, att den undersökning, som en myndighet kan föranledas att företaga, subjektivt sett lika väl kan komma att vara till enskild parts fördel som till hans nackdel. Detta är en naturlig följd av att myndigheten bedriver en undersökning, som har till syfte att trygga det materiellt riktiga resultatet.

I ärenden, där fråga är om tillvaratagande av det allmännas affärsintressen och likartade ärenden, bör dock ett i viss mån annat betraktelsesätt

anläggas. Det kan exempelvis icke begäras av en myndighet, som skall ingå ett privaträttsligt avtal med en enskild, att myndigheten utreder omständigheter, som kunna vara till fördel endast för den enskilde.

Tillämpningen av nu nämnda grundsatser kommer att i praktiken te sig olika, allteftersom fråga är om enpartsärenden eller ärenden med parter, som företräda motsatta intressen.

Finnes i ett ärende endast en part — eller flera parter med gemensamma intressen — begränsas spørgsmålet om ansvaret för utredningen naturligen till förhållandet mellan myndigheten och partssidan. Om fördelning parter emellan blir då icke fråga. Ett förfarande, i vilket i sådant fall endast part är verksam, saknar garantier för allsidighet. En part är visserligen, såsom nedan närmare kommer att beröras, i princip skyldig att lämna sanningensliga uppgifter och att icke förtiga uppgifter, som han vet vara av betydelse. Det är emellertid mänskligt att försöka framställa sin sak i så gynnsam dager som möjligt. En myndighet måste därför för att rätt kunna fullgöra sin förvaltningsuppgift åtminstone i någon mån kontrollera och i mån av behov komplettera parts uppgifter.

Även om myndigheten därvid i princip har att bedriva utredningen objektivt, kommer myndigheten dock — till följd av att någon särskild tjänsteman eller myndighet med uppgift att företräda det allmänna som part icke finnes — att huvudsakligen få ägna sig åt att utreda omständigheter, som kunna väntas främja det allmännas intressen i ärendet. Det är dock att märka att, även om särskild myndighet med partsställning saknas, tjänstemän och experter ofta stå till förfogande, åt vilka myndigheten i viss utsträckning kan överlåta att verkställa utredning, som är ägnad att belysa saken ur de allmänna intressenas synvinkel. Till länsstyrelsernas disposition stå t. ex. länsläkare, länsarkitekter, socialvårdskon-sulenter och polismyndigheter.

Såsom framhållits i redogörelsen för gällande rätt kan däremot utredningen i ett ärende, i vilket två parter finnas med motsatta intressen, ofta uppbyggas såsom en förhandling mellan parterna. Det sagda gäller icke minst för de fall då särskilt partsorgan uppträder å det allmännas vägnar som enskilds motpart. En sådan ordning är i hög grad ägnad att främja utredningen. Även om den i och för sig icke minskar myndighetens ansvar för att utredningen blir så fullständig som ärendets beskaffenhet fordrar, innebär den i praktiken dock arbetsmässigt sett en lättnad för myndigheten. Det bör framhållas, att det allmännas partsorgan i princip ha att utreda även sådana omständigheter, som tala till den enskilda motpartens förmån. En taxeringsintendent t. ex. skall i sin gärning liksom en åklagare i sin taga hänsyn även till omständigheter, som tala till förmån för enskild motpart. Den utredning, som myndighet till äventyrs nödgas bedriva själv i ett ärende, där parter med motsatta intressen förekomma,

bör självfallet ske på ett så grannliga sätt, att myndigheten icke får sken av att taga parti för någon av parterna.

Vad nu sagts om beslutsmyndighets utredning i ärende, där motpartsförhållande föreligger, gäller i tillämpliga delar även om ärende, i vilket konkurrerande parter föra talan, t. ex. ärenden, där flera söka samma tjänst, bidrag eller tillstånd.

Sedan sålunda myndighetens allmänna ansvar för utredningen beskrivits, återstår att angiva parts. Härom har i förevarande paragraf icke mera ut-sagts än att part har att medverka vid utredningen. Den närmare innebörden härav framgår av bestämmelserna i efterföljande paragrafer.

2 §.

Gällande rätt

Såsom redan nämnts ankommer det enligt 35: 6 RB i rättegång i tvistemål på parterna att sörja för bevisningen. Part är vidare enligt 43: 6 RB vid huvudförhandling i sådant mål skyldig att sanningsenligt redogöra för de omständigheter han åberopar i målet och uttala sig om de av motparten anförda omständigheterna samt besvara framställda frågor. Nämnade sanningsplikt anses innebära, icke blott att parten icke må lämna medvetet oriktiga framställningar angående omständigheter i målet eller mot bättre vetande bestrida motpartens uppgifter därom utan även att han genom upplysningar skall positivt medverka till utredningen rörande omständigheterna i saken, i den mån detta erfordras med hänsyn till motpartens rätt. Part är sålunda pliktig att på föranledande av rätten eller motparten sanningsenligt och fullständigt uttala sig rörande dessa omständigheter, även om de äro för honom oförmånliga. Något tvångsmedel står emellertid icke till buds för att förmå part att uttala sig. Parts underlåtenhet att medverka vid utredningen kan emellertid vid prövningen av vad som i målet är bevisat enligt 35: 4 RB tolkas till hans nackdel.

Vid huvudförhandling i brottmål skall enligt 46: 6 RB den tilltalade uppmanas att i ett sammanhang redogöra för saken och därvid yttra sig över vad åklagaren och målsäganden anfört. Den tilltalade är emellertid icke skyldig att yttra sig, och rätten anses böra endast med stor varsamhet draga slutsatser i bevishänseende av hans tystnad.

Innehar part skriftlig handling, som kan antagas äga betydelse som bevis, är han enligt 38: 2 RB i princip skyldig att förete den; sådan editionsplikt åligger dock ej i brottmål den misstänkte eller den som står i nära släktskapsförhållande till honom. Editionsplikten kan, såsom nedan kommer att närmare beskrivas, göras gällande tvångsvis.

Parts rätt att införa utredningsmaterial i rättegång är mycket vittgående. Rätten äger dock enligt 35: 7 RB vägra mottaga bevisning, om rätten finner,

att omständighet, som part vill bevisa, är utan betydelse i målet eller att erbjudet bevis ej erfordras eller uppenbart skulle bli va utan verkan. Rätten äger ock avvisa erbjudet bevis, om bevisningen finnes med avsevärt ringare besvär eller kostnad kunna föras på annat sätt.

I redogörelsen ovan under 1 § för gällande rätt har (s. 295) exempel lämnats å föreskrifter i specialförfattningarna om skyldighet för part i förvaltningsförfarandet att sörja för utredning.

Sanningsplikt kan sägas åvila part i förvaltningsförfarandet i samma mån som part i rättegång. Part har sålunda i princip att lämna sanningsenliga uppgifter och icke medvetet förtiga uppgifter av betydelse för avgörandet. I 17 § HyresnämndsK stadgas uttryckligen, att parterna vid förhandling inför hyresnämnd skola sanningsenligt lämna alla uppgifter, som kunna tjäna till ledning för ärendets bedömande. Enligt 31 § 1 mom. TaxF och 5 § KonsbeskF bör skattskyldig, utöver vad deklarationsformuläret föranleder, meddela de upplysningar, som kunna vara av betydelse för åvägabringande av en riktig beskattning.

Fråga är emellertid i dessa fall lika litet som i rättegång om någon sannings- och uppgiftsplikt i verklig mening. Någon rättspåföljd inträder nämligen i regel icke, om part lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna uppgift av betydelse. Det kan erinras om att för ansvar för osann försäkran enligt 13:10 SL (15:10 BroettsB) kräves, att osann uppgift lämnats eller sanningen förtigits i en skriftlig utsaga, som jämlikt lag eller författning avgives under edlig förpliktelse eller på heder och samvete eller under annan dylik försäkran, och att gärningen inneburit fara i bevishänseende. På några områden gäller dock en särskilt sanktionerad sanningsplikt; se t. ex. skattestrafflagens bestämmelser om påföljd för den som i deklaration till ledning vid fastställande av skatt lämnar oriktig uppgift.

Myndigheternas befogenheter att tvångsvis avkräva part upplysningar och annat utredningsmaterial komma att behandlas nedan under 6 §.

Några direkta begränsningar med avseende å parts rätt att införa utredningsmaterial i ett förvaltningsärende förekomma i princip icke. I 19 § tredje stycket BvL föreskrives, att den ärendet rör äger att utveckla sin talan och förebringa bevisning. Vidare stadgas att, om han begär, att upplysning skall inhämtas eller att annan utredning skall förebringas, begäran skall efterkommas, om det kan antagas, att åtgärden skulle åga betydelse. Även om part i förvaltningsförfarandet i princip äger inkomma med allt material han önskar, ligger det dock i sakens natur, att myndigheten må avvisa sådant, som uppenbarligen saknar betydelse eller som kan fördröja utredningen på ett ur saklig synpunkt orimligt sätt.

De sakkunniga

I föregående paragraf ha de sakkunniga sökt uppdraga allmänna riktlinjer beträffande fördelningen av utredningsansvaret mellan myndighet och part.

Det gäller nu att närmare angiva parts ställning under utredningen. Att endast mycket allmänna stadganden kunna komma i fråga härvidlag ligger i sakens natur.

De sakkunnigas utgångspunkt har i enlighet med vad ovan sagts varit, att vid förfarandets uppbyggnad utredningen i ett förvaltningsärende oavsett utredningsansvarets fördelning kännetecknas av samverkan mellan myndigheten, å ena, och parten eller parterna, å andra sidan.

Av en part bör i princip kunna krävas icke blott att han medverkar genom att lämna upplysningar och förebringa annat material av betydelse för ärendets avgörande, utan även att han lämnar riktiga uppgifter och icke förtiger sanningen. Att generellt stadga särskild påföljd, t. ex. bötesstraff, för den som lämnar osanna uppgifter eller förtiger sanningen i ett förvaltningsärende kan emellertid icke komma i fråga. En föreskrift om parts *sanningsplikt* skulle till följd härav bliva endast deklaratorisk och utan rättslig betydelse. De sakkunniga anse sig därför icke böra föreslå någon dylik föreskrift.

Enligt de sakkunnigas mening bör såsom en allmän medborgerlig skyldighet för den som är part i ett ärende gälla, att han skall lämna *medverkan* vid ärendets utredning. En part bör sålunda i princip ha att inkomma med upplysningar, handlingar och andra föremål, över vilka han förfogar och som äro av betydelse för ärendets avgörande. Han bör vidare i erforderlig mån yttra sig över myndighets och sakkunnigas utlåtanden samt motparts inlagor m. m., som förekomma i ärendet. Såvitt gäller yttrande över motparts inlagor bör part lämna besked, t. ex. huruvida han bestrider riktigheten av motparts antaganden och påståenden samt om han medgiver eller bestrider motparts yrkanden. Vad nu sagts bör i tillämpliga delar gälla även beträffande parts yttrande över vad myndighet, sakkunnig m. fl. anført. Utöver denna allmänna skyldighet att medverka böra även mera speciella prestationsskyldigheter kunna åläggas part i specialförfattningarna.

I första stycket av förevarande paragraf har i enlighet med övervägandena ovan en bestämmelse utformats, enligt vilken part, utöver vad han enligt särskilda föreskrifter skall fullgöra, har att förebringa vad som är av betydelse för ärendets avgörande, i den mån det är för honom tillgängligt, och i erforderlig utsträckning yttra sig över det som eljest förekommit i ärendet.

En särskild fråga är i vad mån parts medverkan skall ske spontant. Har i en specialförfattning föreskrivits, att vissa handlingar eller upplysningar skola fogas vid t. ex. en ansökan, ligger däri givetvis ett krav på att parten av egen drift skall fullgöra prestationsskyldigheten i fråga. Ej sällan giver eljest de materiella rättsreglernas utformning fingervisning om i vilken mån part har att självmant föranstalta om utredning. Sålunda ha t. ex. gällande skogsbeskattningsregler uppbyggt på grundval av presumptionen att försåld skog utgör avkastning av fastigheten med köpeskillingen som skattepliktig intäkt. För att gå fri från beskattning av en skogsinkomst måste därför den skattskyldige förebringa utredning om i vad mån den försålda

skogen i stället utgjort del av hans skogskapital. Med sådan presumtion, varpå exempel nu nämnts, må icke förväxlas de legaldefinitioner, vilka på sina håll förekomma i författningarna, t. ex. en föreskrift om att en persons hemvist skall anses vara den ort, där han är mantalsskriven.

Även om man icke direkt kan utläsa av en författnings regler, i vad mån part har att självant förebbringa utredning, ger sakens beskaffenhet i sig själv ofta ledning. Det är t. ex. klart, att enskild, som begär uppskov med sin värnplikt, har att på eget initiativ upplysa om de omständigheter, som föranleda hans ansökan.

Fullgör icke part sin skyldighet att självant förebbringa utredning, har myndigheten att förfara olika alltefter det utredningsansvar, som i ärendet åvilar densamma. De sakkunniga kunna här hänvisa till vad de i det följande anföra om myndighets vägledningsskyldighet och rätt att meddela part föreläggande att inkomma med utredningsmaterial (s. 320 och 334). Parts sätt att fullgöra honom åliggande utredningsskyldighet i ett ärende får även betydelse, om resning sedermera sökes i ärendet; se s. 638.

Ovan har talats om parts skyldighet att medverka vid utredningen i ett ärende. En part bör emellertid även äga rätt att vara aktivt verksam under ett ärendes handläggning. Han bör äga förebbringa upplysningar, handlingar och andra bevis, som han anser vara av betydelse för ärendets bedömning. Vidare bör han till stöd för sin talan äga icke blott belysa sakläget utan även argumentera i bevis-, rätts-, värderings- och andra bedömningsfrågor. I rättegång skiljes såsom ovan (s. 289) beskrivits mellan parts yrkande, hans sakframställning — utvecklandet av talan — samt hans plädering. Även i förvaltningsförfarandet framträder parts yrkande såsom något artskilt från hans aktivitet i övrigt. Teoretiskt låter det sig givetvis även göra att urskilja sakframställning och plädering såsom skilda moment i partens medverkan. I praktiken flyta emellertid sakframställning och plädering i varandra. Så torde för övrigt mången gång vara fallet även i rättegång. De sakkunniga ha för förvaltningsförfarandets del icke ansett behov föreligga att skilja mellan sakframställning och plädering.

Å parts utredningsverksamhet kunna följande allmänna synpunkter anläggas. I och för sig är det önskvärt, att parts insats för utredningen sker i ett sammanhang; antingen i parts första inlaga i ärendet eller, därest detta icke är möjligt, i en senare inlaga som ansluter sig till den förra. Koncentreras partens insats på detta sätt, underlättas den kommande handläggningen av ärendet. Av praktiska skäl är det emellertid många gånger svårt och ibland omöjligt för part att samla sin insats till ett tillfälle. Det är t. ex. ofta icke lätt för part att överblicka gällande regelsystem och praxis på det aktuella förvaltningsområdet och göra klart för sig vilka omständigheter som äro relevanta. Först under utredningens gång kan han för övrigt, på grund av vad motpart, myndighet, sakkunnig eller annan anfört, bliva varse,

vilka utredningskrav som ställas å honom och vilket utredningsmaterial han till uppfyllande av dessa krav lämpligen bör förebbringa. Det kan vidare först då bliva anledning för honom att påkalla visst initiativ från myndighetens sida: motparts, myndighets eller annans hörande, anordnande av syn, anställande av muntlig handläggning o. s. v. Ej förrän under utredningen kan det för övrigt mången gång bliva klart, om särskilda bevis erfordras beträffande åberopad omständighet eller om omständigheten kan betraktas såsom ostridig. Stundom kan vidare inträffa, att part först under utredningen vinner kännedom om fakta och bevis, som tala till förmån för hans yrkanden. Omvänt kunna också under utredningen framkomma nya för part tidigare okända fakta, vilka tala mot honom och kräva vederläggande. Ofta förhåller det sig ock så att part under utredningen anser sig böra utvidga sin sakframställning eller sin argumentation i rättsligt hänseende på grund av vad som anförts i yttrande eller utlåtande i ärendet.

Om frihet lämnas part att utan egentliga begränsningar förebbringa utredningsmaterial, kan detta tänkas medföra svårigheter främst i form av att ärendets avgörande fördröjes. Kommer part i ett sent skede med tilläggsmaterial, som är av betydelse för ärendets avgörande, torde i regel viss kontroll av partens nya uppgifter behöva ske och eventuellt de kommunikationsåtgärder, som partens inledande utredning föranlett, upprepas. Sådana svårigheter torde emellertid aldrig helt kunna undvikas. De äro en naturlig följd i första hand av förfarandets skriftlighet. För det fall att part uppsåtligen eller av vårdslöshet förhalar eller eljest uppehåller utredningen, föreslås myndigheten emellertid enligt 11 § andra stycket äga förelägga parten att inom viss tid slutföra sin talan. Sådant föreläggande avses även kunna tillgripas, då det av särskild anledning finnes angeläget att utredningen snabbt avslutas.

Helt utan begränsningar kan parts rättigheter i utredningshänseende uppenbarligen icke lämnas. Endast utredningsmaterial och synpunkter, som kunna vara av vikt för avgörandet i ärendet, har parten ett berättigat intresse av att få framlägga. Mången gång är det dock vanskligt att avgöra vad som är relevant i ett ärende. En tämligen vid marginal bör därför tillerkännas part. Det måste dock kunna krävas av part, att han i inlagor och övrig verksamhet i ärendet iakttager återhållsamhet och koncentration i sådan grad, att icke utredningsmaterialet blir kvantitativt oproportionerligt. Förklarar part sig önska förebbringa visst utredningsmaterial, bör myndigheten äga möjlighet att avböja sådant, dock endast om materialet finnes sakna betydelse för ärendets bedömning, och avgöra ärendet i befintligt skick vad gäller partsmaterialet.

En parts önskan att få förebbringa ytterligare material, innan ärendet avgöres, kan emellertid även komma i konflikt med det intresse av snabbt avgörande, som gör sig gällande på åtskilliga förvaltningsområden, främst sådana som angå allmän ordning och säkerhet. I dylika fall måste en avväg-

ning ske mellan å ena sidan det intresse av fullständig utredning, som kan antagas bliva gagnat genom ytterligare aktivitet från partens sida i utredningshänseende, och intresset av snabbhet. I den mån sistnämnda intresse finnes böra givas företräde, bör myndigheten äga avböja parts begäran att få inkomma med ytterligare material och utan uppskov avgöra ärendet.

Under hänvisning till vad sålunda anförts föreslå de sakkunniga, att det stadgas, att vad part önskar förebbringa eller anföra till stöd för sin talan icke må avvisas, med mindre det finnes sakna betydelse eller med ärendets avgörande icke kan anstå.

3 §.

Gällande rätt

En central fråga rörande parts ställning vid ett ärendes handläggning utgör spörsmålet om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet. Man talar här ofta om materialets partsoffentlighet till skillnad från dess offentlighet för envar medborgare. I partsoffentligheten ligger i och för sig icke annat eller mera än att material är öppet för insyn för part. Partsoffentligheten kan emellertid utvecklas därhän att myndigheten ålägges att vidtaga åtgärder till främjande av sådan insyn. Dylika åtgärder komma att behandlas i det följande; se 5 § om kommunikation av utredningsmaterial med part, 15 och 22 §§ om kallelse å part till sammanträde för muntlig handläggning och syn samt 23 § rörande anteckning om muntliga uppgifter. I förvarande paragraf avhandlas emellertid endast parts rätt att — på eget initiativ eller eljest — få insyn i utredningsmaterialet.

Utredningsmaterialet i ett ärende kan bestå av handlingar, föremål, skriftliga och muntliga upplysningar och uttalanden, intryck som förmedlas vid syn m. m. I fråga om skriftligt material förverkligas partsoffentligheten genom att parten får taga del av materialet i original eller avskrift, hos myndigheten eller annorstädes. Motsvarande gäller beträffande föremål, t. ex. varuprover. Muntligt material är partsoffentligt, om part äger närvara, då det förebringas, t. ex. vid ett sammanträde för muntlig handläggning eller vid ett förhör. En syn blir att betrakta som partsoffentlig, om parten får närvara vid densamma. Att taga del av ett protokoll eller annan redogörelse för vad som yttrats vid ett sammanträde eller förevarit vid en syn utgör allenast surrogat för den verkliga partsoffentligheten. Det bör tillfogas, att ett beslut kan grundas icke blott på sådant material som nu sagts utan även på omständigheter, som äro allmänt veterliga, allmänna erfarenhetssatser och annat erfarenhetsmaterial. Material av sistnämnda slag plägar dock icke hänföras till utredningsmaterial i egentlig mening och det är i vart fall uppenbart, att det ligger vid sidan om vad som kan bliva föremål för partsoffentlighet.

Spörsmålet om parts insyn i utredningsmaterialet sammanhänger med på vad sätt detta tillföres ärendet. Två huvudformer kunna härvidlag urskiljas: materialet förebringas på en gång inför den beslutande myndigheten vid en muntlig förhandling eller inkommer successivt och samlas — såvitt gäller det skriftliga materialet — vanligen i en akt.

Den förra metoden — kännetecknad av koncentration, omedelbarhet och muntlighet — förekommer i renodlad form endast i rättegång. Då den tillämpas, löses frågan om parts tillgång till materialet enkelt genom att parten beredes tillfälle att närvara vid det tillfälle, då det samlade materialet framlägges. I rättegång har part tillförsäkrats sådan insyn genom reglerna i dels 17:2 och 30:2 RB om att, därest huvudförhandling vid rätten ägt rum, domen skall grundas å vad vid förhandlingen förekommit, dels ock 42:21 och 45:15 RB, varest föreskrives, att part alltid skall kallas till förhandlingen. Den inskränkningen i partens rätt att närvara vid förhandlingen gäller dock, att rätten enligt 36:18 RB må förordna, att part ej må vara tillstädes under vittnesförhör, om anledning förekommer, att vittne i partens närvaro av rädsla eller annan orsak ej fritt utsäger sanningen, eller om part hindrar vittne i hans berättelse genom att falla vittnet i talet eller annorledes. Sedan parten åter före kallats, skall emellertid vittnets berättelse uppläsas. Motsvarande gäller även enligt 37:5 RB (förhör med part under sanningsförsäkran), 40:11 RB (förhör med sakkunnig) och 46:7 RB (förhör med part i brottmål).

I skriftligt genomförd rättegång ligger saken annorlunda till. Där tillämpas den andra metoden, det successiva insamlandet av framför allt handlingar, som sammanföras till en akt och utgöra grund för det blivande avgörandet.

Beträffande skriftlig rättegång stadgas i de nyss citerade lagrummen i 17 och 30 kap. RB att, om mål avgöres utan huvudförhandling, domen skall grundas å vad handlingarna innehålla och eljest förekommit i målet. Vad sålunda föreskrivits innebär bl. a., att avgörandet icke får grundas å material, som rättens ledamöter kunna ha inhämtat utanför målet. Några uttryckliga regler, vilka garantera partsoffentlighet i skriftlig rättegång finnas emellertid icke i RB. Sedvanerättsligt anses part dock äga en ovillkorlig rätt till insyn i det material, å vilket domen grundas. Lägga oefftergivliga sekretesskäl hinder i vägen för att part tager del av visst material, som skulle kunna tjäna som bevis i målet, måste konflikten lösas på det sättet att materialet i fråga diskvalificeras som processmaterial och icke lägges till grund för domen.

I förvaltningsförfarandet blir bilden av partsoffentligheten icke lika entydig som i rättegång. Partsoffentligheten omnämnes visserligen i 39 § första stycket SekrL på ett sätt, som låter förstå, att sådan offentlighet förekommer även inom förvaltningsförfarandet. Där utsäges nämligen, att vad

i SekrL stadgas ej länder till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parTERS rätt att i mål och ärenden hos domstol eller *annan myndighet* utbekomma dom, beslut och andra handlingar. Betraktad mot rättshistorisk bakgrund framstår partsoffentligheten emellertid ingalunda såsom självklar för förvaltningsförfarandets del. Vissa å effektivitetsskäl m. m. fotade anspråk på att kunna grunda avgöranden även på material, av vilket part av allmänna sekretessskäl icke kan tillåtas taga del, kunna förmärkas. Under påverkan av förhållandena i rättegång synas dessa anspråk dock alltmera ha fått träda tillbaka och grundsatsen om partsoffentlighet har efter hand vunnit en allt fastare förankring också i förvaltningsförfarandet.

En fullt genomförd partsoffentlighet innebär, att allt material, som lägges till grund för avgörandet rörande en sak, är tillgängligt för part i ärende angående saken. Inskränkning i partsoffentligheten föreligger i enlighet härmed, då part fränkännes rätt till insyn i visst material, oaktat det är av beskaffenhet att utöva inflytande på ärendets avgörande.

Den sedvanerättsliga utvecklingen pekar mot en lika långt gående partsoffentlighet som den, vilken upprätthålles i rättegång. Partsoffentligheten vidkännes dock alltfört betydande begränsningar i förvaltningsförfarandet. Avgörandet i ett ärende kan sålunda under förutsättningar, vilka komma att skildras i det följande, mången gång grundas på material, av vilket parten icke tillåtes taga del. Det må dock redan här såsom en allmän synpunkt framhållas, att förvaltningsverksamheten flerstädes mera än domstolarnas rättsskipning är omedelbart inriktad på främjande av väsentliga samhällsintressen. Sekretess även gentemot part kan utgöra förutsättning för ett framgångsrikt fullföljande av en förvaltningsuppgift. Ett dylikt fullföljande kan då tillmätas sådan angelägenhetsgrad att partsoffentlighetsgrundsatsen viker. Här må särskilt erinras om ärenden, i vilka skydd kräves för rikets säkerhet och det allmännas affärsintresse eller sekretess påkallas till förebyggande av samhällsskadlig spekulation eller hamstring.

I det följande skildras vad som kan antagas gälla i fråga om partsoffentlighet med avseende å olika slag av utredningsmaterial. Början göres därvid med det skriftliga materialet.

Skriftliga handlingar kunna vara allmänna eller enskilda. Allmänna handlingar äro antingen offentliga eller sekretessbelagda enligt SekrL. Offentliga allmänna handlingar erbjuda icke några problem i fråga om partsoffentligheten; de äro offentliga för part redan på grund av sin allmänna offentlighet. Beträffande allmänna handlingar, som äro sekretessbelagda enligt SekrL, och enskilda handlingar fordras däremot en särskild *undersökning* med avseende å partsoffentligheten. En sådan undersökning förutsätter emellertid, att det göres klart var gränsen går mellan allmänna och enskilda handlingar. Detta spörsmål skall därför först behandlas.

Alla hos stats- eller kommunalmyndigheter förvarade handlingar äro enligt TF 2:2 allmänna, vare sig de inkommit till myndigheten eller blivit där upprättade. I enlighet härmed borde egentligen alla handlingar i ett ärende vara allmänna. Avgörande för huruvida så blir fallet eller ej är dock tydligen hur man tolkar orden »inkommit» respektive »upprättad».

Det förekommer inom förvaltningen att från tjänstemän eller privatpersoner inkomma s. k. handbrev till myndigheterna, vilka äro ställda till viss tjänsteman personligen. I den mån dylika handbrev kunna antagas ha tillkommit i syfte att påverka ett ärendes avgörande, anses de oaktat sin privata form böra betraktas såsom handlingar, vilka inkommit till myndigheten. De utgöra följaktligen allmänna handlingar. I den mån de icke ha sådant syfte, äro de tydligen att betrakta såsom tillhörande tjänstemannens privata korrespondens och sakna intresse ur förvaltningsförfarandets synpunkt.

Visst utrymme finnes vidare i förvaltningen för i tjänsten upprättade handlingar, vilka icke äro att betrakta som handlingar, vilka inkommit till eller upprättats hos myndigheten. Här märkas minnesanteckningar och andra uppteckningar, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande. Sådana handlingar bliva enligt TF 2:4 att anse såsom allmänna om de, sedan målet eller ärendet slutbehandlats hos myndigheten, omhändertagits för förvaring hos myndigheten. En uppteckning bedömes såsom omhändertagen för förvaring hos myndigheten icke blott då den fogats till akten i ärendet utan även då den på annat sätt bevarats hos myndigheten; se t. ex. RÅ 1952 S 15, där en av en befattningshavare hos bostadsstyrelsen upprättad promemoria med redovisning av innehållet av handlingarna i ärende angående försäljning av fast egendom samt med förslag till värdering av egendomen — med hänsyn till det sätt varpå den förvarats hos styrelsen sedan ärendet slutbehandlats — ansågs omhändertagen för förvaring därstädes och förty såsom allmän handling (i målet var upplyst att promemorian visserligen utgallrats ur akten men bevarats inom styrelsens ämbetslokaler).

I TF 2:5 andra stycket ha vissa legaldefinitioner givits om när handling skall anses upprättad, vilka få betydelse för bedömningen av om en handling är allmän eller ej. Sålunda stadgas, att andra hos myndighet upprättade handlingar än diaries m. m., protokoll och därmed jämförliga anteckningar, vilka skola anses upprättade, då de blivit färdigställda, skola anses upprättade, först då det mål eller ärende, till vilket de hänföra sig, blivit av myndigheten slutbehandlat. Inspektionsrapporter, värderingsutlåtanden m. m., som upprättats hos myndigheten, bliva i enlighet härmed icke allmänna, förrän ärendet slutligen avgjorts. Expedieras dylika handlingar, äro de emellertid att betrakta såsom upprättade och därmed allmänna så snart de expedierats. I TF 2:6 andra stycket har vidare givits en specialregel av innebörd att, om protokoll eller därmed jämförliga anteckningar hänföra sig

till beslut, som enligt vad därom är stadgat skall avkunnas eller expedieras, protokollen eller anteckningarna skola anses vara upprättade och därmed allmänna handlingar, först då beslutet avkunnats eller expedierats. Själva beslutet skall likaledes anses upprättat först i och med avkunnandet eller expedieringen. Protokoll hos vissa myndigheter i ärenden, som handläggas endast för beredning till avgörande hos annan myndighet, skola vidare enligt TF 2: 6 tredje stycket anses upprättade, först då det ärende protokollet angår slutförts hos myndigheten i fråga.

Av vad senast sagts framgår, att icke alla handlingar, som förekomma i ett ärende under dess utredning, äro allmänna. Tjänstemäns promemorior bliva aldrig allmänna under ärendes utredning och, sedan ärendet slutbehandlats, endast i den mån de omhändertagas hos myndigheten för förvaring. Vissa andra hos myndigheten upprättade handlingar bliva allmänna först då ärendet slutbehandlats. I det följande kommer först de allmänna handlingarnas och därefter andra handlingars partsoffentlighet att behandlas.

Vad gäller frågan om enligt SekrL sekretessbelagda allmänna handlingars partsoffentlighet må först erinras om att enligt TF 2: 1 varje svensk medborgare äger fri tillgång till allmänna handlingar och att i denna rätt icke må göras andra inskränkningar än sådana som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet. De fall, då enligt nämnda grunder allmänna handlingar böra hållas hemliga, skola noga angivas i en av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag. I denna lag, SekrL, återfinnes en omfattande katalog över handlingar, som alls icke eller endast under vissa förutsättningar få utlämnas till envar. Det må framhållas, att den omständigheten att vissa delar av en allmän handling med stöd av stadgande i SekrL finnes böra hemlighållas, icke berövar den enskilde rätten till insyn i övriga delar. Dessa delar skola enligt TF 2: 8 andra stycket ställas till hans förfogande genom utdrag ur handlingen.

Den omständigheten att förutsättningar att vägra utlämnande av en allmän handling föreligga enligt SekrL skall emellertid som förut nämnts i princip icke lända till inskränkning i parts rätt till insyn. I 39 § andra stycket SekrL stadgas mera konkret, att med stöd av stadgande i lagen utlämnande till part av annan handling än dom eller beslut må vägras, om det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen finnes vara av synnerlig vikt att innehållet i handlingen icke uppenbaras; vid utlämnande skola erforderliga förbehåll göras. Stadgandets praktiska innebörd blir, att part icke

kan förvägras insyn i allmänna handlingar, som äro skyddade enligt SekrL, annat än i de undantagsfall, då skydd mot parts insyn påkallas av tungt vägande allmänna eller enskilda intressen.

I RÅ 1960 ref. 45 var fråga om rätt i visst fall för part i förvaltningsärende att utbekomma till ärendet hörande allmän handling. Ärendet gällde besvär över ett av luftfartsstyrelsen meddelat beslut, genom vilket styrelsen på framställning av Linjeflyg AB fastställt befordringsavgifter å inrikes flyglinjer. Sedan en person i egenskap av gotlänning och ordförande i Gotlands handelskammare samt på dess uppdrag anfört besvär hos Kungl. Maj:t i statsrådet i vad beslutet avsåg flyglinjen Stockholm—Visby med yrkande, att avgifterna å denna linje måtte i viss omfattning nedsättas, hemställde han hos luftfartsstyrelsen att få taga del av det material i ekonomiskt och annat avseende, som legat till grund för styrelsens beslut. Luftfartsstyrelsen fann sig på anförda skäl icke kunna bifalla framställningen. Klaganden fullföljde sin talan hos regeringsrätten, som anförde, att den omständigheten att klaganden anfört besvär över luftfartsstyrelsens förstnämnda beslut icke kunde medföra, att klaganden tillerkändes annan rätt till utbekommande av den ifrågavarande handlingen än den, som tillkommer envar annan svensk medborgare. Regeringsrätten synes ha fäst avgörande vikt vid att partsställningen ej grundades på enskilt intresse i egentlig mening.

Från praxis kan även anföras RÅ 1961 I 18. En person hade där vägrats taga del av vissa hos statspolisintendenten förvarade handlingar. I anledning av hans besvär häröver hade statspolisintendenten avgivit ett utlåtande. Då klaganden begärde få taga del av utlåtandet, lämnade regeringsrätten framställningen utan bifall, enär det av hänsyn till allmänna intressen måste anses vara av synnerlig vikt att innehållet i utlåtandet icke uppenbarades. Regeringsrätten åberopade därvid 10 § och 39 § andra stycket SekrL.

I vad mån part äger taga del av andra, ärendet ostridigt tillhörande handlingar än sådana, som enligt TF äro allmänna, regleras varken i TF eller annorstädes. I fråga om arbetspromemorior och liknande handlingar ankommer det, såvida särskilda tjänsteföreskrifter ej meddelats i ämnet, å den enskilde tjänstemannen att under beaktande av handlingens innehåll och karaktär avgöra, om part skall få taga del av densamma.

När det gäller av myndighet färdigställda men icke expedierade handlingar i ännu ej slutbehandlat ärende, vilka på grund av TF:s regler ej äro allmänna, blir det beroende på omständigheterna, om parten skall tillåtas taga del därav eller ej. Innehåller sådan handling material av betydelse för ärendets avgörande, t. ex en sammanställning av vissa ekonomiska data inverkan på sakprövningen, får rättsläget antagas vara att part icke får förvägras insyn, med mindre tungt vägande krav på skydd mot parts insyn göra sig gällande.

Anledningen till att domar och beslut, som skola expedieras, och därtill

hörande protokoll m. m. icke bliva offentliga, förrän de expedierats, är att de anses kunna ändras dessförinnan. Med tanke härpå lär part icke kunna hävda rätt till utlämnande före expedieringen.

Av intresse för partsoffentligheten i fråga om handlingar är emellertid ock att innehållet i en handling kan förmedlas icke blott genom att vederbörande tager del av handlingen som sådan utan även genom att innehållet refereras muntligen eller skriftligen för honom. Finnes handling böra hemlighållas för part, uppkommer därför fråga huruvida han i stället äger få upplysningar eller referat — skriftliga eller muntliga — angående handlingens innehåll. Processlagberedningen anförde i samband med att förslag framlades till gällande föreskrifter i 39 § SekrL (SOU 1944: 10 s. 168), att med en begränsning av parts rätt att taga del av allmän handling icke avsågs någon inskränkning i den skyldighet, som åligger domstol eller annan myndighet att vid förhandling eller annan handläggning låta part erhålla kännedom om omständigheter, som åberopats till bevis. Sistnämnda förhållande underströks även av föredragande departementschefen (KPr 1947: 260 s. 30), som tillika betonade, att det tvärtom vore av vikt att ifrågavarande princip noga iakttoges; endast i den mån så skedde, kunde man bortse från de betänkligheter, som kunde anföras mot att partens rätt att utfå handlingar begränsades. Uttalandet avsåg icke blott rättegång utan även förvaltningsförfarandet.

Såväl processlagberedningen som departementschefen synas ha utgått från att part icke blott i rättegång utan även i förvaltningsförfarandet undantagslöst äger erhålla kännedom om sådant som åberopas som bevis. Såsom ovan nämnts torde dock en dylik partsoffentlighet icke generellt gälla för förvaltningsförfarandets del. Det är emellertid tydligt, att den tystnadsplikt för tjänsteman, som följer av en handlingsssekretessbeläggning, i förhållande till part icke sträcker sig längre än som är oundgängligt för sekretessändamålets tillgodoseende. Part kan sålunda antagas äga rätt att påkalla offentlighet i så måtto att muntlig redogörelse lämnas för handlingens innehåll i den omfattning som är möjlig utan att det skydd, som handlingarnas sekretessbeläggning är avsedd att skänka, blir illusoriskt. Någon principiell skillnad vid bedömningen torde icke uppkomma därigenom att handlingens innehåll skyddas mot insyn icke blott av stadgande i SekrL utan även av en särskild föreskrift om tystnadsplikt.

Vad gäller muntliga meddelanden i övrigt till part i ämnen, som omfattas av särskild tystnadsplikt, torde tystnadsplikten i princip ej gälla gentemot part med avseende å sådant, som är av betydelse för ett ärendes avgörande. De intressen, som ligga bakom en tystnadsplikt, kunna emellertid väga så tungt att vissa begränsningar finnas böra iakttagas i partsoffentligheten i fråga.

Inledningsvis nämndes att vid sidan av det skriftliga materialet i förvaltningsärendena även kan finnas muntligt material och material, som förmedlas genom syn. Partsoffentlighet förverkligas med avseende å sådant material genom att part tillförsäkras närvarorätt vid tillfällen, då materialet upptages, d. v. s. vid förhör, syner och andra liknande förrättningar. Det torde kunna uttalas, att sådan närvarorätt i princip erkännes i förvaltningsförfarandet men att vissa inskränkningar av hänsyn till sekretessintressen, den hördes personliga säkerhet m. m. torde iakttagas. I 28 § NVL föreskrives t. ex., att länsstyrelsen må höra person upplysningsvis utan att den som ansökningen avser är närvarande. Över förhör och syner skola protokoll eller anteckningar föras. Angående parts rätt att taga del av sådana handlingar gäller ovan skildrade allmänna regler.

Vad slutligen gäller sådant utredningsmaterial, som utgöres av föremål såsom varuprover och andra saker av betydelse ur bevisningssynpunkt, torde part i princip anses äga besiktiga dem under ärendets handläggning.

I 21 § av förvaltningskomiteens förut (s. 72) nämnda förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker återfinnas bl. a. följande föreskrifter om parts rätt till aktinsyn:

En part har i alminnelighet rätt til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Dette gjelder dog ikke i den utstrekning dokumentene inneholder opplysninger om hemmeligholdte tekniske innretninger og fremgangsmåter.

En part har ikke rett til å gjøre seg kjent med

1. dokumenter som inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt,

2. dokumenter som inneholder opplysninger angående en persons helseforhold, drifts- eller forretningsforhold som ikke er alminnelig kjent eller opplysninger for övrig som er av en slik art at særlig hensyn taler for at de ikke bör meddeles videre,

dersom han ikke behöover å kjenne til opplysningene for på forsvarlig måte å kunne vareta sitt tarv i saken.

Det stadgas vidare, att part icke äger rätt att taga del av myndighets arbetspromemorior o. d.

De sakkunniga

En förutsättning för att part under utredningen skall kunna i allo tillvarata sin rätt och sina intressen är att parten äger möjlighet till insyn i det utredningsmaterial som framkommer. I RB kan man undvara uttryckliga stadganden om partsoffentlighet på grund av att denna sedvanerättsligt ändå gäller. Härtill kommer att sådana stadganden äro överflödiga i ett system, som bygger på ett muntligt, koncentrerat förfarande, vari parterna

deltaga. För förvaltningsförfarandets del låter det sig dock icke göra att på samma sätt lämna frågan oreglerad. I detta förfarande är partsoffentligheten så mycket mindre självklar som vissa begränsningar där icke lära kunna undvaras. De sakkunniga föreslå därför, att föreskrifter meddelas i en lag om förvaltningsförfarandet beträffande parts rätt till insyn i utredningsmaterialet.

Vid utformningen av dylika föreskrifter möter ett speciellt lagtekniskt problem förorsakat därav att i 39 § SekrL redan en sektor av partsoffentligheten reglerats, nämligen parts rätt till insyn i sekretessbelagda allmänna handlingar. Frågan är om det är ändamålsenligt att låta rätten till insyn i allmänna handlingar alltfört bestämmas av SekrL och inskränka regleringen av partsoffentligheten i en lag om förvaltningsförfarandet till övrigt utredningsmaterial eller om icke hellre hela frågekomplexet bör behandlas i ett sammanhang i sistnämnda lag. Enligt de sakkunnigas mening utgöra föreskrifterna om partsoffentlighet i 39 § SekrL ett främmande inslag i denna lag, vars uppgift är att reglera allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Det skulle redan med tanke härpå ur systematisk synpunkt vara till fördel, om föreskrifterna i fråga utmönstrades därur. Härtill kommer att det såväl ur lagteknisk synpunkt som med hänsyn till den praktiska tillämpningen innebär betydande fördelar, om parts rätt till insyn i allmänna handlingar regleras tillsammans med parts rätt till insyn i utredningsmaterialet i övrigt i en allmän förfarandelagstiftning. De sakkunniga ha därför ansett sig böra framlägga förslag till en allmän regel om partsoffentlighet och förutsätta därvid, att föreskrifterna om parts rätt till insyn i allmänna handlingar i 39 § SekrL upphävas, i vart fall för förvaltningsförfarandets del.

Det är, när det gäller partsoffentligheten i förvaltningsförfarandet, vanskligt att analogisera med utgångspunkt från rättegång. Förvaltningsärenden finnas visserligen, där partsställningen vilar å individuella rättsliga intressen och handläggningen är av rättsskipningsliknande natur. Utgångspunkterna äro då analoga med dem som gälla för rättegångsmål. I sådana förvaltningsärenden böra samma grundsatser i fråga om parts rätt till information upprätthållas som i rättegång. Part bör sålunda äga rätt till insyn i allt material, som avses bliva lagt till grund för avgörandet, och om visst material av sekretesskäl finnes icke kunna utlämnas till part, bör det icke få ingå i utredningsmaterialet. I många förvaltningsärenden framträda dock drag, som markera en avgörande skillnad mellan rättegång och praktisk förvaltningsverksamhet. Medan man i rättegång oftast har att taga ställning till något som redan inträffat, står man i förvaltningsförfarandet ej sällan inför uppgiften att ingripa i händelseutvecklingen och dirigera denna i en bestämd riktning. Det förväntas tillika då av den ansvariga myndigheten att den handlar med största möjliga effektivitet. Det sagda gäller icke minst när allmän ordning och säkerhet står på spel. Det vore orimligt och inkonsekvent att av myn-

dighet, som befinner sig i en dylik situation, begära, att den skall avstå från bruk av betydelsefullt material, därför att det är av den natur att part av sekretessskäl icke kan tillåtas taga del av detsamma. I ärenden angående förfogande över enskild egendom kan det t. ex. i krissituationer icke låta sig göra att utan äventyrande av vitala säkerhetsintressen informera part om allt som ligger bakom åtgärden. Ett effektivt förverkligande av samhällets vård om alkoholister, sinnessjuka m. fl. förutsätter även, att enskilda utan risk för den personliga säkerheten skola kunna lämna upplysningar, som erfordras såsom underlag för beslut om omhändertagande. Vidare märkes att vägande medicinska skäl kunna tala mot att psykiskt labila personer givas del av uttalanden rörande deras sinnesbeskaffenhet eller hälsotillstånd i allmänhet. Det bör tillika uppmärksammas, att de intressen, å vilka en partsställning kan grundas i förvaltningsförfarandet, mången gång äro av tämligen allmänt eller urvattnat slag. Så är framför allt fallet i ärenden angående normbeslut och andra ärenden, där talerätt tillkommer någon som samhällsmedlem. Att i ett fall, där klagorätt tillkommer alla medborgare, giva den medborgare, som klagar, en bättre ställning med avseende å tillgången till materialet än övriga medborgare, vare sig de överväga att klaga eller ej, torde i regel te sig föga motiverat. Över huvud kan på grund av förvaltningsärendens och därtill knutna partsintressens speciella natur parts informationsintresse icke alltid tillerkännas samma prioritet som i rättegång. Man måste räkna med att andra starkare intressen kunna förekomma, åt vilka vid konflikt med parts informationsintresse företräde bör givas. Vid utformningen av regler om partsoffentlighet i förvaltningsförfarandet har man att taga hänsyn härtill.

Vad gäller skriftligt utredningsmaterial kan part taga del därav antingen genom att själv genomläsa det eller genom att någon läser upp det för honom eller lämnar honom en muntlig redogörelse för innehållet. Muntligt material, t. ex. en utsaga av tredjeman, kan part taga del av genom att närvara, då den avgives. En skriftlig eller muntlig redogörelse i efterhand för utsagans innehåll blir allenast ett surrogat för själva utsagan. Full partsoffentlighet vinnes därför blott om parten är närvarande vid utsagans avgivande. Bestämmelserna om partsoffentlighet i förvaltningsförfarandet synas böra utformas så att en huvudregel meddelas om full offentlighet, till vilken fogas erforderliga undantagsbestämmelser. De sakkunniga föreslå i första stycket såsom huvudregel, att part skall äga taga del av vad som under utredningen tillföres ärendet.

Enligt den föreslagna huvudregeln äger part taga del även av sekretessbelagt material. Det bör sörjas för att, då så sker, sekretesskyddet icke äventyras. Betyräggande garantier erfordras mot att sekretessintresset skadas genom att parten eller hans ombud eller biträde medelst muntliga upplysningar eller eljest sprider kännedom om materialet till utomstående. Sådana garantier erhållas, om myndigheten meddelas befogenhet att ålägga dem en

sanktionerad tystnadsplikt med avseende å de hemliga uppgifter, av vilka de tagit del. Den allmänna regeln om partsoffentlighet bör därför kompletteras med en bestämmelse om tystnadsplikt. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att myndigheten, i den mån det finnes erforderligt, må förordna, att vad parten eller hans ombud eller biträde erfarit, under det att han tagit del av utredningsmaterialet, icke må uppenbaras. Om straff vid överträdelse av sådant förordnande stadgas i 6 kap. 6 § förslaget.

De sakkunniga övergå härefter till erforderliga begränsningar i parts rätt till insyn i utredningsmaterialet. Det som tillföres ärendet under utredningen kan, såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt, utgöras av allmänna handlingar, vissa andra handlingar, muntligt material, material, som förmedlas genom syn, samt föremål.

Med hänsyn till att part oberoende av sin ställning som part på grund av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet äger rätt till insyn i desamma, kunna andra inskränkningar i partsoffentligheten än sådana, som betingas av stadgandena i SekrL eller med stöd därav meddelade föreskrifter, icke komma i fråga med avseende å allmänna handlingar. Vad det gäller att taga ställning till i förevarande sammanhang är alltså i vad mån parts rätt till insyn i allmänna handlingar bör begränsas med avseende å sådana kategorier av handlingar, som äro sekretesskyddade på grund av stadgande i SekrL eller därå grundade föreskrifter. Enligt de sakkunnigas mening bör den omständigheten att en handling ej må utlämnas till envar icke i och för sig utgöra tillräcklig grund för ett hemlighållande även för part. Det bör därutöver liksom enligt gällande rätt krävas synnerliga skäl för att företräde skall givas sekretessintresset framför parts informationsintresse. De sakkunniga ha ovan givit exempel på sådana skäl.

Oaktat en allmän handling som sådan finnes böra sekretesskyddas mot part, låter det sig ej sällan göra att låta part få insyn i vissa delar därav genom att de utlämnas på sätt angives i TF 2: 8 eller avskrift göres av handlingen med uteslutande av de delar, som finnas böra hemlighållas. Huvudregeln om partsoffentlighet förpliktar myndigheten till sådana åtgärder.

Handlingar, som upprättas hos myndighet i ett förvaltningsärende, skola enligt 5 § förevarande kapitel i allmänhet expedieras och bliva därigenom allmänna. I den mån expediering icke sker, vinna de emellertid i regel icke egenskapen av allmän handling förrän ärendet slutbehandlats. Kan beträffande sådana handlingar, då de sedermera bliva allmänna, tillämpning av SekrL:s sekretessgrunder icke komma i fråga, torde några skäl av tillräcklig vikt icke kunna anföras mot att part tager del av dem under utredningen. De sakkunniga förutsätta därför, att huvudregeln skall gälla utan inskränkning för sådana handlingars del, t. ex. beträffande promemorior över inspektioner och granskningar som av någon anledning ej expedierats. Skulle åter fråga vara om handlingar vilka, när de väl blivit allmänna, kunna göras till föremål för sekretess enligt SekrL, synes man beträffande dem i

tillämpliga delar kunna följa samma regler som gälla beträffande allmänna handlingar och sålunda vägra insyn, om synnerliga skäl äro därtill.

Olägenheterna av att en handling hemlighålles för part kunna i viss mån mildras på två vägar: man kan giva parten en muntlig redogörelse för valda delar av handlingen eller låta partens ombud eller biträde i stället för parten själv taga del av handlingen.

En handlingss innehåll kan omfattas av särskilt stadgad tystnadsplikt. Enligt lagförslaget kommer den allmänna regeln om partsoffentlighet att göra sig gällande även gentemot dylika bestämmelser om tystnadsplikt. Enligt allmänna grundsatser för lagtolkning få därvid de intressen, som de motstående stadgandena skola tillgodose, vägas mot varandra. Det blir en tolkningsfråga att avgöra i vad mån det ena eller det andra stadgandet bör givas företräde. Liksom vid övervägande av räckvidden gentemot part av ett i SekrL upptaget krav på hemlighållande torde i allmänhet endast om synnerliga skäl därtill äro, det sekretessintresse, som tystnadsplikten skall skydda, kunna givas företräde framför partens informationsintresse. Vad angår den oregrerade tystnadsplikt, som anses åvila tjänsteman med avseende å hemlig handlingss innehåll, sträcker den sig ej längre än handlingsssekretessen. Tystnadsplikten i fråga hindrar därför icke tjänsteman från att uppläsa eller muntligen redogöra för de delar av en hemlig handling, beträffande vilka part äger få insyn. Ofta kan det, då part finnes kunna tillåtas insyn endast i brottstycken av en handling eller blott av handlingens innehåll i stora drag, vara mera givande för parten att få del av en muntlig redogörelse än av transumter av handlingen. Huvudregeln om partsoffentlighet förpliktar i sådant fall myndigheten att meddela upplysningar om handlingens innehåll såsom ersättning för insyn i själva handlingen.

Aktinsyn för parts ombud eller biträde skulle kunna tänkas ifrågakomma, då grunden för handlingens hemlighållande för part är att söka i partens person, t. ex. då någons personliga säkerhet skulle kunna hotas av part i anledning av vad handlingen återgiver eller part skulle kunna vållas psykisk skada genom kännedom om handlingens innehåll. Man bör emellertid göra klart för sig, att mellan parten och hans biträde, såvida fråga icke är om ett offentligt biträde, gäller ett privaträttsligt uppdragsförhållande och att parten med visst fog kan göra gällande krav mot biträdet att få del av vad denne erfarit i hans sak. Med hänsyn härtill är angeläget att en uttrycklig tystnadsplikt gentemot envar — alltså även huvudmannen — ålägges biträdet, då han gives del av den hemliga handlingen. En rätt för parts biträde att taga del av hemligt utredningsmaterial framstår visserligen såsom en nödlösning men den torde mången gång vara att föredraga framför ingen information alls till partssidan.

De sakkunniga övergå härefter till spørsmålet om partsinsyn i arbets- och föredragningspromemorior. I den mån en sådan promemoria har karaktär blott av en systematisk sammanställning av materialet i ett ärende, torde väl

några betänkligheter i regel icke behöva möta mot att part tager del därav, i den mån han önskar det. Annorlunda förhåller det sig dock med promemorior, som återgiva personliga reflexioner och diskussionsvis framlagda förslag. Skulle part få del därav, föreligger risk att han ingår i icke önskvärd polemik med tjänstemannen. En överläggning till dom i rättegång är hemlig. Det är angeläget, att även de interna överväganden inom en myndighet, som föregå ett avgörande, i lika mån skyddas mot insyn (se s. 170). Något stadgande bör därför icke givas om skyldighet för tjänstemannen att tillföra ärendet sin arbets- eller föredragningspromemoria under utredningen. I avsaknad av sådant stadgande blir promemorian att betrakta som tjänstemannens privategendom och omfattas som sådan icke av huvudregeln i första stycket. I tillämpliga delar bör vad nu sagts iakttagas även i fråga om till överläggningen i ärendet hörande förtroliga skriftliga tjänstemeddelanden. De sakkunniga vilja emellertid i sammanhanget framhålla vikten av att för ärendets avgörande relevanta fakta, som en tjänsteman sammanställer, läggas fram i särskild promemoria e. d., vilken kan delgivas part, och icke sammanblandas med sådana anteckningar, som närmast utgöra diskussionsinlägg, subjektiva omdömen, tekniska hjälpmedel för rubrikskrivning, föredragning e. d.

Härefter återstår att taga ställning till parts rätt att närvara vid sammanträde för muntlig handläggning och taga del av muntligt material, som där tillföres ärendet, därvid närmast muntliga utsagor av tredje man, som höres upplysningsvis, komma i åtanke. Besvärssakkunniga utgå från att situationer kunna förekomma, då det av hänsyn till den hördes personliga säkerhet, partens sinnesbeskaffenhet och måhända även till andra sekretessintressen kan visa sig oundvikligt att vägra part rätt att närvara. Synnerliga skäl böra dock föreligga för att sådan vägran skall få förekomma. Beträffande verkställd uppteckning av utsaga bör i fråga om partsoffentlighet gälla detsamma som om skriftliga handlingar i allmänhet.

Vad nu sagts om rätt att närvara vid sammanträde för muntlig handläggning bör naturligen i motsvarande mån iakttagas även i fråga om rätt att närvara vid syn och att eljest besiktiga föremål.

Genomgången har givit vid handen, att inskränkningar i parts informationsrätt böra kunna komma i fråga men blott då synnerliga skäl tala därför. De sakkunniga föreslå under åberopande av det anförda, att det stadgas att, om synnerliga skäl därtill äro, myndigheten må vägra part att taga del av vad som under utredningen tillföres ärendet, dock att beträffande allmän handling omständighet skall föreligga som enligt SekrL eller med stöd av densamma meddelade föreskrifter utgör grund för vägran att utlämna handlingen.

4 §.

Gällande rätt

Den omständigheten att författningarna föreskriva, att part skall förebringa visst utredningsmaterial eller att sådan skyldighet enligt sakens natur eljest åvilar honom, innebär icke att myndigheten äger förhålla sig helt passiv. Såsom framhållits ovan (s. 179) vid behandlingen av den allmänna serviceparagrafen, 2 kap. 15 § i lagförslaget, har myndigheten bl. a. att i viss mån vägleda och bistå parten jämväl i dennes utredningsverksamhet i ett anhängigt ärende. Föreskrifterna i ServiceCirk härom ha där tillika återgivits.

Bestämmelser om vägledning återfinnas även i specialförfattningar men hänföra sig i regel enbart till ärendenas inledningsskede. I 4 § fjärde stycket BidragsförskottsL stadgas t. ex., att det åligger barnavårdsnämnd att på därom framställd begäran kostnadsfritt tillhandahålla sökande erforderligt ansökningsformulär ävensom tillse, att nödigt biträde lämnas sökande vid formulärets ifyllande. Och enligt 7 § TaxF skall en taxeringsnämndsordförande bl. a. lämna deklara-tions- eller uppgiftsskyldig de upplysningar som finnas erforderliga för deklara-tions- eller uppgiftsskyldighetens fullgörande.

Myndighets allmänna vägledningsplikt enligt ServiceCirk omfattar kompletteringar av enklare beskaffenhet och kan sägas avse hjälp till självhjälp. Vägledningsplikten sträcker sig i princip icke längre än till klargörande för parten av vad som brister. Är det uppenbart, att parten icke på egen hand kan bota bristerna, må myndigheten, om kommissionär finnes hos densamma, hänvisa parten till denne eller med tillämpning av 5 § Kom-missionärsK överlämna ärendet till denne. Myndighet må emellertid även — men är icke skyldig därtill — påtaga sig smärre utredningsuppgifter, som egentligen ankomma å part. Ett sådant tillmötesgående kan ofta te sig naturligt i fall, då kommissionär icke finnes tillgänglig hos myndigheten och parten utan myndighetens bistånd icke själv har möjlighet att klargöra sin ställning för sig eller icke utan oproportionerligt dryga kostnader för-mår ombesörja erforderlig utredning. Myndigheter, vilka regelmässigt gå mycket långt i sin strävan att hjälpa parter till rätta, äro t. ex. inskrivningsdomare och lantmätare.

De sakkunniga

Vid sin medverkan vid utredningen i ett förvaltningsärende har part i första hand att av vederbörande författning söka inhämta vad som fordras av honom i utredningshänseende. Vidare kan ledning sökas i de formulär med anvisningar, som ofta utarbetats för ärenden av den typ varom fråga är. I vissa lägen kunna även författningskommentarer — officiellt eller privat utgivna — samt författningsförarbeten och rättsfallssamlingar upplysa part om beskaffenheten av det utredningsmaterial som förväntas av honom.

Författningsföreskrifterna äro emellertid ofta invecklade och praxis svåröverskådlig. Även för en juridiskt skolad part kan det understundom vara svårt vinna insikt om hur han bör gå tillväga. Mot bakgrund härav är det naturligt, att den grundsatsen utbildat sig, att myndigheten skall räcka parten en hjälpende hand och vägleda honom genom »paragrafdjungeln».

Vid behandlingen av den allmänna serviceregeln i 2 kap. 15 § lagförslaget ha de sakkunniga anlagt vissa synpunkter, vilka äga tillämpning även å vägledning av part i anhängiga ärenden. De sakkunniga komma i det följande att ytterligare utveckla sin syn på denna särskilda uppgift.

Det bör ligga i myndighetens skön att avgöra, när behov av vägledning skall anses vara för handen. Den omständigheten att part hemställer om hjälp ådagalägger vanligen behov av sådan. Oftast framträder emellertid behov av vägledning endast därigenom att utredningsmaterial, som part skall förebringa, är ofullständigt på sådant sätt att det kan antagas bero på bristande insikter hos parten.

Redan i ordet vägledning ligger en begränsning av myndighetens skyldigheter. Det är sålunda blott hjälp till självhjälp som skall lämnas. En vägledningsplikt innebär sålunda icke skyldighet för myndigheten att själv införskaffa någon utredning. Det bör dock framhållas, att den å andra sidan ej heller lägger hinder i vägen för myndigheten att, om den så finner lämpligt, i stället för att vägleda parten själv verkställa erforderlig utredning. En sådan åtgärd kan ibland vara motiverad av billighetsskäl, t. ex. parts sjukdom eller ådagalagd oförmåga att föra talan i ärendet. Arbetstekniskt kan det erfarenhetsmässigt i många fall vara lika enkelt för myndigheten att själv utreda en fråga som att för parten angiva vad som väntas av honom.

Yppas behov av vägledning, bör denna i första hand lämnas genom enkla anvisningar i tjänsten eller, då fråga är om mera omfattande brister, som böra botas, och kommissionär finnes att tillgå, genom att saken överlämnas till kommissionären. Då kommissionär ej finnes eller då för sakens bedömning kräves särskild sakkunskap, som kommissionären icke besitter, eller då saken är av vidlyftig beskaffenhet, bör myndigheten i stället upplysa parten om läget och påpeka möjligheten av att anlita sakkunnigt biträde.

Då vägledningsplikten utövas genom anvisningar, torde det ofta vara mest ändamålsenligt, att myndigheten träder i muntlig kontakt med parten per telefon eller annorledes och meddelar honom vad som brister i hans utredning. Finnes icke möjlighet att nå muntlig kontakt med parten eller är sådan kontakt med hänsyn till sakens beskaffenhet — fråga är t. ex. om svåröverskådligt siffermaterial — icke ändamålsenlig, böra erforderliga anvisningar lämnas skriftligen genom ett enkelt meddelande. Föreligger risk att part missförstår anvisningarna eller ej uppfattar dem till alla delar, om de lämnas muntligen, torde ävenledes den skriftliga formen böra väljas.

Anledningen till att parts utredningsmaterial är ofullständigt i avseenden,

som äro av positiv betydelse för parten, är i regel bristande insikt om utredningskraven. Det kan emellertid även vara fråga om nonchalans från partens sida. Är eller blir det uppenbart, att bristerna bero på vårdslöshet eller slapphet, bör myndigheten ej offra tid och arbete på att vägleda parten. Icke minst för att förebygga missbruk och utveckling av en för myndigheten betungande praxis bör myndighet i dylika situationer iakttaga återhållsamhet.

Stadganden om handlings sekretess och om tystnadsplikt kunna någon gång tänkas begränsa myndighets möjligheter att vägleda part.

Föra i ett ärende två eller flera parter med motsatta intressen talan, har myndigheten att, i mån av behov, opartiskt vägleda envar av dem. Den omständigheten att ett motsatsförhållande föreligger mellan två parter behöver icke i och för sig inverka på myndighetens ställningstagande till omfattningen av vägledningen. I den mån fråga är om ett motsatsförhållande av ömtålig natur, kunna parterna emellertid förutsättas vara känsliga för allt, som kan uppfattas som utslag av partiskhet från myndighetens sida. Det är angeläget att myndigheten är verksam på sådant sätt att misstanke om partiskhet ej uppstår hos part. Hur långt myndigheten lämpligen bör sträcka sig, när det gäller anvisningarnas innehåll, blir en bedömningsfråga att avgöra från fall till fall. Av vikt är emellertid icke blott den materiella innebörden av vägledningen utan även de former under vilka den meddelas. Vägledning av en part bör ske fullt öppet. I fall, där anvisningarna ej äro rent rutinartade, torde motparten mången gång böra erhålla del av dem.

Är ena parten i ett ärende företrädare för ett allmänt intresse, har myndigheten i princip att, i mån av behov, vägleda även denne. Härvid är det särskilt betydelsefullt, att vägledningen icke sker på sådant sätt, att den enskilda motparten får intryck av att myndigheten gör gemensam sak med det allmännas representant.

De sakkunniga föreslå under hänvisning till vad ovan anförts att den allmänna serviceregeln i 2 kap. 15 § lagförslaget kompletteras med ett stadgande att myndigheten, i den mån det icke av särskild anledning finnes olämpligt, vid behov har att vägleda part med avseende å hans medverkan vid utredningen.

5 §.

Gällande rätt

Ett förverkligande av grundsatsen att »ingen skall dömas ohörd» förutsätter icke blott att part tillåtes taga del av utredningsmaterialet i ärende angående honom utan även att myndigheten gör honom uppmärksam på materialet. I processrätten ha i följd härav utbildats vissa regler om kommunikation.

Atskilliga stadganden i RB giva uttryck för kommunikationsgrundsatsen.

Sålunda stadgas t. ex. i 42: 5 RB, att i tvistemål stämning jämte stämningsansökan och därvid fogade handlingar skall delgivas svaranden. Enligt 50: 8 RB skall vadeinlaga med därvid fogade handlingar delgivas vadesvaranden och föreläggande meddelas honom att inkomma med skriftligt genmäle. Genmålet med därvid fogade handlingar skall enligt 50: 10 RB delgivas vadekäranden. Allmänt iakttages i övrigt i rättegång, att till domstolen inkommet eller där upprättat utredningsmaterial genomgående delgives part, allt efter gällande regler med eller utan föreläggande för parten att yttra sig däröver.

I besvärsmål hos hovrätt ställes icke något ovillkorligt krav på kommunikation. I stället gäller såsom spärregel enligt 52: 7 andra stycket RB, att ändring ej må göras i underrättens beslut, såvitt angår klagandens motparts rätt, med mindre tillfälle lämnats denne att förklara sig. Finnes motparten böra höras över besvären, skall besvärslagan med därvid fogade handlingar delgivas motparten och föreläggande meddelas honom att inkomma med skriftlig förklaring.

Den grundsats, som kommit till uttryck i 52: 7 andra stycket RB och som kan sägas innebära, att ett ofördelaktigt beslut icke må fattas såvitt angår någons rätt eller intressen, med mindre vederbörande beretts tillfälle att göra sina synpunkter gällande, anses vanligen böra tillämpas även i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga vilja även erinra om vad ovan anförts om kommunikation i den historiska återblicken (s. 70). Kommunikationsprincipen anses dock ofta för förvaltningsförfarandets del icke innebära mera än att den, som kan komma att beröras av ett blivande beslut i ett ärende, genom den beslutande myndighetens försorg skall erhålla kännedom om den åtgärd, som ifrågasättes, samt rådrom att yttra sig däröver.

JO har i skrivelse den 5 december 1961 till Konungen angående lagstiftningsåtgärd för vinnande av ökat administrativt rättsskydd genom införande av allmän föreskrift om skyldighet i vissa fall för förvaltningsmyndigheter att före ärendes avgörande lämna enskild part tillfälle att yttra sig (JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 345) gjort bl. a. följande uttalande om förefintligheten av en allmän kommunikationsskyldighet och en sådan skyldighets innebörd:

Det bör sålunda understrykas, att den omständigheten att föreskrifter om kommunikation — liksom om utredningsförfarandet i övrigt — saknas i en stor mängd specialförfattningar icke innebär att myndigheterna vid sin tillämpning därav kunna efter eget gottfinnande underlåta att vidtaga sådan åtgärd. I myndigheternas allmänna skyldighet att sörja för att ärendena bli såvitt möjligt allsidigt och grundligt utredda ligger otvivelaktigt även en viss skyldighet att, om så är av betydelse för ärendets prövning och det kan ske utan olägenhet, lämna enskild part tillfälle att yttra sig över förebragt utredningsmaterial. Myndighets underlåtenhet härutinnan torde följaktligen även enligt gällande rätt kunna under vissa omständigheter vara att anse som åsidosättande av tjänsteplikt och sålunda beivras som tjänstefel. I avsaknad av uttryckliga bestämmelser härom torde likväl detta kunna göras gällande endast i mera flagranta fall av underlåtenhet.

I ett den 7 november 1963 avgjort kommunalbesvärsmål (besvär av M. Bernewitz) kom frågan om kommunikationsgrundsatsens tillämpning inom oreglerad kommunalförvaltning, enkannerligen vid kommunal besvärsnämnds handläggning av besvärssärende, under regeringsrättens bedömande. Regeringsrätten fann, att någon skyldighet för vederbörande besvärsnämnd att bereda klaganden tillfälle att yttra sig med anledning av vissa muntligen inhämtade upplysningar om klaganden icke kunde anses ha följt av landstingslagen eller det för nämnden antagna reglementet eller av sådana rättsregler i övrigt, som även utan uttryckligt stadgande därom må anses ha varit i det förevarande fallet tillämpliga.

Uttryckliga regler om att den saken rör skall höras, innan beslut i ärende meddelas, återfinnas i åtskilliga, särskilt nyare specialförfattningar men saknas i betydande utsträckning. Förhållandevis ofta förekomma dock detaljerade föreskrifter om kommunikation i fråga om ärenden avseende meddelande av ett förpliktande eller ett frihetsinskränkande förvaltningsbeslut; se t. ex. 193 § UL, 7 § lag den 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk, 23 § NvL, 49 § SochjL, 5 § BidragsförskottsL och 13 § 1 mom. SkogsvL. JO har i skrivelse den 12 juli 1961 till Konungen angående handläggningen av ärenden angående återkallelse av körkort (JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 331 ff.) bl. a. framhållit vikten av att kommunikationsgrundsatsen iakttages i ärenden av de slag som nyss nämnts. Därvid har understrukits att, då återkallelse med fog kan ifrågasättas, körkortsinnehavaren bör lämnas tydligt besked om vad som åberopas mot honom och få tillfälle att yttra sig över allt förebragt material.

Regler om att den saken rör skall beredas tillfälle att yttra sig i ärendet förekomma vidare ej sällan med avseende å sådana situationer, då eljest en för den enskilde oförmånlig utgång ifrågasättes i ett ärende; se t. ex. 53 § första stycket ArbetarskyddsL (innan föreläggande eller förbud meddelas, skall tillfälle att avgiva yttrande beredas arbetsgivaren), 65 § TaxF (då anledning förekommer att åsätta skattskyldig taxering med avvikelse från självdeklaration), 3 § JordförvärvsK (avslagsbeslut må ej meddelas med mindre förvärvaren beretts tillfälle att yttra sig), 8 § KK den 30 juni 1947 om auktorisation av fastighetsmäklare (beslut om återkallande av auktorisation eller om varning må ej meddelas utan att mäklaren beretts tillfälle att yttra sig) och 45 § UppbF (innan jämkning äger rum, skall den skattskyldige beredas tillfälle att yttra sig, där detta icke uppenbarligen är obehövt).

Stundom innehålla författningarna föreskrifter innebärande, att den enskilde skall erhålla del av motparts handlingar för att kunna yttra sig däröver; se t. ex. 23 § NvL (ansökningshandlingarna och handling, som inkommit efter det ansökningen utställts till förklaring) och 29 § SochjL (ansökningen med därvid fogade handlingar). Vanliga äro dylika föreskrifter i

fråga om besvärsårenden; se t. ex. 77 och 97 §§ TaxF, 68 § 1 mom. FBF samt 59 § SochjL.

Såsom framgår av vad ovan sagts säkerställa förekommande föreskrifter om kommunikation efter ordalagen vanligen blott en rätt till yttrande över ifrågasatt åtgärd eller över motparts inlagor. Ej sällan tolkas de emellertid vidare, i så måtto att parten anses böra i rimlig utsträckning delgivas utredningsmaterialet i ärendet, då han beredes tillfälle yttra sig. Stundom framgår detta uttryckligen av kommunikationsföreskrifterna. I 16 § KonsbeskF föreskrives t. ex., att den skattskyldige, där hinder ej möter, skall erhålla tillfälle att yttra sig över redogörelse angående utredning och annan handling, vars innehåll är av betydelse för beslut om skatten, och i 19 § BvL att, innan barnavårdsnämnd avgör ärende, med vissa undantag, den ärendet rör skall underrättas om vad som framkommit vid utredningen samt tillfälle beredas honom att yttra sig däröver.

På det stora område, där regler saknas om kommunikation, torde myndigheterna, om de över huvud äro verksamma i ifrågavarande avseende, i betydande utsträckning inskränka sig till att bereda part tillfälle till yttrande och endast undantagsvis kommunicera utredningsmaterial med honom.

Kommunikationsprincipen skall, då den gäller, icke tillämpas undantagslöst. Vissa ärenden kunna kräva så snabbt avgörande att det icke är möjligt att höra vederbörande, innan beslut fattas. Så är ofta fallet i ärenden angående trafik, allmän ordning och säkerhet o. d., där situationer ej sällan uppkomma, vilka kräva omedelbara beslut. Uttryckliga regler återfinnas stundom i författningarna om att kommunikation må underlätas; se t. ex. 19 § BvL (bl. a. då ärendet kräver så snabbt avgörande att yttrande icke kan avvaktas). Ej sällan har emellertid i sådana lägen den lösningen valts, att ett interimistiskt beslut må meddelas, innan parten hörts, varefter kommunikation i vanlig ordning kan äga rum, innan det slutliga beslutet fattas; se t. ex. 25 § NvL, 13 § 1 mom. SkogsvL, 53 § andra stycket ArbetarskyddsL och 195 § UL.

Inskränkningar i skyldigheten att bereda den enskilde tillfälle till yttrande kunna även vara stadgade med hänsyn till att sådan åtgärd ter sig obehövligen mot bakgrund av sakläget; se t. ex. 65 § TaxF (ej nödigt i fråga om rättelse av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende eller då eljest yttrande av den skattskyldige uppenbarligen icke är erforderligt för frågans bedömande), 16 § KonsbeskF och 19 § BvL (bl. a. då yttrande befinnes uppenbart obehövt).

I några författningar har vid utformningen av reglerna om kommunikation särskild hänsyn tagits till det förhållandet att svårigheter kunna föreligga att nå vederbörande med delgivning eller att på grund av hans sjukdom e. d. erhålla ett yttrande av honom. Sålunda stadgas i 65 § TaxF och 16 § KonsbeskF som förutsättning för kommunikation med skattskyldig att »hinder ej möter».

Kommunikation av handling med part, t. ex. en inlaga, sker i regel i den formen att handlingen tillställs parten och denne beredes tillfälle eller förelägges att inom viss tid avgiva förklaring. Det lär emellertid även förekomma, att part mera formlost meddelas kännedom om inkommet utredningsmaterial t. ex. genom muntlig redogörelse per telefon. Stundom stadgas uttryckligen, att part liksom i rättegång skall föreläggas att inom viss tid inkomma med förklaring över delgivna handlingar; se t. ex. 29 och 59 §§ SochjL och 23 § NvL.

Forvaltningskomiteen har i 20 § i sitt tidigare (s. 72) nämnda förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker intagit en föreskrift av följande innehåll: För vedtak treffes, skal den eller de vedtaket angår varsles om saken og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Fristen løper fra avsendelsen av varslet når ikke noe annet uttrykkelig er sagt. Forhåndsvarsling kan unnlates dersom slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder og for øvrig inneholde det som anses påkrevet for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.

De sakkunniga

Den allmänna rättsgrundsatsen att »ingen skall dömas ohörd» är djupt rotad i människans känsla för rättvisa och dess iakttagande hävdas åtminstone i fråga om de klara typfallen såsom ett minimikrav å varje förfarande — judiciellt såväl som administrativt — i alla civiliserade länder. Grundsatsen är betingad av det krav på materiell sanning som gör sig gällande. Primärt ter den sig som ett medel att vinna allsidig belysning av saken men den säkrar tillika en anständig och hänsynsfull behandling. Uppfattningen om grundsatsens räckvidd växlar emellertid. Det framstår som en viktig uppgift för förevarande lagstiftning att utforma regler, vilka angiva, hur och i vilken utsträckning grundsatsen skall förverkligas i förvaltningsförfarandet.

I rättegång erbjuder huvudförhandlingen, där part i ett sammanhang får tillfälle att taga ståndpunkt till vad som påstås och uttalas från motparts sida och till övrigt utredningsmaterial i målet, möjlighet att på ett smidigt och på samma gång effektivt sätt i full utsträckning tillgodose partens behov av insyn i materialet och kännedom om de omständigheter, som äro av betydelse för målets avgörande. De sakkunniga ha visserligen tänkt sig, att muntlig handläggning skall kunna förekomma även i förvaltningsförfarandet, men den måste bli en undantagsföreteelse och kan, då den anlitas, icke annat än undantagsvis liksom en huvudförhandling innefatta en uttömmande presentation av hela utredningsmaterialet. I stort sett har man därför även framgent att räkna med att skriftlig handläggning blir förhärskande. Det behov av upplysning, som part har för att rätt kunna bevaka och försvara sina intressen, måste därför normalt tillgodoses genom skriftliga åtgärder.

Det är ur rättssäkerhetssynpunkt icke tillfyllest, att part äger rätt till insyn i utredningsmaterialet i ärendet. Härutöver måste krävas aktiva åtgärder av myndigheten, vilka göra parten bekant med materialet och ge honom tillfälle att yttra sig däröver. Myndighetsåtgärder för sådan upplysning om utredningsmaterialet kunna sammanfattningsvis benämnas kommunikationsåtgärder.

Genom att parten erhåller upplysningar om och skaffar sig insyn i utredningsmaterialet på visst stadium i ärendet samt yttrar sig, i den mån det, om vilket han förvärvar kännedom, ger anledning därtill, skapas förutsättningar för att en allsidig och fullständig utredning slutligen kommer till stånd. Kommunikationen kommer ur nu angivna synpunkt att tjäna samma syften som den muntliga förhandlingen, vid vilken genom meningsutbyten mellan parter eller mellan myndighet och part omständigheterna i ärendet klarläggas. I kommunikationen ligga emellertid som nyss antytts även andra värden. Det framstår enligt allmänna bedömningsgrunder icke såsom korrekt handlande från myndighets sida, om myndigheten avgör ett ärende utan att den som beröres därav först erhållit vederbörliga upplysningar och tillfälle att yttra sig. Kommunikationsgrundsatsens iakttagande utgör i själva verket en av de mest betydelsefulla faktorerna för skapandet av det förtroende för myndigheterna som kännetecknar en rättsstat.

Utredningsmaterial kan bringas till parts kännedom såväl skriftligen som muntligen. I ett skriftligt förfarande blir det givetvis huvudsakligen fråga om skriftlig kommunikation. Sådan kan tillgå på olika sätt. Den ur myndighetens synpunkt bekvämaste formen innebär, att myndigheten underrättar parten om att ett ärende är anhängigt och om att handlingarna finnas tillgängliga; i detta fall överlåtes sålunda åt honom själv att genom besök hos myndigheten eller på annat sätt göra sig bekant med utredningsmaterialet. Det mera utvecklade och tillika vanligaste tillvägagångssättet är det att myndigheten mer eller mindre utförligt upplyser parten om utredningsmaterialets innehåll genom att tillställa honom vissa viktigare, utvalda delar av de i utredningsmaterialet ingående skrifterna — i original eller avskrift — eller genom att lämna en skriftlig redogörelse för materialet. I dylikt fall beredes parten tillika lämpligen tillfälle att inom viss utsatt tid yttra sig över det som översänts. Den mest långtgående formen av kommunikation är den som i stor utsträckning tillämpas av de allmänna domstolarna och som innebär, att allt utredningsmaterial utan prövning av dess betydelse för utredningen rent rutinmässigt tillställs parten.

Då det gäller att taga ställning till vilken form av skriftlig kommunikation som är att föredraga för förvaltningsförfarandets del, har det å ena sidan stått klart, att partens behov av upplysning i alltför otillräcklig mån tillgodoses genom att han blott och bart underrättas om ärendet. Å andra sidan är det ock tydligt, att det skulle föra för långt att generellt ålägga myn-

digheterna att utan sovring tillställa part allt utredningsmaterial över huvud taget, som tillföres ett ärende.

De sakkunniga ha därför ansett övervägande skäl tala för att för skriftlig kommunikation väljes den form, som innebär att det beträffande utredningsmaterialet prövas, om det är av beskaffenhet att böra kommuniceras, och att vid kommunikation materialet tillställles parten, varjämte tillfälle beredes honom att inom utsatt tid yttra sig däröver. Såsom anförts vid behandlingen av 5 kap. 2 § (s. 239) ha de sakkunniga utgått från att skriftligt material skall givas part till känna icke i original utan i avskrift.

Vid muntlig kommunikation lämnas muntlig redogörelse för utredningsmaterialet genom att innehållet i en handling uppläses eller återgives i sammandrag. Till muntlig kommunikation skulle även kunna räknas att muntliga utsagor upptagas i parts närvaro. Muntlig kommunikation kan med fördel väljas i ärenden, där sammanträden hållas, vid vilken parten förväntas vara närvarande. Utredningsmaterial bör emellertid även kunna bringas till parts kännedom muntligen i annan ordning än vid sammanträden, t. ex. genom telefonsamtal eller i samband med besök av parten hos myndigheten. Förutsättning härför måste emellertid vara att tillvägagångssättet icke framstår som olämpligt med hänsyn till att part med motstående intresse finnes, vilken bör äga möjlighet till insyn, eller att risk finnes att parten missuppfattar något, om det meddelas muntligen i stället för skriftligen. Enhetliga former för muntlig kommunikation synas dock ej påkallade. Det bör enligt de sakkunnigas mening stå myndigheterna fritt att under beaktande av de olika rättssäkerhetsintressen, som kunna göra sig gällande, välja den ordning, som framstår som mest ändamålsenlig.

Det utredningsmaterial, som det kan komma i fråga att — skriftligen eller muntligen — kommunicera med part, är det material, som annorledes än genom honom tillföres ärendet. Detta kan vara av mycket växlande beskaffenhet och inflyta vid olika tidpunkter under handläggningen. Mot bakgrund härav är det tydligt, att vissa begränsningar i kommunikationsskyldigheten äro påkallade redan av arbetstekniska skäl. Kommunikationsskyldigheten synes böra utformas så att omfattningen av myndighetens åligganden kommer att stå i rimligt förhållande till å ena sidan den nytta parten får därav och å andra sidan intresset av enkel, snabb och effektiv handläggning. Nämda synpunkt synes först och främst kunna tillgodoses genom att kommunikationsskyldigheten begränsas till material, som kan vara av betydelse för ärendets avgörande. En ytterligare reservation måste emellertid därvid göras för sekretesskrävande material; sådant, i vilket part enligt 3 § andra stycket icke äger rätt till insyn, kan givetvis ej kommuniceras med honom.

I vad mån utredningsmaterial skall anses vara av betydelse för ärendets avgörande har myndigheten att diskretionärt bedöma med ledning av sakens natur, tillämplig lagstiftning etc. Det innebär i regel en större olägen-

het att material av betydelse icke blir kommunicerat än att mera likgiltigt material kommuniceras. Vid tveksamhet om visst materials betydelse för ärendets avgörande torde myndigheten därför böra taga det säkra för det osäkra och kommunicera detta.

Kommunikation får icke vara ett självändamål. I princip böra endast sådana kommunikationsåtgärder vidtagas, som kunna antagas vara behövlige av utredningsskäl och rättssäkerhetsskäl i övrigt. Kommunikation av material av betydelse för ärendets avgörande framstår sålunda vanligen som obehövlig i ärenden, som avgöras till parts förmån. Är det avgörande, som träffas, det för parten gynnsammast tänkbara, ha inga rättsskyddsintressen åsidosatts, om avgörandet sker utan att parten först fått del av utredningsmaterialet. En ansökan bör sålunda kunna bifallas, utan att utredningsmaterialet kommunicerats med sökanden, liksom en besvärstalan bör kunna avslås, utan att motpart hörts. Så snart fråga uppkommer att träffa ett gynnande beslut, som i någon mån framstår som mindre förmånligt än det som ligger inom möjligheternas ram, kan kommunikation av betydelsefullt material emellertid icke anses obehövlig. Än mera behövlig är kommunikation givetvis i ärenden, som utmynna i andra än för parten förmånliga beslut.

Obehövlig är kommunikation även, då part på andra vägar redan fått del av det material, som annorledes än genom honom tillföres ärendet och kan förmodas i förekommande fall självant inkomma med sina synpunkter därpå. Avskrift av en handling, t. ex. ett sakkunnigutlåtande eller en partsinlaga, kan ha tillställts parten av den som ingivit handlingen.

Behovet av snabb handläggning kan stundom vara stort i förvaltningsförfarandet, t. ex. i ärenden angående allmän ordning och säkerhet. Det måste godtagas, att i och för sig behövlig och önskvärd kommunikation i vissa fall underlåtes av sådana tidsskäl. I den mån möjlighet finnes att meddela ett interimistiskt beslut i huvudsaken, bör denna emellertid kunna utnyttjas och kommunikation med parten ske, innan det slutliga beslutet fattas. Det måste även beaktas, att avbrutna kommunikationer och andra tekniska hinder kunna omöjliggöra eller starkt försvåra ett förverkligande av i och för sig önskvärd kommunikation.

De sakkunniga föreslå under hänvisning till det ovan sagda den huvudregeln att, om vad som annorledes än genom viss part tillföres ärendet kan vara av betydelse för dess avgörande, vad sålunda förekommit skall givas honom till känna, i den mån ej bestämmelserna i 3 § andra stycket till annat föranleda. Från huvudregeln föreslås två undantag skola gälla. Det ena innebär, att myndigheten skall kunna underlåta kommunikation, om denna av särskild anledning finnes obehövlig. Det andra avser sådana fall, då med ärendets avgörande icke kan anstå eller hinder eljest möter.

Skriftlig kommunikation tillgår på det sättet att den handling, som utgör eller återgiver utredningsmaterialet, tillställs parten. Överbringandet bör

ske enligt reglerna i 5 kap. om delgivning. För en part är det dock som nämnts icke tillfyllest att få del av utredningsmaterialet. Han behöver även få viss tid till sitt förfogande för att ingå i svaromål. Eljest kan han icke anses hörd i ärendet. De sakkunniga föreslå, att det beträffande skriftlig kommunikation föreskrives, att handling skall delgivas parten och tillfälle därjämte lämnas honom att inom utsatt tid yttra sig över densamma.

Att skäligen rådruum skall utmätas följer av 6 kap. 1 § lagförslaget. Meddelar part, eventuellt efter förfrågan (som kan tänkas ske per telefon), att han icke önskar yttra sig, bör myndigheten vara oförhindrad att skrida till beslut även före fristens utgång. Å andra sidan bör förlängning av utsatt tid kunna medgivas vid behov.

Det synes ej böra krävas, att parts yttrande ovillkorligen avgives i skriftlig form. Om än denna form framstår som den naturliga, bör parten kunna muntligen meddela vad han har att andraga; en sådan möjlighet framstår för mången som en förmån. Det blir då myndighetens sak att enligt 23 § detta kapitel göra anteckningar om de uppgifter parten lämnar.

I den mån det påkallas av utredningsskäl, kan myndigheten vid delgivning av utredningsmaterialet jämlikt 6 § första stycket förevarande kapitel förelägga parten att yttra sig över detsamma. Under i andra stycket samma paragraf angivna förutsättning må myndigheten därvid angiva, att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick, därest föreläggandet ej efterkommes. Den omständigheten att föreläggande meddelas part att yttra sig i visst avseende får givetvis icke lända till inskränkning i hans rätt till yttrande i andra avseenden.

Stora svårigheter möta att i ett skriftligt förfarande skapa en koncentration av utredningen. Avsaknaden av den personliga kontakt, som vinnes genom muntliga förhandlingar, gör det svårt att förebygga, att relevanta fakta framkomma successivt och ibland på ett mycket sent stadium. Om det å ena sidan ur utrednings- och rättssäkerhetssynpunkt är önskvärt, att kommunikation sker så länge nya fakta och synpunkter av betydelse framkomma, är det å andra sidan också klart, att detta önskemål ej alltid låter sig väl förena med kravet på snabbhet och effektivitet. De sakkunniga anse sig i anledning av det sagda böra anföra några synpunkter på frågan när och hur många gånger kommunikation i allmänhet bör ske i ett ärende.

Mest ändamålsenligt är att kommunikation verkställs blott en gång. Väljes rätt tidpunkt, lär det vara tillfyllest i de flesta ärenden. I mera invecklade fall torde dock upprepade kommunikation ofta icke kunna undvikas.

Som en allmän riktpunkt bör gälla, att tidpunkten för kommunikation med parten väljes så att den kan beräknas giva det bästa resultatet ur utredningssynpunkt. Vad först gäller ärenden, som myndighet upptager ex officio, är det, om det ter sig mycket ovisst, om en ifrågasatt åtgärd över huvud taget

skall vidtagas, ofta mer rationellt, att parten redan i inledningsskedet får tillfälle att yttra sig, så att parten, därest han kan visa, att åtgärden är opåkallad, får tillfälle att avvärja den utan större omgång. Är i ärendet icke fråga om huruvida någon åtgärd skall vidtagas eller ej utan om den närmare beskaffenheten av ifrågasatt åtgärd, kan det åter vara lämpligare, att parten visserligen underrättas om att utredning pågår men erhåller tillfälle att yttra sig över myndighetens utredning först sedan denna blivit i stort sett slutförd. Detsamma gäller i fråga om myndighets utredning i många slag av ansökningsärenden.

Även om tillfället för kommunikation med part väljes med omsorg, torde det emellertid ofta inträffa att, efter det kommunikation skett, nytt utredningsmaterial tillföres ärendet, kanske just i anledning av vad parten anført i sitt yttrande. Myndigheten har då att på grundval av stadgandet om kommunikation pröva om ny kommunikation skall äga rum. Naturligen bör, ju längre handläggningen framskrider, allt större hänsyn tagas till behovet av att avgörandet utan vidare dröjsmål kommer till stånd och kommunikation ske endast då material av mera påtaglig vikt framkommer.

Ett särskilt spörsmål är i vad mån myndighet skall beakta en hemställan, som part gjort i sin inlaga om att, innan ärendet avgöres, få taga del av utredningsmaterialet. I och för sig synes myndigheten icke böra vara skyldig att taga hänsyn till en sådan hemställan, då myndigheten avgör, huruvida kommunikation skall ske eller ej. I tveksamma fall kan en dylik hemställan dock tänkas få inflytande på avgörandet. Myndigheten bör å andra sidan vara oförhindrad att, om det är möjligt och tjänar något förnuftigt ändamål, villfara partens begäran. I många fall kan detta te sig som en naturlig serviceåtgärd.

Söka flera personer samma förmån, t. ex. en tjänst eller ett tillstånd, föreligger ett ärende med flera parter. I princip bör det material, som en sökande förebringar och som kan vara av betydelse för ärendets avgörande, givas övriga parter till känna. Praktiska svårigheter lära dock mången gång, då antalet sökande är mycket stort, lägga avgörande hinder i vägen för kommunikation av alla ansökningshandlingar. Anför en sökande omständigheter, som direkt angå en annan sökande, bör kommunikation med denne dock ej kunna underlåtas.

När det gäller kommunikation av inlagor och övrigt utredningsmaterial mellan mot varandra stående parter, kan ledning hämtas ur RB:s regler om skriftlig förberedelse i vademål i hovrätt. »Kärandepartens» första inlaga bör i enlighet härmed regelmässigt kommuniceras med »svarandeparten» och dennes förklaring med »kärandeparten». Fall kunna emellertid tänkas, då kommunikation av »kärandepartens» inlaga är obehövlig, t. ex. då talan är utsiktslös (jfr 52:7 andra stycket RB). Huruvida de påminnelser, som »kärandeparten» i anledning av motpartens förklaring kan finna anledning avgiva, i sin tur skola kommuniceras med denne får

bli beroende av myndighetens särskilda prövning. I princip bör emellertid sista ordet tillkomma »svarandeparten».

I tvåpartsärenden torde liksom i enpartsärenden regelmässigt icke blott parter inlagor utan även myndighets eget utredningsmaterial böra kommuniceras.

6 §.

Gällande rätt

Part må enligt 37: 1 RB i tvistemål påkalla förhör under sanningsförsäkran såväl med sig själv som med motparten. En part kan dock ej tvingas att avgiva sanningsförsäkran. Lämnar part vid förhör under sanningsförsäkran osann uppgift eller förtiger han sanningen, kan han jämlikt 13: 2 SL (15: 2 BrottB) straffas för osann partsutsaga. Genom att förhör äger rum under sanningsförsäkran vinnes sålunda viss garanti för att den hörde lämnar sanningsenliga uppgifter. En part, vilken höres under sanningsförsäkran, må emellertid icke, såsom är fallet beträffande vittne, genom tvångsmedel förmås att besvara framställda frågor.

Är part skyldig att förete skriftlig handling som bevis, äger rätten enligt 38: 4 RB förelägga honom att förete handlingen. Innan föreläggandet meddelas, skall han emellertid lämnas tillfälle att yttra sig. För prövning av frågan må förhör hållas med honom enligt 37 kap. RB och annan bevisning förebringas. Den som skall förete handlingen må enligt 38: 5 RB genom vite tillhållas att fullgöra sin skyldighet. Rätten äger ock, om det finnes lämpligare, förordna, att handlingen skall tillhandahållas genom utmätningssmannens försorg.

På vissa förvaltningsområden återfinnas regler, vilka giva myndigheterna rätt att framtvinga upplysningar, yttranden, förklaringar, skriftliga handlingar och annat utredningsmaterial av part. Fråga är huvudsakligen om områden, där det föreligger ett starkt allmänt intresse av att utredningen blir fullständig. Sålunda må t. ex. taxeringsnämnd, taxeringsintendent och prövningsnämnd jämlikt 31 § 2 mom., 36 §, 52 § och 53 § TaxF förelägga skattskyldig vid vite att avgiva eller fullständiga självdeklaration, att meddela upplysningar, som finnas erforderliga för kontroll av egen deklarations riktighet eller eljest för egen taxering samt att förete kontrakt, kontoutdrag, räkning, kvitto eller annan därmed jämförlig handling, som finnes erforderlig för kontroll av deklarationen. Taxeringsintendent må jämlikt 58 § TaxF, om någon, hos vilken taxeringsrevision skall äga rum, underlåter att tillhandahålla räkenskaper eller andra handlingar, förelägga honom lämpligt vite. Näringsfrihetsrådet äger jämlikt 22 § lag den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet att i anhängigt ärende förelägga part vid vite att tillhandahå-

hålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar, vilka kunna vara av betydelse i ärendet. Mantalsuppgifter m. fl. uppgifter må enligt 44 och 63 §§ FBF framtingas av länsstyrelsen genom vitesföreläggande. En bestämmelse i ämnet med generell räckvidd återfinnes även i 36 § 3 mom. Länsstyrelsen, som ger länsstyrelsen rätt att — därest det finnes erforderligt att förelägga vite för enskild part att fullgöra föreskrift att inkomma med förklaringar, upplysningar eller yttranden — meddela sådant föreläggande, där viss påföljd för underlåtenhet som nu sagts ej är i lag stadgad.

På de flesta förvaltningsområden gäller emellertid icke för part någon upplysningsplikt, som kan utkrävas medelst vite eller annat tvångsmedel. Parts underlåtenhet att medverka vid utredningen i ett ärende kan här icke få andra följder än att ärendet avgöres i en för honom mindre förmånlig riktning genom att omständigheter, som tala till förmån för hans talan, såsom outredda komma att icke beaktas och antaganden angående omständigheter, som äro till nackdel för honom, såsom obestridda komma att läggas till grund för avgörandet. Nu återgivna princip återspeglas t. ex. i 36 § 3 mom. Länsstyrelsen, varest stadgas, att föredragande äger att medelst remiss eller särskild skrivelse infordra förklaringar, upplysningar eller yttranden, som för ärendenas beredande finnas erforderliga, samt att för underlåtenhet att fullgöra i sådant avseende meddelad föreskrift må föreläggas äventyr att ärendet ändå avgöres. Påföljderna vid underlåtenhet att medverka bliva sålunda, då föreskrifter om andra sanktioner eller tvångsmedel saknas, av allenast »processuell» natur. Såsom en speciell sådan påföljd kan nämnas, att skattskyldigs underlåtenhet att lämna upplysningar, om underlåtenheten föranlett för låg taxering, kan få till följd att sedermera eftertaxering sker. Det bör även erinras om att underlåtenheten att medverka kan menligt inverka på utsikterna att erhålla resning, i den mån sådan sedermera aktualiseras (se s. 638).

Ett särskilt spörsmål är, om myndighet vid parts underlåtenhet att medverka äger tillämpa den processuella påföljden att myndigheten skiljer ärendet från sig utan sakprövning antingen genom ett beslut om talans avvísande eller genom ett beslut om ärendets avskrivning från vidare handläggning. Beträffande detta spörsmål, som huvudsakligen uppkommer i ansökningsärenden, kan antecknas, att vissa författningar innehålla bestämmelser, vilka giva myndighet rätt att tillämpa nämnda påföljd. Sålunda må t. ex. den, som ansöker om förhandsbesked, enligt 2 § KF den 1 juni 1951 om rätt att av riksskattenämnden erhålla förhandsbesked i taxeringsfrågor och 33 § KonsbesKF föreläggas att komplettera sitt utredningsmaterial vid äventyr att ansökningen eljest avvisas respektive förhandsbesked eljest icke meddelas. Enligt 11 § HyresnämndsK må sökande föreläggas att inom viss tid lämna kompletterande uppgifter vid äventyr att ansökningen ej upptages till vidare behandling. Den, som ansöker om registrering av varumärke, må enligt 19 § VarumärkesL under vissa förutsättningar föreläggas att inom utsatt tid avgiva yttrande eller vidtaga rättelse vid äventyr att ansökningen

avskrivses. I vissa författningar angives i stället som påföljd, att talan förfaller eller förklaras förfallen. Bergmästare må t. ex. enligt 7 § GruvL förelägga sökande att avhjälpa brist i en ansökan om inmutning vid äventyr att, om det försummas, ansökningen förfaller och länsstyrelse äger enligt 32 § 1 mom. fjärde stycket VägtrF förelägga en körkortssökande viss tid att inkomma med fullständiga ansökningshandlingar vid äventyr att hans ansökan eljest förklaras förfallen.

I vad mån myndighet utan författningsstöd vid underlåtenhet från en sökande att i erforderlig omfattning medverka vid utredningen äger skilja ärendet från sig utan sakprövning är ej fullt klart. Det lärers i viss utsträckning förekomma, att myndighet utan sådant stöd meddelar sökande föreläggande att komplettera sitt utredningsmaterial eller avgiva yttrande i ansökningsärenden vid äventyr att ärendet eljest avskrivses såsom icke fullföljt eller att ansökningen eljest anses återkallad eller att ansökning eljest förklaras förfallen. Förfarings sättet synes dock icke förenligt med den skyldighet att pröva en ansökan i sak, som får anses åvila myndighet gentemot en saklegitimerad sökande.

Frågan om myndighets skyldighet att ingå på sakprövning var föremål för regeringsrättens bedömande i RA 1962 ref. 52. Överståthållarämbetet hade i ett kommunalbesvärsmål överlämnat samtliga handlingar i målet till klaganden, som bereddes tillfälle att, med återställande av remisshandlingarna, före viss dag till ämbetet inkomma med påminnelser, vid äventyr att dröjsmål härutinnan icke utgjorde hinder för målets avgörande. Då klaganden icke lät sig avhöra inom föreskriven tid, beslöt överståthållarämbetet att, vid saknad av de för målets prövning nödiga handlingarna, lämna besvären utan avseende. På besvär av klaganden återförvisade regeringsrätten målet till överståthållarämbetet för ny behandling, enär ämbetet skilt målet från sig utan saklig prövning och därigenom förfarit oriktigt. Den grundsats om skyldighet för myndighet att sakpröva, som kommit till uttryck i nämnda rättsfall, torde, där särskilda skäl ej föranleda annat, äga giltighet även i ansökningsärenden.

Det bör understrykas, att någon allmän skyldighet för enskild att gå myndigheterna till handa med upplysningar icke gäller. Å andra sidan möta icke hinder för myndigheterna att begära upplysningar av enskilda, dock att därvid givetvis förutsättes, att myndigheterna icke giva sig sken av att äga större befogenheter än som verkligen tillkomma dem. Tvångsmedel få icke användas ens mot enskild i partsställning för erhållande av upplysningar i vidare mån än specialförfattningarna angiva, och påföljderna i bevishänsseende vid parts underlåtenhet att lämna upplysningar må icke tillämpas i andra fall än dem då utredningsskyldighet åvilar part.

De former, under vilka myndighet inhämtar upplysningar eller annat utredningsmaterial från part, växla i hög grad. Mycket vanligt är att myndighet per telefon träder i kontakt med parten och framställer frågor eller

uppmäna parten att inkomma med visst utredningsmaterial. Väljes skriftlig form, göras skrivelserna i regel så enkla som möjligt. Särskilda formulär förekomma på vissa områden. En skrivelse till part med begäran om upplysningar eller annat material betecknas omväxlande såsom förfrågan, anmodan, erinran, anmaning eller föreläggande. I stället för att begära viss medverkan kan myndighet lämna part tillfälle t. ex. att yttra sig eller att komplettera sitt utredningsmaterial i visst eller vissa angivna hänseenden. Så blir ofta fallet, då inhämtandet av upplysningar kombineras med kommunikation av handlingar. Det bör nämnas, att man i taxeringsförfarandet skiljer mellan anmaning, som är en formbunden skriftlig anmodan, och formlösa skriftliga och muntliga förfrågningar. Anmaning får användas endast i fall, då fråga är om inhämtande av sådan upplysning, som vid tredska må framtingas genom föreläggande av vite. Innan en anmaning att lämna en upplysning utfärdas, måste sålunda stå klart, att parten är skyldig att lämna upplysningen i fråga.

De sakkunniga

I ärenden, som upptagas av myndighet på eget initiativ, så ock i ärenden, där myndighet eljest har ett särskilt framträdande ansvar för utredningen, föreligger behov av medel för myndigheten att förmå part att lämna den medverkan vid utredningen, som enligt 2 § första stycket kräves av honom. Över huvud synes myndighet icke böra stå utan möjlighet att förmå part till erforderlig medverkan, i den mån part underlåter att — självmant eller efter anvisning — inkomma med visst material, som bedömes vara av betydelse för ärendets avgörande. De föreskrifter om parts skyldighet att medverka, som återfinnas i 2 § första stycket förevarande kapitel, böra därför kompletteras med bestämmelser om myndighetsåtgärder, vilka syfta till ett utnyttjande av denna parts skyldighet för åvägabringandet av en fullgod utredning.

De sakkunniga ha förutsatt, att hänvändelser till part i viss utsträckning — liksom de vägledande anvisningarna — skola kunna ske helt formlost, genom muntligen — ev. per telefon — eller skriftligen framställda frågor eller anmodanden. Stadganden om detta förfaringssätt ha emellertid ej i vidare mån ansetts erforderliga än att föreskrift upptagits i 23 § rörande skriftlig anteckning om uppgift av betydelse för ärendets avgörande.

Som beteckning på de mera formbundna hänvändelser till part, som kunna erfordras, ha de sakkunniga valt ordet föreläggande. Innan de sakkunniga ingå närmare på bestämmelser om dylikt föreläggande, torde böra erinras om att även 5 § sysselsätter sig med viss myndighetens åtgärd i förhållande till part. Medan förevarande paragraf lämpligen bör angiva, att myndighet må förelägga part att fullgöra vissa prestationer, bestämmes i 5 § bl. a. huruledes under vissa förutsättningar tillfälle skall beredas part att yttra sig

över visst material. De sakkunniga utgå från att nämnda åtgärder ofta komma att kombineras genom att, då part delgives visst material, myndigheten härvid ej inskränker sig till att lämna honom tillfälle att yttra sig däröver utan fastmera förelägger honom att yttra sig eller att eventuellt fullgöra en närmare preciserad utredningsprestation. Om emellertid en hänvändelse till part formuleras på det sättet att tillfälle beredes honom att yttra sig i särskilt angivet hänseende, inställer sig frågan, vari skillnaden ligger mellan en sådan hänvändelse och ett föreläggande för parten att yttra sig. De sakkunniga äro medvetna om att de båda företeelserna i praktiken icke alltid torde kunna strängt åtskiljas. De anse emellertid önskvärt, att hänvändelseformerna i möjligaste mån hållas i sär. Endast ett föreläggande skall enligt de sakkunnigas förslag kunna förstärkas med en sanktion — antingen vite (dock blott i besvärssärende enligt 15 kap. 10 § och i ärende hos domstol enligt 9 kap. 9 §) eller äventyr att ärendet avgöres i befintligt skick. Föreläggande och icke beredande av tillfälle till yttrande bör i enlighet härmed användas i sådana situationer, då myndigheten har ett verkligt behov av yttrande från parten såsom är fallet, då myndigheten handlar på grund av en undersökningsplikt.

Föreläggande bör kunna förekomma å vilket stadium av utredningen som helst. Det bör sålunda kunna meddelas, när helst myndigheten finner en inlaga i ett eller annat hänseende tarva en komplettering — materiell eller formell. Framför allt torde det emellertid — icke minst i ärenden som myndigheten upptagit ex officio — bli fråga om inhämtande av upplysningar, som fordras för den sakliga prövningen. Ofta torde ett föreläggande föranledas av vad som framkommer under utredningens gång.

De sakkunniga ha vid behandlingen av 2 § förevarande kapitel uttalat, att en parts medverkandeskyldighet bör omfatta icke blott plikt att lämna upplysningar utan även skyldighet att förebringa handlingar och föremål av betydelse för ärendets avgörande. Även den i 2 § åsyftade editionsskyldigheten bör enligt de sakkunnigas mening kunna utkrävas genom ett föreläggande.

I ett föreläggande för part bör viss tid utsättas, inom vilken svar skall ha inkommit. Att så sker är nödvändigt icke minst för att ärendet ej skall onödigt uppehållas genom föreläggandet.

Innan formligt föreläggande meddelas för part att lämna viss uppgift, förete en handling eller eljest fullgöra en bestämd prestation, bör myndigheten i möjligaste mån göra sig underrättad om parts möjligheter att efterkomma föreläggandet, så att ej något omöjligt eller orimligt begäres. Part kan vara förhindrad att medverka t. ex. på grund av att den handling, som myndigheten efterfrågar, är förkommen eller därför att han på grund av tystnadsplikt ej kan lämna de upplysningar, som myndigheten önskar. Ett fullgörande av den prestation, som ifrågasättes, kan även vara förenat med orimligt stort besvär eller betydande kostnader. Ifrågasättes föreläggande för part

att förete handling eller föremål, är det med tanke på frågans ömtåliga natur särskilt angeläget att part lämnas tillfälle att yttra sig, innan föreläggandet meddelas. Endast om det finnes uppenbart obehövt, bör sådan åtgärd kunna underlåtas. Liksom i 38:4 RB bör uttrycklig bestämmelse givas om skyldigheten att lämna part tillfälle till yttrande i sådana situationer.

På grundval av vad ovan anförts föreslås sålunda en regel av innehåll, att myndighet skall äga förelägga part att inom utsatt tid i angivet hänseende fullgöra skyldighet, som enligt 2 § första stycket åligger honom. Vidare föreslås, att därtill fogas en bestämmelse av innehåll att, innan föreläggande meddelas, som avser företeende av handling eller föremål, part skall, där det icke finnes uppenbart obehövt, lämnas tillfälle att yttra sig.

Det synes som ovan (s. 271) framhållits icke försvarligt att öppna generell möjlighet för myndighet att förstärka sina förelägganden för part med vite. I vilken omfattning myndighet skall äga förfoga över förfarandevite är ett spörsmål, som i stället bör bedömas från ärendegrupp till ärendegrupp och i mån av behov regleras i vederbörande specialförfattning. Någon allmän bestämmelse om rätt för myndighet att utsätta vite i föreläggande för part föreslås därför icke i förevarande kapitel.

Vid sidan av vite förekomma processuella äventyr som tvångsmedel i förelägganden under förfarandet. De sakkunniga uttala vid behandlingen av 7 kap. 2 § och 10 kap. 1 §, att i föreläggande för part att fullständiga en ansökan eller liknande inlaga, som är otjänlig som underlag för ärendets behandling, bör kunna utsättas det äventyret att talan icke upptages till prövning, om föreläggandet ej efterkommes.

Vid brister i parts framställning, som icke äro allvarligare än att underlag i och för sig erhålles för prövning i sak, följer av partens talerätt en skyldighet för myndigheten att verkställa sådan prövning.

Myndighet bör i enlighet härmed anses sakna rätt att i andra fall än det inledningsvis nämnda meddela föreläggande för part att medverka vid utredningen vid äventyr att, om föreläggandet ej efterkommes, saken icke upptages till prövning. På vissa områden kan det emellertid finnas skäl att göra talerätten beroende av att fullständig utredning förebringas och därigenom begränsa myndighets skyldighet att sakpröva. Ärenden angående förhandsbesked, inregistrering av patent och varumärken samt godkännande av släktnamn utgöra exempel på ärenden, beträffande vilka det kan synas rimligt att som förutsättning för talerätt uppställa att parten förebringar vad som är av betydelse för ärendets avgörande, i den mån det är tillgängligt för honom. Att utfärda någon allmän regel om när myndighet skall äga förelägga part att medverka vid utredningen i ett ärende vid äventyr att saken eljest icke prövas synes mot bakgrund av det sagda dock ej möjligt.

Nära besläktat med ovan nämnda äventyr är det som innebär, att ärendet avskrivs från vidare handläggning. Även detta äventyr förutsätter, att inskränkning gäller i myndighets skyldighet att sakpröva. Företrädesvis blir

här fråga om inskränkningar, som betingas av behov av förenklad handläggning. Sådana inskränkningar kunna vara försvarliga på vissa områden till följd av ärendenas mängd eller av andra särskilda skäl. Det låter sig emellertid knappast göra att meddela några allmänna bestämmelser härom. Spörsmålet bör regleras i specialförfattningarna. De sakkunniga hänvisa i övrigt till vad de anföra om avskrivning vid behandlingen av 10 kap. 4 § om ärendes avskrivning.

Av annan natur än nu behandlade äventyr är äventyret att ett ärende avgöres i befintligt skick eller ändå avgöres i händelse av bristande medverkan. Myndigheten hotar då icke med att ej pröva ärendet i sak utan blott med att låta sakprövningen äga rum på grundval av ett ofullständigt material med därav följande risk för en för parten oförmånlig utgång. Äventyret synes med fördel kunna användas i det stora flertalet förvaltningsärenden, då myndigheten vill giva eftertryck åt ett föreläggande för part att fullständiga utredningsmaterialet. Användningen av äventyret måste dock vidkännas begränsningar med hänsyn till den utredningsskyldighet, som kan åvila myndighet. En myndighet kan rimligen icke hota med att avgöra ett ärende i befintligt, ofullständigt skick, om myndigheten är skyldig att ex officio fullständiga utredningsmaterialet och har möjlighet att göra det. De sakkunniga föreslå en allmän regel om att myndighet, i den mån sakens beskaffenhet det tillåter, i föreläggande må angiva, att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick, därest föreläggandet ej efterkommes.

7 §.

Gällande rätt

I 6 § andra stycket Explf föreskrives, att myndighet ej, med mindre särskilda skäl därtill föranleda, i mål eller ärende må fordra bevis rörande förhållanden, varom hos myndigheten förda fastighetsböcker, rotlar, diariier eller andra sådana handlingar innehålla upplysning.

De sakkunniga

Myndighets rätt att infordra utredningsmaterial från part bör icke utnyttjas på det sättet att parten förelägges att verkställa en undersökning, som det egentligen ankommer på myndigheten att ombesörja. Om myndigheten kan införskaffa visst utredningsmaterial avsevärt enklare annorledes än genom part, bör den begagna sig av denna utredningsväg i stället för att sätta parten i verksamhet. Den enklaste, smidigaste och minst tidskrävande utredningsvägen bör alltid väljas. En uttrycklig begränsning i myndighets rätt att förelägga part att fullgöra utredningsprestationer har föreslagits i förvarande paragraf. Där föreslås sålunda, att part ej må, med mindre särskilda skäl därtill äro, föreläggas att medverka vid utredningen rörande omstän-

dighet, varom hos myndigheten förefintliga register, diarier eller andra sådana handlingar innehålla upplysning. Härmed åsyftas att, när hos myndighet förvaras handlingar, som tillkommit just i syfte att bereda myndigheten bekväm tillgång till vissa upplysningar, denna kunskapskälla i första hand skall begagnas så långt den räcker. Stadgandets lydelse avviker från gällande bestämmelse i ämnet i 6 § andra stycket ExplF bl. a. såtillvida som det ej endast avser hos myndighet upprättade handlingar. Även inkomna handlingar, t. ex. anmälningar till vissa register, skola beaktas, i allt fall i den mån de hos myndigheten sammanhållas på liknande sätt som register och diarier och bereda lika lätt tillgång till studium som dylika handlingar.

Om det föreslagna stadgandet antages, kommer 6 § andra stycket ExplF att förlora betydelse i administrativa partsärenden.

8 §.

Gällande rätt

I RB föreskrivas vissa begränsningar i parts skyldighet att yttra sig under sanningsförsäkran. Sålunda gäller jämlikt 37: 5 och 36: 5 första stycket RB att part, som är ämbets- eller tjänsteman eller som är förordnad eller vald att förrätta offentligt tjänsteärende eller utöva annan allmän befattning, icke må höras angående något, varom han på grund av denna sin ställning har att iakttaga tystnad. Enligt 37: 5 och 36: 5 andra stycket RB må ej heller part, som är advokat, läkare, tandläkare, barnmorska eller biträde till sådan person, höras under sanningsförsäkran angående något, som på grund av denna deras ställning anförtratts parten eller han i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill. Jämlikt 37: 5 och 36: 5 tredje stycket RB må rättegångsombud, biträde eller försvarare ej höras om vad för uppdragets fullgörande anförtratts honom, med mindre huvudmannen medger att det yppas. I 36: 5 fjärde stycket RB stadgas emellertid, att utan hinder av vad i andra och tredje styckena sägs annan än försvarare är skyldig att avgiva utsaga i mål angående brott, varå icke kan följa lindrigare straff än straffarbete i två år. I fråga om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan hänvisas i 36: 5 femte stycket RB till särskilda stadganden, medan beträffande präst inom annat trossamfund eller den som i sådant samfund intager motsvarande ställning föreskrives, att han icke må höras om något som han erfarit vid hemligt skriftermål eller under därmed jämförliga förhållanden.

Från förvaltningsrättslig lagstiftning kunna även anföras exempel på att inskränkningar stadgats i parts eller annans skyldighet att lämna upplysningar med hänsyn till föreliggande tystnadsplikt m. m. I 39 § 4 mom. TaxF stadgas sålunda att, om någon anmanats avlämna uppgift och uppgiften avser förhållande, varom han har att iakttaga tystnad, eller han anser att sär-

skilda omständigheter eljest kunna åberopas för att uppgiften ej kommer till annans kännedom, länsstyrelsen må på framställning av honom, när synnerliga skäl föranleda därtill, befria honom från skyldighet att lämna uppgiften.

De sakkunniga

Har part att iakttaga tystnadsplikt beträffande material av betydelse för utredningen i ett ärende, uppkommer en konflikt mellan denna plikt, å ena, och partens skyldighet att medverka vid utredningen, å andra sidan. Efter som tvångsmedel i vissa lägen stå till buds för att förmå parten att yttra sig, är det av särskild vikt att föreskrifter meddelas till vägledning vid en sådan intressekonflikts bedömning. De sakkunniga ha därvid funnit ändamålsenligt att i en paragraf samla stadgandena angående de inskränkningar, som med hänsyn till förekommande tystnadsplikter må vara påkallade i myndighets möjligheter att kräva parts medverkan.

Enligt de sakkunnigas mening bör parts skyldighet att lämna upplysningar i princip förhålla sig till honom på grund av särskilda föreskrifter, lojalitet e. d. åvilande tystnadsplikt på samma sätt som i rättegång. Myndighets befogenhet att meddela föreläggande för part att yttra sig bör begränsas i enlighet härmed. De sakkunniga ha utformat förevarande paragraf så att den innehållsmässigt i huvudsak överensstämmer med stadgandena i 36:5 RB. I den mån på särskilt förvaltningsområde erfordras befogenhet för myndighet att förelägga part att yttra sig, oaktat tystnadsplikt gäller, få särskilda regler härom intagas i specialförfattning.

9 §.

Gällande rätt

Såsom tidigare nämnts är part i tvistemål och målsägande i brottmål enligt 38:2 första stycket och 39:5 första stycket RB i princip skyldig att tillhandahålla skriftlig handling och föremål, som han innehar och som kan antagas äga betydelse som bevis, medan sådan skyldighet i brottmål ej åvilar den misstänkte eller hans anförvanter. Enligt 38:2 andra stycket första punkten RB gäller emellertid den begränsningen i parts editionsplikt beträffande skriftlig handling att han icke är skyldig att förete skriftligt meddelande mellan honom och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes. Enligt samma styckes andra punkt må befattningshavare eller annan som avses i 36:5 RB ej förete skriftlig handling, vars innehåll kan antagas vara sådant att han ej må höras som vittne därom. Innehaves sådan handling av part, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller, är han ej skyldig att förete handlingen. Vidare gäller enligt 38:2 tredje stycket RB det generella undantaget från editionsplikt i rättegång att plikten icke avser

minnesanteckning eller annan sådan uppteckning, som är avsedd uteslutande för personligt bruk, med mindre synnerlig anledning förekommer, att den företes.

Någon direkt motsvarighet till återgivna stadganden i RB om frihet från skyldighet att förete personliga anteckningar m. m. finnes icke i förvaltningsrättslig lagstiftning. Stadgandena torde emellertid analogivis utöva visst inflytande vid bedömning av omfattningen av parts skyldighet att medverka vid utredningen i ett förvaltningsärende.

Det föreskrives i 9 § tredje stycket KonsbeskF, att den som verkställer granskning av handelsböcker m. m. visserligen i princip må taga del av handlingar av betydelse för granskningen utan hinder därav att den skattskyldige har att iakttaga tystnad om deras innehåll men att, om handling är av beskaffenhet som nu sagts eller den skattskyldige anser att särskilda omständigheter eljest kunna åberopas för att handlingens innehåll ej kommer till annans kännedom, länsstyrelsen i det län, där den skattskyldige är bosatt, må, när synnerliga skäl föranleda det, förordna, att handlingen skall undantagas från granskningen. Beträffande taxeringsrevision gäller ett liknande stadgande enligt 56 § 4 mom. TaxF.

De sakkunniga

Enligt 2 § förevarande kapitel skall part i princip vara skyldig att medverka vid utredningen bl. a. genom att förebringa för honom tillgängligt material. Samma skydd för förtroligheten i brev och andra meddelanden mellan närstående och för den enskildes privatliv i övrigt som det, vilket beredes av RB:s bestämmelser, bör emellertid enligt de sakkunnigas mening därvid gälla.

Skyddet synes lämpligen böra tillgodoses genom att förbud stadgas för myndighet att förelägga part att förebringa sådant material som nu sagts. Det må erinras om att det i 6 § föreslagits, att, innan föreläggande meddelas, som avser företeende av handling, parten, där det icke finnes uppenbart obehövt, skall lämnas tillfälle att yttra sig.

Vad gäller innehållet i en regel om förbud mot editionsföreläggande märkes, att de i 38:2 första stycket och 39:5 första stycket RB stadgade generella undantagen från editionsplikt i brottmål för den misstänkte och hans anförvanter äro betingade av brottmålsprocessens särart och sakna intresse utanför denna process. I den mån motsvarighet erfordras för vissa brottmål närstående förvaltningsärendens del, t. ex. för disciplinärenden, torde de böra meddelas i specialförfattning.

I fråga om skriftliga meddelanden mellan part och närstående samt mellan närstående inbördes synes däremot liksom i rättegång ett allmänt, ovillkorligt förbud mot editionsföreläggande böra gälla. I förtydligande syfte

bör angivas, att fråga skall vara om närstående, som till parten står i sådant släktskapsförhållande, som angives i 36 kap. 3 § (jfr nedan under 10 §). När det gäller minnesanteckningar och andra uppteckningar, som äro avsedda uteslutande för personligt bruk, bör enligt de sakkunnigas mening samma regel väljas som i fråga om meddelanden mellan anhöriga. Part bör alltså icke såsom i rättegång ens om synnerlig anledning förekommer, kunna föreläggas förete sådan uppteckning. Bestämmelser med innehåll avvikande från den nu föreslagna huvudregelns finnas för närvarande i t. ex. TaxF beträffande privata noteringar om inkomster och utgifter och kunna tänkas vara påkallade även i andra specialförfattningar.

De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att föreläggande icke må meddelas part att förete minnesanteckning eller annan sådan uppteckning, som är avsedd uteslutande för personligt bruk, eller skriftligt meddelande mellan parten och någon, som till honom står i sådant släktskapsförhållande, som angives i 36: 3 RB, eller mellan sådana närstående inbördes.

Har part erhållit ett skriftligt meddelande från t. ex. sin advokat, läkare eller präst i förtrolig angelägenhet eller har han i sådan egenskap själv författat dylikt meddelande till en klient, patient etc., bör meddelandet i princip icke omfattas av editionsplikt lika litet som meddelanden närstående emellan. Såsom handling i förtrolig angelägenhet synes varje handling böra betraktas, i fråga om vars innehåll författaren såsom yrkesutövare eller innehavare av allmän befattning är förpliktad iakttaga tystnad. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas, att föreläggande ej må meddelas part att förete handling, om dess innehåll kan antagas vara sådant, att den som upprättat handlingen enligt vad i 8 § sägs ej må höras därom.

...

10 §.

Gällande rätt

Jämlikt 37: 5 och 36: 6 RB gäller, att part må vägra yttra sig angående omständighet, vars yppande skulle röja, att han eller någon honom närstående, som avses i 36: 3 RB (den som med part är eller varit gift eller är trolovad eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svägerlag eller är syskon eller är i det svägerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon, eller som på grund av adoption står i motsvarande förhållande till part), förövat brottslig eller vanärande handling. Part må enligt samma lagrum även vägra att avgiva utsaga, varigenom yrkeshemlighet skulle uppenbaras, om ej synnerlig anledning förekommer, att parten höres därom.

Stadgandet i 36: 6 RB om rätt att vägra yttra sig skall enligt 38: 2 andra stycket tredje punkten RB äga motsvarande tillämpning å skyldighet att förete skriftlig handling i fråga om innehavare av sådan handling, om dess innehåll är sådant, som avses i nämnda lagrum. Lagrummet i fråga skall

jämväl enligt 39:5 första stycket andra punkten RB äga motsvarande tillämpning i fråga om rätt för part eller annan att vägra att tillhandahålla föremål för syn.

Ovan under 9 § återgivna stadganden i beskattningslagstiftningen om inskränkningar i parts medverkandeskyldighet ha givits en allmän utformning för att hänsyn skall kunna tagas även till förefintligt behov av skydd för yrkeshemlighet o. l.

De sakkunniga

I förvaltningsförfarandet bör part på samma sätt som i rättegång äga vägra sin medverkan, i den mån han eljest skulle avslöja för honom själv eller någon honom närstående graverande omständigheter. Han bör även äga vägra medverka, i den mån risk finnes för att yrkeshemlighet avslöjas. Med hänsyn till förevarande lagstiftnings vidsträckta tillämpningsområde låter det sig icke göra att på sätt skett i RB lämna utrymme för undantag från skyddet för sådan hemlighet, då synnerlig anledning förekommer. Det får bli en uppgift för speciallagstiftningen att reglera erforderliga avvikelser från en huvudregel som ger part rätt att vägra medverka, då risk föreligger för uppenbarande av yrkeshemlighet.

Under hänvisning till det anförda föreslå de sakkunniga att det stadgas, att part må vägra att medverka vid utredningen, ändå att föreläggande meddelats, i den mån han genom att lämna upplysning eller förete handling eller förenål skulle röja, att han eller någon som till honom står i sådant släktskapsförhållande, som angives i 36 kap. 3 § RB, förövat brottslig eller vanärande handling, eller skulle uppenbara yrkeshemlighet.

11 §.

De sakkunniga

Inledningsvis har framhållits, att såsom allmänt krav å ett förfarande hävdas, att det skall vara så snabbt som är möjligt utan att säkerheten eftersättes. Att utsätta några generella, bestämda tidsfrister, inom vilka utredningen i förvaltningsärenden skall vara slutförd, låter sig dock icke göra. De sakkunniga ha därför inskränkt sig till att föreslå en allmän regel att det ankommer å myndigheten att vaka över att utredningen icke onödigt fördröjes. Regeln kompletteras av en beslutstadiet avseende föreskrift i 11 kap. 1 §, att ärende skall avgöras så snart ske kan.

Om än part oftast själv har intresse av snabb handläggning och därför i regel icke förorsakar onödiga dröjsmål, kan det understundom förhålla sig tvärtom t. ex. i ärende, där fråga är om ett förpliktande för parten av något slag och parten kan vilja förhålla avgörandet. Det kan i dylika fall

tänkas, att part i sådant syfte meddelar myndigheten, att han har utredningsmaterial av betydelse för avgörandet under förberedelse, och hemställer, att ärendet måtte vila, till dess han hunnit inkomma med detsamma. Myndigheten lärar då, såvida icke stor skyndsamhet är påkallad eller fråga uppenbarligen är om förhållningsförsök, böra avvakta det utlovade utredningsmaterialet, naturligen dock ej under obegränsad tid. För att part icke genom ett meddelande om att han ämnar inkomma med ytterligare utredningsmaterial skall kunna försinka ärendet, bör myndigheten emellertid ha möjlighet att förelägga honom att slutföra sin talan inom viss tid vid äventyr att ärendet eljest avgöres i befintligt skick. De sakkunniga föreslå i andra stycket en regel härom.

De sakkunniga komma i det följande att föreslå, att vissa beslut under förfarandet skola kunna överklagas. Inträffar sådant överklagande, uppkommer fråga, huruvida ärendet skall vilandeförklaras eller handläggningen fortsätta. Mången gång torde övervägande skäl tala för vilandeförklaring. En sådan framstår som särskilt påkallad, då överklagandet avser ett beslut av myndigheten att ogilla en invändning om att hinder för talans prövning föreligger. Te sig besvären sakligt obefogade eller som ett försök att förhåla avgörandet, bör detta dock kunna träffas utan att resultatet av besvärsprövningen avvaktas. Brådskar ärendets avgörande, t. ex. på grund av att allmän ordning eller säkerhet hotas, bör självfallet ej heller anstå med avgörandet till dess besvärssärendet avgjorts. I sista hand blir det alltså en avvägningsfråga; skälen för vilandeförklaring få vägas mot skälen för snabbt avgörande i sak.

12 och 13 §§.

Gällande rätt

I RF § 47 stadgas, bl. a. att rikets kollegier, lantregeringen och alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän, skola räcka varandra handen till fullgörande av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar. Regler om myndigheternas skyldighet att »räcka varandra handen» återfinnas även i 4 § AVS, varest föreskrives, att myndighet på begäran skall tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna. Av andra myndigheter äger den påkalla de upplysningar och det biträde, som erfordras för dess ämbetsutövning och av myndigheterna kunna lämnas.

Enligt 40: 1 RB äger rätten, om för prövning av fråga, vars bedömande kräver särskild sakkunskap, finnes nödigt att anlita sakkunnig, över frågan inhämta yttrande av myndighet eller tjänsteman eller annan, som är satt att tillhandagå med yttrande i ämnet, eller ock uppdraga åt en eller flera för redbarhet och för skicklighet i ämnet kända personer att avgiva yttrande. Jämlikt 40: 2 RB må ej den vara sakkunnig, som till saken eller till någondera parten står i sådant förhållande att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad. Innan sakkunnig utses, bör enligt 40: 3 RB till-

fälle lämnas parterna att yttra sig i frågan. Ena sig parterna om en sakkunnig, skall denne anlitas, om han finnes lämplig och hinder ej möter därför; rätten äger dock jämte honom utse annan. Den som icke å tjänstens vägnar är skyldig att biträda som sakkunnig eller är satt att tillhandagå med yttrande är enligt 40:4 RB ej utan eget åtagande pliktig att utföra sakkunniguppdrag. Har någon åtagit sig sådant uppdrag, må han dock ej utan giltig ursäkt undandraga sig dess fullgörande. Sakkunnig är ej skyldig att yppa yrkeshemlighet, med mindre synnerlig anledning förekommer, att han yttrar sig därom.

Om utlåtande av myndighet, tjänsteman eller annan, som är satt att tillhandagå med yttrande, gäller enligt 40:7 RB vad därom är stadgat eller eljest är vedertaget. Annan sakkunnig skall, om ej rätten förordnar annat, avgiva skriftligt utlåtande. Utlåtande skall angiva de skäl och omständigheter, på vilka det däri givna omdömet är grundat. I 40:8—16 RB ha föreskrifter givits om muntligt förhör med sakkunnig. I 40:17 RB stadgas att, om utlåtande avgivits av myndighet, tjänsteman eller annan, som är satt att tillhandagå med yttrande, ersättning skall utgå allenast i den mån särskild föreskrift därom är meddelad. Annan sakkunnig äger rätt till ersättning för kostnad, som han haft för uppdragets fullgörande, samt för arbete och tidsspillan efter vad rätten prövar skäligt.

Inhämtande av yttranden från andra myndigheter, vilka kunna ha upplysningar av intresse för sakens bedömning att meddela, utgör en normal utredningsåtgärd i förvaltningsförfarandet. I flertalet fall erhålles medelst en dylik åtgärd ett utredningsmaterial, som är tillfyllest.

Genom en myndighets yttrande tillgodogör man sig den speciella sakkunskap, som finnes hos denna, och dess orts- eller personkännedom. Stundom kan myndigheten ha att bevaka speciella allmänna intressen, som ej företrädas av annan, och därför böra komma till tals i ärendet. Härigenom vinnes även kontroll av uppgifter, som part lämnat. Ett särfall av myndighets hörande utgör inhämtandet av utlåtande från beslutsmyndigheten i ett besvärssärende. Uttryckliga regler om att vissa myndigheter skola höras i ett ärende finnas stundom i specialförfattningarna; se t. ex. 8 och 9 §§ BiltrF, 19 § KK den 30 december 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen och 58 § 1 mom. KF den 10 juni 1949 om explosiva varor.

Behovet av särskild sakkunskap tillgodoses i förvaltningsförfarandet i regel huvudsakligen genom att som just nämnts myndighet eller stundom viss tjänsteman, som besitter erforderliga kunskaper, höres. Det förekommer emellertid även att liksom i rättegång enskilda personer och ej sällan sådana särskilda institutioner eller personer, som äro satta att tillhandagå med yttrande, t. ex. en jaktvårdskonsulent eller en landsantikvarie, höras. I praktiken äro möjligheterna att inhämta sakkunnigyttanden från en-

skilda personer och institutioner emellertid mycket begränsade, enär medel för gäldande av ersättning stå till förfogande blott i ringa mån. Man får då nöja sig med att söka utverka ett vanligt remissyttrande, som mången gång innehåller även sådana sakkunniga omdömen, som behövas. Regler om hörande av sakkunnig återfinnas ibland i specialförfattningarna; se t. ex. 4 § HyresnämndsK, 15 § TaxF, 13 § KonsbeskF, 16 § första stycket BvL och 2 kap. 2 § JDL.

I KCirk den 5 juni 1931, nr 213, till statens förvaltande myndigheter angående remissers verkställande och besvarande anbefallas myndigheterna att, innan beslut fattas om inhämtande genom remiss av yttrande från myndighet eller annan, noga pröva behovet av sådan åtgärd. Myndigheterna böra särskilt iakttaga, att yttrande icke infordras i vidare omfattning eller från andra än som finnes för ärendets utredning nödigt, att i remissbeslutet uttryckligen angives dels, då yttrande finnes erforderligt allenast beträffande viss del av ärendet, den del därav yttrandet skall avse, dels ock, om yttrande finnes böra avgivas efter hörande av underlydande myndighet eller annan, vem eller vilka som skola höras *samt att*, då i samma ärende remiss ifrågakommer till flera myndigheter eller andra, yttrande infordras, där så lämpligen finnes kunna ske, från dem samtidigt och icke från en efter annan. I fråga om remissernas besvarande angives i cirkuläret bl. a. att innehållet i KCirk den 22 mars 1907, nr 13, angående avfattande av utlåtanden, skrivelser m. m. i ämbetsärenden noga skall iakttagas.

De sakkunniga

Att myndighet äger rätt att av annan myndighet eller tjänsteman hos annan myndighet begära yttrande i ett ärende följer redan av stadgandena i RF § 47. Grundtanken kan sägas vara, att myndighet skall äga från vederbörande införskaffa de upplysningar och det utredningsmaterial i övrigt, som finnes erforderligt och som kan lämnas. Här i ligger, att en hänvändelse till annan myndighet eller tjänsteman principiellt skall bygga på ett bedömande av vad som i varje särskilt läge behöver utredas. Annan myndighet eller tjänsteman bör därför i princip tagas i anspråk endast då yttrande från dem bedömes betydelsefullt för utredningen. Rent mekaniskt inhämtande av yttrande bör såsom betonas i ovannämnda KCirk den 5 juni 1931 i görligaste mån undvikas.

Det kan ofta vara naturligt att begära upplysning allenast rörande särskilt utpekade omständigheter, utlåtande avgivet från särskilt angivna synpunkter o. s. v. Genom anvisningar om vilka upplysningar den remitterande förväntar sig kan onödigt arbete undvikas och uppmärksamheten tillika mera bestämt inriktas på det som är av verklig betydelse för sakens bedömning.

Vad man förväntar av en myndighets yttrande är vanligen dels utsagor

om faktiska förhållanden, dels bedömanden av rätts- och lämplighetsfrågor, allt behandlat med den särskilda sakkunskap, varöver myndigheten förfogar. I icke ringa utsträckning erinrar det av andra myndigheter förebragta utredningsmaterialet om rättegångens skriftliga bevis. Ofta ha myndigheterna emellertid som förut nämnts att bevaka särskilda allmänna intressen. Man kan, om man så vill, säga att de vid avgivande av yttrande i sådana fall fullgöra funktioner påminnande om parts. Det är emellertid ej praktiskt möjligt att efter här antydda linjer gradera myndigheternas insatser och särskilla olika arter av utredningsprestationer från myndigheters sida, därtill äro de olika momenten alltför mycket sammanflätade med varandra. Till besvärsmyndighets hörande av beslutsmyndigheten över inkomna besvär återkomma de sakkunniga nedan s. 581.

Hänvändelser böra i princip kunna riktas till vilka statliga myndigheter och tjänstemän som helst, dock icke till Kungl. Maj:t. Förutsättningen bör dock vara, att myndigheten eller tjänstemannen enligt sin instruktion eller andra bestämmelser har att taga befattning med frågor av den art hänvändelsen avser. Med den ställning, de kommunala organen numera intaga inom den offentliga förvaltningen, synes det de sakkunniga, att man i förevarande avseende bör kunna ställa i stort sett samma krav på dem som på de statliga organen. De sakkunniga föreslå därför en regel av innehåll att myndighet skall äga begära upplysningar eller yttrande i avseende, som myndigheten har att närmare angiva, av stats- eller kommunalmyndighet eller tjänsteman, som besitter särskild sakkunskap eller ock har eller utan större omgång kan förskaffa sig kännedom om omständighet av betydelse för ärendets avgörande.

Subjekt finnas även vilka intaga en ställning inom den offentliga förvaltningen jämförlik med stats- och kommunalmyndigheters. RB nämner ock, vid sidan av myndigheter och tjänstemän, »annan, som är satt att tillhandagå med yttrande». Bland hithörande offentlighetsliga subjekt kunna nämnas hushållningssällskap, handelskamrar och allmänna försäkringskassor. De sakkunniga föreslå med tanke på denna kategori, att myndighet skall äga begära upplysningar eller yttrande jämväl av annan, som är satt att tillhandagå med yttrande i ämnet.

Skyldighet att lämna upplysningar eller avgiva yttrande bör i allmänhet icke åvila andra grupper av subjekt än de förutnämnda. Föreligger behov av sådan skyldighet beträffande någon annan grupp av subjekt på ett särskilt område, få erforderliga regler härom intagas i vederbörande specialförfattning. Den omständigheten att sådan skyldighet att tillhandagå med upplysningar och yttrande varom nu talats icke åvilar ett rättssubjekt hindrar dock givetvis icke att myndigheten begär upplysning eller yttrande, blott det sker på sådant sätt, att det står klart för den, till vilken framställningen riktas, att någon skyldighet att svara icke är för handen.

Av myndighets rätt att begära upplysningar och yttranden från ett subjekt följer skyldighet för detta att tillmötesgå gjord framställning.

En myndighet bör dock vid besvarandet av annan myndighets förfrågan äga pröva, huruvida den åsyftade prestationen faller inom dess kompetensområde. Likaledes bör det ankomma på densamma att inom rimliga gränser avgöra, hur ingående utlåtandet bör göras. Myndighetens insats måste i vart fall avpassas efter den tid, som står till dess förfogande. Skulle en myndighet ställa mycket stora anspråk på utredning av en annan myndighet, bör sålunda bristande tid få föranleda, att dess anvisningar icke till alla delar följas. Man har även att räkna med att direkt hinder mot medverkan kan möta. Egna viktiga arbetsuppgifter få ej eftersättas för remissers besvarande. Vidare märkes t. ex., att det ej kan komma i fråga att en domstol yttrar sig i frågor, om vilka den endast må uttala sig i rättsskipningsväg.

Hänvändelse till annan myndighet kan alltefter det inbördes förhållandet mellan myndigheterna gestalta sig olika: som ett åläggande (för underordnad myndighet eller tjänsteman), en anmodan, en remiss för yttrande, en hemställan (till överordnad) o. s. v. Intet torde stå att vinna med en standardisering av dessa former.

Stundom kan det framstå som naturligt, att myndighet vid sitt yttrande fogar handlingar m. m. till belysning av sina uttalanden. Av 14 § förevarande kapitel framgår att muntligt hörande av företrädare för myndigheten jämväl kan komma i fråga.

Det ligger i sakens natur att myndighet i sitt yttrande i erforderlig utsträckning utvecklar sin syn på saken och redogör för skälen för sina ståndpunkter. Särskilda föreskrifter rörande ett yttrandes innehåll synas med hänsyn härtill icke påkallade.

När den beslutande myndigheten är överordnad den myndighet, som skall yttra sig, är den berättigad att angiva viss tid, inom vilken yttrande skall avgivas. Att yttrande skall avgivas, så snart det med hänsyn till andra göromål är möjligt, följer av de allmänna kraven på god ordning inom förvaltningen. I lagförslaget har uttryckligen angivits, att hänvändelse, därest hinder icke möter, skall efterkommas utan dröjsmål. Tydligt är ock att hänsyn bör tagas till önskemål om särskilt snabb behandling, som kunna uttalas av myndigheten.

Frågan om jäv för ledamot av myndighet och för tjänsteman vid avgivande av utlåtande i förvaltningsärende har behandlats under 2 kap. 3 §.

Det förekommer på vissa områden, att en myndighet anlitar annan myndighet icke blott för erhållande av ett utlåtande utan även för verkställande av utredning. Vanligt är bl. a. att Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten uppdrager åt en länsstyrelse att inhämta yttrande från vissa lokala organ och därefter inkomma med eget utlåtande häröver. De sakkunniga förutsätta, att denna ordning bibehålles, i den mån det är ändamålsenligt. Några allmänna regler i ämnet synas emellertid icke påkallade utöver de i 21 § föreslagna angående muntlig handläggning hos annan myndighet än beslutsmyndigheten.

I princip bör en myndighets yttrande tillhandahållas beslutsmyndigheten

kostnadsfritt. På vissa områden kunna dock avgifter tänkas förekomma även myndigheter emellan, t. ex. i fråga om utlåtanden från myndigheter, vilkas verksamhet drives enligt affärsmässiga grunder.

Även om i förvaltningsförfarandet intresset av särskild sakkunskap i regel kan tillgodoses genom hörande av myndighet eller tjänsteman, föreligger visst behov även av att anlita enskild person såsom sakkunnig. Därför erfordras bestämmelser om myndighets rätt att tillkalla enskild sakkunnig, t. ex. läkare, byggnadsexpert eller annan teknisk expert.

För förvaltningsförfarandets del erfordras lika litet på förevarande område som i övrigt en lika utförlig reglering som i RB. Det synes tillfyllest med vissa grundläggande stadganden.

Det bör inledningsvis framhållas, att hörande av enskild såsom sakkunnig ej sällan drager med sig dryga kostnader, vilka regelmässigt komma att stanna å myndigheten. Det synes därför nödvändigt att myndighet iakttaga återhållsamhet i fråga om anlitande av enskild såsom sakkunnig. Endast om särskild fackkunskap icke kan undvaras och behovet därav icke kan tillgodoses genom hörande av myndighet, tjänsteman eller annan, som är satt att tillhandagå med yttrande i ämnet, bör myndigheten äga anlita enskild som sakkunnig.

Det må erinras om att gränsen mellan sakkunnigbeviset och vittnesbeviset i RB är obestämd. Med hänsyn till förhållandena i förvaltningsförfarandet blir på samma sätt gränsen flytande mellan hörande av enskild upplysningsvis och hörande av enskild såsom sakkunnig. Reglerna i lagen böra icke lägga hinder i vägen för att yttranden innefattande bl. a. sakkunniga omdömen, där så kan ske, införskaffas på det enkla sättet att enskild person höres upplysningsvis. Fråga blir då om ett rent informellt tillvägagångssätt, som faller utanför reglerna om sakkunnig.

Det är självklart att någon skyldighet att åtaga sig sakkunniguppdrag icke bör gälla. Den som åtagit sig ett uppdrag bör dock vara skyldig att fullgöra det, även t. ex. genom att medverka vid ett sammanträde för muntlig handläggning. De civilrättsliga reglerna om avtalsprestationers fullgörande torde emellertid i tillräcklig mån klargöra sakkunnigs skyldigheter.

I lagen bör upptagas ett kompetenskrav överensstämmande med det i 40:1 RB intagna stadgandet; endast den bör anlitas som sakkunnig vilken är känd för redbarhet och för skicklighet i ämnet. En allmän jävsregel av samma innehåll som 40:2 RB bör vidare givas, enligt vilken ej må till sakkunnig utses den, beträffande vilken sådan omständighet föreligger, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad.

Ät parterna kan i fråga om valet av sakkunnig icke tillerkännas samma inflytande som enligt 40:3 RB. Någon motsvarighet till nämnda stadgande föreslås därför ej. Det ligger dock i sakens natur att hänsyn tas

till rimliga önskemål från parts sida. Av väsentlig betydelse är emellertid att den som väljes som sakkunnig intager en verkligt opartisk ställning i ärendet. Kostnadsfrågan kan icke heller lämnas utan beaktande vid valet av sakkunnig.

Efter förebild av 40:7 RB föreslås även en föreskrift om att sakkunnigs utlåtande skall angiva de skäl och omständigheter, på vilka det däri givna omdömet är grundat. Att ett utlåtande icke enbart bör bestå av en redogörelse för den sakkunniges uppfattning står alltför ofta icke klart för den som fullgör ett sakkunniguppdrag. Det är därför angeläget att i lagtexten understryka vikten av att den sakkunnige utvecklar skälen för sin ståndpunkt så att myndigheten och part får möjlighet att bedöma utlåtandets hållbarhet och värde i övrigt.

Till frågan om enskild sakkunnigs muntliga hörande återkomma de sakkunniga nedan (s. 364) vid behandlingen av reglerna om muntlig handläggning.

Att sakkunnig i förvaltningsförfarandet liksom i rättegång bör ha ersättning för sina kostnader samt för sitt arbete och tidsspillan är självklart. Ersättningen bör utgå av allmänna medel. Det bör tillses att anslag för gäldande av ersättning till sakkunniga stå till förfogande i tillräcklig utsträckning på de områden, där behov av sakkunnigs anlitan-
de kan komma att göra sig gällande. Till frågan om part skall kunna förpliktas att till statsverket återgälda ersättning till sakkunnig återkomma de sakkunniga (s. 677).

14 §.

Gällande rätt

Muntligheten har genom RB uppställts som en av de ledande principerna för rättegång vid allmän domstol. I rättegång får sålunda avgörandet i princip icke grundas på annat material än sådant som förebringats för rätten vid muntlig förhandling. Kravet på muntlighet har drivits ända därhän att materialet vid förhandlingen i princip skall framställas omedelbarligen för rätten. Enligt 43:5 och 46:5 RB gäller sålunda, att part vid huvudförhandling ej må ingiva eller uppläsa skriftlig inläga eller annat skriftligt anförande, dock att yrkande må uppläsas ur skrift. Vidare må enligt 35:14 RB berättelse, som någon skriftligen avgivit i anledning av redan inledd eller förestående rättegång, eller uppteckning av utsaga, som i anledning av sådan rättegång avgivits inför åklagare eller polismyndighet eller eljest utom rätta, ej åberopas som bevis, med mindre det är särskilt medgivet eller rätten på grund av särskilda omständigheter finner, att det må tillåtas. För att rätten skall få en samlad överblick över vad som muntligen förebringas, skall den muntliga handläggningen koncentreras till *en* förhandling, huvudförhandlingen.

I underrätt skall rättegången i princip alltid vara muntlig. I tvistemål skall förberedelse av målet äga rum, under vilken målet skall så beredas att det vid huvudförhandlingen kan slutföras i ett sammanhang. I brottmål kommer den av åklagaren ledda förundersökningen att fylla en mot förberedelsen i tvistemål svarande funktion för målets beredande till huvudförhandling.

Av processekonomiska skäl ha vissa undantag från muntlighetsprincipen stadgats för hovrätts del. Enligt 50: 21 första stycket RB må sålunda hovrätt utan huvudförhandling företaga tvistemål till avgörande, om vadetalan medgivits eller hovrätten finner uppenbart, att vadetalan är ogrundad. Motsvarande bestämmelse för brottmålsens del i 51: 21 första stycket RB innebär, att mål må företagas till avgörande utan huvudförhandling, om talan av åklagaren föres allenast till den tilltalades förmån eller talan, som föres av den tilltalade, biträfts av motparten.

Beträffande tvistemål har vidare grundtanken varit, att ett mål, som rör så ringa värde, att det ej kan bära kostnaden för en huvudförhandling i hovrätt, skall kunna avgöras på handlingarna. Mål, som rör allenast penningar eller sådant, som kan skattas i penningar, må sålunda enligt 50: 21 andra stycket RB avgöras i hovrätt utan huvudförhandling, om värdet av det, varom talan fullföljts, uppenbart icke uppgår till 1 500 kronor och ej båda parterna begärt sådan förhandling. I fråga om brottmål gäller enligt 51: 21 andra stycket RB undantag från muntlighet för vissa bötesmål m. m.

Vid övervägandena av frågan om muntlighet i hovrätt framhölls under förarbetena till RB, att mål kunde förekomma, i vilka något verkligt behov av muntlig förhandling knappast förelåg. Tvisten kunde t. ex. gälla allenast tolkningen av ett lagstadgande eller eljest en ren rättsfråga. Vidare kunde fall förekomma, där materialet ofta ej kunde göras tillgängligt eller åskådligt i muntlig form såsom i vissa räkenskapsmål, patentmål o. d. Resultatet av övervägandena blev emellertid enligt 50: 21 tredje stycket RB, att blott mål, vari fråga är om allenast rättstillämpningen, må avgöras utan huvudförhandling, dock under förutsättning dels att båda parterna begära avgörande på handlingarna dels ock att hovrätten finner uppenbart, att huvudförhandling ej erfordras.

I viss motsättning till i övrigt tillämpade principer undantogs emellertid från obligatorisk muntlighet i hovrätt även alla besvärsmål. För dessa måls del stadgades skriftlig handläggning som huvudregel. Muntlig handläggning av besvärsmål skall sålunda enligt 52: 10 RB förekomma blott om det för utredningen finnes erforderligt, att part eller annan höres muntligen i hovrätten. Hovrätten skall förordna därom på sätt den finner lämpligt och kan därvid utsätta målet till muntlig huvudförhandling men också välja en enklare form, t. ex. begränsa den muntliga handläggningen till upptagande av viss bevisning.

Högsta domstolen äger enligt 55: 12 RB utan huvudförhandling företaga revisionsmål till avgörande, om målet upptagits omedelbart av hovrätten eller om i tvistemål revisionstalan medgivits eller i brottmål talan av åklagaren föres allenast till den tilltalades förmån eller talan, som föres av den tilltalade, biträts av motparten. Skall mål eller viss däri uppkommen fråga avgöras av högsta domstolen i dess helhet, må det ske utan huvudförhandling.

För förvaltningsförfarandet gäller i allmänhet, att ärendena i princip skola avgöras på handlingarna. Någon motsvarighet till den för rättegång gällande principen att avgörande skall ske på grundval allenast av material, som förevarit vid muntlig huvudförhandling, finnes icke inom det ordinära förvaltningsförfarandet. I den mån muntlighet förekommer, är allenast fråga om ett led i förfarandet till komplettering av det skriftliga utredningsmaterialet.

Inledningsvis kan erinras om den muntliga kontakt mellan myndigheter och enskilda, som nås genom telefonsamtal och vid enskilds besök hos myndigheten liksom ock vid besök av myndighets representant hos enskild. Även en allmän domstol kan i ett anhängigt mål ha informella kontakter med part, men vad därvid avhandlas utgör icke processmaterial, med mindre det upprepas vid huvudförhandlingen. Det som avhandlas vid informella muntliga kontakter i förvaltningsförfarandet behandlas däremot i regel som utredningsmaterial.

Stundom finnas stadganden i författningarna, vilka giva enskild särskild rätt att företräda inför myndighet för att muntligen framlägga sina synpunkter. Sålunda äger t. ex. skattskyldig enligt 61 § 4 mom. TaxF företräda inför taxeringsnämnd för att meddela upplysningar till ledning för taxering, som berör honom. I 3 § KF den 1 juni 1951 om rätt att av riksskattenämnden erhålla förhandsbesked i taxeringsfrågor stadgas, att riksskattenämnden äger, där så finnes påkallat, bereda sökanden ävensom vederbörande taxeringsintendent tillfälle att muntligen lämna upplysningar inför nämnden. Enligt 18 § HyresreglL skola hyresvärd och hyresgäst eller, där så finnes lämpligt, hyressökande, innan hyresnämnd avgör ärende enligt denna lag, erhålla tillfälle att vid sammanträde inför nämnden framlägga sina synpunkter. Framställning av ringa vikt må dock avslås utan att ha handlagts vid sådant sammanträde, om den finnes icke förtjäna avseende.

På andra håll i förvaltningsrättslig lagstiftning ha reglerna om muntlighet formulerats såsom bestämmelser om muntliga förhör med part och andra. Initiativrätten kan tillkomma såväl part som myndigheten. Länsstyrelse äger t. ex. enligt 38 § 1 mom. Länsstyrelsen en allmän befogenhet att, med iakttagande i vissa fall av därom gällande särskilda bestämmelser, föranstalta om muntligt förhör inför länsstyrelsen för vinnande av utredning i där anhängigt

ärende. Enligt 23 § tredje stycket AVS skall, innan myndighet prövar fråga om disciplinär bestraffning av tjänsteman, denne beredas tillfälle att antingen skriftligen eller, om han det påfordrar eller så prövas lämpligt, vid muntligt förhör inför myndigheten uttala sig om vad som åberopas mot honom. I 27 § NVL stadgas, att förhör med den, om vars intagning är fråga, där ej särskilda skäl däremot äro, skall av länsstyrelsen anordnas, om han i förklaring begärt att bli muntligen hörd. Länsstyrelsen må jämväl eljest förordna om dylikt förhör ävensom förhör med annan person, som förväntas kunna lämna upplysning av betydelse för ärendets bedömande. I ärende om utvisning skall, om utlänning begär det, enligt 31 § UtlL förhör hållas. Barnavårdsnämnd och länsstyrelse må enligt 15 resp. 75 § BvL hålla förhör inför sig med envar, som ärendet rör eller som antages kunna lämna upplysningar av betydelse. Begär den ärendet rör att bli muntligen hörd, skall enligt 19 § andra stycket BvL förhör med honom anordnas, om ej särskilda skäl föranleda annat.

Även stadganden rörande besvärsförfarandet upptaga stundom bestämmelser om muntlighet. I 80 § TaxF stadgas, att muntlig förhandling skall hållas inför prövningsnämnden, när framställning därom göres av part, dock ej om sådan förhandling uppenbarligen skulle vara utan gagn eller eljest framstår såsom opåkallad. Prövningsnämnden må ock utan att part därom gjort framställning förordna om muntlig förhandling. Det må även erinras om att författningar på fastighetsrättens område ofta innehålla stadganden om förrättningar, t. ex. lantmåteriförrättningar och utmålsförrättningar, vilka ha karaktär av sammanträde med sakägarna.

Enligt 23 § KI den 25 maj 1962, nr 365, för patent- och registreringsverket må å patentavdelningen, varumärkesbyrån och besvärssavdelningen, då så finnes erforderligt för utredande av ärende, förordnas om muntlig förhandling. Av sökande eller behörig invändare framställd anhållan om muntlig förhandling i patent- eller varumärkesärende må ej avslås, såvida icke vederbörande förut varit i tillfälle att yttra sig vid sådan förhandling på den avdelning eller byrå, där ärendet är under handläggning.

Forvaltningskomiteen har i 23 § av sitt tidigare (s. 72) nämnda förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker intagit bl. a. följande föreskrift: I den utstrekning en försvarlig utförelse av tjänesten tillåter, skal en part som har saklig grunn for det, gis høve til å konferere muntlig med tjenesteman ved det forvaltningsorgan som behandler saken.

Den muntlighetsreform på rättegångsväsendets område, som RB innebar, har riktat uppmärksamheten på behovet av muntlighet även i förvaltningsförfarandet. Första lagutskottet har också i det utlåtande, vari utskottet 1942 förordade en utredning angående förvaltningsförfarandet, ifrågasatt, »om ej även inom förvaltningsförfarandet en ökad muntlighet skulle vara av värde» (utlåtande 1942: 34).

De sakkunniga

I det stora flertalet förvaltningsärenden äro saksammanhangen enkla. Vidare består bevisningen till övervägande del av skriftliga handlingar. Ärendena äro i dessa fall vanligen ägnade att avgöras genom skriftlig handläggning. Behovet av ett snabbt, enkelt och billigt förfarande är också starkt uttalat i förvaltningen. Under sådana förhållanden råder ingen tvekan om att framdeles liksom hittills för förvaltningsförfarandets del såsom huvudregel bör gälla, att handläggningen skall vara skriftlig och att ärendena skola avgöras på handlingarna. Lagförslaget har också främst utformats med sikte på ett skriftligt förfarande.

Den omständigheten att någon muntlighetsreform, motsvarande den som ägt rum inom rättegångsväsendet, varken är behövlig eller möjlig inom förvaltningsförfarandet innebär emellertid icke, att muntligheten får lämnas ur sikte. I den mån ett verkligt behov av muntlighet föreligger för att en tillförlitlig utredning skall vinnas och ett muntlighetsinslag kan inpassas i handläggningen utan att denna blir för tungrodd eller kostsam för myndigheterna och parterna, bör tillgång till muntlighet finnas. Självfallet blir det då regelmässigt fråga om muntliga handlägningsformer av mindre kvalificerat slag än den huvudförhandling, som de allmänna domstolarna ha att hålla. Muntlighetens ändamål blir att komplettera skriftligheten, icke att ersätta den helt. Därvid kan förfaras på skilda sätt, alltifrån informella telefonsamtal till formliga sammanträden för muntlig handläggning avseende genomgång av saksammanhang och förhör med parter och andra. De sakkunniga behandla i det följande först de mera informella vägar, på vilka utredningen kan kompletteras muntligen, för att därpå komma in på den mera formbundna muntliga handläggningen.

Besvärssakkunniga ha i det föregående i olika sammanhang förutsatt, att muntlig kontakt skall kunna tagas mellan myndighet och part. Myndigheten bör sålunda t. ex. kunna muntligen lämna part anvisningar rörande komplettering av partens utredningsmaterial. Hinder bör ej heller möta mot att myndigheten muntligen inhämtar upplysningar från part. Det är även att räkna med, att part vid personligt besök hos myndigheten eller telefonledes lämnar upplysningar och närmare utvecklar sin talan.

Muntliga kontakter av nämnda och liknande slag utgöra naturliga inslag i utredningen i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga hålla emellertid före, att en viss återhållsamhet bör iakttagas särskilt när det gäller att uppmuntra till personliga besök hos myndigheten. I tvåpartsärenden kan det ofta vara ägnat att väcka betänkligheter, om myndigheten tager emot personligt besök av den ena parten i den andras frånvaro. Viss risk finnes även att de personliga besöken urarta till en formalitet, som part tror sig skyldig att iakttaga men som blir av ringa eller ingen betydelse för utredningen. Personliga besök kunna för övrigt komma att taga oproportionerligt lång tid i

anspråk och bliva till ett verkligt hinder för myndigheternas arbete, om de förekomma i större utsträckning.

I AVS och instruktioner återfinnas bestämmelser om mottagningstider, vilka förutsätta en rätt för envar personligt företrädare inför myndighetens tjänstemän. En sådan rätt följer i viss mån även av stadgandet i 2 § andra stycket förevarande kapitel om parts rätt att utveckla talan och förebringa utredningsmaterial. Något särskilt stadgande om rätt för part att erhålla personligt företrädare hos myndighet för att lämna upplysningar eller annan utredning liknande det av förvaltningskomiteen för norskt vidkommande föreslagna anse de sakkunniga därför icke påkallat. Ej heller torde behov föreligga av någon uttrycklig regel om möjlighet för myndighet att under hand muntligen inhämta upplysningar av part. Befogenheten ligger innesluten i myndighetens allmänna utredningsbefogenheter sådana de framträda i bl. a. 6 § förevarande kapitel. I förtydligande syfte bör framhållas att situationer förekomma, särskilt i enpartsärenden, där det ur utredningssynpunkt ter sig mycket ändamålsenligt att muntlig kontakt tages på ett informellt sätt mellan myndighet och part. Det bör ankomma på myndigheten att i varje särskilt fall avgöra, om det är lämpligt med hänsyn till parternas förhållanden och ändamålsenligt från utredningssynpunkt att sådan kontakt upprättas.

Fråga kan uppkomma om inhämtande av muntliga upplysningar icke blott från part utan även från myndigheter och andra enskilda än parter. Att så sker är i många lägen praktiskt. Myndigheten bör själv äga bedöma behovet av sådan utredning.

Sammanfattningsvis vilja de sakkunniga framhålla, att enligt deras mening mycket står att vinna genom en förnuftig användning av möjligheten till informella muntliga kontakter mellan myndigheten samt parter och andra. På de flesta förvaltningsområden torde behov i regel icke finnas av muntlighet i andra former.

Erfordras särskild stadga i förfarandet och måste stora krav ställas på tillförlitligheten av inhämtade upplysningar, torde sammanträden av formbunden karaktär inför myndigheten böra väljas framför de informella kontakterna. Stå i ett ärende två parter med motsatta intressen mot varandra, kan det som nämnts ofta vara betänkligt och ägnat att inverka menligt på förtroendet för myndigheten, om den träder i muntlig kontakt med en part utan att motparten beredes tillfälle att deltaga, även om anteckningar över vad som förevarit sedermera delgivas den frånvarande. De informella muntliga kontakterna böra i sådana ärenden principiellt vara uteslagna.

Vidare förekomma ärenden, som svårligen låta sig utreda på ett tillfredsställande sätt utan att ett sammanträde anordnas, vid vilket parter och andra i ett sammanhang kunna höras och få tillfälle att utveckla sina synpunkter. De sakkunniga åsyfta ärenden med mera invecklade saksammanhang, ärenden, där man för bevisningen är beroende av utsagor, t. ex. om

händelseförlopp och innebörden av träffade avtal, samt ärenden, där myndigheten har att bilda sig en uppfattning om ett vårdbehov, en persons lämplighet som vårdnadshavare eller psykiska status över huvud. Framkomma motstridiga uppgifter, erfar myndigheten behov av att bilda sig en säker uppfattning om sagesmännens trovärdighet.

I ärenden, där fråga är om betydande ingrepp i personlig frihet eller i egendom, är det av rättssäkerhetsskäl angeläget att vinna den tillförlitlighet i utredningshänseende som formbunden muntlighet skänker. Det är i synnerhet i ärenden, som angå någons person, av betydelse för en säker bedömning, att myndigheten beredes tillfälle att lyssna till vederbörande själv och bilda sig en uppfattning om honom. Är det beslutande organet kollegialt sammansatt, såsom är fallet t. ex. med kommunala nämnder, torde det därför ofta vara lämpligast att låta vederbörande företräda vid sammanträde med myndigheten.

Mot bakgrund av vad ovan sagts föreslå de sakkunniga, att i lagen upptagas regler om muntlig handläggning vid sammanträden.

Förhör med part kan avse upplysningar om fakta, eventuellt ytterligare klarläggande av sådana som parten redan meddelat skriftligen. Behov härav gör sig gällande icke minst i fall då parten svarat undvikande eller helt underlåtit att svara och fog finnes för misstanke att han har något att dölja. Förhöret kan även inriktas på att få partens yrkanden preciserade och vinna klarhet om vad som är ostridigt i ärendet. Någon gång kan det även tänkas vara av värde att genom förhör med part få en säkrare uppfattning om hans argumentering, såväl i faktiskt som rättsligt hänseende. Förhör med annan än part kan ha till syfte dels att vinna upplysningar om faktiska förhållanden, dels ock att erhålla sakkunniga omdömen.

Ett sammanträdes karaktär blir enligt vad ovan sags beroende av vad i varje särskilt fall finnes erforderligt för utredningen. Under sådana förhållanden synes det de sakkunniga ogörligt att särhålla olika typer av sammanträden med hänsyn till deras syften och omfattning, dem som skola delta, förfarandets anordning o. s. v. Det naturliga är i stället att meddela allmänna regler om sammanträden, så elastiskt utformade, att de kunna vinna tillämpning å förrättningar av tämligen skiftande slag.

I ett i övrigt skriftligt förfarande blir ett sammanträdes uppgift att komplettera och fylla ut luckor i det skriftliga utredningsmaterialet. Det vanligaste torde därför bliva, att sammanträde anordnas i syfte allenast att utreda något begränsat frågekomplex eller ett helt isolerat faktiskt förhållande. I förordnandet om sammanträdet och kallelserna till detsamma får då angivas den sakliga ram, inom vilken sammanträdet avses skola hållas. Stundom kunna emellertid förhållandena vara sådana att det faller sig naturligt, att all utredning i ett ärende genomgås vid ett sammanträde. Ett sakägaresammanträde vid en lantmäteriförrättning t. ex. får i viss mån sådan karaktär.

Är i ett ärende endast fråga om rättstillämpningen, torde muntlig hand-

läggning vid sammanträde regelmässigt vara överflödig. Detsamma gäller, då man ej ingår i sakprövning av ärendet.

I det föregående ha olika situationer nämnts som exempel på när handläggning vid sammanträde kan vara påkallad. De sakkunniga föreslå, att såsom förutsättning för att sådan muntlig handläggning skall få anordnas stadgas, att det för utredningen finnes av vikt, att part eller annan höres muntligen.

Avgörande för frågan om sammanträde skall anordnas eller ej, blir i främsta rummet dess betydelse för utredningens fullständighet och tillförlitlighet. I viss mån bör myndigheten emellertid även kunna beakta de fördelar som sammanträde ur partens synpunkt erbjuder med avseende på förebringandet av utredningsmaterial. Det kan för en part ofta vara väsentligt lättare att muntligen klarlägga sin ståndpunkt och meddela de uppgifter om fakta, av vilka han är i besittning. Genom myndighetens frågor och anvisningar kan han få en klarare uppfattning om vad som ankommer på honom att utreda än den som kan bibringas honom genom skriftlig eller informell muntlig vägledning. Det är även att märka, att det kan ha stor betydelse för allmänhetens förtroende för myndigheterna, att parterna tillåtas komma tillstådes och argumentera personligen inför myndighet.

Anordnandet av sammanträde bör regelmässigt bero av myndighetens förordnande och sålunda ej äga rum omedelbart på grund av lagens regler. Så långt den här föreslagna generella regeln gäller, bör myndigheten ha att i varje särskilt fall träffa ett avgörande rörande huruvida sammanträde skall äga rum och vad som därvid skall utredas. Vid sitt avgörande har myndigheten att beakta de allmänna grundsatser beträffande omfattningen av dess undersökningsplikt, för vilka de sakkunniga redogjort vid 1 §.

Det bör erinras om att förvaltningsärendena i många fall äro av den karaktär att utredningen icke i mera väsentlig mån främjas genom handläggning vid sammanträde. Vissa ärenden äro t. o. m. sådana att blott skriftlig utredning i allmänhet kan ifrågakomma, t. ex. avlöningsärenden, låneärenden och räknenskapsärenden.

När det värde ett ärende angår är ringa, kan däri ligga en anledning att ej anordna handläggning vid sammanträde för ärendets utredning. Att tillgripa muntlighet i sådana fall torde i allmänhet framstå som dålig processökonomi. Även ärenden, som angå mera betydande värden, kunna naturligtvis vara av så enkel beskaffenhet att tillfredsställande utredning kan erhållas utan sammanträde för muntlig handläggning. De sakkunniga vilja dock erinra om att, då ett ärende angår mera betydande värden eller mera kännbara ingripanden i den personliga friheten, såsom ovan framhållits, icke alltid rena utredningsskäl böra få fälla utslaget, då det gäller att avgöra om sammanträde skall hållas eller ej. De psykologiska faktorerna böra också beaktas.

Allmänt vilja de sakkunniga understryka att, innan muntlig handlägg-

ning vid sammanträde tillgripes för vinnande av utredning, de ordinära skriftliga och, då så är lämpligt, de informella muntliga utredningsvägarna böra ha övervägts. Om dessa kunna förväntas giva lika goda utredningsresultat som ett sammanträde, utgör detta förhållande ett starkt skäl mot sammanträdes anordnande. Härtill vilja de sakkunniga dock foga den kommentaren, att ett sammanträde ej sällan såtillvida framstår såsom fördelaktigare som det kan förväntas leda till avgörande väsentligt snabbare än andra utredningsformer genom att olika utredningsmoment såsom vägledning, kommunikation och inhämtande av upplysningar koncentreras till ett tillfälle.

Det bör även övervägas, i vad mån hänsyn skall tagas till den kostnad och den tidsspillan, som en inställelse till ett sammanträde för muntlig handläggning kan vålla part och andra. RB ställer i detta hänseende stora krav på såväl part som vittne; med den stora roll, huvudförhandlingen spelar i rättegång, är detta förhållande naturligt. När det nu gäller att tillämpa sammanträdesformen på ett område, där den förut varit i det närmaste okänd, måste naturligen en viss varsamhet iakttagas. Bland annat måste beaktas, att sådana möjligheter till ersättning för havda kostnader, som RB erbjuder, endast undantagsvis kunna beredas part i förvaltningsförfarandet. Hänsyn bör därför i betydande mån tagas till de praktiska och ekonomiska konsekvenser som en inställelse inför myndigheten kan få för part och annan. Enligt de sakkunnigas mening bör iakttagas, att sammanträdet skall kunna komma till stånd utan att den, som skall höras, oskäligt betungas. Detta skälighetskriterium får bedömas beträffande envar av berörda personer med hänsyn till arten och styrkan av de intressen, som stå på spel. Bl. a. är att beakta den tid sammanträdet kan beräknas taga i anspråk och de svårigheter som kunna möta dem, som skola deltaga, att inställa sig. Till motverkande i vissa fall av inställesesvärigheten föreslå de sakkunniga, som nedan kommer att närmare utvecklas, att myndighet skall kunna hålla sammanträde även å annan ort än den där myndigheten har sitt säte. Vidare föreslå de sakkunniga i 21 §, att sammanträdet undantagsvis skall kunna hållas inför annan myndighet. Slutligen ha bestämmelserna om kostnad utformats så att vissa möjligheter stå till buds att ersätta parts inställelsekostnader; se s. 687.

En viktig uppgift är att klargöra, vilken betydelse som bör tilläggas den omständigheten att någon önskar, att sammanträde skall anordnas. Ett sammanträde är erfarenhetsmässigt i regel ganska tidsödande och kräver särskilda förberedelser från myndighetens sida. Vissa myndigheter äro så organiserade att utrymmet för anordnande av sammanträden är starkt begränsat. Det torde därför under alla förhållanden stå klart, att det icke kan ifrågakomma att stadga skyldighet för myndighet att föranstalta om muntlig handläggning ens i de fall då samtliga parter önska det. Ej heller synes det möjligt att på sätt skett i 24 § KRSt med vissa objektiva kriterier utmärka situationer, då myndighet skall vara skyldig att på parts begäran

föranstalta om sammanträde. Den omständigheten att parterna hemställa om ett sammanträde bör emellertid utgöra ett starkt skäl för myndigheten att besluta därom. Instämna icke samtliga parter i framställningen, kommer frågan i ett något annat läge. Myndigheten måste då i vanlig ordning bedöma, om omständigheterna äro sådana att de som motsatt sig sammanträdet skäligen böra kunna betungas med en inställelse. Sammanträde kan i sådant fall framstå som motiverat, t. ex. om någons bristande villighet att medverka kan antagas bero på att han har något att dölja.

Sammanträde för muntlig handläggning bör kunna äga rum på vilket stadium av ett ärendes utredning som helst. Vanligtvis torde emellertid ett sådant sammanträde böra inpassas som en naturlig avslutning av utredningen i ärendet. Situationer kunna dock givetvis även inträffa, i vilka det framstår som önskvärt, att ett sammanträde hålles tidigt så att underlag erhålles för den fortsatta utredningen. I och för sig bör hinder heller icke möta mot att mer än ett sammanträde hålles i ett ärende. Strävan bör dock vara att samla den muntliga utredningen till ett sammanträde. Endast i undantagsfall böra därför flera sammanträden förekomma.

Vid sidan av denna lags regler förutsättas i specialförfattningar stadganden kunna intagas, enligt vilka sammanträde för muntlig handläggning är föreskrivet i större omfattning. De sakkunniga vilja framhålla angelägenheten av att denna möjlighet tillvaratages i alla de fall, där sammanträden utan att alltför mycket betunga myndigheter, parter och andra, äro ägnade att göra utredningen i ärendena effektivare. Särskilt böra härvid sådana ärenden beaktas, i vilka utredningen erfarenhetsmässigt är svår att verkställa på skriftlig väg i synnerhet då tillika stora personliga och ekonomiska värden stå på spel.

Frågor om myndighets sammansättning vid handläggning av förvaltningsärenden falla utanför förevarande lagstiftning. Dylika spörsmål förutsättas bliva reglerade i specialförfattningarna, företrädesvis i myndigheternas instruktioner (se ovan s. 133). De sakkunniga vilja emellertid i detta sammanhang anföra några synpunkter å myndighets sammansättning vid sammanträde för muntlig handläggning. I princip synes myndighet härvid böra vara företrädd av samma personer, som enligt vad är stadgat skola fatta beslut i ärendet. Emellertid torde det icke alltid vara möjligt och ibland ej heller påkallat att alla de personer, som skola besluta, också äro närvarande vid sammanträdet. Det sagda gäller i synnerhet då det beslutande organet utgöres av en nämnd e. l. med stort antal ledamöter och sammanträdet äger rum utom den ort, där myndigheten har sitt säte. Vägledande vid valet mellan sammanträde inför fullsuttan myndighet och sådant inför myndigheten i reducerad sammansättning eller representerad av föredraganden blir naturligen karaktären av den utredning som avses skola äga rum vid sammanträdet. I vissa lägen torde man utan olägenhet kunna låta sig nöja med att sammanträde hålles inför endast någon eller några av dem som skola deltaga i beslutet. Så lärers t. ex. ofta vara fallet, då sammanträde icke har till främsta

syfte att bereda de i beslutet deltagande tillfälle att bilda sig en uppfattning om någons personliga egenskaper e. d. utan närmast avser klarläggande av inträffade händelser, rådande faktiska förhållanden o. l. I dylika fall torde det mången gång från utredningssynpunkt vara tillräckligt att myndigheten vid sammanträdet representeras av föredraganden i ärendet. En förutsättning för att sistnämnda lösning skall kunna tillgripas synes dock böra vara att föredraganden är en tjänsteman med erfarenhet och auktoritet.

Speciella problem möta i fråga om sammanträde för muntlig handläggning inför ett statsdepartement. Det torde kunna antagas, att behov härav — med hänsyn till karaktären av de ärenden som utgöra föremål för departementens beredning — icke gör sig gällande i större utsträckning. Sammanträden lära därför icke bli vanliga. I den mån de komma att äga rum, torde man icke kunna påräkna, att departementschefen själv deltagar. Det normala torde i stället bli att departementet företrädes av en tjänsteman.

Sammanträde bör som regel hållas i myndighetens lokal eller i annan lokal å den ort, där myndigheten har sitt säte. Möjlighet måste emellertid finnas att anordna sammanträde även å annan ort. Sålunda bör sammanträde t. ex. kunna hållas även i samband med syn eller annan inspektion å plats, som ligger utanför myndighetens hemort. Vidare bör, om särskilda svårigheter av personlig eller ekonomisk art att inställa sig föreligga för dem som skola medverka vid sammanträdet, detta kunna hållas å ort, som ur deras synpunkt är lämpligare. Sådana svårigheter möta i synnerhet då myndigheten är ett centralt verk. Man får här väga de medverkandes olägenheter mot myndighetens. Äro de som skola medverka många och svårigheterna för dem att inställa sig stora, föreligga starka skäl för att förlägga sammanträdet till deras hemort eller annan för dem lämplig ort, även om detta vållar myndigheten ökat arbete och kostnader. Om myndigheten, såsom de sakkunniga under vissa förutsättningar ovan godtagit, vid sammanträdet består av blott en eller ett fåtal ledamöter eller av en föredragande, bli olägenheterna för myndighetens del av att sammanträdet hålles utom hemorten relativt begränsade. De sakkunniga vilja tillägga, att det för utredningen bl. a. i mera socialt betonade ärenden stundom kan vara av stort värde att sammanträdet hålles i eller i närheten av vederbörandes hemmiljö, varigenom inblick lättare vinnes i speciella lokala och personliga förhållanden utan att för den skull syn verkställas. I enlighet med vad nu sagts ha besvärssakkunniga i 14 § lagförslaget intagit föreskrift, att sammanträde skall äga rum inför myndigheten å lämplig plats.

15 §.

Gällande rätt

Till huvudförhandling i tvistemål skola enligt 42: 21 första stycket RB parterna kallas omedelbart vid förberedelsen eller genom särskild kallelse. I dispositivt tvistemål skall part föreläggas att komma tillstådes vid påföljd

att tredskodom eljest må meddelas honom. Skall part infinna sig personligen, skall rätten tillika förelägga vite. I indispositivt tvistemål skall käranden föreläggas att komma tillstådes vid påföljd att hans talan i målet eljest förfaller. Skall han infinna sig personligen, skall rätten tillika förelägga vite. Svaranden skall alltid föreläggas vite.

I brottmål skall enligt 45: 15 RB åklagaren kallas till huvudförhandlingen. Biträder målsäganden åtalet eller för han eljest talan jämte åklagaren eller skall han höras i anledning av åklagarens talan, skall han ock kallas. Skall målsäganden infinna sig personligen, skall rätten förelägga honom vite. Den tilltalade kallas till huvudförhandlingen i stämningen eller genom särskild kallelse. Föreläggande skall meddelas honom vid vite. Förekommer anledning, att den tilltalade ej skulle iakttaga sådant föreläggande, må förordnas, att han skall hämtas till rätten. Om inställande av tilltalad, som är anhållen eller häktad, förordnar rätten.

För förvaltningsförfarandet finnas spridda stadganden om kallelse och inställelseplikt avseende muntliga förhandlingar. I det följande lämnas några exempel härpå.

Enligt 81 § TaxF skola parterna kallas till muntlig förhandling. Prövningsnämnden må till förhandlingen kalla även annan person, om han är uppgiftsskyldig enligt TaxF. Den skattskyldige må, när så finnes erforderligt, vid vite föreläggas att inställa sig personligen. Vite må jämväl föreläggas annan, som kallas till muntlig förhandling. Skattskyldigs eller annans utevaro utgör ej hinder för att mål eller ärende handlägges muntligen och avgöres på föreliggande utredning.

Enligt 18 § HyresreglL må ärende avgöras utan hinder av parts utevaro endast under förutsättning att kallelse avsänts till honom genom rekommenderat brev. Nämnden äger giva hyresvärd, hyresgäst eller hyressökande, som beröres av ärende enligt lagen, föreläggande vid vite att inställa sig inför nämnden.

I kallelse å sakägare eller annan, som antages kunna lämna upplysningar av betydelse, till förhör inför barnavårdsnämnd må nämnden enligt 17 § BvL föreskriva vite av högst etthundra kronor. Har kallelse delgivits så tidigt att den kallade åtnjutit skäligt rådrom och uteblir han utan anmält laga förfall, äger nämnden eller dess ordförande förordna att han skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Vad sålunda föreskrivits gäller enligt 75 § BvL i tillämpliga delar även för förfarandet hos länsstyrelsen i underställningsmål. Hämtning och vite stå enligt 27 § andra stycket NvL till förfogande också vid kallelse till förhör inför länsstyrelsen i nykterhetsvårdsärende.

I 42 § UtilL stadgas, att vid förhör i utlänningsärende utlännningen så ock annan person, som skall höras, skola kallas till förhöret. Har kallelse delgivits minst fyra dagar före förhöret och uteblir den kallade utan anmält laga förfall, må förhörsmyndigheten förordna om hans hämtande; förord-

nande om hämtning av annan än utlänningen må dock icke meddelas, med mindre synnerliga skäl äro därtill.

De sakkunniga

Att part kallas till sammanträde för muntlig handläggning är naturligt av flera skäl: dels av hänsyn till angelägenheten att partsoffentlighet iakttages, dels för att parten skall få tillfälle komplettera sitt utredningsmaterial, dels ock för att myndigheten skall få möjlighet att höra parten över det, som framkommer vid sammanträdet.

Vad beträffar partsoffentligheten bör part såsom ovan framhållits ha möjlighet att taga del av allt, som förekommer i ett ärende av betydelse för dettas avgörande. När det gäller muntlig handläggning kan denna grundsats om partsoffentlighet förverkligas endast om parten beredes tillfälle att närvara. Det som förekommer kan visserligen förmedlas genom ett protokoll, men ett sådant ger vanligen endast en ofullständig bild av händelseförloppet. Det är av väsentlig betydelse för förtroendet för myndigheten att partsoffentlighetsgrundsatsen tillämpas å muntlig handläggning. Parten får härigenom tillfälle till den insyn, som det kan ligga i hans intresse att utöva. Härtill kommer att parten har ett berättigat intresse att vid sammanträdet kunna agera genom att lämna upplysningar och ställa frågor.

Med hänsyn till vad ovan sagts bör en part alltid kallas till ett sammanträde, även om syftet med detsamma icke i främsta rummet är hans hörande. I 15 § lagförslaget har i enlighet härmed stadgats, att part skall kallas till sammanträde för muntlig handläggning.

Kan det antagas vara av betydelse för utredningen att part eller ombud för honom är närvarande vid sammanträde, bör föreläggande kunna meddelas parten att inställa sig. Som påföljd för parts utevaro bör i sådant fall gälla detsamma som för underlåtenhet att efterkomma föreläggande att inkomma med utredning. Myndigheten bör sålunda i föreläggande för part att inställa sig, i den mån sakens beskaffenhet det tillåter, äga angiva, att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick, därest föreläggandet icke efterkommes. Till frågan om tvångsmedel i besvärsförfarandet komma de sakkunniga i det följande (s. 589).

Parts uppgiftsplikt bör innefatta skyldighet för honom att inställa sig personligen, i den mån myndighet det påfordrar. Personlig inställelse bör regelmässigt begäras, så snart det för utredningen bedömes vara av värde att parten höres eller uppträder personligen. I 15 § lagförslaget har därför stadgats, att part tillika må föreläggas att inställa sig personligen. Beträffande påföljd för utevaro kan icke gälla annat än vad som föreslagits rörande föreläggande för inställelse över huvud. Vilken innebörd parts personliga utevaro bör tillmätas i bevishänseende, då han kallats att inställa sig personligen, kommer att bero på sakens beskaffenhet. I allmänhet lär dock sådan

utevaro vara att bedöma allvarligare än utevaro, då personlig inställelse ej påfordrats. Kan med fog antagas, att hans utevaro föranletts av att han vill dölja något, är utevaron att lägga honom till last i bevishänseende.

Frågan om parts sanningsplikt och skyldighet att yttra sig ha de sakkunniga behandlat ovan (s. 303).

Några allmänna regler om skyldighet för annan än part att medverka vid utredningen i förvaltningsärende ha de sakkunniga, som ovan (s. 293) nämnts, icke ansett sig böra föreslå. Vid sådant förhållande ha några regler om andra än parter medverkan vid sammanträde för muntlig handläggning ej heller ansetts böra upptagas i lagförslaget utom i fråga om besvärsvärförfarandet (s. 587) och förfarandet hos domstol (s. 391).

I den mån någon på grund av stadgande i speciallagstiftning är skyldig medverka vid utredningen i ett ärende, kan denna skyldighet dock ofta antagas medföra rätt för myndigheten att kalla honom till ett sammanträde för muntlig handläggning i ärendet. Någon påföljd för underlåtenhet att efterkomna kallelse kan emellertid ej utsättas, med mindre speciallagstiftningen stadgar sådan. Ej heller kan vederbörande, om han inställer sig, tvingas yttra sig medelst vite, häkte e. d., med mindre särskilt stadgande härom finnes. Ofta kan det därför vara lämpligt att myndigheten, innan kallelse utfärdas, förfrågar sig, om vederbörande är villig att medverka vid sammanträdet.

De förhör med part och annan, som ovan åsyftats, förutsättas skola äga rum upplysningsvis. Förhör under ed eller sanningsförsäkran anses enligt gällande rätt böra ske endast inför domstol (se härom s. 376). Denna ordning bör ej rubbas. De sakkunniga utgå därför från att förhör under ed eller försäkran ej skola ifrågakomma i det ordinära förvaltningsförfarandet.

Möjligheterna att vid sammanträde erhålla medverkan av annan myndighet eller tjänsteman vid annan myndighet, särskilt förordnad sakkunnig m. fl. beröras i det följande (s. 364).

16 §.

Gällande rätt

En huvudförhandling skall enligt RB följa ett bestämt schema, enligt vilket var för sig skola behandlas parternas yrkanden, deras sakframställning, deras bevisning samt deras slutplädering. Rätten skall enligt 43:4 och 46:4 RB vaka över att vid handläggningen ordning och reda iakttagas, samt äger förordna, att skilda frågor eller delar av målet skola behandlas var för sig. Rätten har ock att tillse såväl att målet blir uttömmande behandlat som att däri ej indrages något, som ej är av betydelse. Genom frågor och erinringar skall rätten söka avhjälpa otydlighet eller ofullständighet i gjorda uttalanden.

Enligt 5:9 RB ankommer det på rättens ordförande att upprätthålla ordning vid rättens sammanträden och att meddela därför nödiga föreskrifter.

Han äger utvisa den, som stör förhandlingen eller eljest uppträder otillbörligt, så ock för undvikande av trängsel begränsa antalet åhörare i rätts-salen. Fotografi må ej tagas i rättssalen. Tränger sig någon, som utvisats, in i rättssalen eller åtlyder någon eljest ej tillsägelse, som meddelats till ordningens upprätthållande, äger rätten förordna, att han omedelbart skall tagas i häkte och kvarhållas där, så länge sammanträdet varar, dock ej utöver tre dagar.

Regler om hur själva sammanträdet skall tillgå vid de olika slag av muntlig handläggning, som förekomma inom förvaltningsförfarandet, saknas vanligtvis. Några exempel på dylika regler kunna dock nämnas. I 42 § UtL stadgas sålunda, att vid förhör de omständigheter, som kunna inverka på ärendets avgörande, noga skola utredas. Då allmänt ombud är tillstädes, skall han angiva, vilka åtgärder mot utlänningen som äro i fråga, samt redogöra för den utredning, som åberopas i ärendet. Finnes ej allmänt ombud, äger utlänningen eljest på lämpligt sätt erhålla kännedom om utredningen. Tillfälle skall beredas honom att angiva sin ståndpunkt och uttala sig om åberopade omständigheter. I 3 kap. JDL finnas vidare tämligen utförliga bestämmelser om hur sammanträde under lantmäteriför rättning skall tillgå och i 26—35 §§ GruvL meddelas föreskrifter om utmålsförrättning.

De sakkunniga

De förvaltningsärenden, som bliva föremål för muntlig handläggning, kunna vara enpartsärenden eller flerpartsärenden. Handläggningen kan avse större eller mindre delar av ärendet, hörande av en eller flera parter eller andra eller upptagande av annan bevisning. Att under sådana förhållanden föreskriva något bestämt schema, som handläggningen skall följa, är icke görligt. Den lämpliga ordningen för ett sammanträde får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Det bör ankomma på myndigheten att leda sammanträdet och därvid bestämma sammanträdesgången. Hur formellt förhandlingarna under sammanträdet skola föras får även bli beroende av ärendets art. Mången gång torde en relativt informell handläggning — ofta t. o. m. med karaktär av ett vanligt samtal — liknande den vid förberedelse i civilmål tillämpade giva det bästa resultatet. Det må erinras om att enligt 2 kap. 14 § lagförslaget protokoll skall föras vid sammanträde för muntlig handläggning.

Vissa allmänna synpunkter på sammanträdesgången torde dock kunna anföras. Det naturliga förloppet torde vara att sammanträdet inledes med att myndigheten ger en kort sammanfattning av ärendet och ändamålet med sammankomsten. Har denna parts hörande till syfte, torde parten vanligtvis böra uppmanas att först i ett sammanhang redogöra för de omständigheter,

till vilka intresset knyter sig. Härutöver kan det vara lämpligt att ett utbyte av synpunkter kommer till stånd mellan myndigheten och part framför allt i ärende, som upptagits av myndigheten ex officio.

Stå i ett ärende två parter mot varandra på samma sätt som i rättegång, kan rättegångens förhandlingsschema tjäna till förebild för sammanträdesgången såtillvida, att ordet lämnas växelvis till parterna. I den mån det med hänsyn till ärendets karaktär är ändamålsenligt, kan man därvid söka skilja mellan yrkande, sakframställning, bevisning och argumentation.

Skall annan än part höras och är fråga om tvistiga händelseförlopp e. d., torde uppgiftslämnaren icke böra vara närvarande, medan parten höres och lämnar sin sakframställning. I andra fall saknas i allmänhet anledning att icke låta uppgiftslämnaren vara närvarande redan från början.

När det gäller att avgöra om myndigheten eller part skall hålla förhöret med en uppgiftslämnare eller sakkunnig, bör utredningsintresset få fälla utslaget. Kan förhöret förväntas giva ett bättre materiellt resultat, om det ledes av parten, bör denne anförtros uppgiften. Är parten antingen själv processvan eller företrädes han av processvan person, torde anledning ofta föreligga att antaga, att utredningen skulle främjas, om förhöret ledes från partssidan.

Är myndighet part i ärende, skall myndigheten enligt vad ovan sagts kallas till sammanträde för muntlig handläggning, som hålles i ärendet. Även i övrigt skall myndigheten då behandlas enligt de å part tillämpliga reglerna.

Myndighet eller tjänsteman kan emellertid medverka vid utredningen på annat sätt än som part. Enligt 12 § kan sålunda medverkan begäras av myndighet eller tjänsteman, som besitter särskild sak-, Orts- eller personkännedom, men även av myndighet eller tjänsteman, som företräder ett specialintresse. Vidare medverka vid ärendes utredning olika den beslutande myndigheten underställda tjänstemän, t. ex. byggnadsinspektörer, hälsovårdsinspektörer och nykterhetsvårdskonsulenter. Medverkar myndighet eller tjänsteman vid utredningen på sådant sätt som nu sagts eller på liknande sätt, kan det mången gång vara till fördel att begära medverkan även vid sammanträde för muntlig handläggning för att erhålla en muntlig utveckling av ett skriftligt utlåtande eller för att kunna höra vederbörande över det som framföres av part eller annan vid sammanträdet. Några föreskrifter härom torde dock ej erfordras.

Det må erinras om att enligt gällande rätt barnavårdsnämnd företrädes av särskild representant vid muntlig handläggning hos länsstyrelse i underställt ärende och att nykterhetsnämnd på samma sätt skall vara representerad vid förhör hos länsstyrelse i ärende om tvångsintagning av alkoholist å vårdanstalt. Medverkar någon som representant för myndighet eller eljest som tjänsteman vid sammanträde, ter det sig naturligt att han icke blott höres utan även tillåtes ställa frågor till part och andra. Anledning kan då även

förekomma att låta honom yttra sig över parts andraganden liksom ock att bereda part tillfälle att uttala sig om vad han anför. Att i lagen närmare reglera myndighets eller tjänstemans ställning i dylika fall vid sammanträde synes emellertid knappast möjligt.

Med uppgiften att leda sammanträdet följer även åliggande för myndigheten att vaka över att ordning och reda iakttagas i så måtto att de medverkande hindras från att falla varandra i talet och uttala sig på anstötligt eller eljest olämpligt sätt.

I fråga om den yttre ordningen vid ett sammanträde hänvisa de sakkunniga till vad därom anförts vid behandlingen av 6 kap. 7 § lagförslaget. De sakkunniga föreslå, att beträffande själva sammanträdesgången intet annat stadgas än att myndigheten skall vaka över att ordning och reda iakttages.

Ramen för sammanträdet bestämmes av dettas syfte. I myndighetens uppgift att vaka över att ordning och reda iakttagas ligger även att myndigheten skall utöva formell processledning. Skola flera frågor behandlas, har myndigheten t. ex. att avgöra, i vilken ordning frågorna skola tagas upp och i vad mån de skola hållas isär eller behandlas parallellt. Myndigheterna böra vidare såsom ovan antytts verka för att parterna i sina anföranden i möjligaste mån skilja mellan å ena sidan de faktiska omständigheterna och å andra sidan sin argumentation.

I den processledande uppgiften ingår att tillse såväl att de frågor handläggningen avser bliva behandlade med erforderlig fullständighet som att icke något upptages, vilket saknar betydelse i ärendet. En uttrycklig erinran härom har intagits i lagförslaget. Har sammanträdet tillkommit i anledning av parts begäran, behöver givetvis för den skull handläggningen icke begränsas till de frågor, som part vill upptaga. I kraft av sin undersökningsplikt äger myndigheten vid sammanträdet upptaga även andra frågor. Har sammanträde tillkommit på myndighetens initiativ, bör partens medverkan å andra sidan icke vara begränsad till vad myndigheten eller eventuellt motpart påkallar. Det bör stå parten fritt att uttala sig inom den för sammanträdet fastställda ramen såväl med anledning av vad från annat håll anförts som utan sådan anledning. Skulle under sammanträdet gång parten komma in på andra frågor än dem, som falla inom ramen för sammanträdet, får särskilt övervägas, om detta skall tillåtas. Man torde här kunna räkna med ett naturligt samspel mellan myndigheten och de vid sammanträdet medverkande. Kan det antagas vara av betydelse för utredningen, att ramen för sammanträdet under dettas gång vidgas, torde en sådan vidgning i regel böra medgivas, därest icke tekniska eller andra liknande praktiska hinder möta. Hänsyn till motpart, som bedömt sin närvaro överflödigt med hänsyn till sammanträdet ursprungliga föremål och uteblivit men som måhända har påtagligt intresse av de nya frågorna, måste även tagas.

17 §.

Gällande rätt

I 46: 7 RB stadgas beträffande huvudförhandling i mål, vari allmänt åtal föres, att om anledning förekommer, att i parts närvaro annan part av rädsla eller annan orsak ej fritt utsäger sanningen, eller om part hindrar annan part i hans berättelse genom att falla parten i talet eller annorledes, rätten äger förordna, att parten ej må vara tillstädes under förhöret. Vad som sagts om part gäller ock målsägande, även om han ej för talan. Sedan den som ej varit tillstädes under förhöret åter före kallats, skall han erhålla kännedom om vad i hans frånvaro förekommit. Motsvarande befogenhet för rätten att förordna om att part ej må vara tillstädes under förhör stadgas i fråga om vittnesförhör i 36: 18 RB, förhör med part under sanningsförsäkran i 37: 5 RB och förhör med sakkunnig i 40: 11 RB.

Enligt 28 § NVL må länsstyrelse i ärende om tvångsintagning å vårdanstalt höra person upplysningsvis utan att den som ansökningen avser är närvarande. Bestämmelsen har tillkommit bl. a. för att möjliggöra förhör med personer, som icke skulle våga uttala sig i dens närvaro som ansökningen avser.

De sakkunniga

Vid sammanträde för muntlig handläggning i förvaltningsärende kan på samma sätt som vid huvudförhandling hos allmän domstol, då någon skall höras, anledning förekomma till antagande att denne av rädsla för part eller av annan orsak ej fritt utsäger sanningen. Myndigheten bör i sådant fall äga rätt att förordna, att förhöret skall hållas i partens frånvaro. En bestämmelse av sådan innebörd, likalydande med RB:s motsvarande regel, föreslås därför här.

Sedan förhöret avslutats bör parten, om han är tillstädes, inkallas och redogörelse lämnas honom för vad som förekommit vid förhöret. Är parten ej tillstädes, bör utsagan i stället givas honom till känna genom att uppteckningen av densamma delgives honom. Såsom de sakkunniga anför vid sin behandling av 3 § är det emellertid icke alltid möjligt att i full utsträckning tillgodose intresset av partsoffentlighet i sådana fall som nu sagts. Sålunda kan t. ex. hänsyn till den hördes personliga säkerhet motivera, att parten ej gives full insyn i utsagan; se s. 315.

18 §.

Gällande rätt

Förhandling vid domstol skall enligt 5: 1 första stycket RB vara offentlig. Kan det antagas, att vid förhandling skall förekomma något, som är stö-

tande för anständigheten och sedligheten, eller att till följd av offentligheten något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt, må rätten dock jämlikt 5: 1 andra stycket RB förordna, att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Förordnande, som nu sagts, må ock meddelas, om anledning förekommer, att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas. Företes vid förhandling inför domstol allmän handling, som enligt vad därom är stadgat icke må utlämnas till envar, och finnes det vara av synnerlig vikt att ej genom handlingens offentliggörande något uppenbaras som av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen bör hållas hemligt, äger rätten vidare enligt lag den 10 juli 1947 om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar, även om föreskrift därom eljest ej är i lag meddelad, förordna att förhandlingen i vad den angår sådan handling skall hållas inom stängda dörrar.

Det må erinras om att enligt 36 § femte stycket SekrL i princip gäller, att handlingar, som företes eller upprättas vid förhandling i mål vid domstol, bliva offentliga. Enligt 36 § första stycket SekrL må emellertid, under förutsättning att förhandlingen hållits inom stängda dörrar, protokoll över förhandlingen jämte annan dylik uppteckning samt därvid företedda handlingar icke utan domstolens tillstånd utlämnas, innan målet blivit skilt från dess handläggning. Då domstolen skiljer sådant mål från sig, äger domstolen vidare enligt 36 § andra stycket SekrL förordna, att handling så ock dom eller beslut, som avkunnats inom stängda dörrar, ej må utan domstolens tillstånd utlämnas, innan viss tid förflutit, i intet fall längre än sjuttio år från dagen för förordnandet. Är handlingen sådan att den enligt bestämmelse i 1—34 §§ SekrL eller föreskrift som meddelats med stöd därav, ej må utlämnas till envar, må domstolens förordnande innehålla att vad sålunda är stadgat om handlingens utlämnande skall äga tillämpning.

I mål om ansvar för utpressning må rätten ock, om målsäganden begär det eller rätten eljest finner det lämpligt, jämlikt 5: 1 tredje stycket RB förordna, att förhandling skall hållas inom stängda dörrar. Förhandling, som under förundersökning i brottmål äger rum vid domstol, skall även enligt samma lagrum hållas inom stängda dörrar, om den misstänkte begär det eller rätten finner, att offentligheten skulle vara till men för utredningen.

Förhör med den, som är under femton år eller lider av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten, må också enligt 5: 1 fjärde stycket RB hållas inom stängda dörrar.

Enligt 5: 1 femte stycket RB gäller vidare att, om eljest är för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, det skall gälla.

Jämlikt 5: 2 RB må tillträde till offentlig förhandling, när rättens ordförande finner skäl därtill, vägras den som enligt vad är känt eller må antagas ej fyllt tjuguet år.

Vid förhandling inom stängda dörrar må enligt 5:3 RB efter medgivande av rättens ordförande tjänsteman vid domstolen så ock den som för sin utbildning tjänstgör vid denna vara närvarande. När särskilda skäl äro därtill, må rätten medgiva även annan att närvara vid sådan förhandling.

Enligt 5:4 RB äger rätten förordna, att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar icke får uppenbaras. I 9:6 RB stadgas att, om någon utan giltigt skäl röjer vad enligt rättens eller undersökningsledarens förordnande inte får uppenbaras, han skall straffas med dagsböter.

Enligt 24 § andra stycket KRSt skall vad i 5 kap. RB stadgas om offentlighet och ordning äga motsvarande tillämpning vid muntlig handläggning hos kammarrätten, dock att, om enskild part det begär, handläggningen skall äga rum inom stängda dörrar. Enligt 9 § tredje stycket FDL skall vad i 5 kap. RB stadgas om offentlighet och ordning äga motsvarande tillämpning vid muntlig handläggning inför försäkringsdomstolen. Domstolen må dock, om enskild part begär det, även i annat fall än som avses i 5:1 RB förordna, att handläggningen skall äga rum inom stängda dörrar. Även ovan återgivna lag den 10 juli 1947 om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar och 36 § SekrL torde äga tillämpning å förfarandet hos kammarrätten och försäkringsdomstolen.

Förhandling inför hyresnämnd skall enligt 15 § HyresnämndsK vara offentlig. Vid förhör inför länsstyrelse i nykterhetsvårdsärende skola enligt 28 § NvL förhandlingarna vara offentliga. Länsstyrelsen äger dock avvisa åhörare, som enligt vad känt är eller antagas må ej fyllt tjuguet år. När den ansökningen i ärendet avser det begär, så ock eljest, när länsstyrelsen finner omständigheterna föranleda därtill, skall handläggningen dock äga rum inom stängda dörrar, därvid länsstyrelsen likväl må medgiva hans anhöriga ävensom andra, vilkas närvaro kan förväntas bliva till nytta under förhöret, att öfvervara detsamma. Konsulent eller assistent hos länsnykterhetsnämnden eller annan, som företräder denna nämnd, så ock representant för vederbörande kommunala nykterhetsnämnd skola få tillfälle att närvara vid förhöret. Vid förhör enligt UtL skola förhandlingarna jämlikt 42 § tredje stycket nämnda lag vara offentliga, om utlänningen begär det och förhörsmyndigheten icke finner omständigheterna föranleda till annat. I 82 § TaxF stadgas, att vid muntlig förhandling inför prövningsnämnd, utöver nämnden och de tjänstemän, som tillhandagå denna, endast de som kallats till förhandlingen må vara närvarande, där ej den skattskyldige begär, att förhandlingen skall vara offentlig. Prövningsnämnden skall enligt 83 § TaxF, om den skattskyldige gör framställning därom, förordna att uppteckning av uppgifter som vid förhandlingen lämnas angående dennes förhållanden, icke må vara för någon tillgänglig i vidare mån än som gäller i fråga om självdeklaration.

I den mån föreskrift om offentlighet saknas, torde visserligen den me-

ningen vara förhärskande för förvaltningsförfarandets del, att någon rätt att övervara sammanträde för handläggning icke tillkommer allmänheten, men i den mån särskilda skäl icke tala mot offentlighet torde sådan i allmänhet medgivas.

De sakkunniga

Allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet tryggas i första hand genom TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet. Vidare tillgodoses detta allmänhetens intresse vad gäller de allmänna domstolarnas förhandlingar genom RB:s offentlighetsregler. Beträffande sammanträden inom förvaltningen för muntlig handläggning har det allmänna intresset av insyn icke i samma mån blivit beaktat. Detta torde väsentligen bero på två omständigheter. Dels har traditionellt ej något större intresse för offentlighet gjort sig gällande vare sig från myndigheternas eller från allmänhetens sida. Dels angå de ärenden, i vilka muntlighet företrädesvis förekommer, vanligen saker av så ömtålig beskaffenhet ur personlig eller ekonomisk synpunkt att offentlig insyn framstår som olämplig. Ofta är det fråga om förhållanden som, då de behandlas i rättegång, föranleda handläggning inom stängda dörrar.

Skall nu muntlig handläggning spela en mera framträdande roll i förvaltningsförfarandet och principiellt stå till förfogande på vilket område som helst, böra emellertid andra synpunkter anläggas. Det bör icke ifrågakomma att delvis ersätta ett skriftligt förfarande, som allmänheten äger tillfälle att följa, med ett muntligt förfarande, från vilket allmänheten är utesluten; att i efterhand taga del av protokollet ger icke samma möjligheter till insyn. Får å andra sidan allmänheten tillträde till sammanträden, vinnes därmed kännedom om ärendets handläggning i vidsträcktare mån än nu kan ske med stöd av TF:s bestämmelser i ett skriftligt förfarande. Häri vilja de sakkunniga emellertid främst se en fördel. De bakom TF:s bestämmelser liggande grundtankarna förverkligas härigenom på ett effektivare sätt än som kunnat ske genom bestämmelserna i fråga.

De sakkunniga tveka sålunda icke att föreslå en allmän regel om att sammanträde för muntlig handläggning skall vara offentligt. För att denna regel skall tjäna sitt syfte, erfordras, att meddelande om sammanträdena på något sätt bringas till allmänhetens kännedom. Tillkännagivande om sammanträde kan t. ex. anslås å anslagstavla hos den myndighet, där det skall hållas. Föreskrift härom torde kunna meddelas i administrativ ordning.

Liksom enligt RB måste självfallet undantag finnas från regeln om offentlighet, så att sammanträde i vissa fall kan eller skall äga rum inom stängda dörrar.

Det synes uppenbart, att vad i 5:1 andra och fjärde styckena RB är

föreskrivet bör äga motsvarande tillämpning. Vad i 5:1 tredje stycket RB avhandlas hänför sig till förhållanden, som knappast ha motsvarighet i förvaltningsförfarandet, och synes därför ej behöva givas motsvarande tillämpning därstädes. Någon motsvarighet till stadgandet i 5:1 femte stycket RB erfordras icke, eftersom redan enligt 1 kap. 3 § specialbestämmelser alltid skola taga över lagens regler.

Utöver vad ovan sagts föreligger behov av inskränkningar i offentligheten till skydd för sekretessbelagda handlingar. Med lagen den 10 juli 1947 om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar såsom förebild synes böra gälla, att sammanträde må hållas inom stängda dörrar, när det erfordras för hemlighållande av allmän handling, som enligt vad därom stadgas icke må utlämnas till envar. Föreskrifterna i 36 § SekrL om hävande av sekretess för handlingar företedda i rättegång gälla endast för förhandling i mål vid domstol och bliva alltså icke tillämpliga å muntlig handläggning inför förvaltningsmyndighet men väl vid förvaltningsärendes handläggning hos domstol. Endast domstol måste sålunda iakttaga att, för att fortsatt sekretesskydd skall gälla, fordras icke blott att handläggningen ägt rum inom stängda dörrar utan även att särskilt förordnande om fortsatt skydd meddelats. Ifrågavarande ordning framstår visserligen som synnerligen svår att tillämpa och leder stundom till orimliga resultat. Det tillkommer emellertid icke besvärssakkunniga att framlägga några ändringsförslag på sekretesslagstiftningens område.

Man kan emellertid icke stanna vid vad nu sagts. Det får icke förbises att, såsom redan anmärkts, vid förhandling i förvaltningsförfarandet ofta kan förekomma sådant, som ur personlig eller ekonomisk synpunkt är synnerligen ömtåligt, och beträffande vilket den enskildes anspråk på diskretion ej böra lämnas obeaktade. Det är så mycket större anledning att understryka detta krav, som de sakkunniga utgått från att muntlig handläggning skall kunna bli av särskilt stor betydelse just i ärenden av sådan beskaffenhet. Då det knappast är möjligt för lagstiftaren att överblicka alla de områden, där inskränkningar i offentligheten till skydd för enskild erfordras, och giva specialregler därom, torde lagen böra upptaga en allmän regel, som gör det möjligt för myndighet att förordna om sammanträdes hållande inom stängda dörrar, där det erfordras av hänsyn till enskildas behöriga ekonomiska intresse eller privatlivets helgd (jfr TF 2:1).

Att sammanträde för muntlig handläggning hålles inom stängda dörrar innebär icke i och för sig någon inskränkning i den i 3 § stadgade parts-offentligheten. De sakkunniga hänvisa härvidlag till vad som anförts ovan (s. 318) vid behandlingen av nämnda paragraf.

Den som ej fyllt tjugooett år bör liksom i rättegång kunna vägras tillträde till sammanträdet, när detta angår spörsmål, i vilka det är olämpligt för en underårig att få inblick. Vad i 5:2 RB sägs bör därför i tillämpliga delar gälla även vid sammanträde inom förvaltningen.

Behov kan föreligga att vid sammanträde för muntlig handläggning, som

hålles inom stängda dörrar, tillåta t. ex. föredraganden i ärendet eller annan tjänsteman eller anhörig till part att närvara. Myndigheten bör därför äga tillåta såväl tjänsteman vid myndigheten som annan att närvara. Det ankommer givetvis även på myndigheten att avgöra i vad mån annan än part, som kallats att höras i ärende, äger närvara vid sammanträde inom stängda dörrar förutom vid det tillfälle, då förhör hålles med honom. I enlighet med det sagda bör 5:3 RB givas motsvarande tillämpning vid sammanträde för muntlig handläggning i förvaltningsförfarandet.

Det skydd för sådant som bör hållas hemligt, vilket åsyftas med handläggning inom stängda dörrar, kan bli illusoriskt, om det icke kompletteras med tystnadsplikt för dem som äro närvarande vid handläggningen. Förordnande om tystnadsplikt, som myndighet med stöd av 3 § första stycket må meddela, kan riktas endast mot part samt mot hans ombud eller biträde. Myndighet bör emellertid äga ålägga även andra medverkande, t. ex. sakkunniga, tystnadsplikt med avseende å vad som förekommer vid muntlig handläggning. Vad i 5:4 RB stadgas bör därför gälla även beträffande sammanträde för muntlig handläggning i förvaltningsförfarandet, som hålles inom stängda dörrar. Om straff för den som bryter mot myndighets förordnande om tystnadsplikt stadgas i 6 kap. 7 § lagförslaget.

Enligt vad ovan sagts äro åtskilliga bestämmelser i 5 kap. RB ägnade för tillämpning även vid sammanträde för muntlig handläggning i förvaltningsärende. Fråga uppkommer då om likalydande regler skola utformas eller hänvisning göras till ifrågavarande bestämmelser. Spörsmålen äro av tämligen teknisk karaktär. De sakkunniga ha därför valt den senare metoden.

I vad mån protokoll över muntlig handläggning skall hemlighållas, är att bedöma med ledning av SekrL:s föreskrifter såvitt gäller allmänheten och beträffande part därjämte jämlikt 3 § förevarande kapitel.

19 §.

Gällande rätt

I fråga om rättegång gäller, att förhandling skall föras på svenska språket. Uttryckligt stadgande härom finnes emellertid icke.

Är part, vittne eller annan, som skall höras inför rätten, ej mäktig svenska språket, må han dock använda främmande språk, om vad han därvid yttrar översattes till svenska och vad som av andra framföres på svenska översattes till det främmande språket. Det sagda framgår av 5:6 första stycket RB, varest föreskrives att, om part, vittne eller annan, som skall höras inför rätten, ej är mäktig svenska språket, tolk må anlitas att biträda rätten. I 5:6 andra stycket RB stadgas att, om vid rätten finnes allmän tolk för det språk, varom är fråga, han skall anlitas. I annat fall skall rätten förordna lämplig person att i målet biträda som tolk; rätten äger ock hos länsstyrelsen påkalla biträde för tolks erhållande. Hinder anses icke föreligga, att ledamot av rätten eller befattningshavare vid

domstolen fullgör uppdraget som tolk. Är den som skall höras döv eller stum, må enligt 5:6 tredje stycket RB ock tolk anlitas att biträda rätten. Enligt 5:6 fjärde stycket RB må ej den anlitas som tolk, vilken till saken eller till någondera parten står i sådant förhållande, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad. Den, som anställes som allmän tolk eller eljest förordnas att biträda som tolk, skall enligt 5:7 första stycket RB inför rätten avlägga ed, att han efter bästa förstånd skall fullgöra det uppdrag, som lämnats honom. Ed må utbytas mot försäkran på heder och samvete enligt vad därom är stadgat beträffande vittnesed.

Till ledamot av rätten eller befattningshavare vid domstolen, som i tjänsten fullgör uppdrag som tolk, utgår självfallet ingen ersättning. Till allmän tolk så ock till tolk för den som är döv eller stum gäldas enligt 5:8 RB ersättning av allmänna medel. Detsamma gäller i fråga om ersättning till annan tolk i brottmål, vari åklagare för talan. I övriga fall gäldas ersättning till tolk av part enligt de allmänna reglerna om rättegångskostnad.

I den mån muntlig handläggning hålles i förvaltningsförfarandet, äger denna rum på svenska språket. För part eller annan, som skall höras men som ej behärskar svenska, erfordras då tolk. Regler härom äro emellertid sällsynta. I 42 § fjärde stycket UtIL förutsattes dock, att tolk anlitas och erhåller ersättning av allmänna medel.

De sakkunniga

I det föregående (s. 229) ha besvärssakkunniga behandlat frågan om användningen av främmande språk i inlagor o. d. Här gäller det att taga ställning till hur myndigheten skall förfara, då medverkan kräves vid sammanträde för muntlig handläggning av någon som ej behärskar svenska språket. Biträde av tolk torde då oftast icke kunna avvaras. De sakkunniga föreslå därför, att myndigheten i sådant fall må anlita tolk.

Att tolk bör förordnas även då förhör skall hållas med någon, som är döv eller stum, får anses självfallet, men bör det oaktat uttryckligen stadgas.

Beträffande tolks kvalifikationer torde särskilda regler icke erfordras. En jävsregel ungefärligen motsvarande den som gäller för tolk i rättegång synes dock lämpligen böra meddelas.

Det torde kunna förutsättas, att tillgång till tolk i stor utsträckning finnes inom myndigheten, i synnerhet när fråga är om sådana språk som tyska och engelska samt, såvitt gäller myndigheter i de delar av landet, som gränsa till norra Finland, finska. Genom vederbörande länsstyrelse kan i andra fall anvisning fås på för uppdraget lämpad person.

Den, som anlitas som tolk, bör, såvida uppdraget ej fullgöres i tjänsten, äga rätt till arvode samt gottgörelse för kostnad och tidsspillan efter vad myndigheten prövar skäligt. Fullgöres uppdrag som tolk i tjänsten, ersätts

eventuella kostnader enligt vanliga tjänstemannaregler. Särskilt arvode kommer däremot då ej i fråga. Det synes naturligt att ersättning till tolk i förvaltningsärenden gäldas av statsverket och icke av part. Bestämmelsen i förevarande paragraf har utformats i överensstämmelse med vad nu sagts.

20 §.

Gällande rätt

Vittne äger enligt 36:24 RB rätt till ersättning för nödiga kostnader till resa och uppehälle samt för tidsspillan efter vad rätten prövar skäligt. Ersättning till vittne, som åberopats av enskild part, skall utgivas av parten. Har rätten självmant inkallat vittne och är saken sådan, att förlikning därom är tillåten, eller är fråga om ansvar för brott, som ej hör under allmänt åtal, skall ersättningen utgivas av parterna en för båda och båda för en. I annat fall skall ersättningen utgå av allmänna medel. Om bestämmande av ersättning, som skall utgå av allmänna medel, gäller vad därom stadgats i lag den 10 juli 1947 angående ersättning av allmänna medel till vittnen m. fl. Särskilda regler ha givits om förskott till vittne av ersättning för kostnader för resa och uppehälle. Vem som slutligen skall gälda vittneskostnaden avgöres enligt reglerna om rättegångskostnad.

Enligt 26 § KRSt skall ersättning till vittne, som kammarrätten inkallat självmant eller på framställning av myndighet, gäldas av allmänna medel. Ersättning till vittne, som åberopats av enskild part, skall däremot gäldas av parten, dock att, när särskilda skäl därtill äro, kammarrätten må förordna, att ersättningen skall gäldas av allmänna medel. I 10 § tredje stycket FDL föreskrives, att ersättning till vittne, om han höres på begäran av part, skall utgivas av parten och eljest utgå av allmänna medel. Enligt 14 § samma lag skall part själv bära sin rättegångskostnad.

I 84 § TaxF stadgas, att i fråga om ersättning till den som i annan egenkap än part eller ställföreträdare för part efter kallelse av prövningsnämnden inställt sig vid muntlig förhandling vad som finnes stadgat angående ersättning av allmänna medel till vittne skall äga motsvarande tillämpning, dock att ersättningen alltid skall stanna å statsverket. Om ersättningen beslutar prövningsnämnden. — Enligt 71 § fjärde stycket UtIK må den, som på förhørsmyndighetens kallelse inställt sig vid förhör att upplysningsvis höras i ärendet, efter förhørsmyndighetens prövning åtnjuta ersättning enligt de grunder, som stadgas angående ersättning av allmänna medel till vittnen i brottmål. — Jämlikt 30 § NvL och 77 § BvL skall i fråga om ersättning till den, som enligt förordnande av länsstyrelse inställt sig inför länsstyrelsen eller domstol för att vittna eller höras upplysningsvis, vad som finnes stadgat angående ersättning av allmänna medel till vittne äga motsvarande tillämpning; dock skall ersättningen alltid stanna å statsverket.

De sakkunniga

Sammanträde för muntlig handläggning drager som regel med sig kostnader för de medverkande. I den mån sammanträdet icke hålles i myndighetens ämbetslokaler, tillkomma vanligen kostnader även för myndigheten själv, t. ex. för resor.

Om ersättning till sakkunnig och tolk har talats i det föregående (s. 349, 372) och frågan om myndighetens och parts kostnader behandlas lämpligen i avsnittet om kostnaderna i förvaltningsförfarandet (s. 677). Här återstår att behandla spörsmålet om rätten till ersättning för annan än tolk, part eller sakkunnig, som höres vid sammanträde för muntlig handläggning.

Att sådan person liksom ett vittne i rättegång erhåller ersättning för nödiga kostnader till resa och uppehålle samt för tidsspillan torde mången gång te sig rimligt. Dock är att märka att det vad gäller kommunala nämnders verksamhet i stor utsträckning förutsattes, att envar kommunmedlem medverkar däri. Ersättning till sådan medlem för hans medverkan framstår därför åtminstone på landsbygden normalt som en främmande tanke. Ersättning ifrågakommer t. ex. i ärende enligt BvL till den som höres upplysningsvis väl vid förhör inför länsstyrelsen men icke vid förhör inför barnavårdsnämnden. I den mån särskilda skäl tala för att den hörde erhåller ersättning, såsom då inställelsen inneburit mera påtagliga uppoffringar, bör myndigheten emellertid äga tilldela den hörde ersättning för nödiga kostnader.

Ersättningen bör, vare sig den hörde kallats på begäran av enskild part eller på myndighetens eget initiativ, bestämmas av myndigheten. I och för sig vore visserligen tänkbart att låta enskild part själv överenskomma om ersättning med den som han önskade få hörd. En sådan lösning avvisades emellertid på sin tid för RB:s del, enär en ersättning bestämd genom dylik privat överenskommelse lätt skulle kunna framstå som ett vederlag till vittnet för ett för parten förmånligt vittnesmål. Samma skäl äga giltighet även för förvaltningsförfarandets vidkommande.

De sakkunniga föreslå under hänvisning till vad ovan anförts en regel av innebörd, att annan än part, sakkunnig eller tolk, som efter kallelse inställer sig vid sammanträde för muntlig handläggning eller eljest där höres av myndigheten, då särskilda skäl därtill äro, efter myndighetens beprövande må tillerkännas ersättning för nödiga kostnader till resa och uppehålle samt för tidsspillan.

Fråga om ersättning till person, som hörts vid sammanträde för muntlig handläggning, torde i allmänhet komma att avgöras vid detta. Beslut har i regel då ännu icke fattats beträffande fördelningen av kostnaderna i ärendet. Bestämmelser erfordras därför rörande vem den hörde skall vända sig till för utfående av sin ersättning. Man har här att välja mellan att låta

ersättningen utgå av allmänna medel eller att hänvisa den hörde till att kräva enskild part i ärendet.

I den mån den beslutande myndigheten inkallat den hörde på eget initiativ eller på framställning av annan myndighet, bör ersättningen naturligen utbetalas till den hörde av allmänna medel.

I andra fall än dem då en person hörts på myndighets initiativ, d. v. s. då förhöret skett på enskild parts tillskyndan, bör ersättningen normalt icke utgå av allmänna medel. Det bör i stället ankomma på den enskilda part, som påkallat förhöret, att utbetala det av myndigheten bestämda beloppet till den hörde. Någon särskild bestämmelse härom synes icke påkallad.

Då ersättning skall utbetalas av allmänna medel, bör den bestämmas enligt regler, som gälla beträffande ersättning av allmänna medel till vittnen i rättegång. De sakkunniga förutsätta, att dessa göras tillämpliga å de ersättningar, om vilka här kan bli fråga. Kostnaden för ersättningarna bör stanna å statsverket. Besvärssakkunniga föreslå därför, att sådan ersättning skall gäldas enligt vad därom är särskilt stadgat.

21 §.

Gällande rätt

Ehuru grundsatsen om bevisomedelbarhet hävdas i rättegång och bevisupptagning i princip skall äga rum vid muntlig huvudförhandling, må rätten dock enligt 35: 10 RB besluta, att bevis skall upptagas vid annan inländsk domstol. I sådant fall skall rätten hos denna domstol göra framställning därom och därvid kort redogöra för saken samt uppgiva beviset och den omständighet, som skall styrkas därmed. Vid framställningen skall rätten, om det finnes lämpligt och hinder ej möter, foga akten i målet. Domstol, som anmodats att upptaga bevis, skall enligt 35: 11 RB utsätta tid och ställe för bevisupptagningen. Vid denna äger domstolen samma befogenhet, som om rättegången fördes där. Protokollet över bevisupptagningen skall tillika med alla till domstolen översända eller eljest till ärendet hörande handlingar tillställas den rätt, där rättegången föres. Det må även erinras om att rätten enligt 40: 5 RB må uppdraga åt sakkunnig att företaga besiktning av fastighet eller föremål, som ej lämpligen kan flyttas, eller av plats. Finnes lämpligt, att parterna äro närvarande vid sådan besiktning, må rätten enligt 40: 6 RB föreskriva, att de genom den sakkunniges försorg skola kallas till förrättningen.

Inom förvaltningsförfarandet upprätthålles icke på samma sätt som i rättegång krav på bevisomedelbarhet. Det förekommer jämförelsevis ofta att den beslutande myndigheten uppdrager åt annan myndighet eller åt tjänsteman att företaga besiktning av en fastighet o. d. eller verkställa annan utredning. Särskilt vanligt är t. ex. att länsstyrelsen uppdrager åt polismyn-

dighet att verkställa förhör och liknande utredning. Det förekommer emellertid även stundom, att den beslutande myndigheten, då muntlig handläggning befinnes erforderlig, förordnar om eller hemställer om att sådan handläggning måtte hållas inför annan myndighet.

I 40 § UtIL stadgas exempelvis, att förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av Konungen, utser Konungen förhørsmyndighet. Utlänningsnämnden äger uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör.

Enligt vissa stadganden finnes möjlighet att föranstalta om vittnesförhör vid domstol i förvaltningsärende, som i övrigt handlägges av administrativ myndighet. Enligt 29 § NvL och 76 § BvL gäller sålunda att, om länsstyrelsen finner av förhållandena påkallat, att någon varder vid domstol hörd såsom vittne, eller om den som skall höras upplysningsvis är så avlägset boende, att hans hörande vid länsstyrelsen är förenat med oskäligen omgång eller kostnad, länsstyrelsen äger förordna, att förhör angående uppgivna omständigheter skall äga rum vid den underrätt, som med hänsyn till tid och plats för dess sammanträden prövas lämplig. På framställning av länsstyrelsen skall rättens ordförande enligt 29 § NvL låta till rätten inkalla dem, som skola höras, ävensom underrätta sökanden i ärendet och den, om vars intagning å vårdanstalt för alkoholmissbrukare är fråga. Även enligt åtskilliga andra författningar äger myndighet till vinnande av en tillförlitlig utredning förordna om vittnesförhör inför allmän underrätt; se t. ex. 38 § 3 mom. LänsstyrelseI, 8 § PatenIF och 43 § UtIL.

De sakkunniga

De sakkunniga ha i det föregående behandlat frågan om annan myndighets, tjänstemans eller enskild sakkunnigs anlitan för utredningsverkställande (s. 347). Ställning bör emellertid även tagas till i vad mån annan myndighet bör kunna tagas i anspråk för anordnande av muntlig handläggning.

Det bör naturligen eftersträvas, att de medverkande i ett sammanträde för muntlig handläggning icke oskäligt betungas genom detsamma. Vissa olägenheter och svårigheter för de medverkande kunna, såsom de sakkunniga i det föregående anför, övervinnas genom att sammanträdet förläggas till de medverkandes hemort eller till annan för dem lämplig plats.

Man måste emellertid räkna med att myndigheten icke alltid har möjlighet att hålla sammanträdet å för de medverkande lämplig ort. För en central myndighet med säte i Stockholm kan det t. ex. icke annat än i undantagsfall ifrågakomma att hålla sammanträde i en avlägset belägen landsdel. Även för exempelvis en länsstyrelse torde stundom ett sammanträde

utanför residensstaden kunna innebära väsentliga olägenheter ur främst arbetsorganisatorisk och ekonomisk synpunkt.

Ett specialfall står man inför, då utsaga finnes böra upptagas under ed eller försäkran. Är beslutsmyndigheten icke domstol, kan den då icke själv hålla erforderlig muntlig handläggning.

Vad ovan sagts visar, att ett effektivt genomförande av muntligheten förutsätter, att tidigare föreslagna regler kompletteras med bestämmelser, som möjliggöra för beslutsmyndighet att förordna om muntlig handläggning inför annan myndighet — förvaltningsmyndighet eller domstol. Ett villkor för att myndigheten skall äga meddela sådant förordnande bör vara, att sammanträdet ej utan väsentlig olägenhet kan hållas inför myndigheten själv. Av vad förut anförts framgår, att olägenheter för såväl beslutsmyndigheten som parter därvid skola beaktas. Besvärssakkunniga vilja emellertid framhålla, att det ur utredningssynpunkt i regel är mindre ändamålsenligt att delegera uppgiften att hålla muntlig handläggning till annan myndighet. Delegationsmöjligheten bör därför begagnas med varsamhet.

Om sammanträde skall hållas inför annan myndighet, stå olika möjligheter till buds. En central myndighet kan välja mellan å ena sidan en regional myndighet, t. ex. länsstyrelse eller lantbruksnämnd, och å andra sidan en lokal myndighet, t. ex. polismyndighet, socialnämnd eller regementschef. En regional myndighet kan vända sig till annan regional myndighet eller till en lokal myndighet, och en lokal myndighet kan kontakta annan lokal myndighet eller eventuellt en regional myndighet. Ett särskilt skäl att anlita lokal myndighet kan vara att handläggningen härigenom kommer att anförtrors tjänstemän med särskild person- och lokalkännedom. Vid valet av myndighet är vidare att beakta i AVS, instruktioner och annorstädes meddelade kompetensföreskrifter.

I de förhållandevis sällsynta fall, då enligt stadgande i specialförfattning förhör under ed eller sanningsförsäkran skall hållas, måste handläggningen emellertid förläggas till domstol, enär förvaltningsmyndighet i allmänhet enligt de sakkunnigas förslag icke kommer att äga kompetens att hålla dylika förhör. Med nuvarande organisation, enligt vilken förvaltningsdomstolarna utgöra klagoinstanter i förvaltningsärenden, kunna dessa normalt ej komma i fråga som förhørsdomstolar. Erfordras vittnesförhör i ärende, som är anhängigt hos Kungl. Maj:t i statsrådet, bör dock kunna uppdragas åt kammarrätten eller i undantagsfall regeringsrätten att hålla förhöret, därest det från allmän utredningssynpunkt ter sig ändamålsenligt att påkalla medverkan av domstolen i fråga. Normalt torde emellertid vittnesförhör böra förläggas till allmän domstol, företrädesvis en underrätt. De sakkunniga föreslå en bestämmelse om att sammanträde, där utsaga skall upptagas under ed eller försäkran, skall hållas inför domstol.

En särskild fråga är huruvida, när muntlig handläggning erfordras i be-

svärsärende men sammanträdet måste hållas hos annan myndighet än besvärsmyndigheten, uppgiften skall kunna tilläggas sådan myndighet, som tidigare beslutat i ärendet. Frågan saknar ej praktisk betydelse. I många lägen torde knappast annan myndighet stå till buds. I besvärärende, där det överklagade beslutet fattats av länsstyrelse, torde man mången gång ha svårt att finna någon annan förvaltningsmyndighet, hos vilken handläggningen skulle kunna äga rum. Vanligtvis torde icke några allvarigare betänkligheter behöva möta mot att erforderlig muntlig handläggning ombesörjes av myndighet, som tidigare beslutat rörande saken, och ej heller mot att myndigheten har samma sammansättning vid den muntliga handläggningen som vid det överklagade beslutets meddelande. Det är ur praktisk synpunkt t. o. m. en fördel att befattningshavare, som tidigare handlagt ärendet och som äro initierade i detsamma, fungera även vid den muntliga handläggningen i fråga.

I vissa fall kunna dock betänkligheter möta mot att den myndighet, vars beslut är under omprövning, anlitas i utredningsavseende utom för rutinuppgifter i samband med förberedelsen av besvärärende. Objektiviteten vid utövningen av förhandlingsledningen skulle i vissa lägen kunna komma att dragas i tvivelsmål. Föreliggande risker torde emellertid i sådana fall kunna neutraliseras genom att myndigheten vid sammanträdet fungerar i annan sammansättning än vid det överklagade beslutets meddelande. Föreligga särskilda omständigheter, som ställa objektivitetskravet i förgrunden, bör man emellertid om möjligt uppdraga åt annan myndighet än beslutsmyndigheten att ombesörja den muntliga handläggningen.

Det får förutsättas, att det är den beslutande myndigheten, som bäst känner utredningens läge och bäst kan bedöma vad som kan framkomma genom en muntlig handläggning. Skall muntlig handläggning hållas inför annan myndighet, bör det därför ankomma å den beslutande myndigheten att bestämma om handläggningens ändamål och omfattning. Myndigheten bör avgöra, huruvida endast vissa förekommande frågor skola behandlas, i vad mån riktigheten av förut lämnade uppgifter av parter och andra skola klarläggas genom förhör etc. Den beslutande myndigheten bör ock normalt äga besluta om vilka personer som skola kallas att inställa sig, i vad mån personlig inställelse skall föreskrivas och kallelsen förbindas med äventyr o. s. v. Vad myndigheten sålunda föreskrivit bör lända till efterrättelse; uteslutet bör dock ej vara att, om under sammanträdet behöf uppkommer att vidga ramen, handläggningsmyndigheten går utanför vad den beslutande myndigheten angivit.

Finner myndighet, att muntlig handläggning lämpligen bör äga rum inför annan myndighet, bör myndigheten samråda därom med sistnämnda myndighet. Samrådet torde i regel kunna ske muntligen per telefon. Är denna myndighet underordnad den beslutande myndigheten, är den givetvis skyldig efterkomma den överordnade myndighetens föreskrifter. I

andra fall har den tillfrågade myndigheten att bedöma frågan mot bakgrund av den allmänna skyldighet, som enligt RF § 47 åvilar den att räcka andra myndigheter handen, och under beaktande av sina egna arbetsuppgifter. De sakkunniga förutsätta, att myndighet icke i andra lägen än då särskilda omständigheter lägga hinder i vägen avböjer en begäran om muntlig handläggning för annan myndighets räkning.

Skall sammanträde för muntlig handläggning äga rum hos annan myndighet, bör den beslutande myndigheten i korthet redogöra för saken samt normalt ange namn och adresser å parter och övriga, som skola medverka vid sammanträdet. Vidare bör uppgivas vad som därvid önskas utrett och, om vissa medverkande skola höras endast om särskilda frågor, vad förhören skola gälla. Vid redogörelsen böra erforderliga handlingar fogas. I regel torde det vara lämpligt att bifoga hela akten i målet.

Tid och plats för sammanträde för muntlig handläggning bör naturligen bestämmas av den myndighet, som skall hålla handläggningen.

22 §.

Gällande rätt

För skärskådan av fastighet eller av föremål, som ej lämpligen kan flyttas till rätten, eller av plats, där viss händelse timat, må rätten enligt 39:1 RB hålla syn å stället. Vid sådan syn må yrkeshemlighet ej röjas, med mindre synnerlig anledning förekommer därtill. Vid syn må, ehuru den äger rum utom huvudförhandling, även annat bevis upptagas, om det finnes erforderligt för att syftet med synen skall vinnas. Processlagberedningen anförde (SOU 1938:44 s. 418), att det torde ligga i sakens natur, att rätten, då syn utsatts, kan använda erforderliga medel för att bereda sig tillträde till den plats, där förrättningen skall äga rum.

Kostnad för syn skall enligt 39:4 RB, om saken är sådan, att förlikning därom är tillåten, eller fråga är om ansvar för brott, som ej hör under allmänt åtal, utgivas av parterna en för båda och båda för en eller, om synens hållande påkallats blott av ena parten, av den parten ensam. I annat fall skall kostnaden utgå av allmänna medel.

Regler om syn återfinnas även i förvaltningsrättsliga författningar. Syn förekommer dels såsom ett bland flera utredningsmedel i ett förvaltningsärende, t. ex. i ett taxeringsärende eller ett barnavårdsärende, dels ock såsom ett mer eller mindre självständigt ärende. Det sistnämnda slaget av syn är vanligast.

Såsom exempel å syneförrättning, i vilken själva synen utgör huvudmomentet, må nämnas förrättning för gränsbestämning enligt 7 kap. JDL, undersökning av skogsmark enligt 19 § SkogsvL, besiktning av bostäder m. m. enligt 76 § HälsovårdsSt, besiktning av byggnadsföretag enligt 64 §

1 mom. BySt, besiktning å brukningsdel enligt 4 § lagen den 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk och motorfordonsbesiktning enligt 14 § VägtrF. Exempel å en mera formlös inspektion utgör 55 § KF den 10 juni 1949 om explosiva varor, varest stadgas att, när helst det av tillsynsmyndigheten påfordras, myndigheten äger vinna tillträde till lokal, där explosiv vara tillverkas, förvaras eller hålles till salu, samt till ställe, där sådan vara förbrukas. Ett liknande stadgande återfinns i 50 § ArbetarskyddsL.

Utmärkande för sådana besiktningar och inspektioner varom senast talats är att de utgöra fristående ärenden, som ofta icke utmynna i annat än ett konstaterande, att allt är i föreskriven ordning.

Samma slags syn kan emellertid även förekomma under utredningen av ett ärende, t. ex. i ett byggnads- eller hälsovårdsärende, som komplettering av det skriftliga utredningsmaterialet.

Föreskrifterna i 39: 1 RB om syn gälla enligt 22 § KRSt och 10 § FDL i tillämpliga delar för förfarandet i kammarrätten och försäkringsdomstolen. I vad mån myndighet utan författningsstöd äger anordna syn under utredningen av ett ärende är ej fullt klart. I många fall ter sig en dylik befogenhet dock naturlig. Utan direkt stöd i författning förekommer det ock t. ex. att i taxeringsärende prövningsnämnd verkställer syn å byggnad för att bedöma skäligheten av framställda yrkanden om avdrag för kostnad för reparation.

I beskattnings- och liknande sammanhang föreligger regelmässigt möjlighet till syn å handelsböcker m. m.; se t. ex. 56 § TaxF, 78 § 1 mom. UppbF och 9 § KonsbeskF. I den mån synen icke kombineras med besiktning av varulager, lokaler e. d., blir det emellertid närmast fråga om ett särskilt slag av skriftlig utredning.

Enligt 51 § ArbetarskyddsL må den som har eller haft att utöva tillsyn å efterlevnaden av nämnda lag eller med stöd av densamma meddelad föreskrift eller anlitats såsom biträde vid tillsynsverksamhetens utövande ej röja eller obehörigen nyttja yrkeshemlighet, som därigenom blivit känd för honom, och ej heller, där det ej kan anses påkallat i tjänstens intresse, yppa arbetsförfarande eller affärsförhållande, vilket sålunda blivit honom kunnigt. Liknande föreskrifter om tystnadsplikt återfinnas i t. ex. 117 § TaxF och 49 § KonsbeskF.

De sakkunniga

Behovet av syn som utredningsmedel i ett förvaltningsärende växlar alltefter ärendenas beskaffenhet. Det kan antagas, att inom åtskilliga förvaltningsgrenar något behov av syn sällan eller aldrig gör sig gällande. Det oaktat torde syn med hänsyn till sitt stora värde som utredningsmedel i princip böra stå till buds för förvaltningsmyndigheterna över lag.

Tillämpningsområdet för syn bestämmes lämpligen genom en precise-

ring av de ändamål, för vilka utredning genom syn må äga rum. Syn bör kunna hållas för besiktning av platser och av föremål, som ej lämpligen kunna flyttas till myndigheten. Det bör anmärkas, att den skillnaden framträder vid jämförelse mellan syn i förvaltningsförfarandet och syn i rättgång, att behov av syn å plats gör sig gällande icke blott beträffande plats, där viss händelse timat, utan även och kanske framför allt i fråga om platser och områden, beträffande vilka åtgärder ifrågasättas. Sistnämnda förhållande framträder t. ex. i byggnads- och hälsovårdsärenden, i planärenden av olika slag samt i naturskyddsärenden och liknande ärenden. De sakkunniga föreslå därför att det — med viss avvikelse från vad som anges i 39:1 RB — stadgas, att syn å stället må hållas för besiktning av fastighet eller område eller av föremål, som ej lämpligen kan flyttas till myndigheten.

Såsom ytterligare förutsättning för hållande av syn bör liksom för anordnande av muntlig handläggning gälla, att sådan åtgärd finnes vara av vikt för utredningen i ärendet. I fråga om kallelse till syn, om ordning och offentlighet vid syn samt om ersättning till medverkande och om övriga kostnader synes ock lämpligen böra gälla detsamma som föreslagits i fråga om sammanträde för muntlig handläggning. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas, att vad i 14—21 §§ är föreskrivet om sammanträde för muntlig handläggning skall äga motsvarande tillämpning å syn.

I fråga om sammanträde för muntlig handläggning märkes vidare föreskriften i 2 kap. 14 § lagförslaget att protokoll skall föras hos myndighet, när sådant sammanträde hålles. I samma lagrum anges emellertid även, att protokoll skall föras jämväl i övrigt då myndigheten finner protokoll erforderligt. Vid syn torde ofta protokoll ej kunna undvaras, då parter, sakkunniga eller andra utomstående deltaga och avgiva utsagor, vilka böra dokumenteras. I vissa fall skulle myndigheten dock kunna låta sig nöja med anteckningar i annan form än protokollsform. Obligatorisk protokollering vid syn föreslås det oaktat.

Av vad ovan anförts om synens ställning som utredningsmedel i ett anhängigt ärende följer att bestämmelserna icke avses bli tillämpliga å inspektioner, kontrollbesök m. m., vilka med stöd av stadganden i specialförfattningar äga rum som led i en övervakande verksamhet och vilka ha karaktär av självständiga förvaltningsärenden. Å dylika syneärenden bli va däremot lagförslagets allmänna handläggningsregler tillämpliga. Skulle en inspektion eller ett kontrollbesök ingå som led vid utredningen i ett anhängigt ärende, bli va lagförslagets stadganden om syn däremot tillämpliga.

Skall syn hållas å ställe, som utgör allmän plats, möta icke några särskilda problem när det gäller för myndigheten att få tillträde till platsen i fråga. Med avseende å syn å ställe, som är beläget inom enskilt område, eller å föremål, som befinner sig i någons hemvist eller eljest inom enskilt om-

råde, uppkommer fråga, huruvida myndigheten äger rätt till tillträde för synens hållande. Det kan icke såsom beträffande allmän domstol anses ligga i sakens natur att myndigheten äger använda erforderliga medel för att bereda sig sådant tillträde. Tvångsmedel ha i förevarande kapitel icke föreslagits i fråga om någon av de utredningsbefogenheter, som tillagts myndighet. Anledning saknas att intaga annan ståndpunkt beträffande syn. Gent emot part kan myndighet med stöd av 6 § andra stycket meddela föreläggande för honom att lämna tillträde vid äventyr att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick, därest föreläggandet ej efterkommes. I förhållande till annan enskild har myndigheten att söka träffa överenskommelse i godo.

Särskilda överväganden erfordras rörande skydd för yrkeshemlighet. Föreligger risk att yrkeshemlighet röjes vid en syn, kan part eller annan, hos vilken sådan syn ifrågasättes, skydda yrkeshemligheten genom att motsätta sig synens hållande. Den lösningen är emellertid även tänkbar att den, hos vilken syn ifrågasättes, medgiver, att synen hålles men blott på villkor, att garantier givas för att vad som framkommer vid synen i fråga om en yrkeshemlighet icke föres vidare från den krets, som är närvarande vid synen. Ser man till myndighets möjlighet att meddela sådana garantier, märkes att myndigheten jämlikt 18 § andra stycket förevarande kapitel jämfört med 5:1 andra stycket RB äger förordna, att syn skall vara icke offentlig. Av sådant förordnande följer tystnadsplikt för de tjänstemän, som å tjänstens vägnar äro närvarande vid synen. Myndigheten äger vidare jämlikt 18 § andra stycket förevarande kapitel jämfört med 5:4 RB ålägga övriga vid den icke offentliga synen närvarande tystnadsplikt. Protokoll eller anteckningar, som upprättas över synen, kunna däremot icke sekretessbeläggas, med mindre sådan åtgärd kan grundas å särskild föreskrift i SekrL. I den mån SekrL ej tillhandahåller tillämpliga föreskrifter om sekretessbeläggning, då sådan är påkallad för skyddande av en yrkeshemlighet, som röjes vid syn, torde komplettering av SekrL böra företagas.

I fråga om myndighets sammansättning vid syn må hänvisas till vad ovan (s. 358) anförts om myndighets sammansättning vid sammanträde för muntlig handläggning. Det bör tilläggas, att samma resultat som vid syn ej sällan kan vinnas genom sakkunnigbesiktning.

23 §.

Gällande rätt

Det anses höra till god ordning i förvaltningen att uppgift, som annorledes än skriftligen tillföres ett förvaltningsärende under skriftlig utredning, nedtecknas av den tjänsteman, som mottagit uppgiften och bestyrkes med hans signatur. I 14 § KonsbeskF har uttryckligen föreskrivits, att uppgift, som annorledes än skriftligen tillföres ett beskattningsärende, skall upp-

tecknas. Det må även erinras om att justitieombudsmannen i ett uttalande år 1947 (FLU 1948: 1 s. 6) underströk betydelsen av att muntligt material i skriftligt handlagda ärenden upptecknas.

Forvaltningskomiteen har i 23 § andra stycket av sitt tidigare nämnda förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningsaker intagit en bestämmelse av följande lydelse:

I den utstreckning upplysningar som gis ved muntlige konferanser eller telefonsamtaler har betydning for sakens avgjørelse, skal de av tjenestemannen så vidt mulig settes opp i et notat. Notatet skal følge saksdokumentene.

De sakkunniga

Vid skriftlig handläggning tillföres utredningsmaterialet ärendet företrädesvis på skriftlig väg. Ej sällan kompletteras dock det skriftliga materialet med muntliga uppgifter, som erhållas under hand från tjänstemän, myndigheter, sakkunniga och andra utomstående. Den skriftliga handläggningen avses även kunna kompletteras med ett sammanträde för muntlig handläggning. Härvid erhålles ytterligare muntligt utredningsmaterial.

Därest material annorledes än genom viss part tillföres ett ärende under utredningen och materialet kan vara av betydelse för ärendets avgörande, åligger det enligt 5 § i princip myndigheten att giva parten det till känna. Såsom anförts vid behandlingen av 5 § förutsätter stadgandet för sin tillämpning att muntligt material dokumenteras. Dokumentation av muntligt material erfordras även för att materialet skall kunna stå till förfogande i tillförlitligt skick i det skede då ärendet avgöres, och vara tillgängligt för besvärsmyndighet, om beslutet överklagas, eller eljest då anledning förekommer att saken ånyo skärskådas.

Enligt 2 kap. 14 § lagförslaget skall protokoll föras i ärende, när sammanträde för muntlig handläggning hålles. Några föreskrifter om protokolls innehåll ha dock icke intagits i nämnda stadgande. I den mån sådana föreskrifter erfordras med avseende å återgivandet av utredningsmaterial, synas de ha sin naturliga plats i förevarande kapitel.

De muntliga uppgifter av betydelse för ärendes avgörande, som tillföras ett ärende vid sammanträde för muntlig handläggning, böra dokumenteras. Det sker lämpligast genom anteckningar i det protokoll, som skall föras. Ut-sagor böra därvid kunna upptecknas för sig i bilagor till protokollet. Liksom enligt 6: 6 RB bör utsaga antecknas allenast i den omfattning den kan antagas vara av betydelse i ärendet. Vid syn bör i protokollet därjämte antecknas vad myndigheten förklarar sig iakttaga. Även uppgifter, som lämnas i parts sakframställning och som ej redan framlagts i en inlaga, böra i princip antecknas i protokollet. Nya yrkanden, invändningar, medgivanden, vitsordanden och bestridanden, som framföras muntligen, böra även note-

ras. Däremot torde parts utveckling av talan mera sällan innehålla uppgifter av beskaffenhet att böra antecknas i protokollet.

Muntliga uppgifter, som tillföras ett ärende i annan ordning än vid sammanträde, böra i den mån de kunna vara av betydelse för ärendets avgörande likaså dokumenteras. Dokumentation kan i dessa fall lämpligen ske genom anteckningar å handlingar i akten eller å särskilda handlingar. Orda-grant återgivande kan ej begäras. I regel torde man få lov att nöja sig med ett kort sammandrag av uppgifterna. Anteckningarna böra verkställas på sådant sätt att de bevaras för framtiden, d. v. s. med bläck eller annan beständig skrift. De böra innehålla fullständig uppgift om källan samt vara daterade och signerade av vederbörande tjänsteman.

De sakkunniga vilja i förevarande sammanhang erinra om vad de anför-t vid behandlingen av 2 kap. 13 § lagförslaget om skydd för förtroliga upplysningar, som lämnas under slutan överläggning till beslut. I förevarande sammanhang är visserligen endast fråga om muntliga uppgifter, som tillföras ett ärende under utredningen. Gränsen mellan utredning och överläggning till beslut är emellertid mången gång flytande i förvaltningsförfarandet. De sakkunniga anse sig därför böra framhålla att, i den mån muntliga uppgifter lämnas i förtroende under slutan överläggning till beslut eller därmed jämförbara förhållanden, anteckningsskyldighet ej bör gälla. Visst utrymme torde även böra finnas för utbyte av förtroliga meddelanden mellan tjänstemän t. ex. i tjänstetillsättningsärenden utan dokumentationsskyldighet. De sakkunniga vilja härvidlag erinra om ett uttalande av justitiekanslern återgivet i KPr 1948: 230 s. 128. I detta framhålles, att en myndighets avgöranden ej sällan föregås av ingående överläggningar med olika personer; upplysningar kunna införskaffas muntligen, råd inhämtas m. m. Det påpekas, att några föreskrifter icke finnas om att sålunda åvägabragt material skall dokumenteras, och uttalas, att sådana föreskrifter ej heller torde lämpligen böra meddelas för att icke förfarandet ännu mer än vad redan är fallet skall tyngas. Då muntligt samråd äger rum med tjänsteman hos annan myndighet bör dock enligt besvärssakkunnigas mening en dokumentationsskyldighet iakttagas åtminstone i så måtto att anteckning göres om att samrådet ägt rum.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslå besvärssakkunniga ett stadgande av innehåll att anteckning skall göras om uppgift av betydelse för ärendes avgörande, som under utredningen tillföres ärendet annorledes än skriftligen.

24 §.

De sakkunniga

Utredningen av de ärenden, som avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet eller i kommandoväg, ombesörjes av statsdepartementen. Det bör såsom anförts

vid behandlingen av 1 kap. 2 § sörjas för att reglerna i förevarande kapitel om utredningen bliva tillämpliga även å sådan utredning. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att vad i 1—23 §§ föreskrivits om myndigheten i regeringsärende skall äga avseende å vederbörande statsdepartement.

9 KAP.

Om särskilda utredningsmedel hos domstol

1 §.

Gällande rätt

Enligt 36 kap. RB är envar medborgare i princip skyldig att i mål hos domstol efter kallelse inställa sig hos domstolen, avlägga vittnesed och avgiva vittnesberättelse rörande allt, som kan tjäna till upplysning i målet. Eftersom rättegång är muntlig, saknas i RB bestämmelser om skyldighet för tredjeman att skriftligen yttra sig eller lämna upplysningar i rättegångsmål.

Särskilda bestämmelser om vittnesplikt eller annan skyldighet för tredjeman att medverka vid utredningen i ärende, som hos domstol handlägges enligt ÄrendesL, ha icke meddelats i denna lag. I 11 § ÄrendesL finnes emellertid en generalklausul, som utsäger, att i allt, varom ej i lagen är särskilt föreskrivet, angående behandlingen av ärende skall lända till efterrättelse vad om tvistemål är stadgat, i den mån det är tillämpligt. På grundval härav torde vittnesplikt gälla i domstolsärenden i samma mån som i rättegångsmål.

Förvaltningsdomstolarna verka huvudsakligen som besvärsorgan. Då i det följande talas om utredningsmedel hos dessa domstolar avses därför medel, som stå till förfogande i besvärsärenden. I fråga om regeringsrättens befogenheter att vid utredningen av ett ärende påkalla medverkan från annan än part saknas bestämmelser. RB:s regler om processen i högsta domstolen anses emellertid skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar. Från praxis kan antecknas, att regeringsrätten vid muntlig förhandling i ett ärende angående nykterhetsvård — RÅ 1961 S 191 — hört en person såsom vittne, därvid bl. a. stadgandena i 36 kap. RB om vittnesed, vittneskallelse och påföljd vid vittnes utevaro tillämpats. Enligt 13 § 1 mom. NvL äger nykterhetsnämnd rätt att höra person, som förväntas kunna meddela upplysning i något till nämnden hörande ärende. Av rättsfallet kan åtminstone dragas den slutsatsen att regeringsrätten ansett den, som är uppgiftsskyldig i lägre instans, vittnespliktig i regeringsrätten. Däremot kan någon säker slutsats icke dragas rörande regeringsrättens befogenhet att med tillämpning av reglerna om vittnesplikt i 36 kap. RB påfordra medverkan såsom vittne av annan än

sådan person, som är skyldig att medverka vid utredningen i lägre instans. Bestämmelser om skriftlig medverkan från tredjeman saknas i RB. Regeringsrätten torde dock äga påfordra sådan medverkan i samma mån som myndighet, vilken tidigare beslutat i saken.

För kammarrättens del har i 22 § KRSt angivits bl. a., att vad i 36 kap. RB är stadgat skall lända till efterrättelse, där icke avvikande bestämmelser blivit meddelade i stadgan eller annorstädes. I 24 § tredje stycket KRSt föreskrives, att i beskattningsmål ingen må mot sin vilja höras om annat än det, varom han enligt vad särskilt är stadgat är uppgiftsskyldig. I fråga om kammarrättens möjligheter att påkalla skriftlig medverkan från utomstående torde gälla detsamma som ovan sagts beträffande regeringsrätten.

Med avseende å försäkringsdomstolen har i 10 § FDL bl. a. 36 kap. 1—18 §§, 20—23 §§, 24 § första och tredje styckena och 25 § första och tredje styckena RB förklarats skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar, om ej annat är föreskrivet. Beträffande försäkringsdomstolens befogenhet att påkalla skriftlig medverkan från tredje man torde gälla detsamma som ovan sagts om regeringsrätten.

För övriga hithörande myndigheter, såsom hyresrådet och försäkringsrådet, saknas generella bestämmelser om rätt att höra tredjeman såsom vittne och om sådan persons skyldighet att medverka över huvud taget. Bestämmelser i olika specialförfattningar om uppgiftsskyldighet m. m. bliva i stället normerande härvidlag.

De sakkunniga

Rätt för det beslutande organet att vid ett ärendes utredning kräva medverkan av envar, som är insatt i saken, är ej sällan av avgörande betydelse för utredningens resultat. Om hänsyn endast skulle tagas till behovet av fullgott utredningsmaterial borde sådan rätt därför tillkomma varje myndighet. En skyldighet för tredjeman att medverka vid ett ärendes utredning innebär emellertid en så betydande belastning för honom att den ej bör införas, med mindre det med hänsyn till sakens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt framstår som särskilt angeläget att tillgång erhålles till sådan medverkan.

Twiste- och brottmål ha ansetts vara av sådan beskaffenhet och betydelse att det framstått som försvarligt att där införa en allmän skyldighet för tredjeman att medverka vid utredningen och upplysa om allt han vet av betydelse för sakens bedömning. Reglerna i 36 kap. RB om vittne bygga på tanken att medverkan i rättegångsmål skall kunna påkallas av envar. Eftersom i rättegång utredningen är helt muntlig, har medborgarnas skyldighet att medverka emellertid begränsats till en plikt att inställa sig hos domstolen och avlägga vittnesmål.

Bland förvaltningsärendena finnas otvivelaktigt ärenden, vilka äro av

den karaktär och betydelse att det ter sig väl motiverat att ålägga skyldighet för tredjeman att medverka vid utredningen i dem. Åtskilliga specialförfattningar upptaga ock föreskrifter om sådan skyldighet. För det stora flertalet förvaltningsärenden föreligga emellertid knappast tillräckligt välgående skäl att ålägga utomstående skyldighet att medverka vid utredningen. Såsom anförts vid behandlingen av 8 kap. (s. 293) föreslås därför icke heller i nämnda kapitel några allmänna regler om sådan skyldighet.

Då det gäller förvaltningsärenden, vilka redan i första instans falla under domstols jurisdiktion, rör man sig emellertid med en mycket begränsad grupp av ärenden. För närvarande är det i stort sett endast i ÄrendesL angivna ärenden, vilka handläggas av domstol i första instans. Andra grupper kunna emellertid tillkomma i samband med inrättande av nya förvaltningsdomstolar eller organisatoriska reformer av annat slag. I den mån det uppdrages åt domstol att döma i förvaltningsärende i första instans, synes man kunna utgå från att fråga blir om ärenden, beträffande vilka det framstår som särskilt angeläget bl. a. att utredningen blir av kvalificerad karaktär. En rätt att påkalla medverkan av tredjeman, som kan antagas äga kännedom om något av betydelse för utredningen, kan då ej undvaras. Såsom huvudregel bör följaktligen gälla, att sådan tredjeman skall vara skyldig att medverka vid utredningen av förvaltningsärende, vilket i första instans faller under domstols jurisdiktion.

I och för sig vore det givetvis tänkbart att låta det bliva en uppgift för speciallagstiftning att mera i detalj angiva, om och i vad mån tredjeman skall vara skyldig att medverka vid utredningen i ärende hos domstol. Det synes emellertid vara att föredraga, att frågan om tredjemans skyldighet att medverka primärt och mera allmängiltigt regleras i lagen om förvaltningsförfarandet. Härigenom vinnes, att ramen för ett domstolsförfarande står redo, för den händelse lagstiftaren vill uppdraga åt domstol att såsom första instans handlägga vissa förvaltningsärenden. Specialregler om utredningsbefogenheter bliva då erforderliga allenast i den mån de grundläggande bestämmelserna behöva kompletteras eller jämkas i något avseende.

I rättegång är tredjeman förpliktad endast till muntlig medverkan. I ett förfarande sådant som förvaltningsförfarandet, vilket avses normalt vara skriftligt, föreligger emellertid även och framför allt behov av skriftlig medverkan från tredjeman. En skyldighet till sådan medverkan är regelmässigt mindre betungande än en skyldighet att lämna muntlig medverkan. De skäl, som anförts för införande av den senare skyldigheten, utgöra därför ett än starkare stöd för ett stadgande om skyldighet för tredjeman att medverka skriftligen.

Den utredningsbefogenhet, som nu skildrats, ter sig visserligen mycket långtgående. Genom att den förbehålles domstol och kommer att handhas av befattningshavare med domaransvar, erhållas emellertid betryggande garantier för att den icke kommer att tagas i anspråk i onödan och för att den i övrigt kommer att handhavas med omdöme och sakkunskap.

Under hänvisning till det anförda föreslå de sakkunniga att det stadgas att, om i ärende hos domstol annan enskild än part äger kännedom om omständighet av betydelse för dettas avgörande, han är skyldig att i sådant avseende skriftligen eller muntligen medverka vid utredningen.

Den närmare innebörden av utomståendes ifrågavarande skyldigheter framgår av följande paragrafer.

I vad mån en person med särskild fackkunskap rörande fråga av betydelse för ärendes avgörande skall tagas i anspråk jämlikt nu föreslagen bestämmelse eller såsom sakkunnig jämlikt 8 kap. 13 § samt 6 § förevarande kapitel kan ibland vara tveksamt. De sakkunniga hänvisa härvidlag till vad härom anföres i det följande (s. 397).

Nu föreslagen bestämmelse är ej avsedd att tillämpas då annan myndighet medverkar vid utredningen i ärende, som är anhängiggjort hos en domstol. Beträffande sådan typ av medverkan böra allmänna regler om samverkan mellan myndigheter lända till efterrättelse.

2 §.

Gällande rätt

Redogörelse för innehållet i 36: 5 och 6 RB rörande inskränkningar i vittnesplikten har lämnats ovan i samband med behandlingen av 8 kap. 8 och 10 §§, enär de äga motsvarande tillämpning i fråga om förhör med part. I 36: 3 RB stadgas emellertid den ytterligare inskränkningen i vittnesplikten, att den ej är skyldig att avlägga vittnesmål som med part är eller varit gift eller är trolovad eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i det svågerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon, eller som på grund av adoption står i motsvarande förhållande till part. Den som till parts ställföreträdare står i sådant förhållande, som nu sagts, äger däremot enligt samma lagrum ej på grund därav undandra sig att vittna.

De sakkunniga

Skriftlig upplysning från tredjeman, som enligt 1 § är skyldig att medverka vid utredningen, torde ofta kunna inhämtas genom formlös skriftlig förfrågan. Ej sällan kan det vidare vara praktiskt att införskaffa erforderliga upplysningar per telefon. Erhålles ej svar på en formlös förfrågan eller framstår det på förhand som sannolikt, att vederbörande är obenägen att svara, bör domstolen äga aktualisera vederbörandes plikt att medverka genom att meddela ett formligt föreläggande för honom att lämna de upplysningar, som önskas. Domstolen bör även eljest, då det provas lämpligt, äga meddela föreläggande för tredjeman att skriftligen medverka. De sakkunniga föreslå i första stycket ett stadgande av innehåll att, om någon enligt 1 § är skyldig att skriftligen medverka vid utredningen, domstolen må förelägga honom att

inom utsatt tid fullgöra vad honom åligger. I 9 § föreslås, att sådant föreläggande skall kunna förstärkas med vite.

I 8 kap. 8 och 10 §§ ha bestämmelser föreslagits om inskränkningar i parts skyldighet att skriftligen medverka vid utredningen. Dessa inskränkningar motsvara dem, som stadgats i 36: 5 och 6 RB beträffande vittne, och böra självfallet gälla även med avseende å skyldighet för tredjeman att skriftligen medverka vid utredningen. De sakkunniga föreslå därför, att vad i 8 kap. 8 och 10 §§ stadgas om inskränkning i parts skyldighet att medverka vid utredningen skall äga motsvarande tillämpning i fråga om sådant föreläggande som avhandlas i första stycket.

Utöver vad nu berörts bör emellertid samma inskränkning i skyldigheten att medverka gälla som den, vilken stadgats i 36: 3 RB för vittne. De sakkunniga föreslå därför, att det jämväl anges, att vad i 36: 3 RB är föreskrivet om undantag från vittnesplikt för anhörig till part skall äga motsvarande tillämpning i fråga om domstols befogenhet att meddela sådant föreläggande varom nu är fråga.

3 §.

Gällande rätt

Förhör med vittne skall enligt 36: 11 och 12 RB äga rum under ed eller försäkran. Ed eller försäkran må dock enligt 36: 13 RB ej avläggas av den som är under femton år eller av den som på grund av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten finnes sakna erforderlig insikt om betydelsen av ed eller försäkran. Ej heller må i brottmål ed eller försäkran avläggas av någon den tilltalade närstående, som avses i 36: 3 RB.

I 36: 1—6 RB stadgas om vittnesplikt och vittnesbehörighet, i 36: 7 och 8 RB om vittneskallelse, i 36: 9—18 RB om vittnesförhör vid huvudförhandling, i 36: 19 RB om vittnesförhör utom huvudförhandling, i 36: 20—22 RB om påföljder och tvångsmedel vid försumlighet eller tredska från vittnes sida, i 36: 23 RB om skyldighet för vittne att ersätta rättegångskostnad, som han genom försumlighet vållat part, i 36: 24 RB om vittnesersättning och i 36: 25 RB om förskott å sådan ersättning.

Frågan om inskränkningar i vittnesplikten hos kammarrätten har behandlats ovan (s. 387). Där ha även de bestämmelser återgivits, som göra reglerna i 36 kap. RB tillämpliga hos allmän domstol i ärende enligt ÄrendesL samt i kammarrätten och försäkringsdomstolen i de ärenden, som där förekomma.

För kammarrättens del märkes, att i fråga om vittne enligt 24 § femte stycket KRSt beträffande kallelse samt straff och vite vid utevaro skall gälla vad i 36 kap. RB är i nämnda avseenden föreskrivet. Följden härav blir att kammarrätten ej äger tillämpa stadgandet i 36: 20 RB om hämtning av vitt-

ne, som uteblivit. Vidare är att uppmärksamma, att ett specialstadgande i 26 § KRSt om vittnesersättnings gäldande träder i stället för motsvarande bestämmelser i 36:24 RB. I 10 § tredje stycket FDL har på samma sätt en specialregel om vittnesersättning hos försäkringsdomstolen meddelats. I anledning härav ha i 10 § andra stycket FDL ej 36:24 andra stycket och 36:25 andra stycket RB medtagits bland de bestämmelser i 36 kap. RB, som skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar hos försäkringsdomstolen.

Beträffande försäkringsdomstolen märkes även, att stadgandet i 36:19 RB om vittnesförhör utom huvudförhandling uteslutits från nyssnämnda uppräknings i 10 § andra stycket FDL.

De sakkunniga

Muntlig medverkan av vittnespliktig person sker hos allmän domstol utom i speciella undantagsfall i form av avgivande av vittnesberättelse inför domstolen under ed eller försäkran. Denna ordning bygger på en gammal tradition. Genom eden respektive försäkran och de rättsverkningar, som knutits därtill, erhålla utsagorna en högre grad av tillförlitlighet. I den mån skyldighet att medverka muntligen vid utredningen nu införes även i förvaltningsärenden hos domstol, framstår det som naturligt att eftersträva likformighet och anknyta till den hävdvunna ordningen i rättegångsmål. Härför talar även den synpunkten att domstolsförfarandet i förvaltningsärenden ej bör vara sämre inrättat än rättegångsförfarandet. Utredningsmedlen böra vara av likvärdig kvalitet. De sakkunniga föreslå därför, att skyldigheten för tredjeman att medverka muntligen i förvaltningsärenden hos domstol får karaktär av en vittnesplikt, som ålägger vederbörande att efter kallelse inställa sig hos domstolen, avlägga ed eller försäkran samt avgiva berättelse.

Bestämmelserna om vittnesplikt, vittnesbehörighet och vittnesförhör i 36 kap. RB ha erhållit en så allmän utformning att de synas väl ägnade att tillämpas även i förvaltningsärenden hos domstol. De sakkunniga ha visserligen såsom tidigare närmare utvecklats (s. 101) i princip bestämt sig för att icke utforma stadganden i lagförslaget med hjälp av hänvisningar till motsvarande bestämmelser i RB. Vittnesbeviset utgör emellertid för förvaltningsförfarandets del ett mycket exklusivt utredningsmedel och avses skola stå till förfogande endast för domstol. Domstolarna äro väl förtrogna med RB. En hänvisning till RB skapar därför inga praktiska svårigheter vid tillämpningen utan är snarare ägnad att underlätta arbetet. Övervägande skäl tala till följd härav för att erforderliga bestämmelser om vittne i förvaltningsärenden hos domstol tillföras lagen genom en hänvisning till stadgandena i 36 kap. RB. De sakkunniga föreslå därför denna lösning.

En summarisk genomgång av bestämmelserna i 36 kap. RB giver vid handen, att 1—6 §§ om vittnesplikt och vittnesbehörighet samt 7 och 8 §§ om vittneskallelse äro så allmänt utformade att de passa även i förvaltnings-

ärenden. Detsamma gäller i fråga om 9—19 §§ om vittnesförhör. Det bör dock observeras, att regeln i 19 § om vittnesförhör utom huvudförhandling utesluts i 10 § andra stycket FDL från tillämpning i försäkringsdomstolen. Den torde sakna egentlig betydelse i förvaltningsärende men lärers å andra sidan utan olägenhet kunna innefattas i en hänvisning. Om vad besvärssakkunniga föreslå beträffande huvudförhandling i 10 § förevarande kapitel godtages, får regeln dessutom trots allt en uppgift att fylla.

Hämtning av uteblivet vittne torde böra kunna ske i samma utsträckning som i rättegång. Någon inskränkning i tillämpningen av bestämmelserna i 36: 20 RB om påföljder vid vittnes utevaro motsvarande den i 24 § femte stycket KRSt stadgade, synes därför ej böra föreskrivas. Även övriga stadganden om tvångsmedel och påföljder i 36: 21—23 RB synas med fördel kunna tillämpas även i förvaltningsärenden. Stadgandena i 36: 24 och 25 RB om vittnesersättning ha däremot såsom närmare angives i det följande delvis ett för förvaltningsärenden olämpligt innehåll. De böra därför ej tillämpas i sådana ärenden.

Under hänvisning till det anförda föreslå de sakkunniga, att beträffande muntlig medverkan vid utredningen enligt 1 § bestämmelserna i 36 kap. RB om vittne skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar, dock att om ersättning till vittne skall gälla vad i 4 och 5 §§ sägs.

4 §.

Gällande rätt

Enligt 36: 24 första stycket RB äger vittne rätt till ersättning för nödiga kostnader till resa och uppehålle samt för tidsspillan efter vad rätten prövar skäligt.

I 36: 24 andra stycket RB stadgas, att ersättning till vittne, som åberopats av enskild part, skall utgivas av parten. Har rätten självmant inkallat vittne och är saken sådan, att förlikning därom är tillåten, eller är fråga om ansvar för brott, som ej hör under allmänt åtal, skall ersättningen utgivas av parterna en för båda och båda för en. I annat fall skall ersättningen utgå av allmänna medel.

Vidare angives i 36: 24 tredje stycket RB att om bestämmande av ersättning, som skall utgå av allmänna medel, skall gälla vad därom är stadgat. Sådana stadganden, som åsyftas, finnas i lagen den 10 juli 1947 angående ersättning av allmänna medel till vittnen m. fl. I lagen angivas bl. a. de normer, efter vilka resekostnadsersättning skall bestämmas, och de belopp, med vilka ersättning för kostnad till uppehålle och för tidsspillan må utgå. Det föreskrives vidare, att beslut över vittnes yrkande om ersättning skall meddelas utan dröjsmål och att i beslutet till beloppet skall fastställas, ej blott den ersättning för kostnad till uppehålle och för tidsspillan, som tillerkän-

nes vittne, utan även den resekostnadsersättning, vartill vittnet må vara berättigat.

Det är att märka, att 36:24 andra stycket RB endast angiver vem som skall utgiva ersättning till vittnet men ej vem som slutligen skall stå för densamma. Sistnämnda spørgsmål är att bedöma enligt reglerna i 18 och 31 kap. RB om rättegångskostnad.

I ärende, som handlägges hos domstol enligt ÄrendesL, gäller 36:24 RB på grund av det allmänna stadgandet i 11 § ÄrendesL att i allt, varom ej i lagen är särskilt föreskrivet, angående behandlingen av ärende vad om tvistemål är stadgat skall lända till efterrättelse, i den mån det är tillämpligt.

Enligt 26 § KRSt skall ersättning till vittne, som kammarrätten inkallat själmant eller på framställning av myndighet, gäldas av allmänna medel, medan ersättning till vittne, som åberopats av enskild part, skall gäldas av parten. När särskilda skäl därtill äro, må kammarrätten dock förordna, att ersättningen skall gäldas av allmänna medel. Innebörden av hänvisningen i 22 § KRSt till 36 kap. RB blir med avseende å 36:24 RB mot bakgrund av nu återgivna specialstadgande, att paragrafens andra stycke uteslutes från tillämpning i kammarrätten, medan dess första och tredje stycken skola tillämpas därstädes.

I 10 § FDL har den tekniska lösningen valts att 36:24 första och tredje styckena RB förklarats skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar och kompletterats med ett specialstadgande av innebörd att ersättning till vittne, om vittnet höres på begäran av part, skall utgivas av parten men eljest utgå av allmänna medel.

Av den omständigheten att 36:24 tredje stycket RB gäller för kammarrätten och försäkringsdomstolen följer, att även lagen den 10 juli 1947 angående ersättning av allmänna medel till vittnen m. fl. blir tillämplig hos dessa domstolar. Den får antagas även lända till efterrättelse i regeringsrätten vid bestämmande av ersättning av allmänna medel till vittne, som hörts därstädes.

De sakkunniga

I 8 kap. 20 § föreslås regler om rätt till ersättning för annan än part, sakkunnig eller tolk, som efter kallelse inställer sig vid sammanträde för muntlig handläggning eller eljest där höres av myndigheten. Ersättning avses emellertid skola utgå allenast när särskilda skäl därtill äro.

Den som höres såsom vittne av domstol enligt vad i 36 kap. RB stadgas äger enligt gällande rätt utan undantag erhålla ersättning för nödiga kostnader till resa och uppehälle samt för tidsspillan. Anledning saknas att i fråga om rätten till sådan ersättning göra skillnad mellan vittnen, som höras i rättegångsmål, och vittnen, som höras i förvaltningsärenden. Samma

regler böra därför härvidlag intagas i förevarande lag som i RB. I och för sig hade det i enlighet härmed varit möjligt att i 3 § förklara 36: 24 första stycket RB tillämpligt i lika mån som bestämmelserna om vittne i 36 kap. RB i övrigt. Eftersom 36: 24 andra stycket RB som redan ovan antytts måste ersättas med andra regler, skulle emellertid överskådligheten ha blivit lidande av en sådan lösning. De sakkunniga föreslå därför i stället, att i första stycket av förevarande paragraf intages en bestämmelse av samma innehåll som 36: 24 första stycket RB.

Enligt 8 kap. 20 § lagförslaget skall ersättning till den som hörts upplysningsvis, om sådan ersättning över huvud skall utgå, gäldas av allmänna medel, om myndigheten inkallat vederbörande självmant eller på framställning av annan myndighet. Denna lösning, som tillika innebär, att ersättning till den som hörts på begäran av enskild part skall utgivas av parten, har närmare motiverats vid behandlingen av lagrummet och överensstämmer i sak med den som i gällande rätt valts för såväl processen i kammarrätten som processen i försäkringsdomstolen.

I domstolsärende av dispositiv natur åligger det emellertid, såvitt kan utläsas av ÄrendesL, parterna solidariskt att utgiva ersättning till vittne, som rätten självmant inkallat. Ärenden av samma natur som dispositiva tvistemål äro sällsynta i förvaltningsförfarandet. Det måste antagas, att domstol i de sällsynta fall, då de förekomma, endast undantagsvis har anledning taga initiativet till ett vittnes hörande. Situationen synes därför ej vara av sådan betydelse att den behöver uppmärksammas vid utformningen av en allmän bestämmelse i förevarande lag. En sådan bör därför kunna givas samma innehåll som 8 kap. 20 § lagförslaget. Att så sker är angeläget med tanke på behovet av enhetliga bestämmelser. Det må även erinras om att den, som på rättens initiativ medverkar genom att tillhandahålla en skriftlig handling, enligt 38: 7 RB erhåller sin ersättning av allmänna medel, även då fråga är om ett dispositivt tvistemål. Erfordras specialregler om skyldighet för parterna att utgiva ersättning till vittne, som domstolen självmant inkallat, få de meddelas i specialförfattning. De sakkunniga förorda därför, att skyldighet för enskild part att utgiva ersättning till vittne i förvaltningsärenden generellt inskränkes till de fall, då vittnet åberopats av parten. Under hänvisning till det sagda föreslås, att ersättning till vittne, som åberopats av enskild part, skall utgivas av parten samt att ersättningen i annat fall skall gäldas av allmänna medel.

Då det stadgas, att ersättning skall utgivas av enskild part, ligger däri icke mera än att parten i beslutet om vittnesersättningen skall åläggas utbetala beloppet i fråga. Stadgandet utsäger däremot inte, att kostnaden slutgiltigt skall bäras av parten. Huruvida så skall bliva fallet eller ej, blir att bedöma enligt de regler om kostnad, som föreslås i 19 kap.

Därest ersättning till vittne — enligt förevarande paragraf eller stadgande i 19 kap. — skall gäldas av allmänna medel, torde förutnämnda lag den

10 juli 1947 böra lända till efterrättelse. De sakkunniga föreslå, att nämnda förhållande utmärkes genom att i paragrafens tredje stycke angives, att om bestämmande av ersättning, som skall gäldas av allmänna medel, skall gälla vad därom är stadgat. Härigenom öppnas möjlighet för tillämpning av nyss-nämnda lag.

5 §.

Gällande rätt

Den som kallats till vittne äger enligt 36: 25 första stycket RB att i förskott erhålla ersättning för kostnader till resa och uppehålle. Förskott skall erläggas av den som enligt 36: 24 RB har att utgiva ersättning till vittnet. Förskottets storlek bestämmes av rätten.

Underlåter part, som är skyldig att utgiva förskott till vittne, att på begäran erlægga sådant förskott, må parten enligt 36: 25 andra stycket RB ej sedermera påkalla vittnets hörande, om uppskov med målet därigenom skulle vållas. I 36: 25 tredje stycket RB angives, att närmare bestämmelser om förskott meddelas av Konungen. Sådana bestämmelser ha upptagits i KK den 10 juli 1947 med bestämmelser angående vissa kostnader vid domstol. Med domstol avses enligt 1 § kungörelsen såväl allmän som särskild domstol.

Bestämmelserna i 36: 25 andra stycket RB ha såsom tidigare nämnts enligt 10 § FDL undantagits från tillämpning i försäkringsdomstolen.

De sakkunniga

I fråga om vittnes rätt att i förvaltningsärende erhålla förskott å ersättning avseende kostnad för resa och uppehålle bör lämpligen gälla detsamma som stadgas i 36: 25 första stycket RB.

Av samma skäl som anförts ovan beträffande 36: 24 första stycket RB bör vad i 36: 25 första stycket RB sägs komma till uttryck i ett särskilt stadgande. De sakkunniga föreslå därför i första stycket av förevarande paragraf en bestämmelse av samma innehåll som 36: 25 första stycket RB.

Vad i 36: 25 andra stycket RB sägs om påföljd för parts underlåtenhet att, då förskott skall utgivas av honom, fullgöra denna skyldighet sammanhänger med de regler om huvudförhandlings koncentration, som meddelats bl. a. i 43: 11 RB. Nämnda regler avses såsom nedan (s. 407) närmare utvecklas icke skola tillämpas vid muntlig handläggning hos domstol i förvaltningsärende utom med avseende å sådan handläggning, som får karaktär av huvudförhandling. Under sådana förhållanden föreligga knappast tillräckliga skäl att giva bestämmelserna i 36: 25 andra stycket RB generell tillämpning i förvaltningsförfarandet.

Har part underlåtit tillställa vittne förskott och uteblir vittnet, får laga

förfall anses föreligga för vittnet. Begär parten, att ärendet utsättes till nytt sammanträde för muntlig handläggning under försäkran, att han kommer att erlægga förskottet till vittnet, har domstolen att överväga, om partens begäran skall villfaras eller ej. Någon skyldighet för domstolen att tillmötesgå partens önskemål föreligger enligt lagförslaget ej i sådant fall. Finner domstolen med hänsyn till sakens beskaffenhet eller eljest angeläget att vittnet höres, bör domstolen å andra sidan ej heller vara förhindrad bifalla framställningen. Några särskilda regler härom synas emellertid ej erforderliga.

I fråga om förskott till vittne synes i övrigt KK den 10 juli 1947 med bestämmelser angående vissa kostnader vid domstol böra gälla. De sakkunniga föreslå därför, att möjlighet härför öppnas genom att i andra stycket av förevarande paragraf i likhet med vad i 36: 25 tredje stycket RB sägs anges, att närmare bestämmelser om förskott meddelas av Konungen.

6 §.

Gällande rätt

För innehållet i 40: 1—4 och 7 RB har redogjorts vid behandlingen av 8 kap. 12 och 13 §§ och för 40: 5 och 6 RB vid behandlingen av 8 kap. 21 §.

I 40: 8 RB meddelas den huvudregeln om sakkunnigs muntliga hörande att sakkunnig, som utlåtitt sig skriftligen, ock skall höras muntligen, om part yrkar det och hans hörande ej uppenbart saknar betydelse eller om rätten eljest finner det erforderligt. Den ed eller försäkran, som sakkunnig vid muntligt förhör skall avlägga, anges i 40: 9 RB. Beträffande tillvägagångssättet vid förhör med sakkunnig giver 40: 10 RB anvisningar av innehåll motsvarande vad i 36: 17 RB stadgats om vittnesförhör. I övrigt hänvisas beträffande själva förhöret i 40: 11 RB till 36: 7 första stycket, 9 § andra stycket samt 15, 18 och 19 §§. I 40: 13—16 RB meddelas bestämmelser om påföljder och tvångsmedel mot sakkunnig, som försummar vad honom åligger i samband med muntligt förhör. I 40: 12 RB stadgas att, om den som åtagit sig att vara sakkunnig utan giltig ursäkt underlåter att inom förelagd tid inkomma med skriftligt utlåtande, rätten må förelägga honom vid vite att avgiva utlåtande. Föreskrifter om ersättning till sakkunnig upptagas i 40: 17 RB. För dessa har redogörelse lämnats vid behandlingen av 8 kap. 13 §. Vidare stadgas i 40: 18 RB om förskott å ersättning till sakkunnig och i 40: 19 RB om av part anlitad sakkunnig. I 40: 20 RB anges, att regler i annan lag eller författning om sakkunnigs hörande i visst fall skola gälla framför RB:s bestämmelser.

Vid allmän domstols handläggning av ärende enligt ÄrendesL blir enligt 11 § ÄrendesL 40 kap. RB i princip tillämpligt.

Vad i 40 kap. RB stadgas skall enligt 22 § KRSt i tillämpliga delar lända till efterrättelse för kammarrätten, där icke avvikande bestämmelser blivit

meddelade i stadgan eller annorstädes. I 25 § KRSt föreskrives, att ersättning till sakkunnig, som förordnats av kammarrätten, skall gäldas av allmänna medel.

För försäkringsdomstolens del skall enligt 10 § FDL 40 kap. 1—4 §§, 5 § andra och tredje styckena, 6 och 7 §§, 9—16 §§, 17 § första stycket och 18—20 §§ RB lända till efterrättelse i tillämpliga delar. Beträffande ersättning till sakkunnig föreskrives, att i fråga om sakkunnig, som höres på begäran av part, ersättningen skall utgivas av parten, medan ersättning till annan sakkunnig skall utgå av allmänna medel.

Med avseende å de delar av 40 kap. RB, vilka icke givits tillämpning hos försäkringsdomstolen, antecknas följande. I 40: 5 första stycket RB avhandlas bevisupptagning utom huvudförhandling för vinnande av upplysning rörande omständighet, som är av betydelse för den sakkunniges uppgift. I 40: 8 RB angivas förutsättningarna för anordnande av muntligt förhör med sakkunnig; detta stadgande ersättes för försäkringsdomstolens del av en allmän bestämmelse i 9 § FDL om muntlig handläggning. Det uteslutas andra stycket i 40: 17 RB reglerar frågan vem som skall utgiva ersättning till sakkunnig. Det ersättes av förut nämnda specialregel i 10 § FDL.

De sakkunniga

För en saks riktiga bedömande kan krävas tillgång till upplysningar icke blott om händelser och liknande fakta utan även om särskilda förhållanden av skiftande slag, t. ex. om branschvanor, tekniska funktioner m. m. Sådana upplysningar kunna förmedlas av tredjeman. En person kan antingen förmedla kunskap blott om fakta eller endast om förhållanden av annan karaktär. Stundom kan en och samma person emellertid lämna upplysningar i båda avseendena. Gränsen mellan vittne och sakkunnig blir därför i viss mån flytande. I vad mån en person skall höras som sakkunnigt vittne eller som sakkunnig blir närmast en lämplighetsfråga. Icke desto mindre synes väl motiverat att behandla de sakkunniga som en självständig grupp av medverkande i förfarandet.

Reglerna om förfarandet hos domstol äro så uppbyggda att domstol med tillämpning av de allmänna bestämmelserna i 8 kap. 12 och 13 §§ äger införskaffa skriftligt utlåtande av sakkunnig. I 8 kap. 14 §, som blir tillämplig även hos domstol, förutsättes, att även annan än part, t. ex. en sakkunnig, skall kunna höras upplysningsvis vid sammanträde för muntlig handläggning. Av samma skäl som person, vilken är upplysningsskyldig enligt 1 §, då han höres muntligen hos domstol, bör höras under ed, bör sakkunnig vid muntligt förhör hos domstol höras under det särskilda straffrättsliga ansvar, som följer av en ed eller försäkran. I fråga om tillvägagångssättet vid förhör under ed eller försäkran med sakkunnig bör naturligen gälla det samma som i rättegång. I den mån den som skall höras icke dessförinnan

avgivit skriftligt utlåtande, där så skall ske, bör domstolen vidare för att på bästa sätt kunna utnyttja den sakkunnige vid det muntliga förhøret liksom i rättegång äga förelägga honom vid vite att avgiva utlåtandet.

I förvaltningsförfarandet har man emellertid att räkna med att i regel endast skriftlig medverkan av sakkunnig erfordras. Underlåter sakkunnig i sådant fall att avgiva vederbörligt utlåtande trots påminnelser, synes dock ej lämpligt att söka tvinga honom därtill. Det torde då vara till större fördel för utredningen att annan person anlitas som sakkunnig. Någon bestämmelse om vitesbefogenhet gentemot sakkunnig, som icke skall höras muntligen, föreslås därför ej.

På samma skäl som anförts i fråga om reglerna om vittnesbevisning är en hänvisning till RB:s bestämmelser lagtekniskt att föredraga beträffande regleringen av spörsmålen om muntligt förhör med sakkunnig framför särskilt utformade stadganden.

De sakkunniga föreslå i enlighet med vad ovan sagts, att det stadgas att, om sakkunnig skall höras muntligen hos domstol, bestämmelserna i 40 kap. 9—16 §§ RB skola äga motsvarande tillämpning.

Med avseende å ersättning till sakkunnig, som höres hos domstol, komma föreskrifterna i 8 kap. 13 § tredje stycket att bliva tillämpliga i lika mån som vid sakkunnigs skriftliga medverkan.

Stadgandena i 8 kap. 13 § äro så utformade att någon särskild föreskrift om »privat sakkunnig» motsvarande den i 40: 19 RB meddelade ej erfordras. Det torde även en sådan föreskrift förutan stå klart, att en av domstolen icke förordnad sakkunnig, som åberopats av part, är att behandla enligt reglerna om medverkan av annan tredjeman än sakkunnig.

7 §.

Gällande rätt

Enligt 38: 2 första stycket RB är envar, som innehar en skriftlig handling, som kan antagas äga betydelse som bevis, skyldig att förete den. För de inskränkningar, som i samma paragraf stadgats i denna editionsskyldighet, har redogjorts ovan vid behandlingen av 8 kap. 9 och 10 §§.

Är någon skyldig att förete skriftlig handling som bevis, äger rätten enligt 38: 4 RB förelägga honom att förete handlingen. Tillfälle att yttra sig skall lämnas den, som föreläggandet skulle avse, och förhör för prövning av frågan må hållas med honom enligt vad i 36 eller 37 kap. RB är stadgat så ock annan bevisning förebringas.

Föreläggande att förete skriftlig handling skall enligt 38: 5 RB innehålla uppgift om var och huru handlingen skall tillhandahållas. Den som skall förete handlingen må genom vite tillhållas att fullgöra sin skyldighet. Rätten äger ock, om det finnes lämpligare, förordna, att handlingen skall tillhandahållas genom utmätningsmannens försorg.

I 38:6 RB stadgas att, om synnerligt hinder möter mot upptagande av bevis genom skriftlig handling vid huvudförhandlingen, beviset enligt rättsens beslut må upptagas utom huvudförhandlingen. Om ersättning till den, som tillhandahåller skriftlig handling, meddelas föreskrifter i 38:7 RB. Föreskrifternas innehåll redovisas vid behandlingen av 8 § förevarande kapitel. I 38:8 RB hänvisas till specialbestämmelser om tillhandahållande av allmän handling m. m.

Det må erinras om att i 38 § SekrL meddelats särskilda bestämmelser om rätt för domstol att förordna om allmän handlings tillhandahållande.

Den som innehar ett föremål, som lämpligen kan flyttas till rätten och som kan antagas äga betydelse som bevis, är enligt 39:5 första stycket RB skyldig att tillhandahålla det för syn. Redogörelse har ovan vid behandlingen av 8 kap. 9 och 10 §§ lämnats för de begränsningar i nämnda skyldighet, som enligt samma lagrum gälla. Vad i 38:3—8 RB är stadgat skall jämlikt 39:5 andra stycket RB äga motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.

Vad gäller ärende, som hos domstol handlägges enligt ÄrendesL, blir på grund av ovan (s. 386) återgivna allmänna stadgande i 11 § ÄrendesL vad i 38 och 39 kap. RB stadgats tillämpligt.

Regler om rätt för regeringsrätten att ålägga annan än part att inkomma med skriftliga handlingar eller föremål, som kunna antagas äga betydelse som bevis, saknas. I vad mån regeringsrätten äger tillämpa vad i 38 och 39 kap. RB stadgats har ej klarlagts i praxis.

I 22 § KRSt föreskrives, att bl. a. vad i 38 och 39 kap. RB är stadgat skall lända till efterrättelse för kammarrätten, där icke avvikande bestämmelser blivit meddelade i stadgan eller annorledes. Såsom ovan nämnts gäller enligt 24 § tredje stycket KRSt den inskränkningen i utomståendes skyldighet att medverka som vittne i beskattningsmål hos kammarrätten, att han icke mot sin vilja må höras om annat än det, varom han enligt vad särskilt är stadgat är uppgiftsskyldig. Någon motsvarande inskränkning har icke föreskrivits beträffande skyldigheten jämlikt 38:2 och 39:5 RB att förete skriftliga handlingar och föremål. Det synes emellertid ligga närmast till hands att antaga, att ingen mot sin vilja må åläggas att fullgöra sådan skyldighet i vidare mån än han enligt särskilt stadgande är uppgiftsskyldig.

I 10 § FDL förklaras att, om ej annat är föreskrivet, bl. a. bestämmelserna i 38:1—5 samt 7 och 8 ävensom i 39:1 och 5 RB skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar.

De sakkunniga

Bland de olika utredningsbefogenheter, som det kan komma i fråga att ställa till domstols förfogande, utgör rätten att från vem det vara månne infordra skriftlig handling eller föremål, som kan antagas vara av betydelse för en

saks avgörande, en av de allra längst gående. Det kan för den enskilde kännas som ett mycket djupt ingrepp i hans personliga frihet och privatliv, om han tvingas utlämna en skriftlig handling eller ett föremål, som han har i sin besittning. Då ställning skall tagas till om utredningsmedlet i fråga skall ställas till domstols förfogande i förvaltningsärende, står man därför inför en svår avvägning mellan å ena sidan intresset av skydd för den enskilde medborgarens integritet och å andra sidan angelägenheten av att bästa möjliga förutsättningar skapas för en fullständig utredning. Uppenbarligen kan icke komma i fråga att införa någon ovillkorlig skyldighet för envar att lämna från sig skriftliga handlingar och föremål. Undantag från en editionsplikt måste under alla förhållanden göras för handlingar och föremål, vilka nära beröra den enskildes privatliv. Även om så sker, kan måhända synas betänkligt att enskild ålägges tåla så långtgående ingrepp i sin integritet, som kunna komma i fråga vid editionsförelägganden. Det bör emellertid hållas i minnet att domstol redan äger meddela editionsföreläggande i rättegång. Frågan har alltså redan prövats och avvägningen utfallit så att domstol tillerkänts rätt att begära utlämnande av handlingar och föremål. Främst den omständigheten att utredningsmedlet ej heller i förvaltningsärende avses skola stå till buds för annat organ än sådant som är att betrakta som domstol medför, att fog knappast finnes för avgörande betänkligheter mot att detsamma införes i förvaltningsförfarandet. Betyggande garantier erbjuda sig då för att befogenheten handhas med all den grannlagenhet och varsamhet som dess natur kräver. De sakkunniga vilja ock erinra om sin allmänna målsättning om domstols utredningsbefogenheter böra vara desamma vare sig domstolen handlägger en rättegångssak eller en förvaltningssak.

I fråga om myndighets skyldighet att utlämna handling till domstol gälla särskilda regler i SekrL. En bestämmelse om editionsplikt bör därför utformas så att den ej blir tillämplig å myndighet. Om editionsplikt för part föreskrives i 8 kap. 6 §. De sakkunniga föreslå, att det i första stycket stadgas att, om annan enskild än part innehar skriftlig handling eller föremål, som i ärende hos domstol kan antagas äga betydelse för dettas avgörande, han är skyldig att förete handlingen eller föremålet för domstolen.

Såsom förut framhållits böra till skydd för enskilds privatliv gälla vissa inskränkningar i skyldigheten att förete skriftlig handling eller föremål för domstol. Dessa inskränkningar böra lämpligen överensstämja med dem, vilka i 8 kap. 9 och 10 §§ föreslagits skola gälla med avseende å parts skyldighet att förete handlingar och föremål och vilka för övrigt motsvara dem, vilka enligt 38:2 RB äro tillämpliga i rättegång. Dock märkes att för brottmål finnes en specialregel i 38:2 första stycket RB om att vissa den misstänkte närstående icke under några förhållanden äro skyldiga att förete handling, som kan antagas äga betydelse som bevis i brottmålet. Denna specialregel saknar motsvarighet i 8 kap. 10 §, som ej utsäger mera än att skyldighet att förete handling eller föremål ej föreligger, i den mån den som

innehar handlingen eller föremålet genom dess företeende skulle röja, att han själv eller någon honom närstående förövat brottslig eller vanärande handling. Specialregeln bygger emellertid på förhållanden som äro specifika för brottmål och synes ej fordra någon allmän motsvarighet i förvaltningsförfarandet. I praktiken torde stadgandet i 8 kap. 10 § lagförslaget i tillräcklig mån tillgodose syftet bakom det i 38:2 första stycket RB angivna särskilda undantaget; andra handlingar än sådana som röja brottslig gärning äga regelmässigt icke betydelse för avgörandet av ett ärende om ansvar. En hänvisning till 8 kap. 9 och 10 §§ synes därför tillfyllest.

Finner domstol, att någon bör förete handling eller föremål, synes mest ändamålsenligt att beslutet får formen av ett föreläggande. Innan föreläggande utfärdas, bör domstolen emellertid lämpligen göra sig underrättad om att vederbörande verkligen har sådan handling eller sådant föremål i sin besittning, varom fråga är. Vidare bör om möjligt, innan föreläggande meddelas, utrönas, att sådana förhållanden icke föreligga, som befria vederbörande från skyldighet att förete handlingen eller föremålet. Ingen bör därför utan att först ha hörts meddelas ett föreläggande att förete en handling eller ett föremål. Vanligen torde det vara tillräckligt med en informell muntlig kontakt, t. ex. per telefon. Vederbörande kan också beredas tillfälle yttra sig skriftligen över ett ifrågasatt föreläggande. Därest omständigheterna det påkalla, möta ej i och för sig hinder mot att vederbörande höres av domstolen muntligen under vittnesed. Det torde emellertid kunna antagas, att behovet härav i praktiken är synnerligen obetydligt.

Under hänvisning till det anförda föreslås att det i andra stycket stadgas att, om någon är skyldig att medverka vid utredningen på sätt i första stycket sägs, domstolen efter hans hörande må förelägga honom att inom utsatt tid fullgöra vad honom åligger. Vidare föreslås, att det i tredje stycket anges, att vad i 8 kap. 9 och 10 §§ stadgas om inskränkning i parts skyldighet att medverka vid utredningen skall äga motsvarande tillämpning i fråga om föreläggande som i andra stycket sägs.

8 §.

Gällande rätt

Har någon, som ej är part, efter anmodan av part eller rätten tillhandahållit skriftlig handling, äger han enligt 38:7 RB rätt till ersättning för kostnad och besvär efter vad rätten prövar skäligt. Ersättning skall, om handlingens företeende påkallats av enskild part, utgivas av parten. I annat fall skall ersättningen utgå av allmänna medel. Vad i 38:7 RB är stadgat skall enligt 39:5 andra stycket RB äga motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.

Bestämmelserna i 38: 7 och 39: 5 RB skola jämlikt 22 § KRSt och 10 § FDL lända till efterrättelse i tillämpliga delar för kammarrätten och försäkringsdomstolen.

De sakkunniga

Den, som medverkar vid utredningen genom att förete handling eller föremål, bör på samma sätt som den, vilken inställer sig såsom vittne, äga rätt till ersättning för härav vållade kostnader, tidsspillan m. m. Sådan rätt bör tillkomma honom oavsett under vilka former hans medverkan påkallats. De sakkunniga föreslå därför, att det efter förebild av 38: 7 första stycket RB stadgas, att den som på föranledande av part eller domstolen tillhandahållit handling eller föremål äger rätt till ersättning för kostnad och besvär efter vad domstolen prövar skäligt.

I fråga om ersättningens utbetalande bör naturligen gälla detsamma som beträffande vittnesersättning. De sakkunniga föreslå därför, att ersättning, om handlingens eller föremålets företeende påkallats av enskild part, skall utgivas av parten men att den i annat fall skall gäldas av allmänna medel.

9 §.

Gällande rätt

Rätten äger enligt 9: 7 RB, om part eller annan finnes vid förhandling böra komma tillstådes eller infinna sig personligen, förelägga vite. Är särskild föreskrift om föreläggande meddelad, skall den dock gälla. Sådana särskilda föreskrifter finnas t. ex. i 42: 10 och 21 RB om föreläggande för part att infinna sig vid förberedelse och huvudförhandling i tvistemål därvid, om part skall infinna sig personligen, rätten skall förelägga vite. Uteblir i ett indispositivt tvistemål svaranden och har vite förelagts honom, äger rätten jämlikt 44: 3 RB i stället för att förelägga nytt vite förordna, att han skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till senare dag. Beträffande föreläggande för målsägande att infinna sig personligen vid huvudförhandling i brottmål stadgas likaså i 45: 15 RB, att rätten skall förelägga honom vite. Den tilltalade skall ävenledes enligt samma lagrum meddelas föreläggande att infinna sig vid huvudförhandlingen vid vite. Förekommer anledning att den tilltalade ej skulle iakttaga sådant föreläggande, må i stället förordnas, att han skall hämtas till rätten.

Enligt 38: 5 RB må den, som skall förete en handling, genom vite tillhållas att fullgöra sin skyldighet. Rätten äger ock, om det finnes lämpligare, förordna, att handlingen skall tillhandahållas genom utmätningssmannens försorg. Enligt 39: 5 RB skall 38: 5 RB äga motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.

I domstolsärende äger rätten enligt 4 § ÄrendesL vid vite förelägga sökanden eller annan att komma tillstådes eller infinna sig personligen. I fråga om tvångsmedel i övrigt kommer enligt 11 § ÄrendesL att gälla vad om tvistemål är stadgat i RB, i den mån det är tillämpligt.

Stadgandena i 38 och 39 kap. RB skola såsom tidigare nämnts enligt 22 § KRSt i tillämpliga delar lända till efterrättelse för kammarrätten, där icke avvikande bestämmelser meddelats i stadgan eller annorstädes. Någon avvikande bestämmelse beträffande nu ifrågavarande spörsmål finnes emellertid ej i KRSt. Vidare må nämnas, att i 24 § fjärde stycket KRSt föreskrives, att för parts utevaro icke må utsättas annan påföljd än att målet kan komma att avgöras i befintligt skick, om kallelse till sammanträde för muntlig handläggning ej efterkommes.

Ovan återgivna bestämmelser i 38:5 och 39:5 RB höra till dem som enligt 10 § FDL i tillämpliga delar skola lända till efterrättelse för försäkringsdomstolen. I 9 § FDL föreskrives vidare beträffande kallelse å part till muntlig handläggning, att parten må föreläggas att inställa sig personligen vid äventyr att utevaro ej utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande.

De sakkunniga

Stadgandet i 8 kap. 6 § lagförslaget ger domstol rätt att förelägga part att medverka vid utredningen. Föreläggande må vidare meddelas part jämlikt 8 kap. 15 § lagförslaget att inställa sig eller komma personligen tillstådes vid sammanträde för muntlig handläggning och jämlikt 8 kap. 22 § lagförslaget att inställa sig eller komma personligen tillstådes vid syn. Tredjeman må föreläggas jämlikt 2 § förevarande kapitel att skriftligen medverka vid utredningen och jämlikt 7 § att förete handling eller föremål för domstol. I fråga om föreläggande gentemot den, som skall höras muntligen som vittne, bliva på grund av stadgandet i 3 § förevarande kapitel bestämmelserna i 36 kap. RB om vite m. fl. tvångsmedel och påföljder tillämpliga, medan beträffande sådant föreläggande mot sakkunnig föreskrifterna om tvångsmedel i 40 kap. RB på grund av stadgandet i 6 § förevarande kapitel skola lända till efterrättelse. För övriga fall saknas däremot bestämmelser om tvångsmedel. Utan tvångsmedel skulle domstol sakna möjlighet att göra ett föreläggande gällande gentemot den som ej frivilligt ställer sig detsamma till efterrättelse. En sådan ordning kan ej godtagas med avseende å domstols förelägganden. Tvångsmedel kunna ej undvaras. Det tvångsmedel, som i första hand bör komma i fråga, är vite. Vite är det tvångsmedel, som lämpar sig bäst för förelägganden vare sig dessa angå lämnande av upplysningar, inställelse till sammanträde, företeende av handlingar eller andra prestationer under ett ärendes utredning. De sakkunniga föreslå därför i första stycket, att domstols föreläggande för part enligt 8 kap. 6, 15 eller 22 § eller ock för

annan enligt 2 eller 7 § detta kapitel må förenas med vite. Vissa bestämmelser rörande vites belopp, utdömande m. m. föreslås i 6 kap. 3—5 §§.

Enligt 38: 5 och 39: 5 RB står vid infordrande av handling eller föremål till rättens förfogande icke blott vite utan även möjlighet att förordna, att handlingen eller föremålet skall tillhandahållas genom utmätningssmannens försorg. Behovet av sådant tvångsmedel torde varken i rättegångssaker eller förvaltningsärenden vara särskilt framträdande. Exekutiv handräckning framstår närmast såsom en nödfallsåtgärd. Eftersom tvångsmedlet står till förfogande i rättegångssaker, bör domstol även i hithörande förvaltningsärenden äga besluta om exekutiv handräckning. Befogenheten torde äga betydelse främst därutinnan att den ger domstol möjlighet att utfärda förelägganden vid äventyr av exekutiv handräckning. De sakkunniga föreslå i andra stycket stadgande om att, därest föreläggande om företeende av handling eller föremål ej efterkommits, domstolen äger förordna, att handlingen eller föremålet skall tillhandahållas genom utmätningssmannens försorg.

Jämlikt 8 kap. 22 § skall domstol äga hålla syn å stället. Såsom anförts vid behandlingen av nämnda paragraf saknas generella regler om tvångsmedel gentemot den som vägrar lämna myndighet tillträde till sitt område eller sin hyggnad för syn. Domstol, som skall verkställa syn jämlikt 39: 1 RB, anses enligt ett ovan (s. 379) återgivet motivuttalande äga rätt anlita verkställande myndighet för att bereda sig tillträde till den plats, där förrättningen skall hållas. Enligt de sakkunnigas mening framstår det av principiella skäl som riktigast att, därest tvångsmedel anses böra stå till domstols förfogande i ifrågavarande sammanhang, detta förhållande kommer till uttryck i författning. Eftersom tillgång till tvångsmedel får anses önskvärd, föreslå de sakkunniga därför i tredje stycket, att domstol för genomförande av syn, som i 8 kap. 22 § sägs, må påkalla handräckning av utmätningssman.

10 §.

Gällande rätt

Regler om muntlig huvudförhandling ha för tvistemålens del meddelats i 43 kap. RB och för brottmålen dels i 46 kap. RB beträffande mål, vari allmänt åtal föres, dels ock i 47: 24 andra stycket RB med avseende å mål, vari enskilt åtal föres. I sistnämnda lagrum angives dock endast, att bestämmelserna i 46 kap. med vissa smärre avvikelser skola äga motsvarande tillämpning.

Reglerna om huvudförhandling vila på den gemensamma grundtanken att, då huvudförhandling äger rum i ett mål, all utredning av betydelse för målets avgörande skall förebringas muntligen vid förhandlingen. Nämnda grundtanke kommer till uttryck dels genom stadgandena i 43: 5 och 46: 5 RB, att förhandling skall vara muntlig, dels ock genom att i 17: 2 och 30: 2 RB före-

skrives, att dom, om huvudförhandling vid rätten ägt rum, skall grundas å vad vid förhandlingen förekommit. Muntlighetskravet har sträckts ända därhän att skrifter i princip ej få uppläsas. I 43: 5 och 46: 5 RB angives sålunda, att part ej må ingiva eller uppläsa skriftlig inlaga eller annat skriftligt anförande. Yrkande må dock uppläsas ur skrift. Vad part anfört under förberedelse i tvistemål må enligt 43: 7 RB ej uppläsas i annat fall än då hans utsaga vid förhandlingen avviker från den tidigare utsagan eller han underlåter att yttra sig eller eljest särskilda skäl äro därtill. Äger förhandling rum, ehuru ena parten icke är tillstades, skall enligt samma lagrum genom rättens försorg, i den mån det erfordras, ur handlingarna framläggas vad han anfört. Vid förhör med målsäganden eller den tilltalade må enligt 46: 6 RB skriftlig uppteckning av vad han tidigare anfört inför rätten eller inför åklagare eller polismyndighet icke uppläsas i annat fall, än då hans utsaga vid förhöret avviker från den tidigare utsagan eller han vid förhöret underlåter att yttra sig. Äger huvudförhandling rum, ehuru målsäganden eller den tilltalade icke är tillstades, skall genom rättens försorg, i den mån det erfordras, ur handlingarna framläggas vad han anfört.

Då ett tvistemål uppropas, skall rätten enligt 43: 1 RB inhämta upplysning, huruvida hinder möter för målets företagande till slutlig handläggning. Huvudförhandling skall enligt 43: 2 RB inställas och utsättas till annan dag: 1. om part, som finnes böra närvara personligen, inställt sig allenast genom ombud; 2. om vittne eller sakkunnig, som finnes böra höras, icke är tillstades; 3. om part vill anföra nytt viktigt skäl eller åberopa nytt bevis och motparten finnes vara i behov av anstånd för att bemöta vad parten vill andraga; eller 4. om hinder eljest möter för målets företagande till slutlig handläggning. Kan det antagas, att ett hinder kommer att undanröjas före handläggningens slut, må huvudförhandling dock hållas. Vidare stadgas i 43: 3 RB att, om hinder, som avses i 43: 2 RB, möter mot huvudförhandling, förhandlingen likväl må påbörjas, om det kan antagas, att denna kan fortsättas vid senare rättegångstillfälle utan ny huvudförhandling, och tillika uppdelning av förhandlingen finnes kunna ske utan olägenhet för utredningen. Inställes huvudförhandlingen, må rätten dock höra part, vittne eller sakkunnig, som kommit tillstades, om det kan antagas, att han icke utan oskäligen kostnad eller synnerlig olägenhet kan infinna sig vid senare rättegångstillfälle. Är för utredningen av synnerlig vikt, att samtidigt även annat bevis upptages eller annan handläggning äger rum, må det ske.

I brottmål skall enligt 46: 2 RB huvudförhandlingen inställas och utsättas till annan dag: 1. om åklagaren icke är tillstades; 2. om den tilltalade uteblivit eller, då föreläggande meddelats honom att infinna sig personligen, kommit tillstades allenast genom ombud och sådant fall ej är för handen, att målet må avgöras utan hinder därav; 3. om, då den tilltalade enligt lag skall hava försvarare, sådan icke är närvarande och försvarare icke omedelbart utses; 4. om målsägande, vittne eller sakkunnig, som finnes böra

höras, icke är tillstådes; 5. om part vill anföra nytt viktigt skäl eller åberopa nytt bevis och motparten finnes vara i behov av anstånd för att bemöta vad parten vill andraga; eller 6. om hinder eljest möter för målets företagande till slutlig handläggning. Kan det antagas, att ett hinder kommer att undanröjas före handläggningens slut, må huvudförhandling dock hållas.

Är fråga om något av de tre sistnämnda hindren i 46:2 RB, må enligt 46:3 RB huvudförhandlingen likväl påbörjas, om det kan antagas, att denna kan vid senare rättegångstillfälle fortsättas utan ny huvudförhandling, och tillika uppdelning av förhandlingen finnes kunna ske utan olägenhet för utredningen. Inställes huvudförhandlingen, må rätten dock höra målsägande, vittne eller sakkunnig, som kommit tillstådes, om det kan antagas, att han icke utan oskäligh kostnad eller synnerlig olägenhet kan infinna sig vid senare rättegångstillfälle. Är för utredningen av synnerlig vikt, att samtidigt även annat bevis upptages eller annan handläggning äger rum, må det ock ske.

Enligt 43:11 och 46:11 RB skall huvudförhandling i princip fortgå i ett sammanhang, till dess målet är färdigt till avgörande. Påbörjad huvudförhandling må ej uppskjutas, med mindre förhandlingen ägt rum enligt 43:3 första stycket eller 46:3 första stycket RB eller efter handläggningens början nytt viktigt skäl anförts eller kännedom vunnits om nytt viktigt bevis eller rätten eljest finner det oundgängligen erforderligt. Uppskjutes huvudförhandlingen, skall den återupptagas, så snart lämpligen kan ske. Den sammanlagda tid, varunder uppskov må äga rum, får dock i princip icke överstiga femton dagar. I annat fall skall i regel ny huvudförhandling hållas. Vid ny huvudförhandling skall enligt 43:13 och 46:13 RB målet i princip företagas till fullständig handläggning.

I fråga om innehållet i övrigt i 43 och 46 kap. RB kan följande antecknas. För de i 43:4 och 46:4 RB intagna reglerna om rättens formella processledning har redogörelse lämnats vid behandlingen av 8 kap. 1 § lagförslaget. I 43:6 RB stadgas, att part i tvistemål sanningsenligt skall redogöra för de omständigheter han åberopar i målet och uttala sig om de av motparten anförda omständigheterna samt besvara framställda frågor. Lämnar part uppgift, som strider mot vad han tidigare anført, eller förekommer eljest motsägelse i parts uppgifter, skall han uppmanas att förklara sig däröver. Några häremot svarande regler ha icke upptagits i 46 kap. RB rörande part i brottmål.

Enligt 43:7 RB skall vid förhandling i tvistemål käranden framställa sitt yrkande och svaranden angiva, huruvida han medgiver eller bestrider det. Parterna skola vidare var i sin ordning utveckla sin talan och yttra sig över vad motparten anført. Då omständigheterna föranleda därtill, må vid förhandlingens början rätten kort redogöra för tvisteläget. Sedan parterna utvecklat sin talan, skall enligt 43:8 RB bevisningen förebringas. Efter bevisningens förebringande äger parterna enligt 43:9 RB anföra vad de till slutförande av sin talan akta nödigt.

Motsvarande bestämmelser för brottmåls del finnas i 46:6 och 8 RB, där följande anges. Vid förhandlingen skall åklagaren framställa sitt yrkande och den tilltalade uppmanas att angiva, huruvida han erkänner eller förnekar gärningen. Åklagaren skall därefter utveckla åtalet och redogöra för de omständigheter, varå det grundas. Sedan höres målsäganden. Den tilltalade skall i det följande uppmanas att i ett sammanhang redogöra för saken och därvid yttra sig över vad åklagaren och målsäganden anfört. Med rättens tillstånd må åklagaren och målsäganden ställa frågor till honom. Därefter må frågor ställas av försvararen. Sedan målsäganden och den tilltalade hörts, skall enligt 46:8 RB bevisningen förebringas. Efter bevisningens förebringande äga parterna enligt 46:10 RB anföra vad de till slutförande av sin talan akta nödigt.

I 43:10 RB meddelas vissa föreskrifter till förebyggande i tvistemål av överrumplingsförsök m. m. från parts sida. Slutligen må nämnas, att enligt 46:9 RB efter slutpläderingen i brottmål utredning skall förebringas om straff, som tidigare ådömts den tilltalade, varjämte hans levnadsomständigheter och personliga förhållanden skola genomgås.

I 4 § ÄrendesL stadgas att, om för ärendes prövning sökanden eller annan som ärendet angår finnes böra höras muntligen, rätten skall utsätta tid och ställe för förhandling inför rätten. Om sådan förhandling skall enligt 5 § ÄrendesL i tillämpliga delar gälla vad i RB är stadgat om huvudförhandling i tvistemål.

Några bestämmelser om förhandling motsvarande de i 43 och 46 kap. RB intagna finnas ej meddelade för någon av de särskilda domstolar, som ha till huvuduppgift att handlägga förvaltningsärenden. I 24 § KRSt stadgas visserligen om muntlig handläggning men fråga är där om en handläggning som normalt begränsas till den eller de frågor, beträffande vilka utredningen anses bristfällig. Hinder möter dock i och för sig icke mot att kammarrätten anordnar en muntlig handläggning för utredning av ett ärende i alla dess delar. Det blir i dylikt fall dock ej fråga om huvudförhandling i RB:s mening. Vad nu sagts om muntlig handläggning i kammarrätten gäller även för sådan muntlig handläggning, som enligt 9 § FDL må äga rum vid försäkringsdomstolen.

De sakkunniga

Det förfarande, som föreliggande förslag till lag om förvaltningsförfarandet avhandlar, är väsentligen av skriftlig natur. Möjlighet till viss, begränsad muntlighet öppnas emellertid genom bestämmelserna i 8 kap. 14—21 §§ om sammanträden för muntlig handläggning. Mot nu skildrade förfarande kan till jämförelse uppställas den moderna muntliga processen i rättegångsmål.

Utmärkande för denna process är att utredningen rörande saken försiggår uteslutande muntligen och äger rum i ett sammanhang vid en huvudför-

handling. Håri ligga betydelsefulla garantier för ändamålsenlig och fullständig utredning. Kännetecknande för processen är även, att intet lägges till grund för avgörandet, som ej förekommit vid huvudförhandlingen. Härigenom vinnes, förutom att domstolen får en samlad överblick över utredningsmaterialet, att partens insyn i detsamma med säkerhet blir fullständig. Processen utmärkes även av att utredningsmaterialet i princip förbringas omedelbarligen och ej genom skriftliga intyg e. d.

Muntlighets-, koncentrations- och omedelbarhetsprinciperna kunna endast i begränsad utsträckning iakttagas i det inledningsvis skildrade förvaltningsförfarandet, även om sammanträden för muntlig handläggning anordnas.

Det är å ena sidan tydligt att en fullt genomförd tillämpning av nämnda principer vid handläggningen av förvaltningsärenden skulle ge de bästa tänkbara garantierna för en förstklassig utredning. Å andra sidan står klart att en sådan process av kostnadsskäl är otänkbar för det stora flertalet förvaltningsärendens del. Även dess omständlighet och långsamhet talar till dess nackdel. Man måste därför avstå från tanken härpå för förvaltningsförfarandet i allmänhet. Helt bör tanken dock ej övergivras. Flera skäl tala härför. Redan enligt gällande rätt finnes möjlighet att anordna huvudförhandling hos domstol i ärende enligt ÄrendesL. Möjligheten tages visserligen sällan i anspråk. Av större intresse är emellertid, att reglerna om huvudförhandling i domstolsärende icke utgöra döda bokstäver utan att de tillämpas och, såvitt de sakkunniga kunna bedöma, därvid fullgöra en adekvat funktion. Även på andra håll kunna ärenden förekomma, vilka liksom nämnda domstolsärenden icke låta sig utreda tillräckligt grundligt utan en huvudförhandlingsprocess och vilka äro av sådan beskaffenhet att kostnadsfaktorn och övriga praktiska faktorer träda i bakgrunden. Man synes sålunda böra utgå från att hos domstol kunna förekomma förvaltningsärenden, om ock i mycket sparsam utsträckning, för vilka ett förfarande med huvudförhandling enligt modernt processuellt betraktelsesätt framstår som den mest ändamålsenliga handlägningsformen.

Avseende synes även böra fästas vid att det ur rättspolitisk synvinkel är angeläget, att det ej bildas domstolsprocesser av två klasser, en med tillgång till huvudförhandling och en utan tillgång därtill. Förekomsten av två slag av domstolsprocess kan befaras återverka på kompetensfördelningen mellan allmänna och särskilda domstolar, å ena, och förvaltningsdomstolar, å andra sidan, såtillvida som krav kunna resas på överflyttning av förvaltningsärenden till de förstnämnda domstolarna för att få en mera kvalificerad behandling av sakerna. Enligt besvärssakkunnigas mening är det av vikt, att domstolsförfarandet i förvaltningsärenden är så utformat att enskild part kan räkna med en handläggning, som i stort sett är jämförbar med den som äger rum vid allmän domstol i rättegångssaker. Domstolsförfarandet i förvaltningsärenden får icke framstå som ett andrarangsförfarande i förhållande till rättegångsförfarandet. Utan tillgång till ett huvudförhandlingsinstitut

skulle en sådan principiell skillnad kunna göras mellan förfarandena. Nämn-
da förhållande utgör ett ytterligare skäl för att trots det begränsade behovet
ett huvudförhandlingsinstitut inlemmas i domstolsförfarandet i förvalt-
ningsärendet.

Besvärssakkunniga ha såsom framgått av vad förut anförts räknat med
att det stora flertalet förvaltningsärenden framdeles liksom hittills skola
handläggas skriftligen även hos domstol. De sakkunniga ha vidare utgått
från att, i den mån muntlig behandling finnes påkallad, sådan i regel skall
kunna äga rum vid sammanträde för muntlig handläggning. Med detta be-
traktelsesätt får huvudförhandlingsinstitutet en starkt begränsad använd-
ning. Såsom besvärssakkunniga förut uttalat bör med tanke på de besvär och
kostnader en huvudförhandling vållar såsom förutsättning för anordnande
av huvudförhandling gälla att fråga är om en sak av vikt och att ett verkligt
påtagligt behov av muntlighet, koncentration och omedelbarhet finnes vara
för handen. Det skall närmare utvecklas, hur besvärssakkunniga se på denna
grundläggande förutsättning.

Närmast gäller det att fastslå i vilka lägen en huvudförhandling kan för-
väntas medföra väsentliga fördelar i utredningshänseende framför en skrift-
lig handläggning kompletterad med sammanträde för muntlig handlägg-
ning. Så torde framför allt bliva fallet i ärenden, där utredningsmaterialet
består av uppgifter från olika håll, vilka behöva konfronteras med varandra,
t. ex. då de medverkande äro många, eller där det eljest är förbundet med
särskilda svårigheter att erhålla en samlad bild av saken annorledes än ge-
nom koncentrerad, muntlig utredning. Sådana situationer som nu skildrats
kunna uppkomma i snart sagt vilka ärenden som helst. Vissa grupper av
ärenden synas dock mera förutbestämda än andra att förorsaka det slag
av utredningssvårigheter varom nu talats. Såsom exempel på dylika ärenden
kunna nämnas ärenden om barns omhändertagande för samhällsvård, vissa
disciplinärenden, invalidförsäkringsärenden och ärenden om skönsbeskatt-
ningar.

En kontradiktorisk uppbyggnad av förfarandet utgör en väsentlig förut-
sättning för att en huvudförhandling skall komma till sin fulla rätt. De sak-
kunniga ha ock förordat, att det i möjligaste mån bör sörjas för att det vid
ärendes handläggning hos domstol finnes en representant för det allmänna,
som kan uppträda såsom enskild parts motpart. Man torde dock ha att
räkna med att av olika skäl partsorgan för det allmänna ej komma att in-
rättas på alla de områden, där fullföljd till domstol kan förekomma. En del
fall lära därför uppkomma, där särskild motpart till enskild klagande saknas.
Bristen kan dock tänkas botad genom att, eventuellt genom justitiekanslerns
försorg, någon tjänsteman förordnas att uppträda som partsorgan för det
allmänna i ärende, som utsättes till huvudförhandling. Något ovillkorligt
hinder mot huvudförhandling synes emellertid avsaknad av motpart till
den klagande ej behöva utgöra.

Beaktande synes emellertid vid överväganden rörande huvudförhand-

lingsinstitutet även böra ägnas andra synpunkter än sådana som i första hand sammanhånga med direkta utredningssvårigheter. Det har redan framhållits, att administrativ talan vid domstol bör framstå såsom ett med rättegångstalan vid domstol likvärdigt rättsmedel. Angår ett förvaltningsärende stora personliga och ekonomiska värden för enskild, kan denne antagas vara angelägen om att få saken handlagd och prövad på det mest betryggande sätt som går att åstadkomma vid rättsskipning. Då kan institutet huvudförhandling komma in i bilden. Inga ansträngningar kunna synas honom för stora, då det gäller att vinna säkerhet om vad som är rätt och rättvist i saken. Om myndigheternas objektivitet och goda vilja allvarligt sätts i fråga, kan det vara en styrka att möjlighet finnes att få ärendet handlagt med den fulla partsoffentlighet och med den särskilda noggrannhet, säkerhet och fullständighet som kännetecknar en huvudförhandling. Endast härigenom skapas det fulla förtroende för rättsskipningen som utgör en av grundpelarna i en rättsstat.

I enlighet med det sagda bör domstol, då sådana förhållanden som nyss beskrivits föreligga, äga förordna om att ett ärende skall företagas till huvudförhandling. Sådant förordnande bör kunna meddelas, vare sig part framställt önskemål därom eller ej. Med hänsyn till de besvär och kostnader, som en huvudförhandling är ägnad att vålla part, bör domstolen dock, innan ställning tages till om huvudförhandling skall äga rum, bereda parterna tillfälle att yttra sig i frågan. Man torde likväl ha att räkna med att frågan om huvudförhandling ej sällan kommer att väckas av part. Finnes motpart, bör denne höras över framställningen om huvudförhandling, innan beslut fattas.

Det skulle kunna ifrågasättas, om icke i vissa situationer part borde äga rätt att på begäran erhålla huvudförhandling liksom enskild part enligt 24 § KRSt erhållit rätt till muntlig handläggning, där det med hänsyn till processföremålets värde och övriga förekommande omständigheter finnes kunna vara av vikt för parten. De sakkunniga vilja emellertid erinra om att de icke ansett sig böra föreslå någon rätt för part att utverka myndighets förordnande om ett ärendes utsättande till sammanträde för muntlig handläggning enligt 8 kap. 14 §. De skäl, på vilka de sakkunniga grundat denna ståndpunkt, göra sig än starkare gällande i fråga om en eventuell rätt för part att utverka domstols förordnande om huvudförhandling. Hänsyn måste tagas till processekonomiska faktorer. Av den ställning, som huvudförhandlingsinstitutet föreslagits få i förfarandet hos domstol, följer vidare, att visst diskretionärt bedömande under alla förhållanden måste äga rum vid domstols övervägande av om huvudförhandling skall anordnas eller ej. Det vore visserligen tänkbart att i lagtexten angiva, att domstolen vid detta sitt övervägande skall fästa särskilt avseende vid parts önskemål. Enligt de sakkunnigas mening utsäges emellertid därigenom intet, som ej ändå måste gälla. De sakkunniga förutsätta, att domstol — oaktat uttrycklig regel därom

ej meddelas — kommer att fästa allt det avseende vid parts önskemål med avseende å huvudförhandlings anordnande, som är sakligt och processuellt motiverat.

Under hänvisning till det anförda föreslå besvärssakkunniga att det stadgas att, om i ärende med hänsyn till sakens beskaffenhet eller eljest av särskilda skäl finnes påkallat, att utredningen försiggår muntligen och i ett sammanhang, domstolen må besluta, att ärendet skall företagas till huvudförhandling.

Åtgärden att utsätta ett ärende till huvudförhandling avses skola innebära, att handläggningen övergår till helt muntlig process. Allt utredningsmaterial skall då upptagas muntligen vid huvudförhandling. Intet skall kunna läggas till grund för avgörandet, som icke förebragts vid densamma. Just häri ligger den säkraste garantien för att grundsatserna om muntlighet, koncentration och omedelbarhet förverkligas. Nämda förhållande bör komma till uttryck genom ett stadgande om att, då huvudförhandling ägt rum i ett ärende, avgörandet skall grundas å vad vid förhandlingen förekommit. Ett dylikt stadgande föreslås i 11 kap. 2 §.

En av huvudförhandlingens uppgifter är som nämnts att förverkliga grundsatsen om bevisomedelbarhet. Härav följer, att huvudförhandling måste äga rum inför domstolen i samma sammansättning som domstolen skall ha vid fattande av det slutliga beslutet i ärendet. Något utrymme för delegation av uppgiften att hålla huvudförhandling finnes ej.

Då de sakkunniga använt ordet huvudförhandling, har därmed åsyftats en förhandling med samma uppgift och av samma karaktär som huvudförhandlingen i rättegång. Samma regler böra i enlighet härmed i princip gälla för huvudförhandling i förvaltningsförfarandet som för huvudförhandling i rättegång. Icke blott reglerna för huvudförhandling i tvistemål utan även bestämmelserna för huvudförhandling i brottmål äro här att beakta. Frågan är då, om efter förebild av bestämmelserna i 43 och 46 kap. RB särskilda stadganden om huvudförhandling böra intagas i lagen om förvaltningsförfarandet eller om man bör nöja sig med att däri hänvisa till bestämmelserna i RB. Härvid är att beakta, att det antagits, att huvudförhandlingsinstitutet skall komma att tagas i anspråk allenast i synnerligen begränsad utsträckning och att huvudförhandling skall kunna äga rum endast hos domstol.

Mot bakgrund av det anförda synes rimligast att välja den lösningen att i lagen allenast intages en hänvisning till RB:s bestämmelser om huvudförhandling.

Vissa förhållanden, vilka ha anknytning till huvudförhandling, behandlas icke i de kapitel i RB, som avhandla huvudförhandling, utan i allmänna inledande kapitel m. m., t. ex. i 5 kap. om offentlighet och ordning vid domstol, 6 kap. om domstols protokoll, 9 kap. om straff och vite, 11 kap. om part och ställföreträdare, 12 kap. om rättegångsombud, 32 kap. om frister

och laga förfall samt 35—41 kap. om bevisning. Vidare märkes att frågan om parts kallelse till huvudförhandling regleras för tvistemåls del i 42:21 RB och för brottmåls del i 45:15 RB. Med avseende å huvudförhandling i förvaltningsärende böra i stället för angivna kapitel i RB motsvarande stadganden i lagen om förvaltningsförfarandet lämpligen lända till efterrättelse.

Vad gäller kallelse å part till huvudförhandling böra stadgandena i 8 kap. 15 § och 9 § detta kapitel lända till efterrättelse. Eftersom 8 kap. 15 § enligt ordalagen angår allenast kallelse till sammanträde för muntlig handläggning, fordras emellertid en uttrycklig föreskrift, som sätter bestämmelsen i kraft även å kallelse till huvudförhandling. Motsvarande är att iakttaga beträffande stadgandena i 8 kap. 18 § om sammanträdes offentlighet. Under åberopande av det anförda föreslå besvärssakkunniga att det stadgas, att om kallelse å part till huvudförhandling skall gälla vad i 8 kap. 15 § och 9 § detta kapitel är föreskrivet samt att med avseende å offentlighet vid huvudförhandling stadgandena i 8 kap. 18 § skola äga tillämpning.

I det följande skola några synpunkter anläggas på i vad mån reglerna i 43 och 46 kap. RB ägna sig för tillämpning vid huvudförhandling i förvaltningsärende. De bestämmelser, som meddelats i 43:1—3 och 46:1—3 RB om hinder mot huvudförhandling och sådan förhandlings inställande, vila på överväganden rörande förhandlingens ändamål och praktiska genomförande, vilka synas giltiga även för förvaltningsärenden. De torde därför med fördel kunna och böra tillämpas i förevarande sammanhang. Den skillnaden märkes mellan tvistemåls- och brottmålsreglerna, att enligt de senare hinder mot uppdelning av förhandlingen möter, då åklagaren icke är tillstädes, den tilltalade uteblivit eller kommit tillstädes allenast genom ombud, oaktat han förelagts komma personligen, och målet ej må avgöras utan hinder därav, samt då den tilltalade saknar försvarare. Något motsvarande hinder har icke stadgats beträffande parts utevaro i tvistemål. I förvaltningsärende torde det i allmänhet ligga närmast till hands att tillämpa tvistemålsreglerna. Anledning att tillämpa den strängare brottmålsregeln torde dock kunna förekomma i vissa fall, t. ex. i ärenden angående administrativa frihetsberövanden, där mot enskild part står polismyndighet eller annan myndighet såsom representant för det allmänna. Spörsmålet klarlägges bäst genom praxis.

Vad härefter gäller reglerna om formell processledning i 43:4 och 46:4 RB kan konstateras, att de äro av så allmängiltigt innehåll att någon tvekan icke behöver uppkomma rörande deras tillämpning i förvaltningsärenden.

I 43:5 och 46:5 RB gives en grundläggande bestämmelse om förhandlingens exklusivt muntliga karaktär. Denna bestämmelse bör mot bakgrund av vad förut anförts om en huvudförhandlings ändamål betraktas såsom i princip lika bindande i förvaltningsärende som i rättegångsmål.

Hur en huvudförhandling skall gestaltas i praktiskt hänseende blir vä-

sentligen beroende på partsställningen i ärendet. Ärenden kunna förekomma, där en part står ensam inför domstolen, där två enskilda parter stå mot varandra och där mot enskild part står en myndighet. I huvudsak torde dock de förhandlingsschemata, som angivas i 43:6—9 och 46:6—8 RB, vara ändamålsenliga. Huvudförhandling torde i regel böra inledas med att domstolen ger en översikt över sakläget. I anslutning härtill bör fastställas vilka partsyrkanden som föreligga. Sedan sålunda ramen för processen klarlagts, synes tillfälle böra lämnas part eller, om flera än en part finnes, parterna att angiva grunderna för framställda yrkanden och i övrigt utveckla sin talan. Äro flera parter, böra de lämnas tillfälle att yttra sig över varandras uttalanden. I synnerhet då endast en part finnes och saken ej av denne belyses från andra än egna utgångspunkter, får domstolen taga på sig uppgiften att tillse, att saken blir allsidigt belyst, och t. ex. genom frågor söka avhjälpa brister och luckor i partens sakframställning och fästa uppmärksamhet på relevanta förhållanden. Full muntlighet bör iakttagas. Part bör icke äga hänvisa till tidigare ingiven skrift eller uppläsa sådan utan skall muntligen framställa sin talan. Avviker parts utsaga från vad han tidigare skriftligen uppgivit, bör det skrivna dock kunna uppläsas. Uppläsning ur skrift bör också kunna äga rum, då part underlåter att yttra sig eller eljest särskilda skäl äro därtill, t. ex. då viss formulering har betydelse som bevis. Äger förhandling rum i någon parts frånvaro, bör ur handlingarna framläggas vad parten anfört, i den mån det har betydelse i utredningshänseende. Bevisningen torde allt efter omständigheterna lämpligen kunna förebringas i anslutning till sakframställningen eller efter denna. Förhandlingen bör därefter avslutas genom att part eller parter givas ordet för slutplädering.

Om tillämpning av stadgandet i 43:10 RB om överrumplingsförsök av part torde med tanke på att officialprincipen i regel skall iakttagas mera sällan bliva fråga i förvaltningsärenden. Vad i 46:9 RB sägs om utredning i brottmål rörande den tilltalades tidigare bestraffning, levnadsomständigheter och personliga förhållanden utgör en specialbestämmelse, om vars tillämpning i förvaltningsärenden endast undantagsvis, t. ex. i disciplinärenden, fråga kan uppkomma. I vårdnadsfrågor kan även erfordras särskild personutredning.

De i 43:11—13 och 46:11—13 RB intagna bestämmelserna om uppskjutande av påbörjad huvudförhandling och om måls utsättande till ny huvudförhandling ha till syfte att garantera en koncentrerad handläggning. Det framstår som angeläget, att en förhandling i ett förvaltningsärende såvitt möjligt pågår utan avbrott, till dess ärendet är färdigt till avgörande. I princip synas därför ifrågavarande bestämmelser böra tillämpas i förvaltningsärenden, dock att angivna tidsfrister och övriga detaljregler icke torde böra anses bindande i alla delar.

Vad i 46:14 och 15 RB sägs om tvångsmedel mot målsägande och den

tilltalade blir naturligen icke tillämpligt vid förhandling i förvaltnings-
ärende. Förutsättning saknas även att vid sådan förhandling tillämpa be-
stämmelsen i 46: 16 RB om förordnande av försvarare.

De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att beträffande huvudförhandling
i övrigt vad i 43 och 46 kap. RB stadgas skall lända till efterrättelse i till-
lämpliga delar.

Om avvisande och avskrivning

1 §.

Gällande rätt

Enligt 42:3 RB skall rätten, om en stämningsansökan ej uppfyller föreskrifterna i 42:2 RB beträffande sådan ansökans form och innehåll eller eljest är ofullständig, förelägga kändanden att avhjälpa bristen. Efterkommes ej föreläggandet och består bristen däri, att ansökningen ej innehåller bestämt yrkande eller att de omständigheter, varå kändanden grundar sin talan, ej äro tydligt angivna, eller är bristen eljest så väsentlig, att ansökningen är otjänlig som grund för rättegång, skall den enligt 42:4 RB avvisas. Stämgandet vilar på tanken att en framställning, varigenom talan väckes, måste uppfylla vissa minimikrav för att en process med sakprövning skall kunna äga rum. Äro minimikraven ej uppfyllda, kan ansökningen ej upptagas till prövning.

I 3 § ÄrendesL stadgas att, om en ansökan ej uppfyller föreskrifterna i 2 § samma lag eller eljest är ofullständig, rätten skall förelägga sökanden att avhjälpa bristen. Efterkommes ej sådant föreläggande, må ansökan avvisas.

Göres en framställning i ett förvaltningsärende av en därtill berättigad person, är vederbörande myndighet i princip skyldig att pröva och avgöra denna i sak. I vad mån myndigheten, då framställningen är behäftad med väsentlig brist, äger att underlåta sakprövning och i stället avvisa framställningen, beror ofta nog av sakens beskaffenhet. På åtskilliga områden, t. ex. på socialvårdsområdet, måste myndigheterna av hänsyn till sina allmänna uppgifter anses skyldiga att träda i verksamhet och utreda förhållandena, även då parts framställning är bristfällig och måhända i och för sig otjänlig som underlag för en sakprövning. På andra förvaltningsområden, torde det stå myndigheten fritt att, då part i eget intresse begär en förmån och hans framställning är otjänlig som grund för ärendets handläggning, underlåta sakprövning och avvisa framställningen. Den grundsats, som kommit till uttryck i 42:4 RB, anses emellertid gälla även inom förvaltningsförfarandet. Myndighet torde följaktligen icke äga besluta om avvisande, med mindre parten först beretts tillfälle att bota bristerna i framställningen men underlåtit att begagna sig därav. Uttryckliga föreskrifter härom

äro sällsynta. Såsom exempel kan dock nämnas 28 § SochjL, där beträffande kommuns ansökan om förpliktande för annan kommun att ersätta socialhjälpkostnad föreskrives att, om kommun ej ingivit fullständiga ansökningshandlingar, länsstyrelsen skall föreskriva viss tid, inom vilken bristen skall avhjälpas, vid påföljd att ansökningshandlingarna eljest icke upptages till prövning, samt 2 § KF den 1 juni 1951 om rätt att av riksskattenämnden erhålla förhandsbesked i taxeringsfrågor, som stadgar, att en sökande må föreläggas att fullständiga sin utredning vid äventyr att ansökningshandlingarna eljest avvisas.

I vissa ansökningsärenden, t. ex. tjänstetillsättningsärenden, för vilka särskilda ansökningstider stadgats, gäller, att fullständiga handlingar skola föreligga senast vid ansökningstidens utgång; se t. ex. 25 kap. 2 § samt 3 § 2 och 3 mom. SkolSt. I dylika fall torde vederbörande myndighet i allmänhet icke äga efter tidens utgång bereda sökande tillfälle att komplettera bristfälliga ansökningshandlingar.

Från talans avvisande är att skilja ärendets avskrivning. Avskrivning tillämpas, då efter det ett ärende blivit anhängigt, part återkallar eller eljest fränfaller sin talan eller saken på annat sätt förlorar aktualitet. I vissa författningar har dock föreskrivits att ärende skall avskrivas även för det fall, att otjänliga ansökningshandlingar ej fullständigas efter myndighets föreläggande. Exempel å sådana stadganden ha lämnats vid behandlingen av 8 kap. 6 §.

De sakkunniga

Vid behandlingen av frågan om innehållet i den framställning, varigenom talan väckes, ha besvärssakkunniga framhållit vikten av att man av framställningen kan utläsa vilken den sak är, som parten önskar få prövad. Brister framställningen härutinnan, saknas tillräckligt underlag för en handläggning i sak av ärendet. Den naturliga påföljden blir därför som nämnts, att framställningen icke upptages till prövning i sak utan avvisas. Det har även påpekats, att myndighet med hänsyn till sina allmänna uppgifter kan vara förhindrad att tillämpa en sådan påföljd och skyldig att undersöka de förhållanden, som ligga bakom framställningen, för att med ledning härav få till stånd en behandling i sak. Dessa fall stå i själva verket de ärenden nära, som myndigheten upptager på eget initiativ. I enlighet med de allmänna principer om förhållandet mellan myndighet och part, som kommit till uttryck i 2 kap. 15 §, bör myndighet vidare icke äga avvisa en bristfällig framställning, med mindre parten först beretts tillfälle avhjälpas bristerna men underlåtit att begagna sig av denna möjlighet.

Olika sätt kunna tänkas att bereda part tillfälle att fullständiga en bristfällig framställning. Göres framställningen muntligen, kan parten omedelbart muntligen anmodas att lämna de ytterligare uppgifter och de förtyd-

liganden som erfordras. Även i fall av skriftliga framställningar torde muntlig anmodan — per telefon eller vid besök av parten hos myndigheten — utgöra ett ändamålsenligt sätt att få behövlig komplettering till stånd. Ofta torde dock i dylika fall skriftlig hänvändelse till parten vara att föredraga, i varje händelse då bevis om att anmodan skett ej kan undvaras. Huruvida hänvändelsen bör få karaktär av enkel anmodan eller formligt föreläggande, blir naturligen beroende av sakens beskaffenhet och handläggningens formbundenhet i övrigt.

Ett särskilt spörsmål är, huruvida i de fall, då talans avvisande kan komma i fråga vid parts underlåtenhet att begagna tillfälle till brists avhjälpande, påföljden i fråga uttryckligen skall framhållas för parten. Någon absolut regel härom torde ej kunna uppställas. De sakkunnigas åsikt är emellertid att, om avvisande kan komma i fråga, myndigheten bör underätta parten om denna risk. Meddelas formligt föreläggande, bör sådant meddelande regelmässigt ej underlåtas. I detsamma bör följaktligen angivas, att framställningen kan komma att icke upptagas till prövning, därest föreläggandet ej efterkommes.

Det förtjänar understrykas, att en framställning bör avvisas endast om en behandling i sak på det av parten förebragta materialet icke låter sig göra eller i vart fall icke skulle tjäna något förnuftigt ändamål. I andra fall bör saken upptagas till behandling och prövning. Det fullständiggande av utredningsmaterial från partens sida, som kan finnas erforderligt under denna handläggning, har myndigheten att söka åvägabringa enligt bestämmelserna i 8 kap. 6 § lagförslaget. I den mån parten icke styrker sin talan, riskerar han, att hans framställning avslås helt eller delvis.

Under åberopande av det anförda föreslå besvärssakkunniga, att det stadgas att, om framställning, som i 7 kap. 2 § sägs, är behäftad med så väsentlig brist, att den är otjänlig som underlag för ärendets handläggning, och parten icke efterkommer uppmaning att avhjälpa bristen, talan må avvisas.

Den föreslagna bestämmelsen passar dock icke i ärenden, där för sakprövning fordras, att part före viss ansökningstids utgång inkommit med fullständiga handlingar. Särregler i specialförfattningar komma därför att erfordras på vissa områden rörande talans avvisande vid brist i framställning, varigenom talan väckes.

Såsom framhållits vid behandlingen av 8 kap. 6 § kan det på vissa områden vara lämpligt att giva myndighet rätt att avvisa framställningar även vid mindre allvarliga brister än de, som åsyftas i den nu föreslagna bestämmelsen. Där har även anförts, att det i andra fall kan vara en ändamålsenlig ordning att myndighet får rätt att avskriva ett ärende, då part ej fullgör sina skyldigheter i utredningshänseende. Det måste ankomma på speciallagstiftning att reglera sådana spörsmål som nu sagts.

2 §.

Gällande rätt

Enligt 42:4 andra stycket RB skall en stämningsansökan avvisas, om rätten finner uppenbart, att målet på grund av rättegångshinder icke kan upptagas till prövning. Stämningsansökan i brottmål skall enligt 45:8 RB avvisas, om rätten finner uppenbart, att den som väcker åtalet icke äger tala å brottet eller att målet på grund av annat rättegångshinder icke kan upptagas till prövning.

I 3 § ÄrendesL stadgas att, om det finnes uppenbart, att en ansökan ej kan av rätten upptagas, den omedelbart skall avvisas.

Rättegångshinder äro t. ex., att den som vill föra talan saknar saklegitimation, att domstolen saknar behörighet att pröva saken, att saken redan är rättskraftigt avgjord eller anhängig hos annan domstol eller att för talans anförande stadgade speciella villkor icke äro uppfyllda.

Att bristande parts- eller processbehörighet och frånvaro av talerätt kan föranleda en framställnings avvisande i förvaltningsförfarandet men att myndighets skyldighet att ex officio undersöka och utreda förhållanden, som komma till dess kännedom, mången gång hindrar att saken avfärdas, har tidigare (s. 337) berörts. I det föregående (s. 228) har även diskuterats betydelsen av att en ansökningstid försuttits. Det har då förutsatts, att en för sent anhängiggjord framställning i princip icke får upptagas till prövning men att myndigheterna i ej obetydlig omfattning torde äga befogenhet att medgiva dispens från stadganden om ansökningstider eller eljest överse med sådana tidens överskridande. Beträffande det fall att en framställning göres hos icke behörig myndighet har uttalats, att myndigheten vanligen har att vidarebefordra framställningen till rätt myndighet och att det därför endast mera sällan meddelas beslut om framställnings avvisande på den grund att densamma gjorts hos fel myndighet.

Har talan rörande en sak fullföljts till högre instans, torde saken, så länge den är anhängig hos besvärinstansen, icke kunna upptagas till ny prövning i lägre instans; se RA 1959 Ju 174 och 1962 Fi 1684, där regeringsrätten, sedan länsstyrelse meddelat beslut rörande sak, som var anhängig hos regeringsrätten, förklarade, att länsstyrelsen saknat befogenhet att med anledning av remiss av besvärsskriften meddela beslut i den under Kungl. Maj:t dragna frågan. Ny talan angående sak, som är anhängig i besvärinstans, skall alltså avvisas av lägre instans. Eftersom administrativa beslut vanligen ej med rättskraft avgöra en sak (se härom s. 477), kommer däremot talans avvisande sällan i fråga i förvaltningsförfarandet på den grund att den sak talan rör tidigare varit föremål för prövning. Ny framställning angående samma sak skall i regel upptagas till prövning.

De sakkunniga

I RB ha vissa förhållanden tillerkänts betydelse som rättegångshinder. Innebörden av reglerna om rättegångshindren är att domstol icke må pröva en talan, då sådant hinder är för handen.

I förvaltningsförfarandet förekommer på samma sätt som i rättegång, att myndighets rätt att pröva en sak gjorts beroende av att vissa formella förutsättningar äro för handen, t. ex. att framställning eller anmälan gjorts av sakägare eller att framställning gjorts inom viss tid. Myndighet kan vidare såsom skildrats i redogörelsen för gällande rätt på grund av allmänna förfarandegrundsatser om t. ex. instansordning och rättskraft vara förhindrad att upptaga en framställning till prövning. I den mån förfarandenormer på angivna eller liknande sätt beskära myndighets befogenhet att pröva en sak och myndigheten ej på grund av sin allmänna ställning eller eljest får anses äga rätt att avvika från dessa, saknar myndighet befogenhet att pröva anhängiggjort ärende i sak. Det bör åligga myndigheten att ex officio iakttaga dylika begränsningar i sin beslutsbefogenhet. Finner myndighet sig förhindrad att pröva en framställning i sak, bör myndigheten skilja ärendet från sig genom ett beslut om talans avvisande. De sakkunniga komma vid behandlingen av 11 kap. 4 § att diskutera de olika lokutioner, som därvid kunna komma i fråga.

Enligt besvärssakkunnigas mening är det angeläget att det i lagen inskrives en grundläggande regel om myndighets skyldighet att ex officio beakta gränserna för sin beslutskompetens och att besluta om talans avvisande, då hinder möter mot dennas prövning. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas att, om i annat fall än i 1 § sägs, hinder föreligger mot talans upptagande till prövning, talan skall avvisas.

3 §.

De sakkunniga

Det är av betydelse att, i den mån hinder föreligger mot en talans prövning, detta uppmärksammas på ett så tidigt stadium som möjligt, så att ärendet icke blir föremål för onödig handläggning. Det är vidare av allmänna ordningsskäl av vikt att, då hinder finnes föreligga mot sakprövning, parten gives besked härom utan dröjsmål. Det gör ett dåligt intryck, om part efter lång väntan i ett ärende blott får det nedslående beskedet att ärendet inte kan prövas.

Brister i de formella förutsättningarna för talans prövning kunna icke botas. Är det uppenbart, att en sådan brist föreligger, bör framställningen avvisas omedelbart.

Är det icke från början klart, att en brist i de formella förutsättningarna är för handen, men finnes anledning antaga förekomsten av sådan brist,

bör myndigheten — såsom ovan (s. 184) redan anförts i fråga om parts- och processbehörigheten — skyndsamt utreda frågan. Härvid kan det ifrågakomma att inhämta uppgifter från parten. Ger utredningen vid handen, att hinder föreligger för talans prövning, bör beslut om avvisande därefter meddelas.

Det bör som ovan sagts åligga myndighet att ex officio pröva, att formella förutsättningar föreligga för talans upptagande. Hur ingående prövningen skall vara, får bero på ärendets karaktär. I bagatellärenden torde man vanligtvis kunna nöja sig med en summarisk kontroll, medan i mera betydelsefulla ärenden en förhållandevis ingående granskning kan vara påkallad. Vidkommande talefristers iakttagande kunna de sakkunniga hänvisa till vad de anført ovan (s. 268) och frister och laga förfall.

Skyldighet att företaga sådan prövning som ovan sagts kommer att föreligga under hela den tid ett ärende är föremål för handläggning. Skulle, sedan utredningen inletts, fråga om förekomsten av formella hinder bliva aktuell, måste handläggningen avbrytas och denna fråga skyndsamt utredas och avgöras.

De sakkunniga föreslå, att det stadgas att fråga om talans avvisande skall, så snart anledning därtill förekommer, skyndsamt utredas och företagas till avgörande.

4 §.

Gällande rätt

Enligt 13:5 RB gäller att, om käranden återkallar sin talan sedan svarenden ingått i svaromål och saken är sådan, att förlikning därom är tillåten, målet dock skall prövas, om svaranden yrkar det. Är saken ej sådan, som nu sagts, och återkallar käranden, sedan dom fallit, utan svarandens samtycke sin talan, är återkallelsen utan verkan. Allmänt åtal må enligt 20:9 RB ej nedläggas, sedan dom fallit. Påyrkar motpart ej prövning, skiljer rätten vid talans återkallelse målet från sig genom ett slutligt beslut om avskrivning. Sådant beslut meddelas även då talan av annan anledning förfaller.

Den, som återkallar sin talan angående en sak, ger därmed till känna att han för sin del ej längre påkallar prövning av densamma. Återkallelsen kan sägas innefatta en framställning om att ärendet rörande saken skall avskrivas från vidare handläggning. Huruvida framställningen skall bifallas eller ej, blir beroende av i vad mån andra intressen göra sig gällande beträffande saken, vilka tala för att densamma trots återkallelsen prövas. I förvaltningsförfarandet finnas mera sällan några enskilda motstående intressen att beakta i nämnda sammanhang. Däremot kan en myndighet ofta på grund av förekomsten av vissa allmänna intressen vara skyldig att official-

pröva saken. Parts återkallelse av talan leder därför ej alltid till ärendets avskrivning.

För att vinna beaktande måste en återkallelse komma myndigheten tillhanda, innan myndigheten ännu lagt sista handen vid beslutet i ärendet. I princip anses det vara fallet, då beslutet eller det protokoll, till vilket beslutet hör, justerats. Ett beslut, vilket enligt vad därom är stadgat skall avkunnas eller expedieras, är emellertid enligt TF 2:6 icke att anse som upprättat, förrän det avkunnats eller expedierats. Anledningen härtill är att beslutet anses kunna ändras före avkunnandet eller expedieringen. Visst utrymme finnes i enlighet härmed med hänsyn till vissa myndigheters organisation för beaktande även av en återkallelse, som inkommer efter beslutets justering men före dettas avkunnande eller expediering; se t. ex. RÅ 1938 K 115, där regeringsrätten, sedan klaganden återkallat sina besvär efter det dessa avgjorts, beslöt att utslaget, vilket ännu icke expedierats, skulle innehållas, samt lät vid återkallelsen bero. Men då återkallelse inkommit först efter det utslag i ärendet lämnats för expediering, har den ej föränlett någon åtgärd; se RÅ 1941 ref. 8.

Myndighets beslut i anledning av en återkallelse plägar vara av det innehållet att myndigheten låter vid återkallelsen bero, i följd varav ärendet avskrivs från vidare handläggning.

En talan kan förfalla även till följd av andra händelser än återkallelse, t. ex. genom att parten avlider, den tid, vilken ett sökt tillstånd avser, går till ända, eller sakläget eljest till följd av ändrade förhållanden eller ny lagstiftning förskjutes. Även då talan förfaller till följd av annan händelse än återkallelse, avskrivs ärendet från vidare handläggning. Ofta sker det genom att myndigheten efter konstaterande av vad som inträffat förklarar framställningen ej föranleda vidare yttrande.

De sakkunniga

Föreligger icke hinder mot talans prövning enligt vad i 1 och 2 §§ sägs, är myndighet skyldig att upptaga saken till behandling och äger icke skilja den från sig annorledes än genom ett beslut i sak, såvida icke myndigheten genom stadgande i specialförfattning fått uttrycklig befogenhet att, då part gör sig skyldig till försummelse i förfarandet, eller av annan grund betrakta hans talan som förfallen och avskriva ärendet; se härom s. 332.

Återkallar part sin talan, förändras emellertid läget. Fråga uppkommer då om myndigheten, trots att parten ej längre önskar få saken prövad, bör fortsätta handläggningen och meddela ett beslut i sak. Avgörande härför blir, om allmänt eller enskilt intresse fordrar att saken blir prövad och avgjord. I vad mån det kan vara fallet, går ej att angiva generellt utan måste överlåtas åt praxis att bedöma. Finnes icke påkallat av allmänt eller enskilt intresse att ärendet avgöres i sak, bör myndigheten, då talan åter-

kallats, låta vid återkallelsen bero och skilja ärendet från sig genom ett formligt beslut om avskrivning. Sådant beslut bör även meddelas, då partens talan eljest förfaller och allmänt eller enskilt intresse ej påkallar ställningstagande i sak.

En återkallelse måste för att kunna beaktas ske, innan myndigheten definitivt skilt ärendet från sig. Har myndigheten redan meddelat ett beslut i sak, då återkallelsen inkommer, finnes ingen återvändo. Motsvarande gäller, då talan förfaller på annat sätt än genom återkallelse. Ett beslut torde få anses meddelat först då det erhållit slutgiltig form och i förekommande fall utgående expedition underskrivits. De sakkunniga återkomma vid behandlingen av 11 kap. 4 § till spörsmålet om vilka lokutioner, som lämpligen böra användas, då ärende avskrives.

Under hänvisning till ovanstående föreslås ett stadgande av innehåll att, om part återkallar sin talan, innan slutligt beslut meddelats i ärende, eller denna eljest förfaller före nämnda tidpunkt, ärendet skall avskrivas, där ett avgörande i sak icke finnes påkallat av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse.

11 KAP.

Om ärendes avgörande

1 §.

Gällande rätt

Då huvudförhandling ägt rum i tvistemål i underrätt, skall enligt 17:9 RB överläggning hållas samma eller sist nästa helgfria dag och, om det kan ske, dom beslutas och avkunnas. Erfordras på grund av målets beskaffenhet rådrum för domens beslutande eller avfattande, må rätten besluta anstånd därmed. Domen skall dock, om ej synnerligt hinder möter, skriftligen avfattas och meddelas inom två veckor efter förhandlingens avslutande. Avgöres mål utan huvudförhandling i underrätt, skall, så snart ske kan, överläggning hållas samt domen beslutas, skriftligen avfattas och meddelas. Vad nu sagts gäller enligt 30:7 RB även beträffande dom i brottmål, dock att, då den tilltalade är häktad, domen, om synnerligt hinder ej möter, skall skriftligen avfattas och meddelas inom en vecka efter förhandlingens avslutande. I 5 § första stycket ÄrendesL stadgas, att ärende skall avgöras så snart ske kan.

I förvaltningsrättsliga författningar återfinnas endast sällan föreskrifter om den tid, inom vilken anhängiga ärenden skola avgöras. I 20 och 58 §§ UtilL stadgas dock t. ex., att den centrala utlänningsmyndigheten skall besluta i ärendet så snart det kan ske. Enligt TF 2:13 skall mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling alltid behandlas skyndsamt. Beträffande årligen återkommande förrättningar finnas ock i regel föreskrifter om när de skola vara avslutade. Sålunda stadgas t. ex. i 71 § TaxF att taxeringsnämnds arbete beträffande visst års taxering skall vara avslutat före utgången av juni månad under taxeringsåret och i 54 § 1 mom. FBF att mantalslängden senast den 1 mars mantalsåret skall underskrivas av mantalsskrivningsförrättaren. I 89 § TaxF föreskrives, att prövningsnämnd skall avgöra mål och ärenden så snart ske kan. Besvär av skattskyldig eller kommun rörande visst års taxering, som inkommit under taxeringsåret, så ock besvär av taxeringsintendent rörande samma års taxering, som inkommit före utgången av därpå följande april månad, skola vara avgjorda senast den 30 juni året näst efter taxeringsåret. Ett ytterligare exempel på beslutsfrister kan hämtas ur 13 § JordförvärvsL, varest föreskrives att, när till lantbruksnämnd inkommit ansökan om tillstånd att förvärva eller behålla egen-

dom eller om förklaring som avses i 5 § 2 lagen, det åligger nämnden att snarast möjligt och, om ej särskilt hinder möter, sist två månader därefter meddela beslut i ärendet. I sammanhanget bör även nämnas, att i instruktioner, arbetsordningar o. d. kunna finnas stadganden om att vissa ärenden skola handläggas och avgöras med förtur. I 36 § KRSt föreskrives t. ex., att mål och ärenden skola anmälas till föredragning i ordning efter tiden, då de inkommit, men att vissa mål, bl. a. mål om förhandsbesked och mål om utdömande av vite, skola föredragas med förtur framför andra mål.

I 24 § förvaltningskomiteens förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker upptages följande stadgande:

När saken er ferdig förberedd, skal förvaltningsorganet treffe vedtak i saken uten ugrunnet opphold. Dersom det tar uforholdsmessig lang tid for vedtak treffes, skal grunnen til dette meddeles partene.

De sakkunniga

Redan ur allmän arbetsorganisatorisk synpunkt är det angeläget, att ärenden avgöras utan onödiga dröjsmål. Stora arbetsbalanser med mål, som inkommit för lång tid sedan, förrycka arbetsgången och försvåra en rationell uppläggning av verksamheten. Bl. a. åtgår erfarenhetsmässigt mycken tid till besvarande av förfrågningar angående de balanserade målen. Drager handläggningen av ett ärende långt ut på tiden, förorsakar det lätt även dubbelarbete genom att det måste läsas in flera gånger eller behandlas av olika tjänstemän m. m. Än viktigare är dock, att den enskilde har ett befogat krav på service i så måtto att besked skall kunna erhållas utan oskälig omgång. Angelägenheten av snabb handläggning är emellertid att beakta framför allt ur rättssäkerhetssynpunkt. Så länge ett ärende icke är avgjort, svävar parten i ovisshet om vad som skall gälla. En viss otrygghet förorsakas sålunda alltid den som väntar på ett avgörande. I ärenden, där skydd påkallats för den enskildes person eller tillhörigheter, innebär varje dröjsmål med avgörandet särskilda risker för honom. Vidare märkes, att i ärenden angående för enskilds ekonomi och personliga förhållanden vitala medgivanden, tillstånd, bevis o. d. dröjsmål med avgörandet kan förorsaka personligt lidande och ekonomiska förluster. Ytterligare exempel skulle kunna anföras på situationer, där den enskilde är i större eller mindre grad beroende av snabba besked. De redan lämnade torde emellertid med tillräcklig tydlighet framhäva den snabba handläggningens betydelse för enskilds rättssäkerhet.

De sakkunniga ha redan vid behandlingen av 8 kap. 11 § lagförslaget understrukt, att utredningen i ett ärende ej bör onödigt uppehållas. De sakkunniga ha fäst så stor vikt vid handläggningens snabbhet, att de övervägt att införa ett särskilt rättsmedel för enskild, som anser att myndighet dröjer oskäligt lång tid med att avgöra ett ärende (se ovan s. 103). Vare sig ett sådant rättsmedel införes eller ej, bör det emellertid genom en sär-

skild bestämmelse göras klart, att myndighet skall vara skyldig att icke blott tillse att utredningen icke onödigt fördröjes utan även utan onödigt dröjsmål avgöra anhängiga ärenden. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas, att ärende skall avgöras så snart ske kan.

På vissa områden kunna särskilda anordningar med bestämda beslutsfrister övervägas. De sakkunniga vilja framhålla betydelsen av att dylik specialreglering kommer till stånd, i den mån det är praktiskt möjligt.

2 §.

Gällande rätt

Beträffande dom i rättegång har i 17:2 och 30:2 RB föreskrivits, att den, om huvudförhandling vid rätten ägt rum, skall grundas å vad vid förhandlingen förekommit. Då mål avgöres utan huvudförhandling, skall domen grundas å vad handlingarna innehålla och eljest förekommit i målet (se även ovan s. 349).

Förvaltningsärenden avgöras i regel å handlingarna. Särskilda bestämmelser härom ha i allmänhet ej meddelats i specialförfattningarna. Som exempel på fall då så skett kan nämnas 13 § FDL, varest föreskrives, att försäkringsdomstolens beslut skall grundas å vad handlingarna innehålla och eljest förekommit. Beträffande frågan om i vad mån ett avgörande får grundas å hemligt material eller privata kunskaper hänvisas till den redogörelse för gällande rätt som lämnats vid behandlingen av 8 kap. 3 § (s. 307).

I fråga om sakliga begränsningar för ett avgörande stadgas i 17:3 RB, att dom i tvistemål ej må givas över annat eller mera än vad part i behörig ordning yrkat. Är saken sådan, att förlikning därom är tillåten, må dom ej grundas å omständighet, som icke av part åberopats till grund för hans talan. I brottmål må dom enligt 30:3 RB ej avse annan gärning än den, för vilken talan om ansvar i behörig ordning förts eller fråga om ansvar eljest enligt lag må av rätten upptagas. Rätten är dock icke bunden av yrkande beträffande brottets rättsliga beteckning eller tillämpligt lagrum.

I förvaltningsförfarandet komma i ansöknings- och besvärärenden parts yrkanden i regel att bestämma ramen för prövningen. Myndigheten torde i sådana ärenden vanligen icke äga gå utöver vad part i behörig ordning yrkat. På åtskilliga områden gäller emellertid en annan ordning. Då myndighet på grund av sin ställning som huvudman eller tillsynsorgan för viss förvaltningsverksamhet äger initiativrätt, lär den kunna upptaga även andra frågor än dem som omfattas av parts yrkanden samt beträffande av part upptagna frågor gå utöver yrkandena. I ärenden, som myndigheten upptagit ex officio, bestämmer myndigheten självfallet helt över prövningens omfattning. Även i andra än nu nämnda fall kan beslutsmyndigheten

digheten emellertid äga viss initiativrätt. När så är förhållandet framgår stundom av författningarna — se t. ex. 86 § TaxF (prövningsnämnden må bestämma taxering till lägre belopp än part yrkat).

De sakkunniga

Vid behandlingen av bestämmelserna i 8 kap. 3 § ha de sakkunniga hävdad, att ett avgörande i princip icke skall få träffas på grundval av annat material än sådant, av vilket part haft möjlighet att taga del. Material, av vilket part av sekretesskäl icke kan tillåtas taga del, bör i enlighet härmed avskiljas från utredningsmaterialet och ej läggas till grund för avgörandet. Ej heller bör något som en tjänsteman privat erfarit eller känner till utnyttjas vid ärendets avgörande. Vissa undantag från nämnda principer föreslås dock i 8 kap. 3 §. Av vikt är emellertid att få fastslaget, att ett avgörande icke får grundas på annat material än sådant, som enligt vad nu sagts förekommit i ärendet. Det till ett ärende hörande materialet utgöres först och främst av handlingarna rörande saken. Härtill kunna komma iakttagelser vid syn o. d. samt vad som förevarit vid sammanträde för muntlig handläggning. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att beslut skall grundas å vad handlingarna innehålla och vad eljest förekommit i ärendet.

Har domstol hållit huvudförhandling i ett ärende, bör — för att omedelbarhetsprincipen skall förverkligas — beslutet i ärendet icke få grundas på annat än vad som förekommit vid förhandlingen. De sakkunniga föreslå ett stadgande i enlighet härmed.

Förhållandena inom de olika förvaltningsområdena växla alltför mycket för att allmänna regler beträffande spörsmålet om avgörandets sakliga omfattning i ett förvaltningsärende skola vara möjliga att utforma. De sakkunniga vilja dock understryka angelägenheten av att specialförfattningarna avfattas så, att någon osäkerhet icke behöver råda i fråga om myndighets möjlighet att vidga prövningens ram utöver parts yrkanden, i den mån sådan möjlighet anses böra stå till buds och icke framgår redan av myndighetens förvaltningsuppgift på området.

3 §.

Gällande rätt

I rättegång gäller numera den fria bevisprövningens princip. Denna har kommit till uttryck i 35:1 första stycket RB, varest stadgas, att rätten efter samvetsgrann prövning av allt, som förekommit, skall avgöra, vad i målet är bevisat. I 35:1 andra stycket RB föreskrives dock, att vad om verkan av visst slag av bevis är stadgat skall gälla.

Erkänner part i rättegången viss omständighet och är saken sådan, att förlikning därom är tillåten, skall vad parten erkänt enligt 35:3 RB gälla

mot honom. Återkallar parten sitt erkännande, skall rätten pröva med hänsyn till de skäl, som anföras för återkallelsen, och övriga omständigheter, vilken verkan såsom bevis som må tillkomma erkännandet. Är saken ej sådan som förut sagts, prövar rätten med hänsyn till omständigheterna, vilken verkan parts erkännande må äga som bevis.

Underlåter part att enligt rättens beslut infinna sig vid rätten eller eljest fullgöra något i rättegången eller att besvara för utredningen framställd fråga, skall enligt 35:4 RB rätten med hänsyn till allt, som förekommit, pröva vilken verkan såsom bevis som må tillkomma partens förhållande.

Är fråga om uppskattning av inträffad skada och kan full bevisning därom icke alls eller allenast med svårighet föras, äger rätten enligt 35:5 RB uppskatta skadan till skäligt belopp.

I förvaltningsförfarandet gäller av ålder den fria bevisprövningens princip. I specialförfattningarna kunna emellertid återfinnas regler om bevispresumtioner.

För att viss rättsföljd, t. ex. omhändertagande av barn för samhällsvård, utfärdande av körkort eller åläggande att reparera fastighet, skall kunna tillämpas, fordras i princip full bevisning om förhandenvaron av de faktiska förhållanden, vilka utgöra förutsättning för rättsföljden i fråga. I taxeringsförfarandet inträda t. ex. icke sådana rättsföljder som subjektiv skattskyldighet, objektiv skatteplikt eller avdragsrätt, med mindre det ådagalagts, att ett sådant sakläge föreligger som utgör betingelse för rättsföljdernas tillämpning. I ärenden, vilka kräva snabba avgöranden, kan dock ofta icke utan att verksamhetens resultat äventyras ett krav på full bevisning upprätthållas. Man får där nöja sig med att kräva sannolika skäl e. d. Uttryck härför kan någon gång återfinnas i specialförfattningarna; se t. ex. 30 § BvL angående ärende om omhändertagande för utredning, där beslut får fattas, om sannolika skäl föreligga för ingripande, 33 § 3 mom. VägtrF, där som förutsättning för interimistisk återkallelse av körkort uppställs, att det på sannolika skäl kan antagas, att körkortet kommer att slutligt återkallas, samt 10 § KK den 18 maj 1956 om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse, som öppnar möjlighet till provisorisk utbetalning, då sannolika skäl föreligga för rätt till ersättning.

I fråga om kvantitativa bedömningar, t. ex. bestämmande av ett värde i penningar, inträffar i förvaltningsförfarandet liksom i rättegång givetvis ofta, att full bevisning ej alls eller allenast med svårighet kan åstadkommas. Myndigheten har då att under hänsynstagande till omständigheterna i ärendet genom uppskattning söka sig fram till en skälig myckenhet; se t. ex. 21 § TaxF, varest stadgas att, om på grund av brister i deklaration m. m. skattskyldigs inkomst av viss förvärvskälla icke kan tillförlitligen beräknas, inkomsten skall uppskattas efter vad med hänsyn till föreliggande omständigheter såsom verksamhetens art och omfattning finnes skäligt.

Det förekommer stundom, att föreskrifter i de förvaltningsrättsliga författningarna ålägga enskilda att styrka en omständighet på ett bestämt sätt. Fråga kan i sådana fall uppkomma, huruvida föreskriften skall tolkas så att den angivna utredningsvägen är att betrakta som exklusiv eller om annan bevisning kan godtagas. Spörsmålet var föremål för prövning i RÅ 1931 ref. 23, där polismyndigheten vägrat utfärda s. k. lämplighetsintyg, som enligt föreskrifterna om körkortsansökan skulle fogas vid sådan ansökan (se numera 32 § 1 mom. VägtrF). Regeringsrätten fann i detta mål, att länsstyrelsen ägde att i annan ordning åstadkomma utredning om sökandens nykterhet och lämplighet som förare av motorfordon.

I de inom förvaltningsförfarandet sällsynt förekommande ärenden, som kunna likställas med rättegångens dispositiva tvistemål, torde parts vitsordande av olika i ärendena förekommande fakta och sakförhållanden tillmätas samma betydelse som i dylika mål. Vanligen ha myndigheterna emellertid att med hänsyn till omständigheterna pröva ett vitsordandes verkan som bevis.

Frågan om vilken betydelse som i bevishänseende skall tillmätas parts underlåtenhet att efterkomma myndighets begäran om upplysningar m. m. ha de sakkunniga behandlat ovan (s. 337) och därvid anført, att sådan underlåtenhet *kan* leda till att ärendet avgöres i en för parten mindre förmånlig riktning.

De sakkunniga

I 8 kap. behandlas utredningens syfte och frågor rörande utredningsmaterialets förebringande under denna. Vidare regleras där de olika medel, med vilkas tillhjälp utredningen sker: skriftlig utsaga från part eller annan, utlåtande av myndighet m. fl. eller av särskild sakkunnig, muntligt förhör med part eller annan samt syn o. s. v. De sakkunniga ha ovan (s. 298) framhållit, att någon skarp skiljelinje icke kan dragas mellan sakframställning, argumentation och bevisning i trängre mening. Dessa moment flyta i förvaltningsförfarandet mer eller mindre samman under utredningen.

Redan under ett ärendes utredning sker en prövning av detsamma så tillvida som utredningen inriktas på klarläggande av sådana omständigheter som bedömas vara av betydelse för ärendets avgörande. Den slutgiltiga prövningen äger emellertid icke rum förrän i det handläggningsskede, då utredningen avslutats. Prövningen omfattar såväl sak- som rättsfrågor. I förevarande sammanhang är det prövningen av faktamaterialet, *bevisprövningen*, som intresserar. Den är begränsad till det material, som enligt 2 § förekommit i ärendet. Det är att märka, att bevisprövningen och den rättsliga prövningen ömsesidigt betinga varandra. Ramen för bevisprövningen bestämmes av rättsliga överväganden; endast det rättsligt relevanta materialet skall prövas. Den slutliga rättsliga bedömningen åter är avhängig av de resultat, till vilka bevisprövningen leder.

Bevisprövningen har till syfte att fastställa sakläget. I princip skall be-
träffande varje omständighet för sig, som bedömes vara av betydelse för
utgången, uppställas ett *bevistema*. Kräves t. ex. för beviljande av ett
tillstånd att sökanden iakttagit ett nyktert levnadssätt och har sin affärs-
lokal utrustad på visst sätt, skall beträffande ettvarit villkor för sig upp-
ställas ett *bevistema* rörande huruvida utredningsmaterialet övertygar
om att villkoret är uppfyllt. I allmänhet blir det fråga om att pröva, i vad
mån utredningsmaterialet styrker vissa positiva omständigheters förhan-
denvaro. Det kan emellertid även förekomma, att prövningen skall gå ut
på ett ställningstagande till huruvida det är visat, att visst menligt inver-
kande förhållande icke är för handen, t. ex. att en verksamhet icke innebär
fara för trafiksäkerheten.

I den mån alla relevanta omständigheter framgå klart av materialet
eller eljest äro ostridiga, innebär *bevisvärderingen* endast ett konstaterande
härav och erbjuder följaktligen inga problem. Några svårigheter förmärkas
knappast heller i värderingshänseende, då bevisningen visserligen ej ska-
par full visshet hos den beslutande men väl en till visshet gränsande sanno-
likhet; detta mått måste normalt anses tillräckligt i bevishänseende.

Det ligger emellertid i sakens natur, att materialet i många fall icke är
så fullständigt upplysande som nu sagts utan att det med blott en lägre grad
av sannolikhet talar för relevanta omständigheters förhandenvaro. I ett så-
dant läge blir det en grannlaga uppgift att taga ställning till i vad mån om-
ständigheterna skola anses bevisade eller ej, d. v. s. till vilket *beviskrav* som
ligger i de materiella rättsreglerna. Eftersom ett mindre strängt beviskrav
medför risk för materiellt oriktigt avgörande och dylika avgöranden själv-
fallet skola undvikas, ter det sig naturligt att såsom allmän grundsats utgå
från att en omständighet skall ådagaläggas med övertygande sannolikhet för
att kunna anses bevisad.

Såsom en allmän synpunkt å beviskravet bör emellertid erinras om att
man av praktiska skäl icke kan räkna med att det i förvaltningsförfarandet
alltid är möjligt att få ett sakläge så allsidigt belyst och klarlagt som i rätte-
gång. Redan den omständigheten att tillgång saknas till sådant kvalificerat
utredningsmedel som förhör under ed eller försäkran skapar en skillnad.
Ett strängare beviskrav kan naturligen icke upprätthållas än vad tillgäng-
liga utredningsmedel tillåta.

Det står vidare omedelbart klart att visst avkall å beviskravet på många
områden måste göras av hänsyn till behovet av snabbt och effektivt hand-
lande. I ärenden, där allmän ordning och säkerhet står på spel, kan man
t. ex. icke såsom i brottmål fria från en påföljd, därför att utredningen icke
är helt övertygande. Man har att räkna med att beslut mången gång måste
fattas på sannolika skäl; jfr 24: 1 RB angående beslut om häktning.

Då det måste antagas, att beviskravet kommer att växla alltefter sakens
beskaffenhet och de olika trygghets- respektive effektivitetsintressen som

göra sig gällande, kan det vara anledning att diskutera beviskravet beträffande några viktigare ärendegrupper.

När det gäller *gynnande beslut* bör hänsyn naturligen tagas till eventuella motstående intressen. Är t. ex. fråga om tillstånd till en verksamhet, som kan innebära fara för allmän säkerhet, ter det sig naturligt att ställa stora krav på utredningen med avseende å verksamhetens ofarlighet. Gäller ärendet i stället beviljande av en ekonomisk förmån, t. ex. ett statligt lån eller bidrag, bör en sådan utredning om förutsättningarna för förmånens erhållande krävas att risken för obehörig åtkomst av förmånen nedbringas till rimlig nivå.

I fråga om sådana *missgynnande beslut* som återkallelse av tidigare meddelade gynnande beslut finnes anledning att beakta den enskildes behov av trygghet i så måtto att krav upprätthålles på övertygande bevisning om skälen för återkallelse. Hänsyn till allmän ordning och säkerhet torde dock mången gång böra föranleda, att återkallelse måste kunna beslutas med stöd av mindre upplysande utredning än nu sagts.

Med avseende å *de förpliktande besluten* kunna liknande synpunkter göras gällande som de vilka anförts i fråga om de andra missgynnande besluten. Ingrepp i enskilds personliga och ekonomiska ställning bör i princip icke ske, med mindre sakliga förutsättningar för ett ingrepp med övertygande sannolikhet visats vara för handen. Hänsynen till motstående intressen, främst allmän ordning och säkerhet, torde dock mången gång böra föranleda avkall på beviskravet. Situationer förekomma, då det skulle vara en större olycka om en underlåtenhet att handla skulle visa sig materiellt oriktig än om ett handlande skulle utfalla sålunda.

Besvärssakkunniga vilja här även hänvisa till den grundsats som för ett bestämt fall kommit till uttryck i 35: 5 RB. Där stadgas att, om fråga är om uppskattning av inträffad skada och full bevisning därom icke eller allenast med svårighet kan föras, rätten äger uppskatta skadan till skäligt belopp. Ej sällan torde i förvaltningsförfarandet denna grundsats få tillämpas, då det gäller uppskattningar av något slag, t. ex. i penningar eller annat mått. Grundsatsen torde även kunna tjäna till viss vägledning vid utövandets över huvud taget av *fritt skön*, t. ex. vid bedömning av vad som är ändamålsenligt, skäligt eller behövt. De sakkunniga ha övervägt att i lagförslaget intaga en allmän motsvarighet till 35: 5 RB, utformad efter förebild jämväl av 21 § TaxF, men funnit, att en sådan bestämmelse skulle få ett alltför allmänt innehåll för att kunna bli av något värde. De sakkunniga ha därför avstått från att framlägga något förslag i nämnda avseende.

Slutsatsen av det förda resonemanget blir, att något allmängiltigt beviskrav icke kan uppställas för förvaltningsförfarandets del utan att beviskravet bör sättas i relation till sakens beskaffenhet och de intressen som stå på spel i detsamma. Ett krav på fullt övertygande bevisning bör dock som inledningsvis betonades vara riktpunkt.

Vid bevisprövningen uppkomma även frågor om *bevisbördan*. Att anvisa några allmängiltiga lösningar på dessa problem låter sig uppenbarligen icke göras. Med ledning av tillämplig lagstiftnings syfte och under hänsynstagande till såväl parts rättstrygghet som förvaltningsverksamhetens effektiva och rationella bedrivande får från fall till fall avgöras, emot vad bevisstaten bör riktas. De sakkunniga hänvisa härvidlag till vad ovan anförts om beviskravet i olika slag av ärenden. Det förtjänar framhållas, att problemets praktiska räckvidd i viss mån minskas genom officialprincipen, som förpliktar myndigheten att, då en omständighet är otillräckligt utredd, komplettera materialet *ex officio*.

Det ligger i sakens natur och framgår även av vad ovan sagts, att en myndighet generellt sett vid sin prövning av utredningsmaterialet i princip icke bör vara bunden av några legala värderingsprinciper utan äga att fritt bedöma föreliggande material med avseende å dess beviskraft. Den *fria bevisprövningens princip* bör med andra ord iakttagas. Tvekan kunde möjligen uppkomma, huruvida det är nödvändigt, att lagfästa denna princip för förvaltningsförfarandets del. Utrymmet för legal bevisprövning är litet och den fria bevisprövningens princip har sedan länge varit tämligen obestridd i detta förfarande. Enligt de sakkunnigas mening är det emellertid naturligt, att principen fastslås i lagen. Särskilt betydelsefullt ter det sig, att denna lagstiftning ger uttryck åt samma grundprincip för förvaltningsförfarandets del som enligt RB gäller för rättegång. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas, att myndigheten med iakttagande av vad i 2 § är stadgat efter samvetsgrann prövning av allt, som förekommit rörande saken, fastlägger vad i ärendet är bevisat eller eljest utrett.

I den mån i specialförfattningarna finnas stadganden innefattande *legala presumtioner*, skola dessa naturligtvis lända till efterrättelse. Särskild erinran härom liksom i 35:1 andra stycket RB erfordras emellertid ej, då specialförfattningarnas regler enligt 1 kap. 3 § lagförslaget taga över förslagens egna regler.

Föreskrifter om att vissa omständigheter skola *styrkas på bestämda sätt* medför en rationalisering av utredningen. Denna förenklas härigenom och går snabbare. Ordningen kan emellertid, om föreskrifterna betraktas som förbud mot varje annan form av bevisning, få den icke önskvärda följden att den stänger vägen för materiellt riktiga lösningar. Så blir fallet då utredningsmaterial, som föreskrivits, icke kan förebringas men väl annat material, som i och för sig utgör övertygande bevisning i saken. De sakkunniga tolka regeringsrättens ovannämnda avgörande i RÅ 1931 ref. 23 som ett uttryck för en grundsats rörande bevisbedömningen som innebär, att det förhållandet att föreskrift meddelats i en författning om att en omständighet skall utredas på visst sätt icke utan vidare skall anses lägga

hinder i vägen för beslutsmyndigheten att på beslutsstadiet tillämpa den fria bevisprövningens princip och pröva även annan form av bevisning. I den mån sådan utredningsföreskrift som nu sagts på grund av lagstiftningens utformning icke framstår som en ordningsföreskrift utan som en bevisningsregel blir betraktelsesättet dock givetvis icke tillämpligt. En översyn av speciallagstiftningen så att den harmonierar med det förordade betraktelsesättet skulle vara av värde.

Beträffande notoriska fakta och erfarenhetssatser kräves ingen partsbevisning. Ej heller fordras bevisning om tillämpliga rättsreglers innehåll — ej ens främmande lags.

Då en myndighet skall bedöma vad som är bevisat i ett ärende, ställes den ofta inför spørgmålet att uppskatta en *utsagas bevisvärde*. I fråga om parts utsaga, som i förvaltningsförfarandet spelar en stor roll såsom utredningsmedel, har myndigheten att beakta alla faktorer, som kunna inverka på densamma: vederbörandes allmänna trovärdighet, styrkan av hans intresse i saken, hans möjlighet att känna och bedöma de omständigheter, om vilka han uttalat sig o. s. v. I åtskilliga författningar föreskrives, att part, då han uttalar sig om vissa förhållanden, skall på särskilt sätt ikläda sig garanti för sin utsagas riktighet, t. ex. betyga lämnade uppgifters riktighet på heder och samvete eller på ed (se ovan s. 302). I 13: 10 SL stadgas straff för osann försäkran för den som i sådan under särskilt betygande avgiven skriftlig utsaga lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen, då åtgärden inneburit fara i bevishänseende. Det förhållande att en utsaga, t. ex. självdeklaration, avgivits under sådant ansvar torde böra tillmätas särskild betydelse; det giver en viss presumtion för utsagans trovärdighet. Att genom lagregler generellt bestämma den verkan som bevis, vilken bör tillkomma utsaga av part, låter sig enligt de sakkunnigas mening emellertid icke göra ens i fråga om utsaga, som avgivits under särskilt ansvar.

En speciell bevisvärderingsfråga är vilken verkan såsom bevis som bör tilläggas *parts vitsordande* av ett uppgivet sakförhållande. Med hänsyn till det krav å materiellt riktiga resultat, som i allmänhet gäller i förvaltningsförfarandet, och myndighetens därav betingade undersökningsplikt, torde dylikt vitsordande ej utan vidare böra godtagas som fullt bevis vare sig det hänför sig till en omständighet, som myndigheten gjort gällande, eller ett av motpart eller annan påstått faktum. Parts vitsord bör liksom enligt RB värderas »med hänsyn till omständigheterna». Omständigheterna torde dock ofta göra det naturligt att ett vitsordat faktum tages för gott. Särskild anledning till dylikt godtagande föreligger i sådana ärenden, som stå de dispositiva tvistemålen nära och där myndighetens undersökningsplikt är begränsad.

Att *parts underlåtenhet* att efterkomma förelägganden att medverka vid

utredningen eller att inställa sig till sammanträde för muntlig handläggning kan tillmätas viss betydelse i bevishänseende ha de sakkunniga framhållit i tidigare sammanhang. De sakkunniga kunna hänvisa till vad de därvid uttalat om antaganden, att parten har något att dölja m. m. (s. 362).

Ej sällan uppkommer frågan huruvida den omständigheten att *part icke bestritt* ett påstående, skall uppfattas så som om han därmed vitsordat riktigheten av detsamma enligt satsen »den som tiger samtycker». Det torde vara uppenbart, att sådana slutsatser få dragas endast med stor försiktighet. Det skriftliga förfarandet gör det svårare än i muntlig rättegång för part att för sig klargöra, i vad mån han behöver uttala sig om gjorda påståenden för att hävda sin rätt. Om emellertid vid muntlig handläggning ett påstående lämnas obestritt, torde dock ej sällan finnas goda skäl för att tolka partens tystnad som ett godtagande.

Det ligger i sakens natur att *utsagor avgivna av myndighet eller tjänsteman* — vare sig de åberopas av part eller införskaffas av myndigheten — böra tillmätas ett särskilt värde. Så torde i synnerhet vara fallet, då myndigheter eller tjänstmän uttala sig om omständigheter, som de på grund av sin ämbetsbefattning äga särskilda förutsättningar att känna och bedöma. Det är emellertid icke blott myndighets eller tjänstemans sakkunskap, som giver deras utsagor särskilt bevisvärde, utan även den omständigheten att utsagorna avgivas under ämbetsansvar. De sakkunniga vilja emellertid understryka, att en utsaga av en myndighet eller tjänsteman ej bör okritiskt godtagas utan bedömas under hänsynstagande till vederbörandes förutsättningar att yttra sig i frågan och till förekomsten av eventuella särskilda intressen, som vederbörande kan ha att bevaka. Intager myndigheten partsställning, måste särskild hänsyn tagas härtill, då utsagan bedömes. Besitter myndigheten eller tjänstemannen en speciell sakkunskap på ett område, vari den *beslutande* myndigheten ej äger insikt, torde det emellertid i allmänhet vara svårt för denna att utan stöd av andra utsagor frångå den mening, som kommit till uttryck. En antydning om den betydelse, som bör tillmätas myndigheters utsagor, giva författningar stundom genom föreskrifter om att part skall förete visst slags intyg, att viss myndighet skall yttra sig rörande särskilda omständigheter o. s. v. Grundtanken bakom föreskrifterna är i regel den att genom ifrågavarande myndighet erhålles bevisning i ämnet i mest ändamålsenliga och tillförlitliga former.

Några allmänna regler för bevisvärderingen av myndighets utsaga kunna enligt de sakkunnigas mening knappast utformas och något större behov därav synes ej heller föreligga.

I fråga om *utsagor* av andra än parter och myndigheter, d. v. s. *av sakkunnig och tredje man*, är att beakta de olika omständigheter, som kunna inverka på tillförlitligheten. Har i en författning föreskrivits, att intyg av särskilda personer skola företes, då myndighet eller tjänsteman ej finnes att tillgå, t. ex. intyg av trovärdig granne, ligger däri uppenbarligen ofta

nog den tanken mer eller mindre tydligt innesluten att sådana intyg böra tilläggas ett särskilt värde som bevis. Stor betydelse bör i övrigt givetvis normalt tillmätas utsaga som avgivits under ed e. d.

4 §.

Gällande rätt

Underrätts avgörande av saken sker enligt 17:1 och 30:1 RB genom dom. Annat rättens avgörande träffas genom beslut. Beslut, varigenom rätten annorledes än genom dom skiljer saken från sig, så ock högre rätts beslut i fråga, som dit fullföljts särskilt, är slutligt beslut.

Äro i en rättegång i tvistemål flera käromål och kunna de särskiljas, må enligt 17:4 RB dom (deldom) givas över något av dem, ehuru handläggningen angående de övriga icke avslutats. Över huvudfordran och fordran, som åberopas till kvittning, må dömas allenast i ett sammanhang. Medgives käromål till någon del, må särskild dom givas över det som medgivits. Handläggas i en rättegång i brottmål flera åtal, må enligt 30:4 RB dom givas beträffande något av dem, ehuru handläggningen angående de övriga icke avslutats. Avse åtalen samme tilltalade, må sådan dom dock ej givas med mindre synnerliga skäl äro därtill.

Handläggas i en rättegång i tvistemål talan om fastställelse, huruvida visst rättsförhållande består eller icke består, och tillika talan, vars prövning beror därav, må enligt 17:5 RB särskild dom (mellandom) givas över fastställsetalan. Beror eljest prövningen av viss talan av annan talan, som handlägges i samma rättegång, må ock särskild dom givas över den talan. Äro i mål, vari talan föres om fullgörelse, såväl skyldigheten att fullgöra som fullgörelsens storlek stridiga och finnes med hänsyn till utredningen lämpligt, att dessa frågor avgöras var för sig, må på parts begäran särskild dom givas över skyldigheten att fullgöra något; mot kärandens bestridande må sådan dom ej givas med mindre synnerliga skäl äro därtill. Då mellandom givits, äger rätten förordna, att målet i övrigt skall vila, till dess domen vunnit laga kraft.

Förvaltningsdomstols avgörande i sak kallas regelmässigt *utslag*. Undantag utgöra härvidlag försäkringsdomstolens avgöranden, vilka benämnas *domar*. I 28 § KRSt föreskrives, att kammarrättens avgörande av saken sker genom utslag. Annat kammarrättens avgörande träffas genom beslut. Beslut, varigenom kammarrätten annorledes än genom utslag skiljer saken från sig, är slutligt beslut. Andra förvaltningsmyndigheters än förvaltningsdomstolars avgöranden betecknas i regel såsom *beslut*. Vid sidan härav förekomma även andra benämningar, såsom resolution, utslag (särskilt i besvärsmål) och besked (t. ex. förhandsbesked, mättningsbesked enligt 6 § lagen den 20 juni 1947 om virkesmätning). Någon fast terminologi har emellertid icke utbildats.

En förvaltningsmyndighet har att träffa avgöranden icke blott angående saken utan även i olika frågor under förfarandet, främst utredningsfrågor, t. ex. om meddelande av förelägganden av olika slag och om säkringsåtgärder, t. ex. beslag.

Finner myndighet, att saken icke bör upptagas till prövning, skiljer myndigheten den från sig genom ett beslut innebärande avvisande (se s. 415).

Förlorar saken i ett ärende aktualitet genom att part återkallar sin talan eller avlider, viss tid utlöper, en händelse inträffar, som helt förändrar saksälet, eller något annat tilldrager sig, som föranleder, att ändamålet med ett avgörande i sak förfaller, skiljer myndigheten ärendet från sig genom ett beslut om avskrivning. Beslutet kommer därvid ofta till uttryck genom att myndigheten konstaterar, att saken förlorat aktualitet, och utan att pröva densamma förklarar, att den ej föranleder vidare yttrande eller åtgärd. Då sakens rättsliga bedömning har betydelse utöver ärendet, förekommer det emellertid någon gång, att myndigheten i avskrivningsbeslutet gör ett uttalande i sak; se t. ex. RÅ 1936 ref. 16 angående rätt för skolråd att vägra lärare, som är reservofficer, tjänstledighet för fullgörande av militärtjänstgöring, där uttalande i sakfrågan hade prejudikatintresse, och RÅ 1957 I 2 angående tillstånd att under marknad försälja sockervadd från en kiosk, där ett bedömande av rättsfrågan hade betydelse för kommande marknadstillfällen.

Enligt vissa författningar må myndigheten, då prövning i sak skall äga rum, meddela ett *interimistiskt beslut* i huvudsaken att gälla till dess slutligt beslut meddelas; se t. ex. 195 § UL (handräckning), 33 § 3 mom. VägtrF (återkallelse av körkort), 16:3 LAF (beslut om pension) och 25 § NvL (beslut om intagning å vårdanstalt). I vad mån myndighet även utan uttryckligt stöd i författning äger meddela dylika interimistiska beslut synes oklart. De sakkunniga äro närmast benägna att antaga, att sådan rätt i allmänhet icke tillkommer myndighet. I ärenden angående allmän ordning och säkerhet äger myndighet dock så allmänna befogenheter att laga efter lägligheten när det gäller att avvärja en överhängande fara att de torde innefatta rätt även till meddelande av interimistiska beslut.

Sedan utredningen i ett ärende slutförts, har myndigheten regelmässigt att skilja ärendet från sig genom ett slutligt beslut i huvudsaken. En särskild ställning bland de slutliga besluten intaga de bindande *förhandsbeskeden*, vilka närmast äro att likställa med dom i ett mål rörande en fastställsetalan; se t. ex. KF den 31 maj 1907 angående rätt att hos general-tullstyrelsen erhålla upplysning rörande tullbehandlingen av varor, avsedda att till riket införas, KF den 1 juni 1951 om rätt att av riksskattenämnden erhålla förhandsbesked i taxeringsfrågor, 32 § KonsbeskF om möjlighet att erhålla förhandsbesked rörande skattskyldighet för viss vara enligt konsumtionsskatteförfattning, 14 § tredje stycket NöjesskF om besked angående nöjesskatt vid filmföreläsning och 32 § 1 mom. fjärde stycket VägtrF om besked rörande hinder för utfärdande av körkort.

Partiella avgöranden motsvarande rättegångens deldom och mellandom torde förekomma i viss utsträckning i förvaltningsförfarandet men äro sällsynta.

De sakkunniga

För nu ifrågavarande lag erfordras en enhetlig terminologi med avseende å myndighets avgörande. De sakkunniga ha såsom benämning å sådana avgöranden, genom vilka en myndighet skiljer ett ärende från sig — efter eller utan prövning i sak — valt »slutligt beslut». Tre typer av slutliga beslut finnas att välja mellan: avgörande i sak, avvisande och avskrivning. Det synes angeläget, att en enhetlig praxis tillämpas vid valet mellan beslutstyperna. Några allmänna regler i ämnet utöver vad som föreslagits i 10 kap. torde dock ej erfordras. Övriga avgöranden ha de sakkunniga hänfört till »beslut under förfarandet». Härunder falla även t. ex. interimistiska och andra preliminära beslut.

Enhetliga lokutioner synas i möjligaste mån böra eftersträvas för beslut om avvisande och avskrivning. Av särskild betydelse är att sådana formuleringar väljas att därav klart framgår, att ärendet ej prövats i sak. Ändamålsenlig lokution för beslut om avvisande är, att en framställning icke upptages till prövning. Ett avskrivningsbeslut åter kan lämpligen angiva, att ärendet avskrivs från vidare handläggning eller ej föranleder vidare yttrande eller åtgärd.

Möjligheten att meddela interimistiska beslut innebär en betydande vinst i ärenden, där åtgärd icke kan anstå till dess utredningen slutförts. Det låter sig emellertid icke med fördel göra att utforma en allmän regel om interimistiska beslut. Regler i ämnet böra i stället intagas i specialförfattningarna.

Bestämmelser om partiella avgöranden motsvarande deldom och mellandom synas icke påkallade. Även utan sådana regler torde hinder icke möta mot att, när så anses ändamålsenligt, slutligt beslut gives beträffande ett av flera yrkanden eller att särskilt slutligt beslut av fastställelsekaraktär meddelas i ett ärende, där fråga är dels om en skyldighets förhandenvaro, dels ock om de praktiska följderna av densamma, t. ex. i ärende om rätt till livränta eller skadestånd.

5 §.

Gällande rätt

En dom skall enligt 17: 7 och 30: 5 RB avfattas skriftligen och i skilda avdelningar angiva: 1. domstolen samt tid och ställe för domens meddelande; 2. parterna samt deras ombud eller biträden och — i brottmål —

den tilltalades försvarare; 3. parternas yrkanden och — i tvistemål — invändningar samt de omständigheter varå de grundats; 4. domskälen med uppgift å vad i målet är bevisat; 5. domslutet. Högre rätts dom skall, i den mån det finnes erforderligt, innehålla redogörelse för lägre rätts dom. Dom må enligt 17: 8 och 30: 6 RB utfärdas i förenklad form, därest fråga är om tredskodom, dom varigenom kändens talan bifalles på grund av svarandens medgivande, dom varigenom högre rätt fastställer lägre rätts dom samt dom i mål, som rör allenast ansvar för brott och i vilket den tilltalade erkänt gärningen och svårare straff än böter ej ådömes. Dom skall enligt 17: 10 och 30: 8 RB uppsättas särskilt och underskrivas av de lagfarna domare, som deltagit i avgörandet.

Bestämmelserna i 17: 7 och 10 samt 30: 5 och 8 RB skola, enligt 17: 12 och 30: 10 RB, om frågans beskaffenhet fordrar det, äga motsvarande tillämpning i fråga om slutligt beslut. Meddelas slutligt beslut i samband med dom, skall det upptagas i domen.

I fråga om beslut, som ej är slutligt, gäller enligt 17: 13 och 30: 11 RB, att det, i den mån det erfordras, skall angiva de skäl, varå beslutet grundas. Meddelas beslut, som ej är slutligt, i samband med dom eller slutligt beslut, skall det upptagas däri.

I 9 § ÄrendesL föreskrives, att avgörande av ärende skall ske genom beslut. Underrätts slutliga beslut skall, i den mån det erfordras, angiva de skäl, å vilka beslutet grundas. Beslutet må, om det finnes lämpligt, tecknas å den handling som ligger till grund för ansökan.

En förvaltningsmyndighets avgörande i ett skriftligt förfarande återgives regelmässigt i skrift. Det torde emellertid i sådant förfarande även i viss utsträckning förekomma, att myndighetens beslut under förfarandet komma till uttryck blott genom muntliga besked eller konkludenta handlingar.

Beslut i huvudsak tecknas i enklare fall å handling i ärendet eller i diarium, föredragningslista e. d. Eljest upptages beslutet antingen i protokoll eller uppsättes särskilt.

Beslut, varigenom prövning i sak av ett ärende avvisas, och beslut under förfarandet tecknas oftast å partsinlagen eller annan ingiven handling såsom en s. k. tergalresolution. Det torde även förekomma, att sådana beslut upptagas i diarium, föredragningslista e. d. eller i protokoll eller tecknas å särskild handling. Motsvarande gäller beträffande avskrivningsbeslut.

En tergalresolution består i regel endast av ett, eventuellt motiverat slut — en decision — samt uppgift om ort och dag för beslutets meddelande jämte underskrift. Tecknas beslut å särskild handling, innehåller det där emot utöver vad nu nämnts vanligen även uppgifter om myndigheten, parterna och deras adresser samt saken. Det förekommer även att parts ombud och dennes adress utsättes.

Beträffande besluts avfattning gäller enligt KCirk den 22 mars 1907 till

samtliga förvaltande ämbetsmyndigheter i riket, att myndigheterna åtminstone i de fall, då resolution eller utslag är av vidlyftigare beskaffenhet, skola använda ett framställningssätt, som låter innehållets särskilda delar framträda var för sig, så att den sammanbindning mellan de olika delarna, som dittills varit vanlig och som ofta gjort innehållet svårbegripligt, undvikas. I cirkuläret angives vidare för skrivelser i allmänhet, att ett klart och enkelt skrivsätt skall begagnas. Några regler om att klara uttryck skola givas för myndigheternas beslut återfinnas icke i specialförfattningarna. Att fordran kan ställas härå har ansetts självklart.

I ansöknings- och besvärssärenden återgivas i beslutet i regel parts yrkanden, medan i mål, som upptagits ex officio, i den mån ett avgörande i sak träffas, ofta i stället gives en kort sammanfattning av sakläget och parts ståndpunkt. I besvärssärenden lämnas vidare i regel redogörelse för vilka myndigheter, som tidigare tagit befattning med ärendet, och vad de beslutat.

En fråga av särskild betydelse är i vad mån i ett beslut skälen för det samma skola redovisas. Några allmänna för förvaltningsmyndigheterna i gemen gällande föreskrifter härom finnas icke.

Beträffande förvaltningsdomstolarna är att beakta, att i 28 § andra stycket KRSt stadgas, att kammarrättens utslag och slutliga beslut skola innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, och att i 13 § FDL föreskrives, att beslut, varigenom domstolen skiljer målet från sig, om det ej finnes obehövt, skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundats. Även övriga förvaltningsdomstolar torde genom analogisk tillämpning av RB:s regler om motivering av domar och slutliga beslut i princip anse sig skyldiga motivera sina avgöranden.

När det gäller förvaltningsmyndigheterna i övrigt, saknas vanligen i specialförfattningarna bestämmelser om skyldighet att motivera avgörandena. På några håll finnas emellertid föreskrifter i ämnet. Beträffande barnavårdsnämnds och länsstyrelses beslut i barnavårdsärende har t. ex. i 21 och 75 §§ BvL stadgats, att det, i den mån så icke befinnes obehövt, skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

På spridda ställen i specialförfattningarna återfinnas vidare bestämmelser om motivering av beslut, som är förpliktande för enskild eller eljest går denne emot. Ej sällan föreskrives sålunda motivering av beslut, som innebär ingrepp i enskilds personliga integritet eller ekonomiska ställning; se t. ex. 21, 25 och 33 §§ UtIL angående beslut om avvísning, förpassning och utvisning, 15 § KK den 25 augusti 1955 med vissa tillämpningsföreskrifter till NvL angående beslut om intagning av alkoholmissbrukare, 69 § 1 mom. TaxF angående underrättelse om avvikelser från självdeklaration samt 23 § KonsbeskF angående beskattningsmyndighets beslut. Beslut i disciplinmål skola ävenledes enligt 43 § polisreglementet den 24 november 1961 och 68 § sinnessjukvårdsstadgan den 19 september 1929 vara motiverade.

Tämligen vanligt är att krav i specialförfattningarna uppställas på motivering av beslut, varigenom någon erhållit avslag helt eller delvis på en ansökan om statligt bidrag eller annan liknande förmån; se t. ex. 19 § KK den 24 maj 1957 om familjebostadsbidrag och 38 § KK den 24 maj 1957 om egnahemslån m. m. Vidare föreskrives ej sällan motivering av beslut, som innebär, att någon erhållit avslag å ansökan i ett tillståndsärende; se t. ex. 13 § JordförvärvsL angående tillstånd att behålla eller förvärva jordbruksfastighet och 14 § AOST angående tillstånd att anordna offentlig tillställning. Beslut om vägrad registrering skall likaså ofta enligt författningarna vara motiverat; se t. ex. 190 och 192 §§ lagen den 14 september 1944 om aktiebolag och 10 § lagen den 3 juni 1955 om rätt för utländska bolag och föreningar att idka näring här i riket. Enligt 34 § NamnL skall beslut i ärende angående ansökan om namn, därest talan må föras mot beslutet, innehålla uppgift om skälen för beslutet. Slutligen märkes, att negativt beslut i kommunalt underställningsärende i regel skall motiveras; se t. ex. 75 § KL.

Saknas föreskrift om motivering, torde myndigheterna i viss utsträckning anse sig äga frihet att utforma sina beslut så, att därav intet annat än själva utgången kan utläsas. Har förvaltningsförfarandet karaktär av rättstilllämpande verksamhet, torde emellertid därav i allmänhet anses följa, att icke blott förvaltningsdomstolarna utan även andra förvaltningsmyndigheter i betydande utsträckning skola motivera sina beslut i förfarandet i fråga. Praxis torde emellertid vara mycket oenhetlig och kunna växla icke blott mellan olika myndigheter utan även inom en och samma myndighet.

I skrivelse den 23 december 1960 till Konungen (JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 448 f) har JO framfört förslag till partiell reform inom ramen för gällande förvaltningsförfarande i syfte att vinna ökat administrativt rättskydd genom införande av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut angiva de skäl, å vilka besluten grundas. Förslaget går ut på, att föreskrift skall meddelas om att förvaltningsmyndighets beslut, om frågans beskaffenhet fordrar det, skall innehålla de skäl på vilka avgörandet grundas.

Forvaltningskomiteen har i 26 § i sitt tidigare (s. 72) nämnda förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker intagit en bestämmelse av följande lydelse:

Individuelle vedtak skal grunnis samtidig med vedtaket i følgende tilfelle:

1. i klagesaker;
2. i saker der vedtaket avgjør en tvist mellom flere parter (interessekonflikter) eller går ut på å frata en rett eller å gi et forbud eller påbud. Samtidig grunngivning kan unnlates ved forbud eller påbud dersom arbeidsmengden eller andre særlige forhold er til hinder. Bestemmelsen i annet led får i så fall anvendelse.

I andre saker skal grunner gis etter at vedtaket er truffet dersom en part anmoder om det. Slik anmodning må fremsettes i løpet av klagefristen, og der ingen klagefrist løper, senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsen i § 32 får tilsvarende anvendelse [rør ingivande av inlaga].

Grunngivning kan unnlates i den utstrekning grunner ikke kan gis uten at det meddeles opplysninger som parten etter § 21 første och annet led ikke har krav på å bli kjent med. § 21 tredje ledd får tilsvarende anvendelse [se ovan s. 313].

Kongen kan för särskilte sakområder gi bestemmelser om at grunngiving kan unnlates når arbeidsmengden eller andre særlige forhold er til hinder.

I 27 § samma förslag upptagas följande bestämmelser:

Grunnene skal kort nevne de omstendigheter som har vært avgjørende for vedtaket. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvelsen av forvaltningsmessig skjønn, skal også så vidt mulig nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen, skal i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Det kan även nämnas, att i november 1963 i Danmark tillsatts en kommitté med uppdrag »at overveje, om der bør fastsættes almindelige regler for, i hvilket omfang og i hvilken form forvaltningens afgørelser skal være ledsaget af begrundelse, samt i bekræftende fald udarbejde udkast til sådanne regler».

De sakkunniga

Den, som gör en skriftlig hänvändelse till en myndighet, bör rimligen få ett skriftligt svar. Över huvud taget bör gälla, att avgörandet i ett helt eller delvis skriftligen handlagt ärende kommer till skriftligt uttryck. Bestämmelserna i förevarande paragraf ha därför utformats med utgångspunkt från att avgörandet skall erhålla skriftlig form. Förhållandet kan utläsas därav att det föreskrives, att beslut skall vara »avfattat» på visst sätt.

Av grundläggande betydelse är att beslut, som utöva rättsverkningar mot enskilda, äro så *klart och tydligt avfattade* att någon tvekan icke behöver uppstå om deras innebörd. I synnerhet är det naturligtvis av *vikt* att själva slutet, d. v. s. decisionen, är så formulerad, att utrymme icke finnes för mer än en tolkning. Det må framhållas att t. ex. decisioner av innehåll att framställning ej föranleder någon myndighetens åtgärd ofta ej äro tillräckligt entydiga. Är t. ex. i ett byggnadsärende fråga såväl om huruvida dispens över huvud taget är erforderlig som om, därest så är fallet, huruvida tillräckliga skäl för dispens föreligga, ger decisionen »ej åtgärd» otillräcklig upplysning om beslutsmyndighetens ståndpunkt. Vad ett besluts innehåll i övrigt angår är det mången gång nödvändigt att beslutet för att bliva begripligt — utöver uppgifter om myndigheten, ort och tid samt part och parts adress — innehåller redogörelser för vad som förekommit i saken: faktiska omständigheter, framställda yrkanden, avgivna yttranden o. s. v. Behovet av utförlighet är emellertid mycket växlande inom olika förvaltningsområden. Ett allmänt krav är dock att ett beslut är så disponerat, att de som skola taga del därav — parter, verkställighetsmyndigheter, besvärsmyndigheter och andra — icke behöva sväva i tvivelsmål om vilken eller vilka frågor som varit föremål för prövning. Någon allmän föreskrift om att »reciter» eller »rubriker» skola intagas i beslut kan däremot ej

lämpligen givas. De sakkunniga föreslå under hänvisning till det anförda, att det stadgas, att beslut skall vara så avfattat, att avgörandets innebörd tydligt framgår.

De sakkunniga övergå härefter till frågan om *besluts motivering*. Skillnad måste här göras mellan individuella beslut och normbeslut. De senare behandlas för sig i motiven till 12 §. Frågan om motivering av individuella beslut är att se mot bakgrund av det *allmänna spörsmålet om information*. De sakkunniga ha i det föregående i olika sammanhang understrukit den enskildes behov av upplysning och betydelsen för den enskildes rättssäkerhet av att detsamma tillgodoses. Redan vid behandlingen av den allmänna serviceparagrafen, 2 kap. 15 §, har sålunda framhållits angelägenheten av information från myndigheternas sida bl. a. om offentligrättsliga regleringars innebörd med avseende å enskildas rättigheter och skyldigheter. Det har uttalats, att myndigheterna inom ramen för sina resurser och med beaktande i förekommande fall av sekretessynpunkter och partsintressen skola informera rörande gällande lagstiftning och tillämpad praxis' innebörd, i den mån behov härav kan antagas föreligga.

I ett anhängigt ärende kan part icke på rätt sätt bevaka och försvara sina intressen under handläggningen, om han saknar kännedom om omständigheter, som äro av betydelse för utgången i ärendet. De regler om partsoffentlighet, vägledning och kommunikation, som återfinnas i 8 kap. 3—5 §§ lagförslaget, ha därför utformats med sikte på att trygga under ärendets handläggning uppkommande informationsbehov från partens sida. Därvid har det ansetts såsom en ur rättssäkerhetssynpunkt naturlig åtgärd från myndighetens sida, att den icke blott ställer ett ärendes utredningsmaterial till parts förfogande, då han begär det, utan även i möjligaste mån aktivt främjar partens informationsbehov genom meddelande av anvisningar samt kommunikation av betydelsefullt utredningsmaterial.

Då ett ärende avgöres, kan detsamma sägas bli tillfört ett nytt för parten obekant led — beslutet. Det nya ligger framför allt i det ställningstagande från myndighetens sida, i vilket beslutet utmynnar. Det har redan framhållits, att detta ställningstagande bör få tydligt uttryck. I den mån myndigheten icke redan under ärendets handläggning klargjort sin syn på bevisnings- och rättsläget, komma emellertid även de värderingar och bedömningar härutinnan, som myndigheten lägger till grund för avgörandet, att utgöra något nytt. Därest beslutet länder enskild till förfång, äger han i princip att till skydd för de intressen, som beslutet rör, föra talan mot detsamma. Principiellt föreligger då samma behov av upplysning beträffande det nya som enligt vad nyss skildrats giver sig till känna under ärendets utredning. Det framstår ock i angivna läge såsom en ur rättssäkerhetssynpunkt naturlig åtgärd, att myndigheten giver part de upplysningar om det nya som erfordras, för att denne rätt skall kunna bevaka och försvara sina

intressen dels vid sina överväganden, om han skall överklaga eller ej, dels ock, om han bestämmer sig för att överklaga, vid utformningen av sin fullföljdstalan.

Upplysningar om ett besluts grunder kunna i princip förmedlas på två vägar: genom själva beslutet eller genom särskilda besked i efterhand. Sistnämnda lösning behandlas här först.

Det må erinras om att i dansk och norsk diskussion om motivering av administrativa avgöranden i olika sammanhang förordats en ordning innebärande att, då myndighet icke meddelat motivering till ett beslut, part skulle äga rätt att *på begäran erhålla upplysning om skälen till beslutet*. I 26 § norska förvaltningskomiteens lagförslag upptages ock som ovan nämnts en regel om att i andra saker än dem, där motivering skall givas samtidigt med beslutet, »skal grunner gis etter at vedtaket er truffet dersom en part anmoder om det».

Besked i efterhand om beslutsskälen skulle på begäran av den beslutet rör kunna lämnas antingen under hand av en tjänsteman, som deltagit i ärendets handläggning, t. ex. föredraganden, eller ock mera formligt av beslutsmyndigheten. För myndigheten är det givetvis arbetsbesparande att icke lämna beslutsmotivering i andra fall än dem, då någon särskilt begär det. Det framstår dock såsom dålig service gentemot dem beslutet rör att de skola behöva taga särskilt initiativ för att få del av det nya, som grunderna för ett beslut kunna utgöra. Härtill kommer faran för att efter beslutets fattande tillkomna omständigheter påverka utformningen eller att motiveringen eljest blir resultatet av en eftertærrationalisering. Risk föreligger vidare att ett ärende, där motiveringen av avgörandet uppskjutes till dess parten efterfrågar en sådan, icke blir lika inträngande bedömt som om motivering utformats samtidigt med avgörandet. Svårigheter torde ibland även möta för vederbörande att tillhandahålla ett efterhandsbesked i så god tid före besvärstidens utgång som erfordras för att den enskilde i lugn och ro skall kunna överväga, om han skall överklaga beslutet eller ej och hur han vid ett överklagande skall föra sin talan. Det bör även erinras om att särskilda problem uppstå, då sådant beslut skall motiveras i efterhand, som fattats av en kollegial myndighet, vars ledamöter varit ense om slutet men icke om skälen. I sådant fall kan det vara ovisst, på vilka grunder beslutet fotats, om dessa icke klargjorts i själva beslutet. Vad gäller underhandsbesked av föredraganden eller annan tjänsteman må framhållas, att principiella betänkligheter mången gång måste möta mot att en tjänsteman utvecklar mer eller mindre personliga synpunkter på vad som ligger bakom ett avgörande. Enligt de sakkunnigas mening torde med hänsyn till vad nu anförts beslutsmotivering i efterhand endast i mera speciella situationer, såsom vid massbeslut, böra kunna godtagas såsom form för upplysning om ett besluts grunder.

En speciell form av upplysning i efterhand om grunderna för ett beslut

utgör i svenskt förvaltningsförfarande det *utlåtande*, som en *beslutsmyndighet regelmässigt har att avgiva* över anförda besvär till besvärsmyndigheten. Denna form av besked är behäftad med — förutom de förut nämnda brister som vidlåda alla efterhandsbesked — den väsentliga nackdelen att den enskilde får kännedom om beslutsmotiveringen endast om han överklagar. Förmedlas icke kännedom om beslutsmotiveringen på annat sätt, blir han alltså nödsakad att taga ställning till om han skall överklaga eller ej utan att känna grunderna för beslutet. Sådan bristande kännedom kan föranleda att ett beslut, som vilar på oriktig grund, icke blir överklagat och rättat, därför att den enskilde varit ur stånd att upptäcka felet. Den kan å andra sidan få till följd, att den enskilde för talan mot ett beslut, som han ej skulle ha överklagat, om han känt skälen för detsamma. Att upplysning lämnas om skälen för ett beslut först sedan detta överklagats, innebär sålunda en ur många synpunkter bristfällig och otillfredsställande ordning, som icke kan förordas som generell lösning.

Den informationsväg, som framstår som den ur alla synpunkter mest betryggande, är givetvis den som innebär, att myndigheten *i själva beslutet låter icke blott sitt ställningstagande utan även skälen för detsamma komma till uttryck*. Denna väg är emellertid tillika den för myndigheten mest betungande. Att klargöra skälen för ett avgörande på ett sätt, som är begripligt för dem som beslutet angår, kräver ett visst mått av tankemöda och formuleringskonst. Hur arbetskrävande en beslutsmotivering blir beror dock på dels hur utförlig motiveringen skall göras, dels ock i vad mån sakläget avviker från dem, som vanligen möta i ärenden av den typ varom fråga är. På ett stort antal förvaltningsområden ha standardiserade beslutsmotiveringar kunnat utarbetas utan men för de enskildas informationsintressen. Besvärssakkunniga äro medvetna om att en motiveringsskyldighet på vissa områden skulle medföra ökad arbetsbelastning för myndigheterna men anse sig kunna utgå från att den inom förvaltningen i övrigt icke skulle förorsaka alltför stora arbetsorganisatoriska problem. Det må framhållas, att svårigheter att formulera beslutsmotiveringar ofta sammanhånga med att parter och andra, för vilka de äro avsedda, äro obevandrade i den administrativa verksamhetens metodik och uttryckssätt. Det är emellertid då så mycket mera angeläget med ett klarläggande. Även om följderna i vissa fall skulle bliva icke obetydligt ökad arbetsbelastning, är beslutsmotivering enligt de sakkunnigas uppfattning av så grundläggande betydelse särskilt för den enskildes rättssäkerhet att den i princip bör krävas i alla de fall, där ett informationsbehov kan antagas vara för handen.

Frågan om motivering av beslut kan ses icke blott som nu skett ur ren förfarandesynpunkt utan även ur allmänna synvinkel. Varje åtgärd, som har till syfte att skapa ett gott förhållande mellan myndigheterna och de enskilda, bidrager i sin mån till ett stärkande av tilliten till myndigheterna och ökar därigenom även förståelsen för deras verksamhet. Av särskild be-

tydelse i nämnda sammanhang synas sådana åtgärder vara, som ha till uppgift att ge de enskilda hjälp och information. Beslutsmotivering står här i centrum. Det är av största betydelse, att myndigheterna, då de ingripa i medborgarnas förhållanden, redovisa de lagstadganden och faktiska förhållanden, på vilka de stödja sig. En öppen redovisning av skälen för en myndighets åtgärd inger den enskilde en känsla av att omsorg nedlägges på ärendena och förebygger misstankar om slentrian och godtycke. Även det allmänna offentlighetsintresset främjas genom att skälen för meddelade beslut kunna återfinnas i allmänna, för alla tillgängliga handlingar. Frågan om beslutsmotivering är sålunda en viktig faktor vid den strävan, som bör känneteckna förvaltningsverksamheten i en demokratisk rättsstat, att hos medborgarna skapa och upprätthålla känslan av rättstrygghet och förtroende för myndigheterna.

Såsom ytterligare synpunkt må anföras att, så snart mera invecklade sakförhållanden föreligga och olika synpunkter göra sig gällande, man erfarenhetsmässigt kommer till säkrare och mera hållbara resultat genom ett skriftligt genomfört resonemang än genom mer eller mindre intuitiva tankeoperationer, som icke fästas i skrift. Det kan därför mången gång vara till en fördel icke blott för dem, som skola taga del av ett beslut, utan även för den myndighet, som meddelar beslutet, att en ordning tillämpas, som innebär, att beslutet skall återgiva icke blott själva slutet utan även de överväganden, som lett fram därtill. En sådan ordning kan därför i sin mån bidra till det preventiva rättsskydd, som har till syfte att ärenden i möjligaste mån skola bli materiellt riktigt avgjorda redan i första instans. JO har för sin del lagt särskild vikt å nämnda synpunkt och anför beträffande densamma bl. a. följande (ämbetsberättelsen s. 475): »Men det är enligt min mening alldeles uppenbart, att angivandet av motivering i samband med fattandet av beslutet är ägnat att på ett särskilt sätt skärpa myndighetens uppmärksamhet och utgöra ett stöd för myndigheten i dess strävan att träffa ett objektivt riktigt avgörande. Den speciella garanti för en omsorgsfull och saklig prövning, som otvivelaktigt innefattas i en skyldighet för myndigheterna att lämna motivering för sina beslut, utgör enligt min mening det principiellt främsta och mest vägande skälet för införande av föreskrift därom.» Synpunktens betydelse begränsas dock som nämnts till ärenden, där saksammanhangen äro särskilt invecklade eller bedömningen eljest mera intrikat.

Det är naturligt att en underordnad myndighet i sin verksamhet hämlar ledning från överordnad myndighets — framför allt den högsta instansens — avgöranden. När det gäller rättstillämpande verksamhet anses underordnad myndighet dock icke skyldig att ställa sig överordnad myndighets direktiv till efterrättelse i andra fall än då direktiven ha form av generella föreskrifter meddelade med stöd av särskilt stadgad befogenhet. En överordnad myndighets avgörande i ett besvärsärende torde därför i princip

icke kunna anses bindande för underordnad myndighet beträffande annan sak än den avgörandet rör. En tjänsteman lär med andra ord icke kunna ställas till ansvar för tjänstefel, om han efter moget övervägande avgör en av lagstiftningen ej löst rättsfråga på annat sätt än högsta instansen tidigare gjort. De spörsmål, vilka äro föremål för förvaltningsmyndigheternas bedömande, kunna emellertid vara av mångskiftande och växlande beskaffenhet. Medan på vissa områden ärendena te sig som enformiga upprepningar, kunna de på andra utgöra prov på en rik variation av kombinationsmöjligheter. Vid skönsbedömningar måste hänsyn tagas till varje skiftning i materialet. Utrymmet för prejudikatbildning blir under sådana förhållanden mycket växlande.

Även avgöranden, vilka icke äro renodlade prejudikat, giva viss vägledning rörande tolkningen av den lagstiftning, om vars tillämpning varit fråga. Eftersom förvaltningsrättslig lagstiftning i stor utsträckning är tämligen summarisk och överlämnar åt de tillämpande myndigheterna att själva träffa avgörande inom en tämligen vid ram, blir rättspraxis under alla förhållanden en viktig rättskälla i förvaltningen. Myndigheterna komma naturligen att betrakta högsta instansens avgöranden såsom viktiga tolkningsdata i sin rättstillämpande verksamhet. Det är uppenbart, att avgörandenas användbarhet såsom sådana tolkningsdata är beroende av att de äro försedda med klargörande motiveringar. Det synes i synnerhet vara av vikt att motiveeringen klarlägger icke blott de principiella övervägandena utan även i vilken utsträckning avgörandet föranletts av speciella omständigheter. JO anför i sin ovan nämnda skrivelse beträffande ifrågavarande synpunkt bl. a. följande (ämbetsberättelsen s. 478): »Som ett väsentligt moment i begreppet rättssäkerhet ingår, att myndigheternas rättstillämpning skall utmärkas av fasthet och enhetlighet och att medborgarna sålunda skola med en viss grad av säkerhet kunna förutse myndigheternas bedömanden. Särskilt inom förvaltningen — där de materiella bestämmelserna ofta äro vagt utformade och i och för sig kunna lämna utrymme för vitt skiftande praxis — utgör ur nu angiven synpunkt frågan om beslutens motivering uppenbarligen en angelägenhet av betydande vikt.»

Av ovan anförda olika synpunkter framgår, att man står inför en av de mest centrala men tillika en av de mest komplicerade frågorna i förevarande lagstiftningssammanhang. Även om man på sätt skett i lagförslaget i princip begränsar sig till beslut, som avfattas skriftligen och som meddelas i ärenden rörande enskild, i vilka någon kan vara part, har man ett mycket stort antal olika slag av beslut att beakta. De sakkunniga tänka då icke blott på att beslutens materiella innehåll växlar från område till område utan även på att deras betydelse för de enskilda varierar. Det föreligger i detta avseende en väsentlig skillnad mellan enkla och mera invecklade beslut samt mellan beslut med mindre betydelsefulla verkningar och kvalificerade beslut i ärenden av för den enskilde största personliga eller ekonomiska vikt.

Vidare är att uppmärksamma olikheten mellan beslut i kontroversiella ärenden och beslut i ärenden, där motsättningar ej göra sig gällande. Man måste även taga hänsyn till att den enskilde mången gång under utredningen får förhandsinformationer angående beslutsmyndighetens sätt att bedöma ärendet. Så är förhållandet icke minst i löneärenden och andra ärenden angående myndighetens tjänstemän. Allmänt sett är ock att iakttaga, att beslut under förfarandet kräva mindre i fråga om motivering än slutliga beslut. Det kan med hänsyn till det sagda ifrågasättas, om det över huvud låter sig göra att giva gemensamma regler om motivering beträffande beslut i förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunniga ha emellertid efter ingående överbäganden funnit, att sådana regler böra kunna utformas.

Vad gäller dylika reglers innehåll ha de sakkunniga som redan nämnts funnit, att en principiell motiveringsskyldighet bör införas för tillgodo-seende av parts informationsbehov och i viss mån garantera att avgörandena bliva väl genomtänkta. Det ligger i sakens natur, att reglerna måste göras mycket elastiska för att passa för förvaltningsförfarandets alla olika slag av beslutssituationer. Utrymme måste lämnas för lämplighetavvägningar. Reglerna får ej heller utformas så att motivering av beslut blir ett självändamål.

För stora grupper av beslut har motivering ingen förnuftig uppgift att fylla. Ofta framgår direkt av sakens natur vad som ligger till grund för beslutet. Så är i regel fallet beträffande förelägganden under utredningen och rena verkställighetsbeslut. Föreligga inga tvistiga frågor i ett ärende, ter det sig vidare i regel överflödigt att motivera avgörandet, t. ex. då en ansökan helt bifalles. Även då delade meningar råda mellan part och myndighet, kan motivering emellertid stundom utan olägenhet avvaras, om myndighetens ståndpunktstagande bygger på en fast, allmänt känd praxis.

Det har i diskussionen om besluts motivering stundom framhållits, att meddelandet av motiveringar väsentligt skulle underlättas om myndigheterna på viktiga områden utformade allmänna riktlinjer för sina bedömanden. Offentliggjordes dessa, skulle det mången gång kunna vara tillfyllest att hänvisa till dem. De sakkunniga finna tanken beaktansvärd och vilja uttala sig för en närmare prövning av densamma på de områden, där den låter sig förverkliga.

Sin främsta betydelse har besluts motivering, då beslutet går part emot helt eller delvis: då mot den enskildes vilja ett tillstånd eller annan förmån återkallas eller ett åläggande för parten att göra, tåla eller underlåta något meddelas eller då en ansökan avslås.

Med hänsyn till den betydelse motivering enligt vad ovan sagts har, är det enligt de sakkunnigas mening angeläget, att motivering kommer till stånd icke bara då behovet därav ligger i öppen dag utan även då viss tvekan kan råda om huruvida motivering är behövlig eller ej. Att ett beslut motiveras, ehuru något egentligt behov därav objektivt sett ej är för handen, medför icke några vådor. Sådana kunna däremot följa av underlåten-

het från myndighets sida att motivera i fall, då en motivering sakligt sett är påkallad. Reglerna om motivering av beslut böra därför vara så utformade att det i myndigheternas medvetande inskärpes, att beslut skola motiveras, såframt det icke är fullt tydligt att det är obehövt. En regel motsvarande den i ÄrendesL. intagna som utsäger, att myndighet skall motivera sina beslut, i den mån det finnes erforderligt, är därför enligt de sakkunnigas mening mindre lämplig. Mot bakgrund av nuvarande praxis är angeläget att giva mera eftertryck åt en regel om motiveringsskyldighet. Att föredraga är därför ett stadgande, som innebär, att beslut skola motiveras, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt. De sakkunniga föreslå därför en dylik regel.

Den begränsning av motiveringsskyldigheten, som ligger i vad nu sagts, torde emellertid icke i alla lägen vara tillräcklig. Situationer förekomma, där intresset av upplysning rörande ett besluts grunder torde böra träda tillbaka för andra intressen. Beslut måste stundom grundas på *omständigheter*, som äro av den karaktär att de *icke lämpligen böra redovisas* ens för part. De sakkunniga ha i 8 kap. 3 § andra stycket lagförslaget intagit stadgande om att myndighet, om synnerliga skäl därtill äro, må vägra part att taga del av utredningsmaterial på utredningsstadiet. Vid behandlingen av nämnda lagrum har närmare angivits vad som bör vara vägledande för den avvägning mellan parts informationskrav och kravet på skydd för sekretessintressen som regelns tillämpning förutsätter. Anförda synpunkter kunna tjäna till ledning även när det gäller att avgöra, om och i vad mån i en beslutsmotivering sådant material bör utlämnas till part, beträffande vilket ett skyddsbehov föreligger.

Även om en omständighet icke är av den natur att den på grund av sekretesskäl bör hemlighållas för part, kan det framstå som mindre lämpligt att upplysa parten om densamma. Så är ofta fallet, då psykisk ohälsa utgör skäl för ett beslut, t. ex. för ett avslag å en ansökan om förvärv av vapen. Ett uttryckligt angivande av den psykiska ohälsan kan i sådana fall tillfoga parten onödigt psykiskt lidande. Svåra avvägningsproblem möta i förevarande sammanhang särskilt för de myndigheter, som taga befattning med sinnessjukvården. Gentemot framför allt patienter med paranoid läggning och sådana med benägenhet för att råka i svåra depressionstillstånd måste tydligen stor varsamhet iakttagas, så att icke en beslutsmotivering blir mera till skada än gagn för den enskilde.

Beträffande personer med normal sjäslig balans torde väl i allmänhet betänkligheter icke möta mot att de få del av kritiska omdömen angående karaktär och person. Däremot lär enskild ofta reagera mot att dylika omdömen framföras i allmän handling, av vilken envar kan taga del. Enskild torde ha visst berättigat intresse av diskretion beträffande skäl, som innebära något för honom nedsättande, eller något, som skulle kunna lända honom till skada, om det kom till allmän kännedom. Detta den enskildes

intresse av diskretion kan vara starkare än hans intresse av information. Men allmänhetens intresse av insyn kan icke helt förbigås. Anförda synpunkter tala dock för att viss återhållsamhet iakttages i fråga om motivering av tjänstetillsättningsbeslut och andra beslut, som förutsätta en värdering av en persons egenskaper och duglighet. Vad beträffar beslut i disciplinmål och mål om administrativa frihetsberövanden torde däremot i allmänhet den enskildes informationsintresse vara starkare än hans intresse av att icke offentlig schavottera.

Ett ärende kan emellertid även angå andra än rent personliga förhållanden, beträffande vilka det kan ligga i den enskildes intresse att de icke komma till allmän kännedom genom att intagas i allmän handling, som är offentlig. Fråga kan t. ex. vara om yrkes- eller affärshemligheter. Av sådan anledning bör försiktighet iakttagas vid utformningen av beslutsmotiveringar i t. ex. vissa taxeringsärenden, upphandlingsärenden och ärenden angående säkerhetsanordningar vid tillverkningsprocesser.

Slutligen må framhållas, att beslut, som fattas genom val, beslut om kunskapsbetyg m. fl. likartade beslut icke lämpligen kunna motiveras. Det bör tillika erinras om att t. ex. interna direktiv och befallningar från över- till underordnad ej omfattas av de föreslagna reglerna, eftersom lagen endast gäller för partsärenden och fråga i dylika fall ej är om sådana ärenden.

Resultatet av det förda resonemanget blir att motivering av beslut i vissa lägen av lämplighetsskäl bör kunna underlätas, även om behov av motivering måhända i och för sig icke saknas. De sakkunniga föreslå därför, att motiveringsskyldigheten begränsas även i så måtto att undantag stadgas för det fall att det av särskild anledning finnes olämpligt att motivera beslutet.

Förvaltningsärendenas beskaffenhet är till skillnad från rättegångsmålen regelmässigt icke av den karaktär, att krav behöva ställas på formfulländade och detaljerade motiveringar. Dessa böra vanligen kunna göras tämligen enkla. I regel torde det vara tillfyllest att hänvisa till innehållet i någon handling i ärendet, t. ex. ett utlåtande, eller eljest med några korta ord klargöra vad som bestämt utgången i ärendet. I ett inledningsanförande vid Nordiska juristmötet 1951 har den norske juristen professor J. Andenæs träffande uttryckt saken på följande sätt:

Logisk uttømmende og sammenhengende redegørelser kan altså åpenbart ikke kreves av administrasjonen. En får nøye seg med noe mindre, som er praktisk overkommelig. De fleste saker har ett eller flere springende punkter, det er disse det gjelder å slå ned på (Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet 1951, Bil. VI Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgjørelser s. 36).

Forvaltningskomiteen är på samma linje, då den föreslår, att en motivering kort skall angiva de omständigheter som varit avgörande för beslutet.

Stundom kan i ansöknings- och besvärssärenden en tillfredsställande beslutsmotivering erhållas genom att i en kort sakframställning återgivnas de väsentligaste fakta, som parten åberopat, varefter meddelas att, enär tillräckliga skäl icke anförts för bifall, ansökningen eller besvären avslås. Nämnade tillvägagångssätt torde med fördel kunna tillämpas t. ex. i dispensärenden och liknande ärenden, där fråga är om något slag av särbehandling.

I praktiken torde några svårigheter i regel icke möta att utvälja de skäl, som lämpligen böra utsättas i beslutet. Ett elementärt krav är att författningsrum utsättes, i den mån beslutet bygger på ett sådant och icke blott på myndighetens allmänna befogenheter. Lämnar utredningsmaterialet utrymme för olika uppfattningar om sakläget, är det regelmässigt angeläget att myndigheten redovisar resultatet av sin bevisprövning, i den mån den avviker från vad part gjort gällande i ärendet. Ett särskilt spörsmål är i vilken utsträckning grunder, som utgöras av skönsmässiga överväganden, böra redovisas i besluts motiveringar. Å ena sidan märkes att betydande svårigheter ofta möta att på ett någorlunda kortfattat sätt konkret angiva övervägandenas innehåll, medan det å andra sidan kan vara av avgörande betydelse för parten att få veta vad det är som föranleder, att myndigheten finner något »erforderligt, lämpligt, skäligt, etc.». Förvaltningskomiteen förordar som nämnts, att de huvudsakliga hänsyn som varit avgörande vid utövandet av förvaltningsmässigt skön såvitt möjligt skola angivas. Besvärssakkunniga vilja ock som sin mening uttala, att skönsmässiga överväganden i möjligaste mån böra redovisas i besluts motiveringar. Man bör emellertid ha klart för sig de naturliga begränsningar, som här förefinnas.

Vad det gäller är att så motivera beslutet att parten förstår, hur myndigheten resonerat. Ju bättre parten blivit insatt i ärendet genom kommunikation av yttranden, sakkunnigutlåtanden o. d. före ärendets avgörande, desto lättare blir det för myndigheten att fullgöra sin motiveringsskyldighet. Intetsägande allmänna fraser böra undvikas. Att utan anknytning till en klaggörande sakframställning eller annat material som motivering skriva »med hänsyn till omständigheterna i ärendet» och »på grund av vad i ärendet förekommit» är otillfredsställande.

De sakkunniga vilja även framhålla, att olika tekniska hjälpmedel, såsom blanketter och dupliceringsförfaranden, kunna förenkla iakttagandet av motiveringsskyldigheten. De sakkunniga ha sig bekant att åtskilliga myndigheter låtit utarbeta standardiserade beslutsmotiveringar för vissa ärendegrupper och att en tillfredsställande ordning härigenom erhållits.

Det ligger i sakens natur att det tager längre tid att författa ett motiverat än ett omotiverat beslut. I ärenden, som fordra snabb handläggning, torde någon gång svårigheter kunna uppstå att medhinna författandet av den motivering som i och för sig måhända är påkallad. Motsvarande gäller beträffande massärenden. Tidsnöden bör emellertid inte föranleda att motive-

ring helt utelämnas. De sakkunniga äro medvetna om att arbetsmängden i statsdepartementen är av sådan omfattning att lämpligheten av att motive-ringsskyldighet införes beträffande de å Kungl. Maj:t i statsrådet ankommande administrativa partsärendena kan ifrågasättas. Det vore emellertid otillfredsställande, om särskilt undantag skulle gälla i förevarande hänseende för landets högsta förvaltningsmyndighet. Angeläget är att den grundläggande rättssäkerhetsgaranti som motiveringsskyldigheten innebär står till buds där i samma mån som eljest inom förvaltningen. De sakkunniga föreslå därför intet undantag för beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Den omständigheten att ett beslut icke är motiverat, ehuru behov därav är för handen, torde i regel icke böra inverka på beslutets giltighet. Fall kunna dock tänkas, då ett besluts grunder utgöra en så väsentlig beståndsdel av beslutet, att detta är obegripligt, om grunderna ej angivas. I dylika extrema fall skulle det kunna bliva tal om att fränkänna beslutet rättsverkan; se härom vidare nedan (s. 612) angående särskilda rättsmedel.

6 §.

Gällande rätt

Äger part fullfölja talan mot dom eller — i tvistemål — söka återvinning, skall enligt 17: 7 och 30: 5 RB i domen givas till känna, vad han därvid har att iakttaga. Kräves för prövning av fullföljd talan särskilt tillstånd, skall underrättelse härom ock lämnas. Motsvarande gäller enligt 17: 12 och 30: 10 RB i fråga om slutligt beslut. Beträffande beslut, som ej är slutligt, stadgas i 17: 13 och 30: 11 RB att, om den som vill föra talan mot beslut under rättegången har att anmäla missnöje, det skall tillkännagivas. Skall mot sådant beslut talan föras särskilt, skall rätten ock giva det till känna. Den som vill föra talan mot beslutet äger hos rätten erhålla underrättelse om vad han eljest har att iakttaga. Om talan mot beslut, som ej är slutligt och som meddelats i samband med dom eller slutligt beslut, skall föras särskilt, skall rätten giva till känna, vad den som vill fullfölja talan har att iakttaga.

Enligt 9 § ÄrendesL gäller, att rätten på begäran skall lämna den som vill föra talan mot beslutet underrättelse om vad han har att iakttaga.

I 4 § KF den 10 januari 1759 angående fatalier i ekonomi- och politimål åläggas magistraterna, KB och kollegierna att »igenom påskrift å de hos dem givna utslag tydligen underrätta parterna . . . om tiden och dagen, då den missnöjde skall vid högre ort sina besvär ingiva». Stadgandet har formellt aldrig upphävts men upptages ej längre i lagboken. I denna återfinnes emellertid ännu KCirk den 1 april 1790 till samtliga kollegier, landshövdingar och konsistorier, som anbefaller dessa myndigheter att i den underrättelse till besvärns anförande, som tecknas å utslaget, även ålägga den, som

vill ingiva sina besvär till Kungl. Maj:t, att alltid bifoga behörigen styrkt bevis, vid vad tid han undfått del av det utslag, varöver han klagar. Beträffande länsstyrelserna föreskrives numera i 57 § LänsstyrelseI, att expedition angående beslut, över vilket klagan må föras, skall innehålla behörig besvärshänvisning, där givna bestämmelser påkalla sådan eller länsstyrelsen eljest finner besvärshänvisning erforderlig eller ock part begär dylik hänvisning.

I specialförfattningarna återfinnas stundom bestämmelser om skyldighet för myndighet att meddela besvärshänvisning. Ofta ha bestämmelserna avseende å beslut, som gått part emot; se t. ex. 69 § 4 mom. TaxF angående taxeringsnämnds underrättelse om avvikelse från självdeklaration, 23 § KonsbeskF angående beslut om fastställande av skatt och 13 § JordförvärvsL angående beslut i ärende om tillstånd att behålla eller förvärva jordbruksfastighet.

Gälla begränsningar i rätten att överklaga myndighets beslut, föreskrives stundom, att sådana beslut, som må överklagas, skola föras med besvärshänvisning; se t. ex. 43 § 1 mom. SkogsvL, 21 § BvL och 34 § NamnL.

Sällan stadgas, att beslut, som icke må överklagas, skall innehålla besked härom. I praxis pläga myndigheterna dock i viss utsträckning meddela dylika besked om klagoförbud. I 33 § UtL föreskrives, att beslut om utvisning skall innehålla upplysning, om beslutet må av utlännen överklagas. Äger denne klaga, skall i beslutet givas till känna, vad han därvid har att iakttaga.

I vad mån myndighet, när föreskrift saknas i instruktion eller annan författning, kan anses skyldig att ex officio giva besvärshänvisning är ovisst. Praxis beträffande besvärshänvisnings meddelande synes vara mycket växlande. I stor utsträckning lära myndigheterna dock följa samma grundsats som kommit till uttryck i 57 § LänsstyrelseI och sålunda meddela besvärshänvisning, när sådan finnes erforderlig, därvid behovet bedömes med utgångspunkt från de kunskaper parten kan antagas äga om förefintlig klagomöjlighet och från om missnöje över huvud kan tänkas komma i fråga beträffande beslutet. Beslut i tjänstetillsättningsärenden, avlöningsärenden och andra personalärenden föras i regel ej med besvärshänvisning; parten-tjänstemannen förutsättes därförutan äga kunskap om tillgänglig klagomöjlighet. Att förvaltningsmyndighet i regel torde vara skyldig att på begäran meddela besvärshänvisning torde vidare stå fast. Vad nu sagts äger dock icke tillämpning å beslut, som överklagas medelst kommunalbesvär. Beträffande sådana beslut gäller att ingen skyldighet föreligger att meddela skriftlig besvärshänvisning.

I den mån författningarna upptaga bestämmelser om besvärshänvisning, angiva dessa i regel blott att i hänvisningen skall meddelas vad den som vill klaga har att iakttaga. Stundom givas dock mera utförliga bestämmelser om besvärshänvisnings innehåll; se t. ex. 20 § HyresnämndsK, varest stadgas bl. a. att det skall angivas att besvären må insändas med posten.

Till frågan om meddelad besvärshänvisnings rättsverkningar återkomma de sakkunniga i senare sammanhang (s. 592).

I 29 § förvaltningskomiteens förslag till lov om behandlingsmåten av förvaltningsaker föreskrives att parterna skola underrättas om fattade beslut. Vidare stadgas:

I underretningen skal videre gis opplysning om

1. klageadgang, klagefrist og den nærmere fremgangsmåte ved klage;
2. at klage til det overordnede forvaltningsorgan er et vilkår for at parten kan reise søksmål til rettslig overprøvelse av vedtaket, eller fristen for adgangen til å reise slikt søksmål.

De sakkunniga

I den mån upplysning icke lämnas om en klagomöjlighet, föreligger risk att felaktiga beslut i viss utsträckning icke bliva överklagade och rättade på grund av bristande kännedom om klagomöjligheten hos den beslutet angår. Det är därför av vikt med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet att upplysningen om förekommande klagomöjligheter blir så effektiv som möjligt. Det kan visserligen antagas, att härigenom icke blott antalet sakligt påkallade besvär utan även antalet onödiga besvär ökar. Denna olägenhet bör dock tillmätas underordnad betydelse i jämförelse med angelägenheten av att den som har fog för en klagan får information om hur han skall gå till väga för att komma till sin rätt. Väsentliga skillnader råda i nu angivna hänseenden mellan individuella beslut och normbeslut. I det följande komma endast de förra att behandlas. Beträffande normbesluten hänvisas till 12 §.

För rättelse av felaktiga beslut föreslås i förevarande lagförslag olika vägar: viss självrättelse av beslutsmyndigheten, besvär hos överordnad myndighet samt ansökan om resning eller återställande av försutten tid hos Konungen. I specialförfattningarna återfinnas åtskilliga andra rättsmedel av mer eller mindre extraordinär typ, t. ex. extraordinära taxeringsbesvär. Det kan emellertid icke komma i fråga att i förevarande lagförslag intaga föreskrift om skyldighet för myndighet att meddela part upplysning i fråga om någon annan rättelsemöjlighet än den ordinära besvärmöjligheten. De sakkunniga förutsätta att, om i speciallagstiftning annat rättsmedel, t. ex. ansökan om restitution, stadgas som ordinärt rättsmedel, föreskrifter meddelas om skyldighet för myndighet att förse beslut med upplysning om talemöjligheten i fråga.

Vad en part i första hand behöver veta är, om besvär över huvud taget få anföras över meddelat beslut, d. v. s. huruvida detta är överklagbart eller ej. Lämnas ingen upplysning i detta hänseende, kan parten icke veta, om detta beror på att klagomöjlighet saknas eller på annat förhållande. De sakkunniga anse för sin del, att reglerna om meddelande av upplysning rörande klagomöjligheterna i första hand böra klargöra, i vad mån myn-

dighet skall vara skyldig att lämna besked, huruvida besvär må anföras eller ej över meddelat beslut. Såsom benämning å sådant besked ha de sakkunniga valt ordet klagobesked.

Ordet besvärshänvisning ha de sakkunniga i överensstämmelse med gängse språkbruk förbehållit för sådana klagobesked, som gå ut på att besvär må anföras och som utöver upplysning i överklagbarhetsfrågan innehålla besked om vad som är att iakttaga vid besvärens anförande.

Fullföljdshänvisning, som meddelas med avseende å en dom i rättegång, ingår i domen och utgör en del av densamma. Motsvarande ordning bör gälla i förvaltningsförfarandet beträffande klagobesked. Ett klagobesked kan införlivas i ett beslut på olika sätt. Vanligast torde vara att beslutet utskrivs på en blankett, å vilken klagobeskedet tryckts, eller att klagobeskedet anbringas å beslutsutskriften medelst en stämpel. Den ordningen kan emellertid även tänkas att ett tryckt klagobesked fogas vid beslutet. Å själva originalbeslutet, som kvarbliver hos myndigheten, är det tillfyllest att beträffande klagobesked hänvisa till ett nummer i gällande formulärsamling e. d., om sådan finnes, vederbörligen kompletterat med data m. m.

Reglerna om klagobesked böra enligt de sakkunnigas mening i princip vinna tillämpning å alla slag av individuella beslut i förvaltningsförfarandet — såväl slutliga beslut som beslut under förfarandet och såväl beslut i första instans som beslut i besvärsinstans. Väljes ett så vidsträckt tillämpningsområde, är det emellertid uppenbart, att reglerna måste göras tämligen elastiska. Liksom motivering av beslut i princip bör meddelas blott då informationsbehov kan antagas föreligga, bör klagobesked i princip lämnas blott i mån av behov av upplysning om klagomöjligheten. Regeln om klagobesked bör sålunda liksom regeln om motivering utformas med utgångspunkt från en behovsbedömning. I fråga om klagobesked kan och bör emellertid naturligen ett strängare krav uppställas än beträffande motivering. De sakkunniga föreslå, att klagobesked skall ingå i individuellt beslut, där det icke finnes *uppenbart* obehövt.

Uppenbart obehövt är klagobesked främst i sådana fall då det framstår som osannolikt, att någon skulle vilja överklaga, såsom då part vinner förbehållslöst bifall till sin talan och någon besvärsherättigad person med motsatta intressen icke är känd. Beträffande det stora flertalet beslut under förfarandet, vilka ej kunna överklagas, torde det i regel även framstå som uppenbart obehövt att meddela klagobesked. En myndighets tjänstemän äro skyldiga att känna till innehållet i instruktionen för myndigheten. I beslut om utanordnande av lön måste därför besvärshänvisning anses uppenbart obehövt, även då beslutet går tjänstemannen emot.

Det är även uppenbart, att anledning saknas att lämna klagobesked beträffande Konungens beslut. Det är allom bekant och ligger i sakens natur att sådana beslut ej få överklagas. Särskilt besked härom bör ej heller kunna

påkallas. Däremot torde t. ex. kammarrätten och försäkringsdomstolen böra förse sina utslag med besked om klagoförbud i mål, där talan ej får föras vidare.

Kommunal myndighet lär för närvarande ej vara skyldig meddela besvärshänvisning avseende talan genom kommunalbesvär. Denna allmänna regel torde vara tillämplig även i partsärenden. Besvärssakkunniga finna emellertid angeläget att i kommunala partsärenden samma huvudregel i fråga om besvärshänvisnings meddelande skall iakttagas, vare sig förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär utgöra rättsmedel. Önskad ordning vinnas genom att särskilt undantag från tillämpningsområdet för bestämmelserna i förevarande paragraf ej stadgas beträffande beslut, mot vilket talan föres genom kommunalbesvär.

De sakkunniga vilja understryka, att klagobesked enligt deras förslag skall kunna utelämnas endast under förutsättning att det ligger i öppen dag att det är obehövt. Råder tvekan i frågan huruvida klagobesked behövs, skall sådant besked meddelas. Myndigheterna böra givetvis vara oförhindrade att meddela klagobesked, även om skyldighet därtill enligt ordalagen ej är för handen. Användas beslutsblanketter med tryckta klagobesked, skall myndighet icke behöva i varje fall överväga, om klagobeskedet eventuellt såsom uppenbart obehövt bör utgå. Å andra sidan bör den föreslagna regeln, såvida icke föreskrifter i specialförfattning föranleda till annat, kunna leda till att klagobesked utelämnas i åtskilliga fall, där besvärshänvisning nu meddelas, t. ex. i alla fall där part i allo vunnit bifall till sin talan och motpart saknas.

De sakkunniga övergå härefter till frågan om klagobeskeds innehåll. I fråga om sådant klagobesked, som innebär, att talan ej må föras mot beslutet, erfordras icke några regler om beskedets innehåll. Däremot böra regler givas om besvärshänvisnings innehåll. Besvärshänvisning bör i princip giva besked om vad den som vill klaga har att iakttaga. Det synes emellertid för förvaltningsförfarandets del icke tillfyllest med en allmänt hållen regel, som blott återger denna princip. I stället bör för trygghet av enhetlighet och ändamålsenlighet på området mera detaljerade regler givas. Det bör sålunda stadgas, att besvärshänvisning skall innehålla uppgift om besvärsmyndighet och om den myndighet, till vilken besvärsläggas skall ingivas, samt dennas adress. Vidare bör uppgift lämnas om besvärstiden. Härvid inställer sig frågan hur noga tiden skall angivas. Givetvis bör tidens längd och dess begynnelsepunkt angivas, d. v. s. i normalfallen dagen för delgivningen. Någon erinran synes däremot ej erforderlig om reglerna i lagen om lagstadgad tid i fråga om beräkning av besvärstiden, t. ex. att besvär, då besvärstiden utgår å helgdag, må ingivas nästa söckendag. Kan menighet tänkas vara besvärberättigad, bör den för menighet gällande särskilda besvärstiden angivas i besvärshänvisningen.

Föreligger möjlighet att anföra anslutningsbesvär (se härom 14 kap. 4 § lagförslaget), bör besvärshänvisningen även innehålla uppgift härom och upplysning lämnas om vad som är att iakttaga vid anförande av sådana besvär.

Upplysningar om vad en klagande i övrigt har att iakttaga, t. ex. i fråga om besvärslagens innehåll och sättet för dess ingivande — att den må inlämnas genom bud eller insändas med posten — torde i regel ock vara av värde.

Gälla på ett område särskilda regler om fullföljd, t. ex. om fullföljdstillstånd, eller om särskilda prestationer såsom villkor för besvär, bör besvärshänvisningen givetvis innehålla upplysning även härom.

Besvärsrätt tillkommer endast den som ett beslut gått emot. Vinner part bifall till sin talan, äger icke han men väl den, som varit eller kunnat vara motpart, besvärsrätt. Det kan emellertid ej begäras, att en besvärshänvisning ingår på dylika detaljer. Allmänna formuleringar måste kunna väljas av typen »den som är missnöjd med detta beslut må» etc. Äro i ett ärende ej samma regler tillämpliga med avseende å fullföljd för alla parter, måste dock olika, till de skilda kategorierna riktade besvärshänvisningar meddelas. Ej heller härvid bör emellertid ståndpunkt i regel tagas till frågan huruvida den ene eller den andre äger besvärsrätt. Besvärshänvisningen bör härvidlag principiellt vara av abstrakt innebörd. På vissa områden är kretsen av besvärshänvisningsberättigade emellertid klart avgränsad, t. ex. i taxeringsmål. På sådana områden läser icke kunna undvikas att, om skilda besvärregler gälla för parterna, besvärshänvisning meddelas, som konkret angiver vad varje part för sig har att iakttaga, om han vill överklaga beslutet.

Det torde vara lämpligt att vägledande formulär till klagobesked inklusive besvärshänvisningar avseende normalfallen utarbetas.

Någon nämnvärd merbelastning av myndigheterna torde den föreslagna regeln om klagobesked icke behöva medföra. Anlitas blanketter med tryckta besvärshänvisningar och olika dupliceringsmöjligheter, torde några svårigheter icke uppkomma.

Det förhållandet, att klagobesked i visst fall ej meddelats är med den lösning, som föreslagits, icke att fatta såsom ett uttryck för att enligt myndighetens mening klagomöjligheter skulle saknas. Frånvaron av klagobesked kan bero på att myndigheten bedömt det uppenbart obehövt att lämna sådant besked; beslutet är i och för sig fullständigt. Ingår klagobesked ej i ett beslut, bör emellertid i enlighet med gängse praxis sådant meddelas på begäran. Rätten att på detta sätt få ett beslut kompletterat med ett klagobesked bör icke göras beroende av någon prövning, huruvida vederbörande har talerätt. Fråga är som nämnts om ett helt neutralt besked och det tillkommer icke beslutsmyndigheten utan besvärsmyndigheten att avgöra uppkommande talerättsspörsmål. Vem som helst bör alltså äga rätt att beträffande visst beslut när som helst erhålla ett klagobesked, som anger om beslutet är över-

klagbart och som, om så är fallet, utan att utpeka de besvärberättigade, ger anvisning om vad den som är missnöjd med beslutet har att iakttaga, om han vill klaga. De sakkunniga föreslå, att det stadgas att, om klagobesked icke ingår i beslut, som meddelats av annan än Konungen, sådant besked skall lämnas på begäran.

Har myndighet lämnat ett bristfälligt klagobesked, bör myndigheten givetvis på begäran fullständiga detsamma. Särskilda regler härom synas dock överflödiga mot bakgrund av det nyss föreslagna stadgandet.

I samband med ikraftträdandet av förevarande paragraf bör 4 § KF den 10 januari 1759 angående fatalier i ekonomi- och politimål formellt upphävas.

7 §.

Gällande rätt

Domstols dom i rättegång skall enligt 17:7 och 30:5 RB avfattas skriftligen. 17:12 och 13 RB samt 30:10 och 11 RB anses innefatta krav på att i rättegång även slutliga beslut och beslut, som ej äro slutliga, skola komma till uttryck i skrift. I 9 § ÄrendesL förutsättes, att domstols beslut i domstolsärende blir skriftligen återgivet. Där stadgas även, att beslut, om det finnes lämpligt, må tecknas å den handling, som ligger till grund för ansökan.

I förvaltningsförfarandet torde allmänt iakttagas, att myndighets beslut i ett ärende, som handlägges skriftligen, fästes i skrift antingen i ett protokoll eller å annan handling, t. ex. ett diarium, en föredragningslista, en särskilt uppsatt handling eller en handling tillhörande ärendet, ofta en ansökningshandling. Tecknas beslutet å handling, som icke skall kvarstanna hos myndigheten, göres vanligtvis sådana anteckningar i diarium e. d., vilka möjliggöra en rekonstruktion av beslutet hos myndigheten.

I 9 § AVS stadgas att, då beslut fattats av myndighet, hos denna skall vara att tillgå handling, som utvisar vilka som deltagit i beslutet eller eljest närvarit vid dess fattande, beslutets dag och dess innehåll. Än utförligare regler i ämnet återfinnas i 44 § 1 mom. Länsstyrelsel, varest föreskrives att, när beslut fattats av länsstyrelsen, hos denna skall finnas att tillgå handling, som utvisar vilka som deltagit i ärendets slutliga handläggning, dag för beslutet samt dess innehåll. Sådan handling skall signeras av föredraganden och den eller dem som i övrigt deltagit i den slutliga handläggningen men icke underskrivit expeditionen. Finnes särskild handling icke lämpligen böra upprättas, må anteckning om beslutet samt signering som ovan sagts i stället ske på akten i ärendet, i register eller diarium eller på annat dylikt sätt. I 19 § tredje stycket Kungl. Maj:t krigsinstruktion 12 januari 1962 för länsstyrelserna föreskrives i stället, att beslut i brådskande

fall må meddelas muntligen men att, om ej särskilda skäl föranleda annat, sålunda meddelat beslut så snart ske kan skall bekräftas skriftligen. Vidare märkes, att i 69 § 1 mom. TaxF stadgas att, om självdeklaration icke blivit följd vid taxeringen, deklarationen skall förses med uppgift om avvikelserna och skälen därför.

I 25 § förvaltningskomiteens förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningsaker stadgas följande:

Et individuelt vedtak skal være skriftlig med mindre dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

De sakkunniga

I förevarande paragraf behandlas frågan om krav å skriftlighet med avseende å beslut, som meddelas i ett helt eller delvis skriftligen handlagt ärende. Vad gäller ärende, där förfarandet är helt muntligt, avses i stället 11 § bli tillämplig.

Att de beslut, som fattas i ett skriftligt förfarande, fästas och bevaras i skrift ter sig enligt de sakkunnigas mening såsom en naturlig och nödvändig ordningsregel. Det sagda gäller icke blott i fråga om slutliga beslut utan även beträffande beslut under förfarandet. I många fall bör man givetvis kunna nöja sig med en summarisk återgivning av ett besluts innehåll, t. ex. genom tecknande av orden »bifall» respektive »avslag», förutsatt att yrkandet finnes dokumenterat. Beträffande beslut i ordningsfrågor och många andra beslut under förfarandet torde man mången gång kunna nöja sig med mycket enkla anteckningar.

Fattade beslut böra liksom för närvarande kunna återgivas i diarium, å föredragningslista eller aktomslag etc. Det bör dock tillses, att de erforderliga original- eller konceptanteckningarna utföras med arkivvärdig skrift och på arkivvärdigt papper så att en för framtiden bestående dokumentation av besluten erhålles. Ur allmän rationaliseringssynpunkt är till fördel om en sådan dokumentation kommer till stånd att gallring av aktmaterial enligt därom gällande föreskrifter underlättas. I vad mån protokoll bör komma till användning för återgivande av beslut ha de sakkunniga angivit ovan vid behandlingen av 2 kap. 14 §.

Av anteckningarna om ett beslut bör emellertid kunna krävas icke blott att de återgiva beslutet utan även med hänsyn bl. a. till ansvars- och jävsfrågor att de utvisa, vilka som deltagit i detta eller eljest närvarit vid dess fattande. Av värde är även att uppgift finnes att tillgå om vem som föredragit saken. Slutligen bör naturligtvis även dagen för beslutet framgå.

Under hänvisning till det anförda föreslås stadgat, att hos myndigheten skall vara att tillgå handling, som återgiver fattat beslut samt utvisar vilka som deltagit i detta eller eljest närvarit vid dess fattande ävensom dagen för beslutet.

8 §.

Gällande rätt

Domar och beslut i rättegång bringas till parternas kännedom genom att de avkunnas vid ett rättens sammanträde eller meddelas genom tillgänglig-hållande å rättens kansli.

Avkunnande av dom må enligt 17: 9 och 30: 7 RB ske genom återgivande av domskålen och slutet jämte meddelande av fullföljdshänvisning.

Delgivning i rättegång skall enligt 33: 4 RB i princip ske genom rättens försorg. Meddelas föreläggande eller göres annat tillkännagivande vid rät-tens förhandling, skall enligt 33: 15 RB delgivning därav anses hava skett med dem som närvarit vid förhandlingen. Det åligger dock rätten att på be-gäran genast tillhandahålla utskrift av tillkännagivandet.

Beslut i domstolsärende skall enligt 9 § ÄrendesL, om det ej avkunnas vid förhandling, meddelas genom att det hålles tillgängligt å rättens kansli. Har beslutet gått emot sökanden eller annan, som fört talan i ärendet, skall underrättelse om tiden för beslutets meddelande genom rättens försorg ge-nast avsändas till honom.

I vad mån delgivning sker av beslut i förvaltningsförfarandet, som icke dokumenteras genom skriftlig handling, saknar egentligt rättsligt intresse och behöver i detta sammanhang ej närmare undersökas. Beträffande beslut i skriftligt handlagda ärenden kan inledningsvis konstateras, att någon generell skyldighet för myndigheterna att giva part del av beslut icke finnes stadgad. I den mån myndigheten har att utfärda expedition, har myndig-heten dock enligt ServiceCirk att översända expeditionen till vederbörande eller att eventuellt tillställa honom en underrättelse om att expeditionen finnes att avhämta.

Bestämmelser om skyldighet för myndighet att bringa beslut till parts kännedom genom delgivning av beslutet återfinnas däremot ofta i special-författningarna; se t. ex. 23 § BvL, 58 § KF den 1 december 1961 om brand-farliga varor, 58 § 1 mom. BySt och 74 § 1 mom. FBF. Beträffande 58 § 1 mom. BySt må även anmärkas, att beslut i ärende rörande byggnadslov skriftligen skall meddelas icke blott sökanden utan, om beslutet innebär bi-fall till ansökan, jämväl markägare eller annan sakägare, som av byggnads-nämnden hörts i ärendet. I beslutet skall därjämte intagas anmaning till sökanden att om beslutet bevisligen underrätta grannar och andra, vilka kunna beröras därav.

I specialförfattningarna upptagas emellertid även föreskrifter, som utvisa att särskilda delgivningsåtgärder icke skola vidtagas beträffande vissa be-slut. I 59 § UppbK stadgas t. ex. att, där ej beslut innebär att en gjord fram-ställning helt bifalles, myndigheten skall tillställa vederbörande underrät-telse om beslutet; e contrario torde beslut, som innebär helt bifall, ej be-

höva delgivas. Enligt 9 § JordförvärvsK är lantbruksnämnds och lantbruksstyrelsens delgivningsskyldighet begränsad till beslut, varigenom förvärvs-tillstånd vägrats. Vidare kan ur 69 § 1 mom. TaxF utläsas, att delgivning av taxeringsnämnds beslut icke skall äga rum, då taxering skett i överensstämmelse med skattskyldigs deklaration. Ej heller skall mantalsskrivningsförrättares beslut delgivas den som är föremål för mantalsskrivningsåtgärden. Något egentligt behov av delgivning är regelmässigt icke för handen i fall som dessa, och delgivning kan därför underlåtas. Obehövlig ter sig delgivning även i många fall, då beslutet innebär bifall till en ansökan och kännedom om beslutet vinnes i samband med att detsamma verkställs, t. ex. då ett beviljat bidrag utbetalas till sökanden. Sådana beslut delgivas därför som regel icke särskilt (jfr RÅ 1916 ref. 65 angående beslut i kassa-ärende, 1916 S 58 rörande beslut i anledning av en reseräkning och 1922 Fö 171 angående beslut i kassaärende). Även i andra situationer kunna verkställighetsåtgärder göra särskild delgivning överflödig. Vid ingrepp i personlig frihet eller egendom i samband med handräckning eller eljest kan det sålunda förekomma, att vederbörande endast genom själva ingreppets utförande får kännedom om det bakomliggande beslutet.

Att delgivning av förvaltningsmyndighets beslut, i den mån den skall äga rum, regelmässigt skall ske genom myndighetens försorg — och icke genom enskild part — ligger i sakens natur. Uttryckliga bestämmelser härom äro därför sällsynta; se dock t. ex. 82 § BvL och 33 § 4 mom. VägtrF och jfr 58 § 1 mom. BySt.

I specialförfattningarna stadgas ofta, att delgivning av beslut skall tillgå på så sätt att beslutet tillställs eller skriftligen meddelas vederbörande; se t. ex. 14 § FamiljebostadsbidragsK och 58 § 1 mom. BySt. Delgivningsbestämmelser förekomma emellertid även av innebörd att vederbörande skall erhålla skriftlig underrättelse om beslutet; se t. ex. 19 § HyresreglL och 92 § TaxF. Någon skillnad i sak torde dock vanligtvis ej vara avsedd, ehuru bestämmelserna fått olikartad utformning. Vad som åsyftas är delgivning medelst en expedition, som återgiver beslutet. Om den sist nämnda lokutionen brukats, torde myndigheten dock ha möjlighet att låta expeditionen utgöras av ett sammandrag av beslutet, då sådan ordning ej medför olägenhet för mottagaren.

Kommunalt beslut, mot vilket talan föres genom kommunalbesvär, bringas till vederbörandes kännedom genom att justeringen av det protokoll, i vilket beslutet intagits, och det ställe, där protokollet finnes tillgängligt, tillkännagives å kommunens anslagstavla; se t. ex. 24 § KL.

I fråga om tidpunkten för delgivning må erinras om bestämmelserna i 16 § ExplF, varest stadgas bl. a., att hos annan myndighet än domstol expedition, vilken utfärdas för part, skall hållas tillhanda, då det i expeditionen innefattade beslutet utgives efter anslag, å den genom anslaget bestämda dagen; då det muntligen avkunnas, inom sex dagar från den dag,

då avkunnandet ägde rum; och då det annorledes meddelas, så tidigt att vederbörande må utan uppskov undfå expeditionen. Där part eller annan fått sig förelagt att något fullgöra, skall expeditionen alltid vara att tillgå så tidigt att fullgörandet må kunna medhinnas. I ServiceCirk, vilket som nämnts bl. a. handlar om skyldighet att översända utfärdad expedition, stadgas, att vad i cirkuläret anbefallts bör fullgöras »med minsta möjliga tidsutdräkt». Specialförfattningarna uppställa ej sällan krav på snabb delgivning. Vanligtvis är i sådana fall fråga om beslut, som skola lända till omedelbar efter rättelse. Delgivningen skall exempelvis ske »ofördröjligen» (bl. a. 32 § NvL, 20 § VplL, 9 § JordförvärvsK) eller »skyndsamt» (bl. a. 74 § 1 mom. FBF och 57 § SochjL).

Det förekommer stundom att beslut, som skola avfattas skriftligen, dessförrinnan muntligen meddelas den beslutet rör. I sådana fall skall dock i regel tillika en utskrift av beslutet senare tillställas honom; se t. ex. 21 och 25 §§ UtilL rörande beslut om avvisning och förpassning av utlänning. Delgivning anses då icke ha skett förrän denna utskrift blivit vederbörligen delgiven. Man står här inför en kombination av skriftlig och muntlig delgivning, där det muntliga meddelandet icke tillerkänts några självständiga rättsverkningar i delgivningshänseende.

Enligt 5 § LösdrL skall beslut, varigenom någon dömes till tvångsarbete, genast avkunnas för den dömd och skriftligt utslag tillställas honom inom tre dagar. I detta fall har avkunnandet tilldelats konstitutiv delgivningsverkan och överlämnandet av utskrift framstår som ren serviceåtgärd. I 32 § NvL stadgas som huvudregel, att länsstyrelsens slutliga beslut i ärende angående tvångsintagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare skriftligen mot bevis ofördröjligen skall delgivas sökande samt den som beslutet avser. Tillkännagives beslutet vid förhör inför länsstyrelsen i den sistnämndes närvaro, må skriftlig delgivning med honom dock underlåtas, och skall han i sådant fall anses hava fått del av beslutet vid förhöret. Det åligger dock länsstyrelsen att i sådant fall på begäran genast tillhandahålla utskrift av beslutet. Även här blir överlämnandet av utskriften en serviceåtgärd utan rättslig verkan i delgivningshänseende. Exempel på exklusivt muntlig delgivning utgör bestämmelsen i 40 § GruvL, varestadgas att, sedan beslut muntligen avkunnats i alla till utmålsförrättningen hörande frågor, bergmästaren skall tillkännagiva, att förrättningen är avslutad, samt meddela de närvarande och i protokollet intaga fullständig underrättelse om vad som skall iakttagas för fullföljd av talan mot förrättningen och därunder meddelade beslut.

I praxis torde ett muntligt tillkännagivande icke godtagas som behörig delgivning, därest uttryckliga regler saknas om sådant tillkännagivandes verkan såsom delgivning. Den omständigheten att en person varit närvarande vid ett besluts fattande torde sålunda i allmänhet icke medföra att beslutet på grund därav skall anses hava blivit honom behörigen delgivet då;

se t. ex. RÅ 1945 ref. 8, i vilket fråga var om när delgivning skulle anses ha skett av hamnstyrelsens beslut, som fattats i parts närvaro.

Redogörelse för normbesluts tillkännagivande lämnas i motiven till 12 §.

I 29 § förvaltningskomiteens förslag till lov om behandlingsmåten i förvaltningsaker stadgas bl. a. följande:

Partene skal underrettes om vedtaket. Når ikke noe annet særskilt er fastsatt, skal underretningen gis skriftlig.

De sakkunniga

Av redogörelsen för gällande rätt framgår, att viss oklarhet råder om i vad mån förvaltningsbeslut skola bringas till parts kännedom genom den beslutande myndighetens försorg. Genomgången av gällande rätt ger vidare vid handen, att formerna för besluts tillkännagivande för part växla utan saklig grund. Vägledande bestämmelser saknas vanligen även beträffande spörsmålet om hur snabbt beslut böra bringas till parts kännedom. Ett tydligt behov är sålunda ådagalagt i fråga om förenhetligande och klarläggande bestämmelser beträffande besluts tillkännagivande för part. Sådana bestämmelser upptagas i förevarande paragraf för de individuella beslutens del. I 12 § föreslås en allmän föreskrift om tillkännagivande av normbeslut.

Innan de sakkunniga ingå på spörsmålet om dylika bestämmelsers utformning, må erinras om att förslag till regler om hur delgivning av handling i olika fall skall tillgå återfinnas i 5 kap. I förevarande sammanhang blir det därför endast fråga om att klargöra, i vad mån beslut skall bringas till parts kännedom medelst en skriftlig handling eller muntligen och vilka skyldigheter som därvid skola åvila myndigheten.

Med hänsyn till att lagförslaget i främsta rummet tager sikte på sådan handläggning, som helt eller delvis är av skriftlig natur, är det naturligt att utforma erforderliga föreskrifter med utgångspunkt från de förhållanden, som råda vid sådan handläggning. Föreslagna regler böra emellertid även ses mot bakgrund av det stadgande, som föreslås i 11 § om skriftlig avfattning av muntligt beslut och som enligt sitt innehåll skall lända till efterrättelse i ärende, som handlagts helt muntligt. Avsikten är att en tillämpning av 11 § skall utlösa tillämpning jämväl av de i förevarande paragraf föreslagna bestämmelserna.

Att beslut bringas till deras kännedom, som det angår, ter sig som ett naturligt led i förfarandet. Särskilt må erinras om att såsom första förutsättning för att ett beslut — t. ex. ett påbud eller ett förbud — skall lända till efterrättelse gentemot part i regel gäller att beslutet är känt för honom. Skall beslutet lända till efterrättelse först sedan det vunnit laga kraft, märkes att fatalietiden för överklagande vanligen icke börjar löpa, förrän beslutet bringats till vederbörandes kännedom. Icke minst betydelsefullt är det emellertid för den enskildes rättssäkerhet att han bibringas kännedom om beslutet. Den enskilde sättes härigenom i tillfälle att bevaka sin rätt genom

att överklaga beslutet eller vidtaga andra åtgärder för att skydda sina intressen eller, då fråga är om gynnande beslut, inrätta sig efter den nya situation, som skapats genom beslutet.

De sakkunniga ha i 5 kap. förbehållit ordet delgivning för de tekniska åtgärder, som ha till syfte att part eller annan skall få del av en handling. I enlighet härmed undvika de sakkunniga att i förevarande sammanhang använda ordet delgivning, när fråga är om överbringande av ett besluts idé-innehåll, ehuru språkbruket i och för sig medgiver, att ordet delgivning användes även i sådan betydelse. Mot bakgrund av det anförda förorda besvärssakkunniga såsom huvudregel att beslut skall tillkännagivas part.

Inom förvaltningsförfarandet fattas en mängd beslut, beträffande vilka part naturligen icke behöver bibringas kännedom genom särskilt tillkännagivande. Särskilt märkas rutinbeslut i icke kontroversiella ärenden, vilka komma till parts kännedom i och med verkställigheten, t. ex. beslut om lönebelopp. Vidare kunna nämnas beslut om taxering i enlighet med avgiven självdeklaration, beslut om mantalsskrivning i enlighet med lämnade uppgifter och beslut om persons upptagande i röstlängd. Det är mot bakgrund av det sagda tydligt, att en regel om att beslut skall tillkännagivas part icke kan vara undantagslös. Visst utrymme bör finnas för en behovsprövning. Part bör dock äga ovillkorlig rätt att få del av ett beslut, då han begär det. Med hänsyn till vikten av att åtgärder vidtagas även i fall då viss tvekan kan råda om behovet, bör undantagsregeln i lagtexten dock utformas så att där föreskrives, att beslut skall tillkännagivas part, där det icke finnes uppenbart obehövt.

Ett beslut bör naturligtvis i första hand bringas till dens kännedom, som är part i ärendet. Sakägare kunna emellertid finnas, vilka äga rätt att anföra besvär över beslutet, oaktat de icke uppträtt såsom parter och fört talan under ärendets handläggning. Det är önskvärt att även sådana personer bibringas kännedom om beslutet och liksom part beredas tillfälle att bevaka sin rätt, i den mån ett behov härav kan tänkas göra sig gällande. Ett byggnadslov kan t. ex. lända till men för sökandens grannar. Dessa äga då, ändå att de icke uppträtt som parter i byggnadslovsärendet, anföra besvär över beslutet. I dylika och liknande situationer är det angeläget, att beslutet tillkännagives även den eller de sålunda besvärberättigade så att de få tillfälle att bevaka sina intressen. Att beslutet tillkännagives dem är även av betydelse ur den synpunkten att det eljest icke vinner laga kraft mot dem. Är fråga om en vid och obestämbar krets av besvärberättigade, får tillkännagivande ske med tillämpning av föreskrifterna i 5 kap. 6 och 7 §§ om anslagsdelgivning.

Vid utformningen av en regel om besluts tillkännagivande för annan sakägare än den som uppträtt såsom part är att beakta att tillkännagivande bör komma i fråga endast i den mån behov därav gör sig gällande. I princip bör tillkännagivande ske endast då det finnes erforderligt med hänsyn till

intressen av besvärsrättsgrundande natur, som må tillkomma personen i fråga. De sakkunniga föreslå i enlighet härmed, att beslut skall tillkännagivas förutom part även annan, som saken rör, i den mån det finnes erforderligt.

Enligt 8 kap. 3 § lagförslaget må myndigheten i vissa fall av hänsyn bl. a. till sekretessintressen vägra part att taga del av utredningsmaterial. Myndigheten äger vidare med stöd av föreskrifterna i 5 § förevarande kapitel i lagförslaget på samma grund vid ett besluts utformning utelämna sådant som icke lämpligen bör komma till parts kännedom. I fråga om det beslut som meddelas böra däremot i överensstämmelse med vad för närvarande är stadgat i 39 § SekrL (se s. 310) några inskränkningar i partsoffentligheten icke komma i fråga. När det gäller själva utgången i ärendet måste partens informationsintresse av naturliga skäl givas företräde framför eventuella sekretessintressen. Det må tilläggas att, i den mån besvärssakkunnigas förslag om besluts tillkännagivande för part genomföres, behovet av särskilt stadgande i SekrL om besluts partsoffentlighet i förvaltningsförfarandet bortfaller.

Ett beslut kan tillkännagivas part genom att avkunnas för honom eller hållas tillgängligt för honom för läsning eller genom att en särskild handling, en expedition, vilken återgiver beslutet, ställes till hans förfogande. Sistnämnda förfarande är det traditionella i förvaltningsförfarandet och det som såväl ur effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt framstår som det mest ändamålsenliga.

Det bör krävas att expeditionen fullständigt återgiver beslutet sådant det dokumenterats i koncept eller annan originalhandling, som enligt 7 § skall bevaras hos myndigheten. Då klagobesked ingår, skall det ock återgivas. Den rättsliga betydelsen av att klagobesked oriktigt utelämnas behandlas nedan (s. 642). Expeditionen bör naturligen ställas till vederbörandes förfogande genom delgivning, därvid reglerna i 5 kap. böra lända till efterrättelse. Under hänvisning till det anförda föreslå besvärssakkunniga, att tillkännagivande skall ske genom delgivning på sätt stadgas i 5 kap. av expedition, som fullständigt återgiver beslutet.

Av den föreslagna regeln följer, att muntligt tillkännagivande av ett beslut kommer att sakna rättsverkan, i den mån särskild föreskrift icke meddelats om att tillkännagivande av beslut må ske muntligen i stället för genom delgivning av en expedition återgivande beslutet. De sakkunniga ha övervägt i vad mån i lagförslaget föreskrifter böra upptagas om muntligt tillkännagivande. Sådant tillkännagivande skulle kunna tänkas äga rum med rättslig verkan i samband med sammanträden för muntlig handläggning eller andra förrättningar men inte gärna vid parts besök hos myndigheten eller genom ett telefonsamtal med honom.

Den omständigheten att sammanträde för muntlig handläggning eller annan förrättning hålles förtager icke förfarandet dess i princip skriftliga

karaktär. Enligt de sakkunnigas mening bör av säkerhetsskäl återhållsamhet iakttagas när det gäller att tillmäta muntliga meddelanden betydelse i ett skriftligt förfarande. Ett slutligt beslut i ett förvaltningsärende bör därför enligt de sakkunnigas mening, oavsett att muntlig handläggning ägt rum, alltid tillkännagivas medelst delgivning av expedition. I fråga om beslut under förfarandet möta emellertid icke samma betänkligheter mot muntligt tillkännagivande. Det ter sig tvärtom naturligt att beträffande sådana beslut, som fattas vid sammanträde för muntlig handläggning eller annan förrättning, betrakta muntligt tillkännagivande som den normala formen för tillkännagivande av besluten i fråga. De sakkunniga föreslå därför, att vid sammanträde för muntlig handläggning eller annan förrättning beslut under förfarandet skola få muntligen tillkännagivas där närvarande. I den mån rätt till överklagande föreligger, kommer besvärstiden att löpa med utgångspunkt från dagen för det muntliga beslutets avkunnande.

Av allmänna ordningsskäl är det angeläget, att delgivning sker så snart ske kan. Långa expeditionstider medföra olägenheter för parterna och även för myndigheterna. Såväl effektivitets- som servicesynpunkter tala för att verksamheten planeras så, att expeditioner avgå med minsta möjliga tidsutdräkt. I vissa fall är särskild snabbhet påkallad. Så är förhållandet, då besvärstiden icke skall räknas från delgivningen utan från beslutets dag. För parten är det då av rättssäkerhetsskäl av vikt att utan omgång få del av beslutet för att få erforderligt rådrum att överväga, om han skall överklaga, och, om han bestämmer sig härför, att utforma sin talan. Är det av effektivitetsskäl påkallat, att ett beslut snabbt länder till efterrättelse, ligger det i sakens natur att man sörjer för att beslutet genom beslutsexpeditions delgivning snarast träder i tillämpning. De sakkunniga föreslå därför att, när besvärstid skall räknas från beslutets dag så ock då beslutets natur det påkallar, åtgärd för delgivning skall vidtagas ofördröjligen.

Behov kan på olika specialområden göra sig gällande av andra former för besluts tillkännagivande. Avvikande bestämmelser få i så fall upptagas i vederbörande specialförfattningar. De sakkunniga ha utgått från att kommunallagarnas regler om tillkännagivande av beslut skola bestå oförändrade och taga över nu föreslagna föreskrifter för de kommunala partsärendens del, i vilka överklagande må ske genom kommunalbesvär.

Tiden för anförande av besvär över allmän domstols beslut i domstolsärende skall enligt gällande rätt beräknas från dagen för beslutets meddelande. Anledningen härtill är att, om besvärstiden skulle räknas från erhållen del av beslutet, sökandens intresse av att beslutet utan större omgång kunde vinna rättskraft icke skulle bli tillräckligt tillgodosett (se KPr 1946: 28 s. 55 f och 83 f). Ifrågavarande intresse föreligger även på andra områden utan att för den skull den vanliga metoden för besvärstidens beräkning frångåtts. Besvärssakkunniga ha därför med hänsyn till likformigheten ansett att nuvarande ordning för domstolsärendenas del ej bör bibe-

hållas utan förorda en övergång till den allmänna ordningen, enligt vilken ett beslut delgives envar, som saken rör, och besvärstiden räknas från det klaganden erhållit del av beslutet. I enlighet härmed föreslås upphävande av 9 § ÄrendesL.

9 §.

Gällande rätt

Rättsverkningarna av ett beslut i förvaltningsförfarandet liksom ock av en dom i rättegång kunna sägas ligga på två olika plan. Fråga är dels om avgörandets verkställbarhet eller, då fråga är om avgörande, som icke kräver exekution, om dess normativa effekt, dels ock om avgörandets rättskraft.

Med avseende å verkställbarheten är att skilja mellan å ena sidan avgöranden, som innebära, att part skall fullgöra något, t. ex. betala skatt, riva ett hus eller inställa sig till en förrättning, och å andra sidan avgöranden, som gå ut på direkt verkställighet genom myndighet, t. ex. beslut i exekutiva ärenden och i ärenden angående utbetalning av statliga bidrag och förmåner.

Åtskilliga beslut finnas emellertid, som icke kräva verkställande och vilkas verkan därför blir blott av normativ karaktär. Hit höra statusbeslut, t. ex. beslut om naturalisation av en utlänning och om adoption, vidare beslut om tillstånd och auktorisationer, t. ex. körkort och läkarlegitimation, och beslut om förbud av olika slag. Nämnas böra även beslut, som upphäva eller eljest ogiltigförklara tidigare beslut av angiven karaktär.

Avslås en ansökan eller ogillas eljest parts talan, som syftar till ett beslut med för parten positivt innehåll, inträda regelmässigt icke några rättsverkningar. Rättsläget är detsamma efter ärendets avgörande som före dess anhängiggörande.

Med ett avgörandes rättskraft förstås, att beslutet binder myndigheterna på sådant sätt, att de icke beträffande samma sak kunna meddela ett beslut av annat innehåll — positivt eller negativt. Frågan om rättskraft skall emellertid icke upptagas här utan vid behandlingen av 10 §.

Från rättskraft är att skilja laga kraft. Laga kraften betecknar, att laga möjlighet att söka ändring av beslutet ej föreligger. En dom eller ett beslut, som icke må överklagas, kan alltså sägas vinna laga kraft i och med meddelandet. Finnas möjligheter att i ordinär väg överklaga avgörandet och anlitas de inom föreskriven tid, förskjutes tidpunkten för lagakraftvinnandet. Överklagas icke ett avgörande inom den för det ordinära rättsmedlet föreskrivna fatalietiden, vinner det däremot i princip laga kraft i och med att denna tid utgår. Genom en nöjdförklaring kan laga kraft i vissa fall åkomma beslutet även före klagotidens utgång.

Ett besluts rättsverkningar inträda i huvudsak antingen i och med meddelandet, från och med viss i beslutet angiven dag, först efter delgivning eller

vid den tidpunkt, då det vinner laga kraft. Att ett beslut blir rättsligen verkamt redan före delgivningen med part är dock sällsynt men förekommer t. ex. beträffande vissa gynnande beslut.

För att beteckna att domar eller beslut bliva rättsligen verksamma användas olika formuleringar. Ofta återkommande uttryck äro t. ex. att avgörandet länder till efterrättelse, gäller eller blir giltigt.

I den mån RB över huvud befattar sig med nu behandlade spörsmål, rör det sig blott om vid vilken tidpunkt dom eller beslut må verkställas. Regler saknas om huruvida sådana rättsverkningar som ovan betecknats såsom normativa inträda först sedan laga kraft inträtt eller tidigare, t. ex. om när ett adoptionsbeslut eller en dom i ett äktenskapsskillnadsmål blir gällande. De regler, som givits om verkställbarhet, torde emellertid anses äga analog tillämpning beträffande de normativa rättsverkningarna.

Den grundläggande regeln om tvistemålsdoms verkställbarhet återfinnes i 37 § UL, enligt vilket stadgande domstols dom i tvistemål må verkställas av utmättningsman, sedan domen vunnit laga kraft. Är betalningsskyldighet någon ålagd, gäller dock enligt 39 § UL som huvudregel den motsatta ordningen att utmättningsman äger hos den tappande verkställa utmätning, ändå att ändring i domen sökes. I 17: 14 första stycket RB föreskrives vidare, att rätten, när skäl därtill äro, äger i dom förordna, att den må verkställas utan hinder av att den icke äger laga kraft. Nu nämnda grundläggande regler kompletteras av föreskrifter i 39, 41 och 42 §§ UL i fråga om ställande av säkerhet m. m.

I brottmål gäller såsom allmän regel, att dom, varigenom tilltalad fällt till ansvar, ej må verkställas, förrän den vunnit laga kraft. Regeln har ej kommit till positivt uttryck men kan utläsas av 30: 12 andra st. RB, varest stadgas att, om särskild föreskrift är meddelad därom, att dom eller beslut, som icke äger laga kraft, må verkställas, föreskriften skall gälla. Sådan föreskrift finnes t. ex. beträffande dom, varigenom någon dömts till ungdomsfängelse. Friande dom länder till omedelbar efterrättelse.

Såsom nyss nämnts må rätten i tvistemål meddela förordnande om omedelbar verkställbarhet. Enligt förarbetena till bestämmelsen (SOU 1938: 44 s. 228) bör vid bedömningen av, om sådant förordnande skall givas eller ej, hänsyn tagas till båda parter intressen och dessa vägas mot varandra. Det framhålles, att det å ena sidan för den vinnande parten i många fall kan medföra betydande skada, att han nödgas vänta med realiserandet av sitt anspråk, till dess domen vunnit laga kraft, medan å andra sidan en tidig verkställighet kan lända den tappande parten till allvarligt men, därest domen sedermera ändras av högre rätt. Ett annat förhållande, som enligt förarbetena måste tillmätas stor betydelse, är den större eller mindre sannolikheten av att ett ändringssökande kan komma att leda till resultat.

I fråga om beslut under rättegången gäller enligt 17: 14 andra stycket RB

i tvistemål och 30:12 första stycket RB i brottmål att beslut, mot vilket talan ej må föras särskilt, genast skall gå i verkställighet. Detsamma gäller ock beslut, varigenom rätten avvisat ombud, biträde eller försvarare eller ogillat tredje mans yrkande att få som intervenient deltaga i rättegången eller utlåtit sig angående ersättning eller förskott till biträde, försvarare, vittne, sakkunnig eller annan, som ej är part eller intervenient, eller förordnat om någons hållande i häkte, om reseförbud eller om kvarstad, skingringsförbud eller annan handräckning eller om hävande av sådan åtgärd eller bestämt, att förmån av fri rättegång skall upphöra, eller till biträde eller försvarare utsett annan än part föreslagit. Beslut, varigenom föreläggande meddelats part eller annan att förete skriftligt bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning, skall däremot i princip icke kunna verkställas förrän det vunnit laga kraft. Rätten äger dock, när skäl därtill äro, förordna, att det må verkställas utan hinder av att det icke äger laga kraft.

Några allmänna regler rörande spörsmålet, huruvida ett beslut blir rättsligen verksamt först sedan laga kraft åkommit eller ej, finnas icke för förvaltningsförfarandets del. Däremot återfinnas i specialförfattningarna såväl regler, vilka utsäga, att ett beslut gäller först sedan det vunnit laga kraft, som bestämmelser, vilka föreskriva, att beslut länders till omedelbar efterrättelse. I den mån föreskrifter i ämnet meddelats, uppkommer fråga, huruvida dessa äro konstitutiva och sålunda utsäga något, som eljest icke skulle gälla, eller av blott deklaratorisk innebörd. Frågan får betydelse, när man skall taga ställning till vad som gäller i sådana fall, då särskilda regler saknas. De sakkunniga komma i det följande att med utgångspunkt från exempel å olika slag av beslut diskutera vilka principer som kunna antagas vara vägledande i fråga om tidpunkten för inträdet av individuella beslutsrättsverkningar. Beslut, som skola lända till allmän efterrättelse, behandlas i motiven till 12 §. Såsom en allmän synpunkt må framhållas, att frågeställningen icke äger tillämpning å beslut, som kunna överklagas utan tidsbegränsning; de vinna aldrig laga kraft. Ej heller beröras beslut, mot vilka talan ej må föras; någon fatalietid finnes då ej, vars utgång kan böra inväntas.

Bland de individuella besluten finnas sådana, som icke kräva verkställande, *beslut med normativa rättsverkningar*. *Gynnande beslut* av nämnda karaktär synas i allmänhet lända till omedelbar efterrättelse, oaktat bestämmelser härom icke finnas meddelade. Registreringar, bevis, intyg o. d. beaktas sålunda utan avseende å om tiden för överklagande utgått eller ej. Ett pass, ett körkort eller en läkarlegitimation får vidare utnyttjas omedelbart efter utfärdandet. Har någon erhållit byggnadslov enligt 54—59 §§ BySt, anses detta kunna tagas i anspråk genast.

Beträffande näringstillstånd finnas uttryckliga regler om giltigheten av innebörd att tillstånden i princip gälla omedelbart; se t. ex. beträffande till-

stånd till pantlånerörelse 27 § lag den 29 december 1949 om pantlånerörelse och i fråga om tillstånd att bedriva handel med explosiva varor 60 § KF den 10 juni 1949 om explosiva varor. Beträffande tillstånd att utöva yrkesmässig automobiltrafik har emellertid i 44 § BiltrF föreskrivits, att beslut därom, där ej på grund av särskilda skäl i tillståndet annorlunda förordnats, icke är gällande, förrän beslutet vunnit laga kraft eller, där besvär däremot anförts, beslutet blivit slutligen fastställt. Anledningen till bestämmelsen är den att sannolikheten för överklagande av beslut om trafikstillstånd bedömts som tämligen stor och att, om den som erhållit tillståndet tillätes att taga detta i anspråk och inrätta sig därefter omedelbart, betänkligheter sedan kunna möta mot att upphäva tillståndet, även om skäl därtill eljest skulle anses föreligga. Bestämmelsen har sålunda till syfte att förebygga, att den situation inträder, att ändringssökandet av praktiska skäl icke rimligen kan få bifallas (se KPr 1933: 193 s. 46 och 47).

Bland de ärenden, om vilka nu är fråga, återfinnas även tjänstetillsättningsärendena. Beslut i sådant ärende anses regelmässigt böra lända till efterrättelse utan avbidan å laga kraft i så måtto att den som förordnats eller utnämnts å tjänsten tillträder densamma, utövar de befogenheter, som äro förenade med den, och tillgodonjuter de förmåner, till vilka den berättigar. Enligt 25: 33 SkolSt får emellertid ordinarie lärartjänst ej tillträdas förrän tillsättningsbeslutet vunnit laga kraft. Det torde även på andra områden förekomma, att motsvarande ordning tillämpas, oaktat uttrycklig föreskrift härom ej finnes.

Att sådana beslut som nu avhandlats lända till omedelbar efterrättelse anses ändamålsenligt och ibland t. o. m. nödvändigt. Några mera beaktansvärda olägenheter vållas därigenom i regel ej dem som beröras negativt därav. I den mån olägenheter på grund av att beslut blir omedelbart verkamt kunna befaras uppkomma på ett område, har lagstiftningen i regel tagit hänsyn härtill på det sätt, att den beslutande myndigheten givits befogenhet att i särskilt fall förordna om att ett beslut icke må verkställas förrän det vunnit laga kraft; se t. ex. nyssnämnda 27 § lagen om pantlånerörelse och 60 § KF om handel med explosiva varor.

Sammanfattningsvis torde beträffande gynnande individuella beslut med blott normativa rättsverkningar kunna uttalas, att de in dubio lända till efterrättelse, utan att laga kraft behöver avvaktas.

I fråga om negativa individuella beslut med normativa rättsverkningar, såsom avslagsbeslut, återkallelsebeslut och förbud, ter sig läget något annorlunda.

Avslag å en ansökan om ett tillstånd, en förmån e. d. utövar av naturliga skäl inga materiella rättsverkningar.

I fråga om *återkallelsebeslut* märkes, att genom tidigare meddelat tillstånd e. d. en rättssituation skapats för den enskilde, efter vilken han inrät-

tat sig. Ett behov av skydd mot rubbningar i denna situation gör sig för hans del gällande. Återkallelse av ett gynnande beslut kan emellertid i regel icke ske, med mindre allmänna intressen av vikt tala därför. Ofta är det fråga om ingripanden till skydd för allmän ordning och säkerhet. Sådana ingripanden måste i regel för att fullgöra sin uppgift bliva omedelbart verk samma. I specialförfattningarna stadgas ock ofta att beslut av ifrågavarande slag skola lända till omedelbar efterrättelse; se t. ex. 14 § sjunde st. PassK (beslut om återkallelse av pass eller begränsning av dess giltighetstid eller giltighetsområde), 33 § 4 mom. VägtrF (beslut om återkallelse av körkort), 45 § BiltrF (beslut om återkallelse av tillstånd till yrkesmässig automobiltrafik) och 32 § FamiljebidragsF (beslut varigenom familjemedlem förklarats förlustig rätten till familjebidrag eller sådant bidrag ned satts).

Även ett *förbud* rubbar en rättssituation, efter vilken den enskilde inrättat sig. Ett förbud måste i regel, för att icke syftet med detsamma skall omintetgöras, lända till omedelbar efterrättelse. En stark presumption talar för att ett förbud blir omedelbart gällande och uttryckliga bestämmelser härom äro därför sällsynta. Som exempel kan dock nämnas 151 § ByL, 1 och 10 §§ strandlagen den 30 maj 1952 och 13 § 1 mom. SkogsvL om avverkningsförbud.

En andra stor grupp utgöra *beslut, som skola förverkligas genom enskilds eller myndighets handlande*. Här märkas främst *förpliktande beslut*, såsom beslut att någon skall fullgöra något, beslut om handräckning, tvångsingripanden och frihetsberövanden, samt *beslut om ansvar*. Sådana beslut rikta sig mot enskild och påverka hans ställning negativt. På sätt ovan framhållits beträffande rubbning i en genom särskilt beslut garanterad situation får den enskilde även här anses äga ett i viss grad berättigat intresse av skydd. Någon absolut in dubio-regel kan emellertid här knappast antagas gälla för att ifrågavarande belastande beslut för den skull icke skola lända till efterrättelse, förrän de vunnit laga kraft. Det ligger nämligen beträffande vissa av dessa beslut, liksom i fråga om förbuden, i allmänhet i sakens natur, att de av hänsyn till allmän ordning och säkerhet m. m. måste lända till efterrättelse utan att laga kraft behöver avvaktas. Hit höra t. ex. handräckningsbeslut, vitesförelägganden, åtgärder avseende ren verkställighet (jfr 210 § UL), påbud rörande den allmänna ordningens upprätthållande, militära order, brandbefäls order ävensom beslut under förfarandet i allmänhet, särskilt dock interimistiska beslut och beslut om säkringsåtgärder. Då beslut under förfarandet oftast ej äro överklagbara, sakna de dock i stor utsträckning intresse i förevarande sammanhang.

Ofta finnas i specialförfattningarna uttryckliga regler, som utsäga, att förpliktande beslut må verkställas omedelbart; se t. ex. 17 § FörfogandeL (beslut om förfogande), 57 § UtilL (beslut om avvísning men ej beslut om

förvisning), 15 och 33 §§ NvL (övervakning resp. tvångsintagning å vårdanstalt), 84 § andra stycket BvL (beslut om omhändertagande för samhällsvård m. m.), 32 § EpidemiL (bl. a. beslut om isolering av smittbärare), 27 § AOSt (beslut enligt stadgan över huvud taget) och 31 § KonsbeskF (beslut om erläggande och återbetalning av skatt). Av intresse är ett departementschefsuttalande i samband med ändring av 15 § NvL, varav framgår, att departementschefen var av den uppfattningen att, därest intet särskilt stadgande gäves i lagen om att beslut om övervakning vore omedelbart verkställbart, man hade att utgå från att beslutet icke kunde verkställas, förrän det vunnit laga kraft. Omedelbar verkställbarhet erfordrades emellertid, enär behovet av övervakning i många fall vore så trängande att uppskov härmed skulle kunna äventyra hela resultatet av åtgärden (se KPr 1956: 137 s. 35).

Även om i författningarna regler givits av innebörd, att förpliktande beslut skall verkställas omedelbart, har möjlighet ofta lämnats myndighet att i särskilt fall förordna om att beslut icke skall verkställas förrän det vunnit laga kraft; se t. ex. 27 § AOSt, 17 § FörfogandeL, 33 § NvL. Härmed kan jämföras stadgandena i 49 § 1 mom. UppbF om befogenhet för vederbörande myndighet att under vissa förutsättningar bevilja anstånd med inbetalning av skatt vid överklagande av beslut om taxering. I sådana fall som nu sagts har myndigheten att avväga effektivitetsintresset mot den enskildes rätts-skyddsintresse.

Beslut om utdömande av vite och om disciplinstraff torde i analogi med vad som gäller beträffande brottmålsdomar i regel icke verkställas, förrän de vunnit laga kraft. Bland undantagen härifrån kan här nämnas 53 § militär rättegångslag beträffande beslut i disciplinmål, varigenom disciplinbot ålagts. Beslut om arrest får däremot enligt 54 och 55 §§ lagen ej verkställas, förrän det vunnit laga kraft, såvida nöjdförklaring ej avgivits.

Bland de verkställbara besluten märkas även *gynnande beslut*. Här återfinnas såväl beslut om återkallelse av förpliktande beslut som beslut om ekonomiska förmåner m. m.

Beslut om återkallelse av förpliktande beslut få in dubio antagas lända till omedelbar efter rättelse; se t. ex. RÅ 1929 S 249 om frigivning från arbetshem och RÅ 1955 S 43 rörande upphävande av beslut om skyddsuppföstran.

Beslut om förmåner, bidrag och lån m. m. må i regel verkställas omedelbart; medlen utbetalas utan att laga kraft avvaktas. Uttryckliga bestämmelser av innebörd att så må ske förekomma stundom; se t. ex. om socialhjälp 54 och 58 §§ SochjL, om förmåner enligt LAF 20: 13 nämnda lag samt om familjebidrag 33 och 34 §§ FamiljebidragsF. Några olägenheter för det all-

männa innebär det i regel icke att besluten verkställas omedelbart; att så sker är dessutom ofta till fördel för den enskilde och ibland av hänsyn till sakens natur oundgängligt, t. ex. i socialvårdsfall. Finnas beträffande en förmån, t. ex. ett stipendium, flera konkurrerande sökande, torde dock i regel laga kraft avvaktas innan utbetalning sker.

Beträffande *beslut om återkallelse av gynnande, verkställbara beslut* torde i allmänhet antagas, att de lända till omedelbar efterrättelse i så måtto att vidare utbetalning av tillerkänt bidrag e. d. ej må ske.

Av intresse i sammanhanget är även vad som gäller med avseende å verkställbarhet och efterrättelse i övrigt i fråga om *beslut, som överklagas medelst kommunalbesvär*. Sådana beslut lända i princip till efterrättelse oberoende av laga kraft, men länsstyrelsen äger, då besvär anförts, om skäl därtill äro, förbjuda det överklagade beslutets verkställighet; se t. ex. 77 § KL. Frågan om tidpunkten för besluts verkställbarhet bör enligt motiven till kommunallagen (SOU 1952: 14 s. 338) ses mot bakgrunden av att kommunalstyrelsen i allmänhet utövas enligt lag och författning och att de beslut, som med utsikt till framgång kunna överklagas, därför äro relativt sällsynta. Det anfördes emellertid även att, för att icke syftet med besvärreglerna skulle tillspillo, att det verkställande organet städse måste överväga, om verkställighet av ej lagakraftvunnet beslut skulle kunna äventyra möjligheten för eventuell klagande att vinna rättelse. Det erinrades om att, medan vissa beslut äro sådana, att deras verkställande icke hindrar en återgång, i andra fall läget före verkställigheten icke kan återställas. Beträffande beslut av det senare slaget måste verkställighetsorganet överväga bl. a. om beslutet med framgång skulle kunna angripas med besvär. Funne organet risk föreligga för att besvär skulle leda till beslutets undanröjande, borde det låta anstå med verkställigheten, till dess besvärstiden utlöpt, respektive till dess beslutet fastställts genom lagakraftätagande utslag, såvida ej effektivitetskravet påkallade annat.

Ett närstående spörsmål är frågan om besvärsmyndighets inhibitionsrätt. Det kommer att belysas vid behandlingen av 17 kap. om besvärssärendes avgörande (s. 603).

I 14 § i den finländska lagen om ändringssökande i förvaltningsärende stadgas:

Under besvärstiden anförda besvär medföra, att besluts verkställbarhet uppskjutes. Oavsett besvär kan beslut verkställas, där så är i lag eller förordning stadgat eller i stöd av dem förordnat eller om beslutet till sin art är sådant, att det bör omedelbart verkställas, eller om ett allmänt intresse kräver, att beslutets ikraftträdande icke framskjutes. Då besvär blivit anförda, kan besvärsmyndigheten förbjuda verkställigheten av beslut.

Forvaltningskomiteen upptager i 36 § förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningssaker följande bestämmelse:

Klage har oppsettende virkning enten når loven bestemmer det eller når underinstansen eller klageinstansen beslutter at gjennomføringen av vedtaket helt eller delvis skal utsettes til klagen er avgjort. Det kan settes vilkår for slik utsettelse.

De sakkunniga

Besluts rettsverkningsregleras av den materiella retten. Spørsmålet om lagakraftvinnandets betydelse for rettsverkningsgarnas intråde framstår dæremot såsom en forfarandefråga, vilken læmpligen bør behandlas i en lag om forvaltningsforfarandet. Ehuru frågan formellt hør samman med beslutsforfarandet, är den till sin reella natur dock nærmast ett besværsrættsligt spørsmål; saknas besværsrætt, kan frågan ej oppkomma. Det skulle dærför kunna ifrågasættras om den icke helst borde behandlas tillsammans med övriga frågor angående besvår i 12 kap. De sakkunniga ha emellertid ansett avgörande vikt böra fästas vid den faktiska anknytningen till beslutsforfarandet och dærför upptagit spørsmålet till behandling i förevarande kapitel.

Det må till en början erinras om att förutsætningen för att man över huvud taget skall kunna tala om laga kraft i fråga om ett forvaltningsbeslut är, att särskild fatalietid föreskrivits för anförandet av besvår. I den mån sådan tid icke finnes stadgad, har man i princip att utgå från att beslut lända till efterrættelse så snart de delgivits. Genom särskilda anordningar, t. ex. föreskrifter om att beslut skall lända till efterrættelse först viss tid efter delgivning, kan enskildas behov av rådrum dock beaktas. Det bör betraktas som en oppgift för speciallagstiftningen att i förekommande fall tillgodose sådana behov.

Finnes fatalietid stadgad för anförande av besvår, vinner ett beslut laga kraft, då tiden utgått utan att besvår anförts. Besvår är emellertid ett rettsmedel, genom vilket den enskilde beredes tillfälle att skydda sig mot oförmånliga rettsverkningsregler av beslut och som i enlighet härmed i princip står till buds för enskild endast i den mån ett beslut gått honom emot. Har part erhållit fullt bifall till sin talan i ett ärende och saknas besværsberättigad motpart, finnes ingen, som äger klaga. Beslutet måste då betraktas såsom lagakraftvunnet redan i och med meddelandet.

De beslut, som framför allt tilldraga sig oppmärksamheten i förevarande sammanhang, äro sådana som utöva rettsverkningsregler, vilka förändra enskilds personliga och ekonomiska förhållanden på ett för honom ogynnsamt sätt, t. ex. minska hans personliga eller ekonomiska rörelsefrihet eller nödgå honom till prestationer av olika slag. Anser den enskilde ett sådant beslut oriktigt, är det ur hans synpunkt angeläget icke blott att få tillfälle att övertyga överordnad instans härom utan även att icke behöva vara underkastad några rettsverkningsregler från beslutet under tiden mellan dess delgivning och dess prövning. Det sistnämnda gäller i synnerhet då fråga är om beslut med engångsverkan, t. ex. beslut om rivning av en byggnad, om vaccination eller om utlämning av person till främmande stat. Där blir

besvärsmöjligheten utan praktiskt värde, om beslutet tillåtes utöva sin verkan, innan det prövats.

Frågan om när sådana beslut som nu sagts böra lända till efterrättelse kan emellertid icke betraktas enbart ur synpunkten av den förpliktades rättsskydd. Även enskild motparts intressen böra beaktas. Såsom de sakkunniga ofta haft anledning framhålla är vidare förvaltningsverksamheten i många fall av sådan natur att ett tämligen vitt utrymme måste finnas för handlingsfrihet för myndigheterna. Uppgiften att skapa och upprätthålla allmän ordning och säkerhet ställer t. ex. mången gång krav på snabbt och effektivt handlande från myndigheternas sida, vilka icke kunna förlikas med anspråk på iakttagande av tidsfrister och andra formaliteter. Regler om när beslut skola lända till efterrättelse, enkannerligen föreskrifter om laga-kraftvinnandets betydelse, måste därför bygga på en avvägning mellan olika motstående intressen.

Innebörden av gällande rätt med avseende å när beslut i förvaltningsförfarandet lända till efterrättelse synes i korthet kunna sägas vara, att gynnande beslut in dubio lända till omedelbar efterrättelse, medan av de förpliktande besluten beslut, som innebära att någon skall göra eller tåla något eller som angå ansvar, in dubio icke lända till efterrättelse förrän laga kraft inträtt, och beslut, som innebära att någon skall underlåta något, in dubio lända till efterrättelse omedelbart. Såvitt gäller de förpliktande besluten är det dock fråga om tämligen vaga presumtioner och åtskillig osäkerhet råder på området. De skildrade presumptionerna utgöra resultatet av en praktisk utveckling och förefalla i och för sig ändamålsenliga. För besvärssakkunniga har det emellertid framstått såsom angeläget att genom lagstiftning skapa större klarhet och stabilitet i rättsläget.

Självfallet är det med tanke på den mängd olika slag av beslut, som förekomma i förvaltningsförfarandet, en mycket vanskelig uppgift att utforma funktionsdugliga generella regler om när beslut skall lända till efterrättelse. Fråga måste bli om elastiska regler, vilka böra kompletteras med specialregler för en mängd olika områden. Nuvarande bestämmelser i ämnet i kommunallagarna angående den oreglerade kommunalförvaltningen kunna t. ex. förutsättas bli bevarade. De sakkunniga ha emellertid ansett det värdefullt, att erforderliga specialregleringar få en gemensam grund att bygga på.

Såsom framgått av vad ovan sagts, bör en lagstiftning rörande ifrågavarande ämne närmast syfta till kodifiering av vad för närvarande får anses gälla. Då gällande grundsatser skola återgivas i lagtext, äro olika lösningar i och för sig möjliga. Tänkbart vore att i lagtexten gruppera förvaltningsbesluten i gynnande beslut, förpliktande beslut jämte återkallelsebeslut och beslut om ansvar samt beträffande varje grupp för sig angiva, när besluten bliva rättsligt verkamma. Mot en sådan lösning talar emellertid främst den omständigheten att en sådan gruppering icke är entydig. Tvekan kan t. ex. uppkomma om huruvida ett beslut skall betraktas som gyn-

nande eller ej. Vidare märkes, att förbuden intaga en särställning bland de förpliktande besluten. De sakkunniga anse därför, att man i stället bör söka lösa lagstiftningsuppgiften genom en mera allmän formel.

Härvid har man att välja mellan två huvudregler, den ena innebärande, att beslut länder till omedelbar efterrättelse, och den andra, att beslut icke länder till efterrättelse förrän laga kraft inträtt. Av dessa två alternativ synes det förra mera representativt för rättsläget i allmänhet än det senare. De sakkunniga ha därför ansett sig böra taga detsamma till utgångspunkt för sitt förslag.

Ställning bör härnäst tagas till hur erforderliga undantagsbestämmelser skola utformas. Det synes under alla förhållanden klart, att myndighet bör tillerkännas rätt att för särskilt fall förordna, att laga kraft skall inväntas, innan beslut länder till efterrättelse. Möjlighet finnes då icke blott för myndighet att ex officio överväga, huruvida hänsynen till parts rättsskyddsbehov kräver, att laga kraft avvaktas, utan även för part att — under åberopande av att han icke ämnar låta sig nöja med ett blivande beslut — yrka, att förordnande meddelas, att beslutet icke skall lända till efterrättelse omedelbart. I praktiken blir det dock i huvudsak ett tjänsteåliggande för myndigheten att i varje särskilt fall pröva, om förordnande bör meddelas eller ej. Nämn-da ordning framstår emellertid såsom föga ändamålsenlig beträffande beslut, som äro av den karaktär att de endast undantagsvis böra lända till omedelbar efterrättelse. I fråga om sådana beslut bör gälla, att de icke skola bliva verksamma förrän laga kraft inträtt. Frågan är då, om det böra vara en uppgift för speciallagstiftningen att meddela dylika stadganden eller om en allmän bestämmelse bör inrymmas i lagen om förvaltningsförfarandet.

Vid sin bedömning av sistnämnda spørsmål ha de sakkunniga kommit till den uppfattningen, att det skulle i hög grad försvaga värdet av den allmänna regleringen i förevarande lagstiftning, om det överlättes åt speciallagstiftningen att reglera vad som i själva verket är centralt ur rättssäkerhetssynpunkt i förevarande sammanhang. Även om avvikande bestämmelser icke kunna undvaras i speciallagstiftning, böra därför enligt de sakkunnigas mening i lagen om förvaltningsförfarandet jämväl intagas allmänna föreskrifter, vilka taga sikte på sådana beslut, beträffande vilka den föreslagna huvudregeln normalt icke bör gälla.

De beslut, som det kan komma i fråga att hänföra till dylika föreskrifters tillämpningsområde, äro beslut, vilka förändra enskilds rättsställning på ett för honom menligt sätt, d. v. s. förpliktande beslut, beslut om återkallelse av gynnande beslut och beslut om ansvar. Härvid märkes att en klar skillnad gör sig gällande mellan beslut att någon skall göra eller tåla något och beslut om ansvar, å ena, samt beslut att någon skall underlåta något, förbud, och beslut om återkallelse av gynnande beslut, å andra sidan. Beträffande sistnämnda beslutsgrupp gör sig typiskt sett ett starkt behov gällande av

omedelbar giltighet. Förbud äro vanligen betingade av ordnings- och säkerhetsintressen och förfela lätt sin verkan, om de icke lända till omedelbar efterrättelse. Detsamma gäller regelmässigt även beslut om återkallelse av gynnande beslut. Beträffande den förstnämnda beslutsgruppen däremot kan generellt icke göras gällande, att ett effektivitetsintresse överväger. Fastmera framträder här regelmässigt ett så starkt behov av rättsskydd för den enskilde att man bör utgå från att besluten i fråga i princip icke böra gälla förrän laga kraft åkommit. Beslutsgruppen är emellertid mycket vid och innefattar avgöranden, beträffande vilka styrkan av skälen för laga krafts inväntande växlar i hög grad. Här återfinnas t. ex. beslut om omhändertagande av farliga alkoholister och smittbärare, där omedelbar giltighet är nödvändig. Till omedelbar efterrättelse måste i regel även sådana beslut lända som interimistiska beslut, beslut om tvångsmedel och beslut om säkerhetsåtgärder. Beslut under förfarandet torde sålunda generellt böra följa huvudregeln om omedelbar giltighet. Beträffande övriga beslut i ifrågavarande beslutsgrupp synes dock angeläget att som allmän regel slå fast att de icke skola gälla förrän laga kraft inträtt. Ett dylikt stadgande måste dock förses med den reservationen att myndigheten för visst fall äger förordna om omedelbar efterrättelse. För ett sådant förordnande bör emellertid med tanke på de starka rättsskyddsintressen, som regelmässigt göra sig gällande, fordras synnerliga skäl.

I enlighet med vad nu sagts har lagtexten i förevarande paragraf utformats. I paragrafens första stycke föreslås sålunda en huvudregel om att beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft med rätt dock för myndigheten att för särskilt fall förordna, att beslut icke skall gälla, förrän det vunnit laga kraft, medan i andra stycket intagits en avvikande bestämmelse för *slutligt* beslut, som innebär, att någon skall göra eller tåla något, eller som angår ansvar. Där stadgas sålunda, att slutligt beslut av detta slag blir gällande först då laga kraft inträtt men att myndigheten, där den för visst fall finner det av synnerliga skäl påkallat, äger förordna, att beslutet skall lända till omedelbar efterrättelse.

Fråga om tillämpning av rätten för myndighet enligt första stycket att förordna om laga krafts avvaktande torde uppkomma framför allt i ärenden angående återkallelse av gynnande beslut, t. ex. näringstillstånd och trafikstillstånd. Det kan även tänkas att beträffande ett förbud någon gång laga kraft bör avvaktas, innan det blir gällande. En avvägning får där ske mellan den enskildes intressen och de allmänna intressen, som beslutet skall tillgodose. När det gäller gynnande beslut kan det vidare ifrågakomma att meddela förordnande om att laga kraft skall avvaktas, då besvärberättigad motpart finnes, som kan beräknas överklaga, och det skulle lända honom till väsentligt men, om beslutet bleve omedelbart gällande, eller utgången i det blivande besvärssärendet framstår som mycket oviss.

Med avseende å beslut om ansvar torde regelmässigt tillräckliga skäl icke

föreligga för ett förordnande enligt andra stycket att beslutet skall lända till omedelbar efterrättelse. I fråga om beslut att någon skall göra eller tåla något har man däremot att räkna med att allmänna intressen av sådan styrka ej sällan tala för att besluten skola lända till omedelbar efterrättelse, att större avseende måste fästas därvid än vid den enskildes rättsskyddsintresse. Ett beslut om omhändertagande av en person, som är farlig för sin omgivning, bör t. ex. lända till omedelbar efterrättelse. Detsamma bör gälla beträffande beslut angående fullgörande av viss prestation, t. ex. fällande av träd, till hejdande av skogsbrand. De sakkunniga räkna med att en fast praxis tämligen snabbt kommer att utbildas rörande olika typsituationer, då förordnande om omedelbar efterrättelse bör meddelas. I den mån tryckta formulär med besvärshänvisning utarbetas, torde å dessa med fördel även kunna upptagas ett verkställighetsförordnande, i den mån ett sådant kan beräknas förekomma ofta.

Har i en myndighets beslut intet utsagts om vid vilken tidpunkt det skall lända till efterrättelse, komma huvudreglerna att gälla. Om beslutet icke innebär, att någon skall göra eller tåla något eller angår ansvar, blir det alltså gällande omedelbart och eljest först sedan laga kraft inträtt. För allmänheten torde det emellertid icke alltid vara så lätt att avgöra vad som gäller. Beslutsmyndigheten bör då lämna vägledning. I den mån risk finnes för att villrådighet kan uppkomma om när ett beslut blir verksamt, torde i enlighet härmed beslutet böra förses med uppgift om när det träder i tillämpning.

10 §.

Gällande rätt

De sakkunniga ha ovan s. 465 angivit, att med ett avgörandes rättskraft förstås, att avgörandet binder myndighet på sådant sätt att den icke beträffande samma sak äger meddela ett avgörande av annat innehåll. Rättskraften är positiv såtillvida som avgörandet genom densamma får konstitutiv betydelse i annat ärende, i vilket den avgjorda frågan ingår som ett moment, och negativ därutinnan att avgörandet icke kan ändras eller återkallas. Det är att märka, att den negativa effekten på grund av instansordningens princip inträder gentemot beslutsmyndigheten oberoende av laga kraft redan i och med att beslutet eller domen meddelats. Om ändring före denna tidpunkt är här icke fråga. Sådant ändring är en myndighetens interna angelägenhet.

Enligt 17: 11 RB gäller, att dom i tvistemål, sedan tid för talan utgått, äger rättskraft, såvitt därigenom avgjorts den sak, varom talan väckts, och i 30: 9 RB stadgas att, sedan tid för talan mot dom i brottmål utgått, fråga om ansvar å den tilltalade för gärning, som genom domen prövats, ej må ånyo upptagas. Rättskraften lägger dock icke hinder i vägen för rent for-

mella rättelser. Såväl i tvistemål som i brottmål gäller sålunda jämlikt 17: 15 respektive 30: 13 RB att, om rätten på grund av anmärkning eller eljest finner, att dom eller beslut till följd av skrivfel, missräkning eller annat dylikt förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, rätten, sedan parterna erhållit tillfälle att yttra sig, har att meddela beslut om rättelse. Rättelse skall antecknas å huvudskriften av domen eller beslutet eller, då beslutet intagits i protokoll, i detta så ock, om det kan ske, å utskrift av domen eller beslutet; därvid skall tillika angivas den dag, då anteckningen göres.

Även förvaltningsbeslut taga åt sig rättskraft. Det är emellertid långt ifrån alltid så är fallet. Redan i 1759 års besvärsförordning framhålls, att fatalier icke kunde föreskrivas i de ärenden, som ankommo på kronans hushållning och disposition med dess särskilda egendomar och inkomster, och icke heller i sådana mål, vilka angingo gästgiverier, vägar, broar och hållskjuts, eftersom även de kunde tarva förändringar. Däremot borde i andra politi- och hushållningsmål — vare sig de voro mellan enskilda personer eller mellan enskilda och kronan eller menigheter — som angingo någon bestridd egendom, rättigheter, besvär och tunga, viss tid och visst fullgörande kunna och böra utsättas och i akt tagas. I ett utlåtande den 4 september 1758 till lagkommissionen, vilket ingår i författningens förarbeten, uttalade kammarkollegiet bl. a. att kollegiet »funne det nödigt samt med regeringssättet och fundamentallagarna enligt att uti alla mål, vilka på något sätt rörde undersåtarnas uti lagar, privilegier och förordningar grundade rättigheter lika väl som uti justitiesaker, vissa fatalier borde föreskrivas till såväl kronans eller publici, som enskiltes säkerhet, vilken borde vårdas med lika ömhet och hållas i helgd». I KBr den 11 februari 1796 förklarades, att uttalandet i 1759 års förordning, att fatalier icke kunde föreskrivas i de ärenden, som rörde kronans hushållning m. m., borde så förstås, att ett givet utslag i mål av denna beskaffenhet icke ligger i vägen, då ny fråga vid förändrade händelser därom kan yppas, varemot, då emellan tvistande parter utslag är givet, det må innehålla bifall eller avslag i det påstående, som blivit yrkat, eller ock annan föreskrift, som bör fullgöras, den till ändrings sökande utsatta fatalietiden alltid bör iakttagas av den som är missnöjd, så att vad i sådana mål blivit avgjort och fastställt och ej i behörig ordning överklagat må lända till efterrättelse och befordras till verkställighet.

De principer, som kommit till uttryck i 1796 års förklaring, äga än i dag giltighet såtillvida som icke beslut rörande kronans egendom m. m. men väl beslut i ärenden mellan tvistande parter anses vinna rättskraft. Fråga är emellertid här om två ytterlighetsgrupper av beslut. I vad mån beslut i de olika mellanliggande kategorierna skola »hållas i helgd», kan icke med full bestämdhet fastställas. I ifrågavarande avseende har man liksom i så många andra hänseenden att mot varandra väga allmänna och enskilda in-

tressen. Av hänsyn till allmänna intressen ter det sig mången gång önskvärt, att någon rättskraftsverkan icke tillerkännes beslut utan att dessa kunna omgöras när och hur som helst. Så är t. ex. fallet i fråga om beslut, som angå allmän ordning och säkerhet. Ur den enskildes synvinkel åter är det angeläget att kunna lita på ett meddelat beslut och icke behöva riskera att detta upprives. Särskilt framträdande är behovet av trygghet för de enskilda med avseende å status- och auktorisationsbeslut av olika slag. Enskilds intressen beaktas — utom i sådana ytterlighetsfall, då ett allmänt intresse överskuggar alla andra intressen — åtminstone på så sätt att för omprövning och ändring av ett beslut kräves nya skäl och omständigheter. Myndigheterna kunna sålunda i regel icke ändra eller återkalla ett beslut blott av den anledningen att de kommit på andra tankar. Allt efter de enskilda intressenas styrka komma större eller mindre krav att ställas å betydelsen av de nya skälen och omständigheterna. Av vad nu sagts framgår att rättskraften i förvaltningsförfarandet icke har någon fix innebörd utan blir beroende av överbäganden i det särskilda fallet. På vissa områden blir rättskraften av i stort sett samma karaktär som i rättegång, medan den på andra områden uttunnas. Beträffande några grupper av beslut är det emellertid möjligt att tämligen generellt angiva i vad mån de vinna rättskraft.

Ett beslut om avslag å en ansökan vinner sålunda i regel icke rättskraft; myndigheterna anses oförhindrade att pröva en ny ansökan om samma sak, under förutsättning givetvis att denna inkommit inom stadgad ansökningstid, om sådan är tillämplig. Här möta i regel inga betänkligheter mot ny prövning ur enskild synpunkt, dock att det kan komma i fråga att beakta t. ex. deras intressen, som redan inneha tillstånd till viss verksamhet, av att tillståndsinnehavarnas krets icke ytterligare vidgas. Har en myndighet meddelat ett påbud eller ett förbud, torde myndigheten vidare i regel när som helst kunna taga upp saken till omprövning och allt efter omständigheterna skärpa, mildra eller upphäva förbudet eller påbudet. Har förbudet eller påbudet tillkommit till skydd för enskilt intresse, måste detta dock beaktas.

I analogi med straffprocessens bestämmelser torde vidare gälla, att beslut i disciplinärenden vinna rättskraft; frågan om ansvar för den gärning som prövats må ej tagas upp ånyo. Mera tveksamt är i vad mån beslut i ärende angående administrativt frihetsberövande kan vinna rättskraft. Ju mera utpräglad vårdkaraktär frihetsberövandet äger, desto mindre anledning finnes att tänka sig någon rättskraft. Något generellt uttalande synes dock här icke möjligt att göra.

Ej heller synes möjligt att generellt angiva, huruvida gynnande förvaltningsakter taga åt sig rättskraft. En särskild undersökning måste här göras beträffande varje kategori för sig, därvid särskilt tillämplig författnings syften, de enskildas behov av trygghet o. s. v. få överbägas.

Ett besluts rättskraft visar sig som nämnts bl. a. på det sättet att den myndighet, som meddelat beslutet, icke äger ändra detsamma. Hinder torde

dock i regel icke möta mot att i förvaltningsförfarandet liksom i rättegång ett beslut rättas, som till följd av skrivfel, missräkning eller annat förbiseende blivit uppenbart oriktigt. Det får emellertid icke vara fråga om någon egentlig ändring i sak, blott om korrigerering av felskrivning, felräkning e. d. Uttryckliga regler om befogenhet att rätta sådana fel i beslut finnas; se t. ex. 22 § KonsbeskF om beskattningsmyndighets beslut, 30 § KRSt beträffande kammarrättens utslag och 13 § andra stycket FDL i fråga om försäkringsdomstolens avgöranden. Befogenheten är givetvis av betydelse främst i ärenden, där fråga är om siffror och uträkningar. Den kan emellertid även komma till användning för att rätta felaktigt angivna data, tidsangivelser samt namn och adresser, m. m.; se t.ex. RÅ 1959 Ju 173, där ordet »ej» av förbiseende inlöt i beslutstexten. Var gränsen går mellan tillåten och ej tillåten rättelse kan emellertid mången gång vara svårt att fastställa. Det må nämnas att, om ett vitsord i ett betyg blivit felskrivet, den, som meddelat betyget, i praxis icke anses äga rätta felskrivningen. Felskrivningen är i sådana fall i regel icke uppenbar.

Av principiellt annan natur än sådan rättelse av felräkning och misskrivning som nyss sagts ehuru tekniskt likartade äro de självrättelsebefogenheter som på vissa områden tillagts beslutsmyndighet och som förutsätta omprövning i sak. Man står här inför motsvarigheter till det tyska Einspruchsinstitutet, som är ett icke devolutivt rättsmedel. Exempel på sådan rättelsebefogenhet som nu åsyftas utgör 22 § Hyresregl., som ger hyresnämnd befogenhet att, om nämnden finner, att beslut, som nämnden meddelat, blivit påtagligt oriktigt till följd av nämndens förbiseende, parts felaktiga uppgift eller annan anledning, förordna om rättelse. Rättelsen kan ske såväl ex officio som på anmälan av part. I 13 § KF den 18 december 1959 angående uppbörd av avgifter enligt lagen om allmän försäkring m. m. föreskrives att, om riksförsäkringsverket finner, att avgiftsunderlag blivit oriktigt på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende, verket skall, sedan arbetsgivaren erhållit tillfälle att yttra sig, ändra avgiftsunderlaget, därest felaktigheten icke är att anse som ringa. Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning, då vid beräkning av pensionsgrundande inkomst belopp, som ingår i avgiftsunderlag, ansetts utgöra inkomst av annat förvärvsarbete eller belopp, som icke hänförts till avgiftsunderlaget, ansetts utgöra inkomst av anställning. Ändring må icke ske efter utgången av sjätte året efter utgiftsåret. Har arbetsgivaren avlidit, må för honom beräknat avgiftsunderlag icke höjas efter utgången av andra året efter det, under vilket bouppteckning efter honom blivit ingiven för registrering. En likartad rättelsemöjlighet återfinnes i 91 § TaxF. Prövningsnämnd äger enligt lagrummet, om den på grund av anmärkning eller eljest finner, att något dess beslut blivit oriktigt på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende, sedan parterna erhållit tillfälle att yttra sig, meddela beslut om rättelse.

Vidare må nämnas, att lokal tullmyndighet jämlikt 211 § TullSt och 1 § generaltullstyrelsens cirkulär den 27 april 1953 med vissa bestämmelser angående restitution eller befrielse från erläggande av tull m. m. vid oriktig avgiftsberäkning på anmälan av den avgiftsskyldige eller ex officio äger föreskriva om återbetalning av oriktigt påförd tull m. m. i fall, då beloppet icke överstiger 2 000 kronor och det är uppenbart att avgiften blivit oriktigt påförd till följd av felaktigt utförd räkneoperation, felskrivning eller förbiseende vid tillämpning av tulltaxan, tulltaxeförordningen eller annan författning. Fråga är sålunda här blott om rättelse till förmån för den enskilde och man kan tala om en rättelsemöjlighet till gagnet jämförbar med besvärsrätten. En liknande självrättelsebefogenhet tillkommer jämlikt 84 § UppbF lokal skattemyndighet med avseende å beslut om debitering av skatt i fall då skatt genom fel vid debiteringen obehörigen eller med oriktigt belopp påförts någon eller överskjutande preliminär skatt tillgodoräknats med för lågt belopp eller felaktighet ägt rum vid utskrivande av debetsedel. Rättelse må här ske blott efter ansökan av sakägaren.

De sakkunniga

Rättskraftens innebörd i förvaltningsförfarandet är såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt icke entydig. Av hänsyn till de enskildas rättssäkerhet vore det icke minst med tanke på de gynnande besluten i och för sig önskvärt att i förevarande lag angåves, i vilka lägen rättskraft skall anses tillkomma ett beslut i förvaltningsförfarandet och vilken innebörd som skall givas rättskraften. Alltför många faktorer av olika slag spela emellertid in för att det skall vara möjligt att utforma några regler i ämnet, som innehålla annat än allmänna uttalanden av föga vägledande art. Frågan är av den karaktär att det lämpligast bör överlätas åt praxis och speciallagstiftning att lösa densamma. De sakkunniga föreslå därför icke några regler om besluts rättskraft.

I den mån ett beslut icke utövar rättskraft i något avseende, står det normalt beslutsmyndigheten fritt att inom ramen för sin allmänna kompetens upptaga saken till ny prövning. Äger ett beslut rättskraft, ligger däri ett förbud för beslutsmyndigheten icke blott mot att pröva saken på nytt utan även mot att ändra själva beslutet även om det uppdagas, att detta är oriktigt. Undantag får emellertid anses gälla beträffande vissa uppenbara felaktigheter. Full klarhet råder dock ej i fråga om omfattningen av rättelsebefogenheten. Uttryckliga regler synas därför påkallade i ämnet.

Såsom förutsättning för sådan självrättelse i inskränkt mening varom fråga är bör liksom enligt motsvarande bestämmelse i RB gälla, att beslutets oriktighet beror på skrivfel, misräkning eller annat dylikt förbiseende. Hänsynen till parts trygghet kräver, att rättelse denna väg icke sker av andra oriktigheter än dem han själv upptäckt eller i vart fall bort upptäcka vid genomläsningen av beslutet. Det bör sålunda vara fråga om sådant fel,

som envar med normal iakttagelseförmåga kan uppmärksamma. Oriktigheten bör därför för att kunna rättas på ifrågavarande sätt vara uppenbar och hänföra sig till beslutets avfattande. En felräkning bör t. ex. icke kunna rättas i andra fall än dem, då man med ledning av enbart själva beslutet kan fastställa felet.

Sådan självrättelse som här avses bör kunna verkställas såväl ex officio som på grund av anmärkning av part. Självrättelse på myndighetens initiativ bör icke vidtagas, förrän parten respektive parterna erhållit tillfälle att yttra sig. Skall självrättelse ske på parts initiativ och finnes annan part eller andra parter i ärendet, bör rättelsen icke göras förrän denne eller dessa fått tillfälle yttra sig.

Beslut om rättelse av sådant fel i beslut varom här är fråga bör antecknas i anslutning till originalbeslutet, d. v. s. å den föredragningslista, det protokoll, det koncept etc., där detta beslut återfinnes. Anteckningen bör dateras och undertecknas. I regel torde det även vara lämpligt att infordra de expeditioner återgivande felaktigheten som utgått och anteckna rättelse även å dessa. Från sådan rättelse som nu sagts är att skilja rättelse av utskriftsfel i expedition. Rättelse av sådana fel utgör icke någon processuell fråga utan är en praktisk-teknisk angelägenhet.

Självrättelse av ifrågavarande slag är icke att se såsom något rättsmedel i egentlig mening utan blott såsom en efterjustering av ett meddelat beslut.

Det synes lämpligt att i samband med lagens ikraftträdande 1796 års brev upphäves.

11 §.

Gällande rätt

Part i ett ärende, som handlagts helt muntligt, kan stundom erfara behov av att få myndighetens avgörande fäst i skrift. Så är t. ex. fallet, om parten önskar överklaga beslutet. I TF 2: 13 stadgas bl. a. att, om någon vill klaga över myndighets beslut i ärende om utbekommande av allmän handling, han äger erhålla underrättelse om vad han därvid har att iakttaga. Vidare förklaras, att expedition skall tillhandahållas klaganden utan avgift. Stadgandena återspegla tanken att den som vill klaga, skall erhålla ett skriftligt avfattat beslut. Man torde kunna utgå från att part, som i ett muntligt handlagt förvaltningsärende begär att få beslutet återgivet i skrift, normalt icke nekas detta. Spörsmålet torde emellertid uppkomma så sällan i praxis att rättsläget är svårbestämbart.

Forvaltningskomiteen upptager i 29 § förslaget till lov om behandlingsmåten i förvaltningsaker en föreskrift av följande innehåll:

Er det adgang til å meddele vedtaket muntlig, skal partene på begjæring få det skriftlig bekreftet.

De sakkunniga

I förvaltningsärende, som handlägges helt muntligt, skola enligt 1 kap. 1 § lagförslaget beträffande förevarande kapitel endast tillämpliga bestämmelser gälla. Till dessa hör som framgår av vad ovan anförts ej stadgandet i 5 § om att beslut skall vara skriftligen avfattat. Självfallet blir då ej heller bestämmelsen i 7 § om besluts dokumentation tillämplig. De sakkunniga ha i motiven till 1 kap. 1 § redogjort för bakgrunden till förevarande paragrafs bestämmelse om skriftlig avfattning av muntligt beslut. Härtill skola fogas några ytterligare påpekanden.

Är förfarandet i ett ärende helt muntligt, kommer ej heller avgörandet i ärendet att återgivas i skrift. Huruvida ett beslut nedtecknas eller ej synes i och för sig icke böra vara avgörande för om överklagande av beslutet skall kunna komma i fråga eller ej. De sakkunniga komma att föreslå bestämmelser innebärande, att alla avgöranden i förvaltningsärenden, vilka utöva rättsverkningar, skola vara överklagbara. Såsom förutsättning för överklagbarhet måste emellertid av praktiska skäl gälla, att beslutet i fråga är skriftligen dokumenterat. Om ett beslut icke är skriftligen återgivet, finnes i praktiken intet som kan utgöra föremål för överklagande och den enskilde kan till följd härav inte göra bruk av en klagomöjlighet. Ett sådant förhållande är emellertid icke tillfredsställande. Bristen bör avhjälpas genom att den enskilde tillägges en rätt att få ett icke skriftligt beslut dokumenterat.

I enlighet med vad nu anförts bör myndighet åläggas skyldighet att på begäran skriftligen avfatta slutligt beslut i ärende, som handlagts helt muntligt. Rätt att erhålla skriftlig avfattning bör naturligtvis i första hand tillkomma den som är part i ärendet. Även den som vill inträda såsom part genom att överklaga beslutet bör emellertid äga rätt att få beslutet skriftligen avfattat. Rätten att påkalla skriftlig avfattning kan därför icke i lagen förbehållas part. Myndigheten synes icke, då någon begär skriftlig avfattning, normalt behöva inlåta sig på prövning av om sökanden har möjlighet att inträda som part i ärendet. Då bestämmelsen om skyldighet att meddela skriftlig avfattning har till egentligt syfte att tillgodose ett ändamålsenligt besvärsförfarande, bör myndigheten emellertid, om det i visst fall finnes uppenbart, att den som begär skriftlig avfattning icke äger några saklegitimerande intressen i ärendet, äga lämna framställningen utan avseende.

För att en begäran om skriftlig avfattning skall kunna tillmötesgå, bör den av praktiska skäl framställas i tiden tämligen nära efter det att beslutet kommit till uttryck muntligen eller genom en konkludent handling. Det vore orimligt att begära, att myndigheten efter en längre tid skulle kunna erinra sig innehållet i varje ej skriftligen avfattat beslut. Framställd begäran bör med tanke på den enskildes rättsskyddsbehov efterkommas utan dröjsmål.

12 §.

Gällande rätt

Normbeslut skilja sig från individuella beslut därutinnan att de icke rikta sig till bestämda personer utan till en obestämd, ofta vidsträckt personkrets. Gränsen mellan individuella beslut och normbeslut blir dock som förut (s. 85) framhållits i viss mån flytande; ett beslut kan på en gång vara adresserat till en bestämd person och till allmänheten. Så är t. ex. fallet med beslut om fridlysning av ett område eller ett naturföremål; jfr även vad ovan (s. 467) sagts om individuella beslut med normativa verkningar. Normbeslut, vanligen i form av föreläggande eller förbud, vid vite eller äventyr av straff, förekomma framför allt i ärenden angående allmän ordning och säkerhet; se t. ex. 8 § AOST angående lokala ordningsföreskrifter, 61 § VägtrF rörande lokala trafikföreskrifter, 70 § HälsovårdsSt beträffande föreskrifter till förebyggande eller undanröjande av sanitär olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av plats och lokal. Normbeslut möta även på naturskyddets område och liknande områden; se t. ex. 5 § NaturskyddsL om fridlysning av område eller naturföremål såsom naturminne, i samband varmed de särskilda föreskrifter skola meddelas, som finnas erforderliga för att trygga ändamålet med fridlysningen, och 14 § fiskeristadgan den 24 september 1954 angående bestämmelser om fiskets vård och bedrivande. Vidare märkas normbeslut i ärenden angående plan- och byggnadsväsendet, t. ex. länsstyrelses beslut jämlikt ByL rörande fastställelse av generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning samt angående tillämpning av utomplansbestämmelser å visst område. Slutligen kunna såsom ytterligare exempel å normbeslut nämnas beslut om utfärdande eller fastställelse av taxor; se t. ex. 25 § AOST angående reglementen och taxor för åkare, spårvägsföretag, stadsbud, bärarlag m. m., 2 och 3 §§ allmän prisregleringslag den 1 juni 1956 beträffande högstpris och stoppris och 29 § 1 mom. BiltrF om taxa för yrkesmässig trafik.

I fråga om normbesluts avfattning och innehåll meddelas endast sällan bestämmelser i specialförfattningarna. I 6 § NaturskyddsL stadgas dock, att i beslut om fridlysning av naturminne grunden för fridlysningen skall angivas.

Eftersom normbeslut skola gälla för en obestämd eller i vart fall vidsträckt personkrets, måste de bringas till vederbörandes kännedom genom allmängörande. Uttryckliga regler härom saknas emellertid i stor utsträckning. I 61 § 3 mom. VägtrF stadgas dock t. ex. att, om lokal trafikföreskrift ej skall tillkännagivas genom vägmärke, densamma skyndsamt skall införas i länskungörelserna eller, om den utfärdas av stadsmyndighet, i den eller de tidningar, vari kommunala meddelanden för staden införas. Å andra sidan föreskrives i 150 § ByL, att länsstyrelses beslut rörande fastställelse av gene-

ralplan, stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning så ock länsstyrelses beslut avseende tillämpning av utomplansbestämmelser å visst område skall meddelas efter anslag.

Normbeslut lända enligt sakens natur normalt till efterrättelse utan hinder av besvär. Ofta angives dock vid beslutets tillkännagivande viss dag, då beslutet skall träda i tillämpning.

De sakkunniga

I 1—11 §§ föreslagna bestämmelser ha utformats med individuella beslut i ögonsikte. De äro emellertid delvis av sådan natur att de äro ägnade för tillämpning även å normbeslut. Bestämmelserna komma att genomgå paragraf för paragraf till klarläggande av i vad mån tillämpning kan komma i fråga för normbeslutens del. Vid denna genomgång överväges även i vilken utsträckning några stadganden därutöver erfordras rörande normbeslut.

Bestämmelsen i 1 §, att ärende skall avgöras så snart ske kan, är uppenbarligen lika påkallad i partsärenden, vilka skola avgöras medelst normbeslut, som i övriga partsärenden. Detsamma gäller stadgandet i 2 §, som angiver, varå beslut skall grundas.

I fråga om bevisprövningen bör självfallet samma grundsats iakttagas i partsärenden, vilka syfta till meddelande av normbeslut, som i övriga partsärenden. Föreskriften om fri bevisprövning i 3 § bör alltså gälla även för normbeslut.

De allmänna beslutsdefinitionerna i 4 § böra lämpligen göras tillämpliga även å normbeslut.

Angelägenheten av att avgörandets innebörd tydligt framgår är särskilt påtaglig i fråga om normbeslut. Vad i 5 § första stycket sägs bör därför gälla i fråga om normbeslut.

Motivering av normbeslut torde i regel icke lämpligen kunna krävas. Det generella motiveringskravet i 5 § andra stycket är därför icke ägnat för tillämpning å normbeslut. I den mån ett normbeslut vänder sig till en mindre krets av personer, tager sikte på en bestämd situation eller eljest står nära ett individuellt beslut, kan motivering dock ofta framstå som påkallat. Då så är fallet, bör motiveringsskyldighet gälla. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas, att i stället för bestämmelsen i 5 § andra stycket skall gälla, att beslutet, i den mån så finnes påkallat, skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.

Det förekommer stundom, att å ett normbeslut följa speciella individuella rättsverkningar utöver de generella. Så är t. ex. fallet med beslut om fridlysning av naturminne, som utövar dels rättsverkningar gentemot allmänheten, dels ock särskilda rättsverkningar mot den som har ägande-, nyttjande- eller servitutsrätt till det fridlysta området eller föremålet. I den mån ett beslut är av denna blandade karaktär, får den omständigheten att beslutet utövar individuella rättsverkningar till följd att föreskriften i 5 § andra stycket blir direkt tillämplig.

För normbeslut i allmänhet kan ej komma i fråga att kräva att klagobesked skall ingå i beslutet. Beträffande sådana normbeslut, vilka stå de individuella besluten nära, kan behov dock föreligga av klagobesked. Myndighet bör då vara skyldig intaga klagobesked i beslutet, därvid föreskrifterna i 6 § andra stycket böra lända till efterrättelse. Myndighet bör vidare vara skyldig att på begäran lämna klagobesked, då sådant ej intagits i ett normbeslut, vare sig det ålegat myndigheten att intaga sådant besked i beslutet eller ej. Under hänvisning till det anförda föreslås att det angives, att i stället för bestämmelserna i 6 § första stycket skall gälla, att beslutet, där det erfordras, skall innehålla klagobesked.

Att ett normbeslut dokumenteras är nödvändigt. Vad i 7 § sägs bör följaktligen lända till efterrättelse även för normbeslut.

För tillkännagivande av normbeslut fordras naturligen särskilda former. Bestämmelserna i 8 § om besluts tillkännagivande för part ägna sig uppenbarligen ej för tillämpning å dylika beslut. I fråga om dem synes icke kunna stadgas annat eller mera än att i stället för stadgandena i 8 § skall gälla, att normbeslut skall tillkännagivas genom att på lämpligt sätt bringas till allmän kännedom.

I fråga om normbeslut bör naturligen, även med avseende å beslut, som innebära, att någon skall göra eller tåla något, såsom huvudregel gälla, att beslutet skall lända till omedelbar efterrättelse. Har i beslut angivits särskild dag för ikraftträdandet, blir beslutet givetvis icke verksamt förrän den dagen. De sakkunniga föreslå, att det föreskrives, att i stället för stadgandena i 9 § skall gälla, att beslutet, därest icke i detsamma särskild dag för ikraftträdandet angives, skall lända till omedelbar efterrättelse.

Det står i regel myndighet fritt att ändra ett av densamma utfärdat normbeslut. Något större behov av sådant stadgande om en begränsad befogenhet att rätta ett meddelat beslut, som föreslås i 10 §, synes därför ej i och för sig föreligga. Undantages stadgandet från tillämpning å normbeslut, kan å andra sidan härav lätt felaktigt dragas slutsatsen att sådana beslut ej få justeras i efterhand på sätt nu sker t. ex. i Svensk författningssamling. De sakkunniga ha därför ansett sig ej böra undantaga 10 § från tillämpning å normbeslut.

Vad slutligen gäller enskilds rätt att på begäran få muntligt beslut avfattat skriftligen bör principiellt ingen skillnad göras mellan individuella beslut och normbeslut. Det praktiska behovet av en sådan möjlighet torde dock vara föga framträdande i fråga om normbeslut. Med hänsyn till den nyckelställning, som stadgandet i 11 § enligt vad ovan (s. 121) sagts intager i rättsskyddets uppbyggnad, bör stadgandet emellertid ej undantagas från tillämpning å muntligt normbeslut, i den mån sådant skulle förekomma.

Fjärde avdelningen. Bestämmelser om besvärsförfarandet

Allmän inledning

Såsom närmare utvecklats vid behandlingen av 1 kap. 2 § (s. 123) avses den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet med avseende å förfarandet i första instans bliva tillämplig vid administrativt partsärendes handläggning såväl hos statlig som hos kommunal myndighet, dock ej hos beslutande kommunal församling. Vad gäller besvärsförfarandet är avsikten att lagen skall tillämpas både i ärende, där talan väckes genom förvaltningsbesvär, och i ärende, vilket anhängiggöres genom kommunalbesvär. Lagen avses i princip skola lända till efterrättelse även hos kommunal besvärsnämnd vid dess handläggning av internt kommunalt besvärssärende.

I en avdelning med bestämmelser om besvärsförfarandet erfordras dels regler om själva rättsmedlen — förvaltningsbesvär och kommunalbesvär — med avseende å överklagbarhet, besvärsrätt, besvärstalan och instansordning, dels ock föreskrifter om talans väckande samt om ärendes utredning och avgörande m. m.

Vad först gäller själva rättsmedlen märkes, att kommunalbesvären visserligen utvecklats ur de ordinära administrativa besvären men att de i allt väsentligt skilja sig från desamma. Såväl i fråga om överklagbarhet och besvärsrätt som beträffande besvärssyrkande och besvärsgrunder gälla andra regler för kommunalbesvär än för förvaltningsbesvär. Det låter sig därför ej göra att utforma gemensamma regler för de båda rättsmedlen på dessa punkter. De böra följaktligen behandlas var för sig i skilda kapitel (12 och 13 kap.).

I avsnittet med allmänna synpunkter på lagstiftningsuppgiften ha (s. 103) diskuterats vissa reformförslag med avseende å förvaltningsbesvärsinstitutet, bl. a. ett förslag om införande av rätt att i besvärsväg klandra myndighets inaktivitet. Besvärssakkunniga ha emellertid icke ansett något av de diskuterade reformförslagen böra förverkligas. Några nyheter av större principiell räckvidd föreslås därför ej beträffande förvaltningsbesvärsinstitutet.

Kommunalbesvärsinstitutet regleras för närvarande i kommunallagarna. Tänkbart vore att låta lagen om förvaltningsförfarandet övertaga denna uppgift och i ett kapitel i lagen meddela allmänna bestämmelser om kommunalbesvär. Stadgandena om kommunalbesvär måste emellertid anses utgöra

så integrerande delar av kommunallagstiftningen, att de icke rimligen böra utbrytas ur densamma. Det kan diskuteras, huruvida de i allo äro ändamålsenligt utformade och om icke vissa jämkningar böra vidtagas, så att de bättre harmoniera med vad som föreslås i fråga om förvaltningsbesvären, t. ex. beträffande möjligheterna att anföra nya omständigheter till stöd för besvärstalan efter besvärstidens utgång (se nedan s. 563). Besvärssakkunniga ha emellertid ansett dylika överväganden böra anstå till den allmänna översyn av specialförfattningarna, som avses skola äga rum sedan slutgiltig klarhet vunnits om innehållet i en lag om förvaltningsförfarandet.

I enlighet med det anförda föreslås alltså icke något särskilt kapitel med bestämmelser om kommunalbesvär. Frågan är om det i avdelningen med bestämmelser om besvärsförfarandet över huvud taget erfordras att något säges om själva rättsmedlet i fråga; kommunallagarnas regler om rättsmedlet skulle kunna betraktas som från lagens stadganden om förvaltningsbesvär avvikande regler, vilka taga över dessa. Vid övervägandet härav faller i ögonen att det beträffande kommunalbesvär stadgats i kommunallagarna, att de skola tillämpas allenast då annat ej stadgats. För att systematisk reda skall erhållas, erfordras under sådana förhållanden att i en lag om förvaltningsförfarandet klargöres vilken lag som skall gälla framför den andra. En bestämmelse, som fullgör denna funktion erfordras sålunda. Den upptages i 13 kap.

Det bör för fullständighetens skull tillfogas, att överklagande av länsstyrelses beslut i kommunalbesvärmål ansetts ske genom förvaltningsbesvär. Vad senast sagts om rättsmedlet i kommunala ärenden har sålunda avseende allenast å överklagande av kommunal myndighets beslut.

Vad gäller övriga frågor, som höra till besvärsförfarandet, synas de med fördel kunna göras till föremål för gemensam reglering för förvaltnings- och kommunalbesvärssärendenas del. I 14—17 kap. föreslås därför bestämmelser om besvärstalans väckande, besvärssärendes utredning, avvisande och avskrivning i besvärsförfarandet samt besvärssärendes avgörande, vilka äro avsedda att tillämpas i båda slagen av besvärssärenden.

Om förvaltningsbesvär

1—3 §§.

Gällande rätt

Underrätts *dom* är självfallet i princip överklagbar. Undantag gäller dock enligt 49: 1 andra stycket RB i fråga om tredsokod, över vilken den, mot vilken domen givits, icke må klaga. I stället kan ansökan om återvinning göras jämlikt 44: 9 RB. Har part, sedan tvist uppkommit angående sak, varom förlikning är tillåten, utfäst sig att ej fullfölja talan mot domen, länder det enligt 49: 1 tredje stycket RB till efterrättelse; utfästelse, som gjorts före domen, är dock ej gällande, med mindre motsvarande utfästelse gjorts av motparten.

Rättsmedlet mot underrätts dom är enligt 49: 1 första stycket RB vad.

Samma undantag med avseende å tredsokod och utfästelse att icke fullfölja talan, som stadgats beträffande underrätts dom, gälla ock i fråga om hovrätts dom. Eljest är sådan dom i princip överklagbar. Överklagbarheten är emellertid enligt 54: 9 RB begränsad såtillvida som talan mot hovrätts dom i mål, som väckts vid underrätt, ej må komma under högsta domstolens prövning, med mindre högsta domstolen meddelat parten tillstånd därtill. Prövningstillstånd må enligt 54: 10 RB meddelas allenast om för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt, att talan prövas av högsta domstolen, eller parten visar, att talans prövning eljest skulle hava synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga, eller om anledning förekommer till ändring i det slut, vartill hovrätten kommit, eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekomma till talans prövning. Möjligheten till ändringsdispens begränsas dock av stadganden om *summa revisibilis m. m.* i 54: 12 RB.

Rättsmedlet mot hovrätts dom är revisionsansökan.

Underrätts *slutliga beslut* är överklagbart. Rättsmedlet är besvär. Meddelas i samband med dom beslut, varigenom saken till viss del ej upptages till prövning, skall talan mot beslutet dock enligt 49: 2 RB föras genom vad.

Också hovrätts slutliga beslut är principiellt överklagbart. Överklagbarheten är dock begränsad på samma sätt som hovrätts dom i det att samma regler om prövningstillstånd gälla för slutligt beslut som för dom. Rättsmedlet mot hovrätts slutliga beslut är besvär. Meddelas i samband med dom beslut, varigenom saken till viss del ej upptages till prövning, skall dock talan mot beslutet föras genom ansökan om revision.

I fråga om slutligt beslut av hovrätt gäller vidare enligt 54: 6 RB att klagan ej må föras över beslut, varigenom hovrätt visat mål åter till underrätt. Innefattar hovrättens prövning avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång, äger part dock utan hinder av vad nu sagts fullfölja talan däremot. Mot återförvisningsbeslut, som hänför sig till den formella sidan av underrättens handläggning, kan talan alltså ej föras.

Jämväl underrätts *beslut under rättegången* är i princip överklagbart. Har underrätt förklarat domare jävig eller ogillat jäv mot särskild ledamot av nämnd eller bifallit begäran om fri rättegång, skall emellertid enligt 49: 7 RB vid underrättens beslut förbli. Mot vissa beslut under rättegången må talan vidare föras allenast i samband med talan mot domen eller det slutliga beslutet i målet.

De fall, då talan mot underrätts beslut under rättegången får föras särskilt, uppräknas i 49: 4 RB. De äro: Om rätten 1. avvisat ombud, biträde eller försvarare; 2. ogillat tredje mans yrkande att få som intervenient deltaga i rättegången; 3. förelagt part eller annan att förete skriftligt bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning; 4. utlåtit sig angående ådömande av förelagt vite eller häkte eller om ansvar för förseelse i rättegången eller angående skyldighet för någon, som ej är part eller intervenient, att gottgöra i rättegången vållad kostnad; 5. utlåtit sig angående ersättning eller förskott av allmänna medel till målsägande eller angående ersättning eller förskott till biträde, försvarare, vittne, sakkunnig eller annan, som ej är part eller intervenient; 6. utlåtit sig i tvistemål angående kvarstad, skingringsförbud eller annan handräckning eller i brottmål angående häktning eller vissa andra åtgärder såsom reseförbud, skingringsförbud, kvarstad, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning; eller 7. avslagit begäran om fri rättegång eller om ersättning eller förskott till part, som åtnjuter sådan förmån, eller förordnat, att förmån av fri rättegång skall upphöra, eller avslagit begäran om biträde eller försvarare eller till sådant uppdrag förordnat annan än part föreslagit.

Underrätts beslut om ogillande av jäv mot domare eller invändning om rättegångshinder kan efter rättens beprövande enligt 49: 3 RB överklagas antingen särskilt eller i samband med domen eller det slutliga beslutet. Särskild talan får ock föras av part enligt 49: 6 RB mot underrätts beslut, som han menar onödigt uppehålla målet. I 49: 8 andra stycket RB återfinnes ett stadgande, enligt vilket part till bemötande av motparts ändringsyrkande må, ehuru han ej fullföljt talan mot dom eller slutligt beslut, påkalla prövning av beslut, mot vilket särskild talan ej må föras. I samma lagrumms tredje stycke stadgas vidare att, om ej särskild talan skall föras mot beslut, varigenom rätten förelagt vite eller annan påföljd, den som är missnöjd med beslutet, i samband med särskild talan mot beslut, varigenom föreläggandet tillämpats, äger påkalla prövning av dess giltighet.

Särskild talan mot beslut under rättegången skall enligt 49: 3 och 4 RB

föras genom besvär. Talan, som må föras allenast i samband med talan mot dom eller slutligt beslut, skall emellertid föras i samma ordning som talan mot domen eller det slutliga beslutet. Enligt 49: 5 RB skall då i samband med dom eller slutligt beslut meddelats beslut i fråga, som avses i 49: 4 RB och som angår ombud, biträde, försvarare, vittne, sakkunnig eller annan, som ej är part eller intervenient, beslutet överklagas särskilt genom besvär. Eljest skall sådant beslut ävensom beslut om skyldighet för part eller intervenient eller statsverket att ersätta rättegångskostnad, överklagas i samma ordning som domen eller det slutliga beslutet.

I fråga om talan mot hovrätts beslut under rättegången gäller enligt 54: 3 och 4 RB, att reglerna i 49: 3—5, 7 och 11 samt 49: 8 RB äga motsvarande tillämpning. I 54: 5 RB stadgas att, då hovrätt ogillat yrkande om häktning eller reseförbud eller frigivit häktad eller hävt reseförbud, talan mot beslutet ej må föras annorledes än i samband med talan mot hovrätts dom eller slutliga beslut. Fullföljdsförbud gäller vidare enligt 54: 7 RB för det fall att hovrätt funnit underrätten behörig att upptaga mål, såvida fråga icke är om invändning mot underrättens behörighet grundad å omständighet, som vid fullföljd högre rätt haft att självmant beakta. Talan må slutligen enligt 54: 8 RB ej heller föras mot hovrätts beslut angående jäv mot domare i underrätt eller i dit fullföljd fråga, som avses i 49: 4 första stycket 7. eller 49: 6 RB.

Högsta domstolens domar och beslut kunna givetvis icke överklagas. Mot desamma finnes intet annat rättsmedel än resning.

För de administrativa beslutens del begränsas redogörelsen för gällande rätt i det följande till överklagande medelst förvaltningsbesvär. Beträffande överklagbarheten synes därvid lämpligt att skilja mellan å ena sidan statlig myndighets beslut och å andra sidan kommunal myndighets beslut. Redogörelse skall först lämnas för överklagbarheten av under Konungen lydande *statlig myndighets slutliga beslut*. Att Konungens beslut icke kunna överklagas medelst förvaltningsbesvär ligger i besvärsinstitutets natur.

Vanligen är frågan huruvida talan må fullföljas mot statlig myndighets slutliga beslut löst genom *uttryckliga besvärregler* i den specialförfattning, som innehåller de materiella föreskrifterna på området i fråga. Besvärreglernas innebörd är oftast, att beslut, som meddelats enligt författningen i fråga, må överklagas genom besvär hos viss myndighet; se t. ex. 27 § AOSt, 45 § allmän ransoneringslag den 26 maj 1954, 85 § 1 mom. UppbF och 35 § Naturskyddsl.

Man kan även påträffa besvärbestämmelser med det innehållet, att över myndighets beslut enligt ifrågavarande författning besvär må anföras hos viss myndighet men att klagan icke får föras över vissa uppräknade beslut; se t. ex. 86 § UppbF. Den omvända lösningen förekommer även. Be-

svärsregeln utsäger då, att över vissa uppräknade beslut klagan ej må föras men att besvär må anföras över beslut i annan fråga, som omförmäles i ifrågavarande författning; se t. ex. 73 § ArbetarskyddsL. Vilken av de två lösningar som valts är naturligen beroende på om överklagbarhet eller icke överklagbarhet överväger.

Någon gång förekomma stadganden av innebörd, att vissa angivna beslut må överklagas; se t. ex. TF 2: 10, 44 § UtlL och 25 § vägtrafikkungörelsen den 7 december 1951. Angives ej vad som skall gälla i fråga om andra beslut, som kunna meddelas enligt samma författning, får med ledning av allmänna överväganden avgöras, i vad mån genom ett motsatsslut skall anses gälla att dessa beslut icke må överklagas. Vad angår den tolkningsmetod, som därvid är att tillämpa, kan hänvisas till RÅ 1953 ref. 46 angående tillämpningen av nyssnämnda 25 § vägtrafikkungörelsen. Därav framgår — såsom ock kommer att utvecklas närmare i det följande — att en allmän presumption anses tala för överklagbarhet och att särskilda skäl erfordras för presumptionens hävande.

Det förekommer emellertid också, att i en författning stadgas, att vissa beslut enligt författningen icke må överklagas men att intet utsäges om övriga beslut, som kunna meddelas enligt samma författning. I 7 § KF 23 april 1948 om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten föreskrives, att över länsstyrelses beslut i ärende rörande belöning klagan ej må föras. Intet säges däremot om huruvida länsstyrelses beslut i ärende rörande ersättning enligt samma författning må överklagas. Det blir då en särskild tolkningsfråga att avgöra huru därmed förhåller sig. I angivna fall har tolkningsfrågan lösts på ett auktoritativt sätt genom en uttrycklig bestämmelse 5 § KK den 23 april 1948 med bestämmelser angående tillämpningen av nyssnämnda förordning. Där föreskrives nämligen, att länsstyrelses beslut i ärende rörande ersättning må överklagas hos Konungen genom besvär. Eljest har man vid tolkningsfrågor av förevarande slag att utgå från nyssnämnda allmänna presumption för överklagbarhet.

I specialförfattning kan även återfinnas totalförbud mot överklagande av beslut enligt författningen. Dylika förbud återfinnas ofta i författningar rörande ekonomiska bidrag av olika slag; se t. ex. beträffande stipendier 13 § Kungl. Maj:ts reglemente den 22 maj 1953 för utdelning av statsstipendier vid universiteten m. fl. läroanstalter och 19 § KBr den 5 maj 1961 med bestämmelser rörande stipendier för främjande av högre vetenskapliga studier vid universiteten m. fl. lärosäten. Ett vittsyftande klagoförbud återfinnes i 4 § UpphK. Dess innebörd är att myndighets beslut i ärende beträffande upphandling och arbeten för statens behov ävensom försäljning av staten tillhörig lös egendom ej må överklagas.

Föreskrifter finnas emellertid även vilka generellt förbjuda överklagande av vissa myndigheters beslut och vilka alltså förläna dessa myndigheter karaktär av slutinstanser; se t. ex. 21 § HyresreglL i fråga om hyresrådets be-

slut med anledning av anförda besvär och 1 § FDL angående försäkringsdomstolens beslut. Det må även nämnas, att kammarrätten enligt 3 § KK den 12 december 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvär- och anmärkningsmål m. m. är slutinstans i de flesta avlönings- och anmärkningsmål och att enligt 98 § TaxF under vissa förutsättningar särskilt tillstånd fordras för överklagande av kammarrättens utslag i taxeringsmål. Föreskrifter om fullföljdsförbud har i praxis ansetts böra tolkas restriktivt; se t. ex. RÅ 1952 ref. 7 angående tillämpningen av 108 § förut gällande UppbF och 1958 ref. 16 rörande utslag av kammarrätten i avlöningsmål, i vilket part dömts till böter för otillbörligt skrivsätt.

I det betänkande angående statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer m. m., som den 28 maj 1915 avgavs av Axel Schotte, anföres (s. 153), att allenast i avseende å vissa tryckfrihetsmål bestämmelser funnes om rätt till överklagande av beslut i ett departementsärende och att oklarhet rådde i så måtto att det icke i någon författning utsagts, om klagan hos Kungl. Maj:t över departementschefs beslut skulle stå öppen eller om departementschefen i de ärenden han avgjorde, vore högsta instans. Schotte framförde som sin mening, att överklagande ej vore medgivet men att i undantagsfall rätt till överklagande borde medgivas, förutsatt att besvären lämpligen kunde anföras hos regeringsrätten eller högsta domstolen. I 19 § i sitt förslag till instruktion för tjänstemännen inom statsdepartementen upptog han i enlighet härmed en bestämmelse av innehåll att talan icke fick föras mot av departementschef på grund av instruktionen meddelade beslut men att departementschefs beslut i disciplinärende skulle få överklagas hos regeringsrätten. I den instruktion för befattningshavarna i statsdepartement, som utfärdades den 31 december 1921, nr 744, och som alltfört gäller, upptogos emellertid över huvud taget icke några bestämmelser om överklagande av departementschefs beslut i departementsärende. Det må vidare erinras om att beträffande departementschefs beslut i ärende angående utbekommande av allmän handling i TF 2: 10 stadgats uttryckligt förbud mot överklagande. Rättsläget i fråga om överklagbarheten av departementschefs beslut i andra departementsärenden än sådant ärende som sist sagts är som framgår av den lämnade redogörelsen oklart. Vägledande avgöranden saknas.

Förbud mot överklagande kunna såsom framgått av vad ovan sagts antingen ingå som led i skapandet av en speciell instansordning, som slutar hos annan myndighet än Konungen såsom högsta instans, eller ock utgöra undantag i en instansordning, som normalt för till Konungen. I sistnämnda fall är vanligtvis fråga om beslut i bagatellärenden eller om beslut, vilka äro i huvudsak avhängiga av skälighetsavvägningar företagna av myndighet med allsidig sammansättning såsom t. ex. är fallet med beslut om belöningar och stipendier.

Stundom inträffar, att en specialförfattning helt saknar bestämmelser om

besvär. Detta behöver emellertid ej innebära att i skriven rätt saknas regler i ämnet. Ofta finnas nämligen allmänna föreskrifter om besvär över myndighetens beslut, t. ex. i den för myndigheten gällande instruktionen. De äro att tillämpa subsidiärt, då andra besvärssstadganden saknas. Exempel på dylika instruktionsföreskrifter om besvär utgöra 29 § AVS och 57 § LänsstyrelseI. Dessa instruktionsföreskrifter få i övrigt sin egentliga tillämpning å beslut, som icke tillhöra i särskild författning reglerade områden, t. ex. beslut om tjänstetillsättning och andra myndighetsavgöranden rörande tjänsteförhållanden o. d.

Saknas tillämpliga bestämmelser om talans fullföljd såväl i specialförfattning eller i myndighets instruktion som på annat håll, uppkommer fråga, om möjlighet det oaktat finnes att överklaga myndighetens beslut. Såsom redan framgått av den redogörelse, som lämnats för besvärsinstitutets historiska utveckling (s. 65), får den huvudregeln anses gälla i svensk förvaltningsrätt, att statliga myndigheters beslut må överklagas genom besvär i sista hand hos Konungen — en allmän rätt att »gå till kungs» anses alltfört gälla. Stöd i författning torde därför i och för sig ej krävas för att överklagande genom besvär skall kunna ske. De sakkunniga kunna härvidlag även hänvisa till ett uttalande till förmån för nämnda uppfattning av första lagutskottet (FLU 1950: 16 s. 14), som rörde frågan om pastors beslut i ärende rörande kyrkas upplåtande är överklagbart, oaktat regler härom saknas, och till innehållet i regeringsrättens utlåtande i ovan berörda rättsfall RÅ 1953 ref. 46 i fråga rörande överklagbarheten av bilbesiktningmans beslut. Det kan emellertid påpekas, att lagrådet synes ha utgått från motsatt uppfattning i sitt yttrande över proposition till butikstängningslag. Lagrådet anförde nämligen däri (KPr 1939: 96 s. 287), att polismyndighets beslut i ärende om utsträckt försäljningstid självfallet borde kunna i vanlig ordning överklagas och att, då uttrycklig bestämmelse därom syntes vara erforderlig, sådan måtte meddelas.

I det följande komma *olika grupper av beslut* att skärskådas från överklagbarhetssynpunkt. Innan så sker bör dock framhållas, att av besvärens natur följer, att de icke kunna brukas mot andra beslut än sådana som kommit till skriftligt uttryck. Fråga är här emellertid icke om någon principiell utan fastmera om en praktisk begränsning. Densamma kan spåras i förarbetena till TF:s regler om fullföljd av talan mot beslut, varigenom myndighet vägrat utlämna allmän handling. I KPr 1936: 140 s. 41 f. bygger sålunda förslaget om införande av rätt till överklagande av sådant beslut på förutsättningen, att beträffande beslut, för vilka skriftlig form icke är påbjuden, överklagande icke kan komma i fråga.

Normbeslut torde enligt gällande rätt kunna överklagas efter i huvudsak samma grunder som individuella beslut. Att t. ex. allmänna ordningsföreskrifter meddelade med stöd av AOST kunna överklagas kan utläsas av 27 §

AOST, som förklarar att talan må föras genom besvär mot beslut, som myndighet meddelat på grund av stadgan. Från praxis kunna nämnas RÅ 1930 ref. 56 angående beslut om avstängning av allmän farled för trafik, 1950 ref. 18 rörande föreskrifter om grunder för delaktighet i flottleds- och underhållsutgifter, 1960 ref. 45 om föreskrifter rörande befodringsavgifter å inrikes flyglinjer samt beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet den 18 november 1955 i anledning av besvär av Sveriges Hotell- och Restaurantförbund över föreskrifter av kontrollstyrelsen angående måltidstvång vid utskänkning av spritdrycker och starköl. Såsom ytterligare exempel kan nämnas, att beslut av generalpoststyrelsen om postutdelning samt ändring eller annan indragning av postanordningar, t. ex. postanstalt, fått överklagas hos Kungl. Maj:t i statsrådet; se FT 1963 s. 122.

Viss tvekan i överklagbarhetshänseende ingiva sådana *besked*, som myndighet meddelar *såsom part i ett avtalsförhållande* med enskild och som icke falla inom tillämpningsområdet för klagoförbudet i 4 § UpphK. Av ovan (s. 477) återgivna ingress till 1759 års besvärsförordning framgår, att den besvärsmässiga regleringen i denna förordning icke var avsedd att omfatta partsbesked. Vidare märkes, att — enligt 1 § KF den 17 april 1828 angående upphörande av styrelseverkens domsrätt i vissa mål — till de allmänna domstolarna överlämnats domsrätten i dittills i administrativ väg behandlade tvistemål avseende beståndet, uppfyllandet eller rätta tydningen av de emellan kronan eller publika verk, inrättningar eller stiftelser, å ena, och enskilda, å andra sidan, ingångna kontrakt, evad de handla om leveranser till allmänna behov, om arrenden av kungsgårdar, boställen eller andra lägenheter, eller eljest om någon kronan eller det allmänna tillkommande rättighet eller förmån.

Den omständigheten att det vid tvist mellan myndighet och enskild angående civilrättsliga prestationer i sista hand ankommer å allmän domstol att auktoritativt och exigibelt avgöra tvisten torde emellertid ej i och för sig kunna anses utgöra hinder mot administrativ prövning i besvärsväg av myndighets partsbesked. Talan kan föras vid allmän domstol om utbekommande av en statlig avlöningsförmån, men detta hindrar såsom framgår av KK den 12 december 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål icke administrativt överklagande av myndighets besked i avlöningsärenden. Det må även nämnas, att enligt 57 § EBO boställsnämnds beslut i fråga om fastställande av arrendevillkor må överklagas genom förvaltningsbesvär, ehuru arrendetvister höra under allmän domstols domsrätt. Från praxis kan även anföras RÅ 1959 ref. 12, i vilket mål fråga huruvida höjning av arrendebelopp stod i strid mot arrendeavtal ansågs kunna prövas i administrativ ordning, ehuru rätt till talan vid allmän domstol förelåg. Den omständigheten att det ansetts nödvändigt att i 4 § UpphK stadga uttryckligt förbud mot överklagande tyder ock på att lagstiftaren utgått från att besluten eljest skulle ha varit överklagbara.

Myndighets *interna beslut*, d. v. s. beslut, som angå förvaltningsverksamhetens bedrivande och organiserande, påkalla även särskild uppmärksamhet i överklagbarhetshänseende. Tjänsteföreskrifter och befallningar till tjänstemän avse regelmässigt att dessa skola göra, tåla eller underlåta något. Eftersom lydnadsplikt åvilar tjänstemännen, äga de icke ifrågasätta riktigheten av besluten i fråga och följaktligen ej heller överklaga besluten. Erinringar och tillrättavisningar, som överordnad tilldelar underordnad, äro att betrakta som en art av tjänsteföreskrifter. Sådana beslut anses icke kunna överklagas av den tillrättavisade tjänstemannen; se t. ex. RÅ 1939 S 115 (riksförsäkringsanstalten), 1947 Fi 88 (generaltullstyrelsen) och 1957 S 120 (arbetsmarknadsstyrelsen). Rättslägets innebörd torde kunna sägas vara att, i den mån en tjänsteman är skyldig lyda en tjänsteföreskrift eller en befallning, något utrymme i rättsligt avseende icke finnes för ett hävdande av en självständig mot beslutet stridande mening från tjänstemannens sida. Om överklagande kan då aldrig bliva fråga.

Tjänsteföreskrifter och befallningar till tjänstemän kunna någon gång uttryckligen eller inneslutet rikta sig även mot utomstående. En militär befattningshavares order om en stridsövning på enskild mark utgör icke blott en befallning till den underlydande personalen att verkställa stridsövningen utan även ett åläggande för markens ägare och brukare att tåla det intrång stridsövningen medför. I dylika fall lära de enskilda äga överklaga beslutet eller ordern.

Meddelar myndighet ett beslut angående tjänstetillsättning, tjänstemans avlöningsförmåner eller annat, som icke har med tjänstemans lydnadsplikt att skaffa, föreligger däremot överklagbarhet i vanlig ordning. Vidare märkes, att myndighets beslut i disciplinärende på grund av dess bestraffningskaraktär är överklagbart. Gränsen mellan överklagbart beslut i disciplinärende och tillrättavisning, mot vilken talan ej kan föras, är mången gång svår att draga. En mellangrupp utgöra beslut om varning, vilka numera skola anses såsom beslut om disciplinstraff. Jämlikt KK den 10 december 1926 angående upphävande av vissa bestämmelser om förbud att överklaga tilldelad varning skall nämligen vad i gällande arbetsordningar, instruktioner, reglementen eller andra av Kungl. Maj:t för övrrätter, kollegier och övriga centrala ämbetsverk meddelade bestämmelser finnes föreskrivet där-om, att klagan ej må föras över befattningshavare vid sådant verk tilldelad varning, upphöra att gälla. Vidare märkes att, sedan ny instruktion trätt i kraft för medicinalstyrelsen den 1 juli 1947, nr 573, vari förekomsten av erinringar som en art av disciplinåtgärder förutsatts (51 § 1 nämnda instruktion), praxis i fråga om överklagbarheten av medicinalstyrelsens erinringar numera innebär, att dylika beslut anses överklagbara; se RÅ 1949 I 109 och 1950 I 96. Enligt tidigare praxis fingo sådana beslut ej överklagas; se t. ex. RÅ 1943 S 512 och 1945 S 386.

Då det gäller administrativa besluts överklagbarhet komma även sådana

beslut i blickfånget, vilka visserligen ha det gemensamt med beslut i allmänhet att de giva uttryck för ett ställningstagande från myndighetens sida i ett ärende men som *icke äga egenskapen att förplikta eller berättiga någon till något* eller att över huvud taget utöva några verkningar på ett rättsligt plan. I fråga om dylika beslut gör sig något rättsskyddsbehov naturligen icke gällande och den grundläggande förutsättningen för tillämpning av ett rättsmedel saknas dämed. Besluten äro av den anledningen regelmässigt icke överklagbara. I det följande skola exempel lämnas på olika grupper av beslut av nu äsyftat slag.

Oförbindande uttalanden och allmänna anvisningar, som meddelas av myndighet — utan samband med ärende hos annan myndighet — t. ex. rörande dess uppfattning om hur en sak av viss typ bör bedömas eller om myndighetens praxis i bestämt avseende, utöva ej några verkningar och anses därför ej kunna överklagas; se t. ex. RÅ 1944 Fi 480: kontrollstyrelsens förklaring, att varuskatt skulle utgå vid försäljning av viss enligt angivet prov tillverkad vara, ansågs icke innefatta avgörande av fråga om skyldighet att utgöra varuskatt utan allenast ett uttalande, som saknade laga verkan, varför fullföljd mot förklaringen icke fick äga rum, och RÅ 1954 S 22: socialstyrelsens förklaring att viss flickpension vore att anse såsom barnhem och i denna egenskap underkastad bestämmelserna i 5 kap. då gällande BvL m. m. ansågs icke kunna tilläggas annan verkan än såsom ett uttalande av socialstyrelsens uppfattning i frågan, varför fullföljd mot förklaringen ej tilläts. Samma utgång fingo RÅ 1935 S 458: socialstyrelsens svar till sjuk-kassa på dess fråga, huruvida den hade att ersätta viss läkarvård, RÅ 1942 E 70: uttalande rörande huru en angelägenhet framdeles borde betraktas, och RÅ 1951 H 62: uttalande från patentverkets sekreterareexpedition om verkets praxis i visst hänseende. I RÅ 1961 S 118 hade socialstyrelsen i protokoll rörande ärende om fastställande av anstaltsstyrelses beslut om en persons kvarhållande å vårdanstalt för alkoholmissbrukare antecknat, att förutsättningar enligt vissa lagrum förelågo för ytterligare förlängning av vårdtiden. Då besvär anfördes över anteckningen, förklarade regeringsrätten, att denna icke innebar beslut, som kunde medföra rättsverkan, samt skäl ej heller förebragts för att klaganden likväl skulle äga i besvärsordning påkalla prövning av frågan om riktigheten av anteckningens innehåll. Besvären lämnades därför utan avseende. Tjänstemans anmaning till filmproducent att återbetala producentbidrag ansågs i RÅ 1962 Fi 1682 sakna laga verkan och därför icke kunna överklagas. En rekommendation av en länsstyrelse till en hälsovårdsnämnd att överväga vissa skyddsåtgärder förklarades i RÅ 1961 I 60 utgöra ej bindande åläggande, mot vilket talan ej kunde föras.

Yttranden, utlåtanden och intyg, som en myndighet avger såsom remiss-myndighet eller eljest i ett hos annan myndighet anhängigt ärende och som äro av icke bindande natur, anses i princip ej heller överklagbara; se t. ex. RÅ 1951 K 70 angående polismyndighets beslut att vägra nykterhets-intyg att fogas vid ansökan om körkort.

Samma betraktelsesätt som nu sagts gör sig även gällande beträffande en myndighets framställning i ärende, som det tillkommer annan myndighet att avgöra. I den mån sådan framställning ej innefattar ett bindande förslag eller eljest blivit föremål för särskild reglering, anses den i regel icke kunna överklagas; se t. ex. RÅ 1949 E 27: länsstyrelses hemställan till riksantikvarieämbetet att vidtaga åtgärd jämlikt 5 § FornminnesL ansågs ej vara av beskaffenhet att få överklagas; och RÅ 1962 I 118: mot medicinalstyrelsens beslut att anmäla läkare till åtal fick denne ej föra talan.

Undantag från angivna regel om bristande överklagbarhet i fråga om oförbindande uttalanden gäller dock beträffande tjänsteförslag, som regelmässigt anses kunna överklagas, även om förslaget icke binder den myndighet, som har att besluta om tjänstetillsättningen. Författningsmässigt stöd för överklagande finnes bl. a. i bestämmelsen i 29 § AVS om särskild besvärstid för besvär över »beslut om tjänstetillsättning eller förslag därtill».

Betyg anses i allmänhet icke innefatta avgöranden, som kunna göras till föremål för överklagande genom förvaltningsbesvär. Den praxis har dock utbildats att betyg, som stå disciplinära avgöranden nära, t. ex. uppförandebetyg, få överklagas. Även tjänstgöringsbetyg lära i den mån de innehålla uttalanden rörande vederbörandesandel kunna överklagas; jfr RÅ 1953 ref. 21 angående ett sådant betyg, som utfärdats av en folkskolestyrelse för en överlärare.

Om en myndighet, på sätt stadgas t. ex. i 21 § AVS, är skyldig att lämna ett bevis om vissa faktiska omständigheter — i angivna fall intyg om tjänstemans tjänstgöring — men i visst fall vägrar att fullgöra denna sin skyldighet, torde rätt till överklagande föreligga.

Interimistiska beslut lära kunna överklagas i samma mån som motsvarande slutliga beslut; se t. ex. RÅ 1962 E 21 angående interimistiskt beslut om föreskrifter till skydd för fornminne.

De sakkunniga övergå härefter till frågan om överklagbarheten av *statlig myndighets beslut under förfarandet*. I några författningar ha uttryckliga förbud mot överklagande av beslut under förfarandet stadgats; se t. ex. 212 § UL, 65 § FBF och 61 § fjärde stycket NVL. Saknas uttryckligt förbud mot överklagande, torde i princip beträffande sådana beslut iakttagas samma grundsatser som i fråga om slutliga beslut. Ett beslut under förfarandet torde sålunda under förutsättning att det utövar självständiga rättsverknningar kunna överklagas. Det ligger emellertid i sakens natur, att nämnda förutsättning endast sällan är uppfylld. Såsom exempel kunna dock nämnas beslut om utdömande av vite eller tillämpning av annat tvångsmedel samt beslut om tillämpning av säkrings- eller undersökningsmedel, t. ex. beslag och husrannsakan; se bl. a. 8 § lag 16 juni 1961 om handräckning vid taxeringsrevision angående länsstyrelses beslut om sådan handräckning.

Giver en myndighet i ett ärende, som den har under handläggning, part eller annan *råd* eller *anvisningar*, t. ex. om vilken utredning han bör förelägga för att talan skall leda till åsyftat resultat, anses dessa icke kunna överklagas; se t. ex. RÅ 1930 S 63: anvisning av registreringsmyndighet i ett registreringsärende om vad som borde företagas av sökanden för att sökt registrering skulle kunna erhållas fick ej överklagas. Med råd och anvisningar jämförbara *anmaningar*, *anmodanden* eller *förelägganden*, som ej medföra rättsverkningar, torde regelmässigt ej heller kunna överklagas; se t. ex. RÅ 1939 K 192, 1959 H 37 och 1914 ref. 69, vari fråga var om myndighets åläggande för sökande att fullständiga ingivna handlingar.

Förbindes ett föreläggande angående en utredningsprestation med *vite* eller *annat tvångsmedel*, torde föreläggandet kunna överklagas, såvida icke den ordningen föreskrivits, att en allsidig prövning av föreläggandet kan ske i ärende angående tvångsmedlets tillämpning.

Kommunal myndighets slutliga beslut och beslut under förfarandet må överklagas genom förvaltningsbesvär endast i den mån särskilt stadgande härom finnes. Dylika stadganden kunna vara utformade antingen så, att det generellt förklaras, att mot den kommunala myndighetens beslut enligt författningen i fråga besvär må anföras — se t. ex. 86 § HälsovårdsSt — eller så att vissa beslut uppräknas, mot vilka besvär, d. v. s. förvaltningsbesvär, må anföras — se t. ex. 80 § BvL. Regler av det förra slaget torde i princip avse såväl slutliga beslut som beslut under förfarandet.

Vid tillämpningen av besvärreglerna upprätthållas samma principer i fråga om betydelsen av beslutens verkningar för överklagbarheten, som skildrats ovan beträffande statlig myndighets beslut. Talan har sålunda t. ex. i praxis ej tillåtits mot beslut, som allenast innefattat ett uttalande (RÅ 1940 S 53), ett icke bindande åläggande (RÅ 1946 S 188), en anmaning att iakttaga en författningsstadgad skyldighet (RÅ 1952 I 54) eller en erinran om ett författningsstadgat förbud (RÅ 1946 S 566).

Rätt till förvaltningsbesvärstalan har på några områden införts även beträffande *beslut av andra organ än statliga och kommunala myndigheter*, t. ex. i fråga om beslut av hushållningssällskap och försäkringskassor. Överklagbarhet torde i sådana fall föreligga blott beträffande de beslut, som uttryckligen angivits vara överklagbara.

I fråga om *återförvisningsbeslut* finnas på sina håll förbud mot överklagande stadgade; se t. ex. 211 § andra stycket UL i fråga om utslag, varigenom överexekutor visat mål åter till utmättningsman, och 93 § LEV beträffande länsstyrelses beslut, varigenom förrättning återförvisats till förrättningsman. Enligt förstnämnda stadgande må återförvisningsbeslutet dock överklagas, om därigenom fråga prövats, som inverkar på målets ut-

gång. I den mån förbud mot överklagande av återförvisningsbeslut ej meddelats, torde överklagande kunna ske åtminstone i samma omfattning som i rättegång; se t. ex. RÅ 1950 Fi 921 angående ett av kammarrätten meddelat återförvisningsbeslut på grund av oriktig rättstillämpning i mål angående påföljd för försummelse vid inbetalning av skatt och tilläggsskatt å vissa för drivande av automobil använda brännoljor.

Särskilt beaktande kräva *beslut, vilka* för att bli gällande *skola fastställas* av högre myndighet. Tidigare ansågs allmänt den omständigheten att ett beslut var underställningspliktigt icke böra inverka på dess överklagbarhet. I senare tids lagstiftningspraxis skönjes emellertid en tendens att förbjuda överklagande av underställningspliktiga beslut; se t. ex. 149 § ByL, 80 § BvL jämförd med 24 § andra stycket samma lag, och 60 § NvL jämförd med 45 § andra stycket samma lag. Rättsläget är oklart. I RÅ 1959 E 10 avvisade regeringsrätten besvär över länsskolnämnds beslut om lärarinns avsättning, vilket underställts skolöverstyrelsen för prövning och godkännande.

De sakkunniga

Inledningsvis må erinras om att förevarande lagstiftning enligt de grunder, som fastlagts i 1 kap. 1 §, avses primärt skola reglera förfarandet i ärende, som handlägges helt eller delvis skriftligen. Föreskrifterna om besluts överklagbarhet böra i överensstämmelse härmed utformas helt med tanke på skriftliga beslut; jfr även motiven till 11 kap. 11 § (s. 121).

Såsom framgår av redogörelsen för gällande rätt kan överklagande genom förvaltningsbesvär komma i fråga beträffande beslut av statliga och av kommunala myndigheter samt av vissa andra offentligrättsliga organ. De sakkunniga komma i det följande att först uppehålla sig vid frågan om överklagbarheten av statliga myndigheters beslut för att därefter övergå till kommunala myndigheters beslut och slutligen behandla andra offentligrättsliga organs beslut.

Utgångspunkten för besvärsinstitutets utformning i vårt land har varit att *statlig myndighets beslut* i princip skall kunna överklagas i sista hand hos Konungen. Besvärssakkunniga ha ansett sig böra bygga vidare på detta betraktelsesätt vad gäller förvaltningsbeslutens överklagbarhet. Helt oinskränkt kan överklagbarheten dock uppenbarligen icke lämnas. Begränsningar böra övervägas såväl med hänsyn till beslutsmyndighetens ställning som med tanke på beslutens processuella karaktär.

Liksom enligt gällande rätt äro att från överklagbarhet undantaga Konungens beslut. För att överklagbarhet skall kunna tänkas, måste fråga vara om beslut av statsmyndighet, som lyder under Konungen. Härmed åsyftas självfallet icke allenast sådana myndigheter, som stå i utpräglat lydnds-förhållande till Konungen i statsrådet, utan även domstolar och andra mer

eller mindre fristående organ, vilka — enligt terminologien i RF § 47 — icke ha att »lyda Konungens bud och befallningar» men vilka i allt fall hierarkiskt äro ställda under Konungen i statsrådet, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Ett särskilt problem är om och i vad mån statsdepartements beslut i ett departementsärenden bör vara överklagbart. Fråga är regelmässigt om ärenden, vilka handläggas av statsdepartementet såsom första instans. Behovet av överklagbarhet torde växla. Att rätt till överklagande i personalärenden bör föreligga synes dock klart icke blott med avseende å beslut i disciplinärenden utan även i fråga om beslut rörande avlöningsförmåner m. m. En tjänsteman i ett departement bör icke vara ställd utan den rättelsemöjlighet, som tillkommer envar tjänsteman hos andra statsmyndigheter. Vad gäller övriga ärenden tala, eftersom fråga normalt är om förstainstansbeslut, övervägande skäl för att även de böra vara överklagbara. En särskild anledning till överklagbarhet måste anses föreligga i fråga om sådana beslut, som falla under regeringsrättens kompetens. Men även överklagande till Kungl. Maj:t i statsrådet kan få viss betydelse. Enligt besvärssakkunnigas mening bör därför något särskilt undantag från en generell överklagbarhetsregel icke stadgas för statsdepartementens beslut.

Även JK:s och RÅ:s beslut fordra särskilda överväganden i förevarande sammanhang. JK har i remissutlåtande över besvärssakkunnigas principbetänkande uttalat bl. a., att vissa beslut av ämbetet, nämligen de som meddelas av ämbetet i dess egenskap av tillsynsorgan över ämbetsmän, icke böra få överklagas. Såsom motivering härför har JK anfört, att ämbetet utövar tillsynen å Konungens vägnar och att det icke torde vara avsett, att Kungl. Maj:t efter besvär skall ingå i detaljprövning, huru ämbetet fullgör denna tillsyn: om ett fel i tjänsten skall föranleda åtal eller blott erinran eller kanske icke någon åtgärd alls, vilken grad av skärpa en erinran skall erhålla etc. JK har även framhållit, att instruktionen ej upptager någon föreskrift om besvär över andra beslut av JK än i tillsättnings- och disciplinärenden rörande ämbetets befattningshavare, och anmärkt, att förhållandet torde vara i viss mån jämförligt såvitt angår riksåklagarämbetet.

Vad JK anfört kan enligt besvärssakkunnigas mening icke föranleda något generellt undantag från överklagbarhet i fråga om JK:s och RÅ:s beslut. Åtskilliga av dessa beslut torde emellertid vara av den natur att de på grund av de allmänna begränsningar, som i det följande föreslås på grundval av överväganden rörande administrativa besluts verkningar, enligt de sakkunnigas förslag komma att bliva att betrakta såsom icke överklagbara. Vidare torde till följd av vad som föreslås skola gälla i fråga om besvärsrätt besvärshänsäktat subjekt saknas i fråga om åtskilliga beslut. I den mån ytterligare begränsningar erfordras av organisatoriska eller andra skäl med avseende å överklagbarheten av JK:s och RÅ:s beslut, torde enligt de sakkunnigas mening reglerna härom ha sin plats i speciallagstiftning. De

i förevarande lagstiftning intagna allmänna överklagbarhetsreglerna föreslås sålunda utan särskilda begränsningar skola få tillämpning även å JK:s och RÅ:s beslut.

Vad gäller övriga centrala myndigheters beslut märkes, att fullföljdsförbud kan förekomma dels med avseende å myndighets beslut i besvärssärendet över huvud taget, dels ock beträffande myndighets beslut i särskilda grupper av besvärssärenden. Även om fullföljd av talan stoppats i stora grupper av ärenden, finnas dock alltid några grupper kvar, i vilka myndighetens beslut kunna överklagas, t. ex. personalärendena. Det låter sig därför icke göra, att generellt förklara en myndighets beslut för icke överklagbara ens i det fall att myndigheten har ställning som sista besvärssprövande instans. Det bör enligt de sakkunnigas mening framdeles liksom hittills ankomma å vederbörande specialförfattningar att reglera de fullföljdsförbud, som kunna finnas önskvärda.

Vad gäller regionala och lokala myndigheter bör beaktas, att bland de lokala återfinnas vissa enmansorgan, beträffande vilkas beslut behovet av överklagbarhet är föga framträdande. Det skulle kunna ifrågasättas, om icke en gräns för överklagbarhet borde sättas, så att dylika beslut uteslöttes från överklagbarhet. Visst utrymme för överklagbarhet torde dock trots allt krävas, och några tillräckligt fasta hållpunkter för en gränsdragning nedåt erbjuda sig icke. Hittillsvarande erfarenheter utvisa, att man beträffande avgöranden av den art, som nu avses och som redan enligt gällande rätt få anses överklagbara, knappast har att räkna med att en klagomöjlighet kommer att missbrukas. En viss naturlig avgränsning nedåt kommer till stånd därigenom att — såsom inledningsvis framhållits — beslut kunna utgöra utgångspunkt för besvärsförfarande först sedan de erhållit skriftlig avfattning.

Måhända kan de sakkunnigas ståndpunktstagande med avseende å vilka statsorgans beslut, som skola kunna överklagas med förvaltningsbesvär, synas innebära, att det jämförelsevis formbundna besvärsinstitutet gives en alltför vidsträckt tillämpning och kommer att täcka även områden, där man i och för sig vanligen är mera betjänt av enkla, formlösa rättelsemöjligheter. Det förhållandet, att förvaltningsbesvär stå till förfogande för klagan över ett beslut, innebär dock ej att andra, formlösa rättelseinitiativ för den skull äro uteslutna. Är exempelvis beslutet i fråga av den karaktär att rättskraft icke kan tillerkännas detsamma, kan ny prövning av saken tänkas komma till stånd genom framställning hos beslutsmyndigheten eller överordnad tillsynsmyndighet. Några olägenheter torde inordningen under formliga förvaltningsbesvär under sådana förhållanden icke komma att vålla. Det kan å andra sidan vara av värde att denna mera kvalificerade rättelsemöjlighet står till buds, då prövning av annan myndighet än beslutsmyndigheten framstår som påkallad.

Under återopande av vad ovan anförts föreslås i första stycket av före-

varande paragraf ett inledande stadgande av innehåll att beslut av statsmyndighet, som lyder under Konungen, må överklagas genom förvaltningsbesvär.

Härefter återstår att överväga, i vad mån ett besluts beskaffenhet och verkningar böra öva inflytande å bedömningen av dess överklagbarhet. Till en början märkes, att skillnad måste göras mellan slutliga beslut och beslut under förfarandet, enär utgångspunkterna för en bedömning av överklagbarhetsfrågan äro helt andra för de senare än för de förra. Besluten under förfarandet skilja sig från de slutliga besluten såväl i fråga om behov att rättelse som beträffande de praktiska möjligheterna att i full utsträckning tillgodose detta behov, då det gör sig gällande. De sakkunniga komma därför att behandla de två beslutstyperna var för sig.

Vad först gäller frågan om överklagbarheten av *statsmyndighets beslut under förfarandet* märkes, att i författningarna i allmänhet ej klargöres, huru därmed förhåller sig. I praktiken klandras dylika beslut sällan på annat sätt än i samband med talan mot det slutliga beslutet i ärendet, vilket är naturligt med tanke på att besluten regelmässigt utgöra osjälvständiga led i den handläggning, som för fram till det slutliga beslutet. Först sedan målet avgjorts ådagaläggas hur olika åtgärder under förfarandet inverkat. Intresse för överklagande saknas därför regelmässigt. Härtill kommer att, om beslut under förfarandet överklagas självständigt, hinder lätt uppstå för myndigheterna i deras verksamhet. I fråga om de allra flesta beslut under förfarandet torde det därför vara tillfyllest, att liksom enligt gällande rätt möjlighet finnes att på ett senare stadium överklaga det slutliga beslutet i ärendet.

Bland besluten under förfarandet kunna urskiljas vissa beslut, vilka utöva självständiga rättsverkningar. Fråga är om tre huvudgrupper av beslut, nämligen dels beslut av konstitutiv betydelse för den fortsatta handläggningen, t. ex. beslut att hinder ej föreligger mot sakprövning, dels beslut som eljest utöva självständiga rättsverkningar, t. ex. beslut om säkringsmedel, dels ock beslut, som angå annan medverkande än part, t. ex. en person som höres upplysningsvis eller en sakkunnig.

Av vad ovan sagts framgår, att man beträffande beslut under förfarandet med avseende å överklagbarheten har att räkna med att en uppdelning bör ske mellan beslut, som böra kunna överklagas självständigt, och beslut, som blott böra kunna påtalas i samband med besvär över det slutliga beslutet. Därvid står man inför valet mellan i huvudsak två lagtekniska lösningar.

Den ena lösningen innebär att — oaktat vad nyss sagts — efter mönster av RB alla beslut i princip förklaras överklagbara och att de sålunda överklagbara besluten uppdelas i självständigt och osjälvständigt överklagbara beslut. För de osjälvständigt överklagbara beslutens del skulle ifrågavarande lösning tillämpad å förvaltningsförfarandet medföra, att nu förefint-

lig möjlighet att påtala besluten i samband med besvär över det slutliga beslutet under påstående, att utgången i ärendet påverkats i en för parten ogynnsam riktning, utvecklas till formell överklagbarhet. Väljes lösningen i fråga, överflyttas frågan om uppdelning av besluten under förfarandet från överklagbarhetsplanet till ett annat plan. Spörsmålet blir då systematiskt sett närmast att betrakta som en besvärstidsfråga.

Den andra lösningen betyder, att gällande ordning bibehålles, enligt vilken beslut under förfarandet i princip icke må överklagas, men att vissa beslut frånskiljas och förklaras vara överklagbara.

Skillnaden mellan de två lösningarna är huvudsakligen av teoretisk natur. För förvaltningsförfarandet torde den senare lösningen emellertid te sig naturligare än den förra. Det torde sålunda stämma bättre överens med den allmänna föreställningen om förvaltningsförfarandets uppbyggnad, om såsom huvudregel gäller, att beslut under förfarandet icke må överklagas utan blott åberopas som en ogynnsam faktor vid överklagande i huvudsaken, än om den huvudregeln förklaras gälla, att talan må föras mot beslut under förfarandet men att sådan talan må förekomma allenast i samband med talan mot det slutliga beslutet. De sakkunniga förorda därför en huvudregel av det förra slaget, vilken närmast torde innebära en kodifiering av gällande rätt. I enlighet härmed har andra stycket av förevarande paragraf uppbyggts sålunda att det inledes med en förklaring att, oaktat vad i första stycket sägs, beslut under förfarandet icke må överklagas. Härtill fogas sedan en uppräknig av vissa grupper av beslut, beträffande vilka överklagande skall kunna komma i fråga. Dessa behandlas i det följande.

Enligt den valda lösningen skola de beslut, som böra vara överklagbara, frånskiljas från besluten under förfarandet i övrigt. Därvid är viss ledning att hämta i RB:s bedömning av motsvarande spörsmål.

I första hand äro som nämnts att beakta vissa beslut av avgörande betydelse för den fortsatta handläggningen. Här märkas beslut rörande invändningar om jäv mot någon, som deltagit i handläggningen av ärendet, och om att hinder för talans prövning föreligger.

Beslut, varigenom jävsinvändning ogillats, bör kunna överklagas särskilt till förebyggande av att en handläggning äger rum, som sedan, därest högre instans vid besvär över det slutliga beslutet gillar jävsinvändningen och återförvisar ärendet, måste göras om. Gillas framställd jävsinvändning, saknas däremot fog för en klagomöjlighet.

Invändningar om hinder för talans prövning kunna avse den beslutande myndighetens behörighet, parts partsbehörighet eller processbehörighet, beskaffenheten av den väckta talan (res iudicata, litispendens, otillåten utvidgning av talan m. m.) och försummelse med avseende å formerna för talans väckande (t. ex. överskridande av talefrist). Befinnes sådan invändning som nu nämnts befogad, meddelas som regel ett slutligt beslut om talans avvisande, som kan överklagas i vanlig ordning.

Ogillas invändningen, fortsätter däremot handläggningen av ärendet. Av

praktiska skäl är det angeläget, att ett beslut om invändnings ogillande kan överklagas omedelbart, så att icke på ärendet nedlägges arbete, som blir överflödigt, om högre instans i samband med besvär över det slutliga beslutet finner, att talan aldrig bort upptagas till prövning.

Då part i rättegång hänvisats att föra särskild talan över sådant beslut som nu sagts, skall målet enligt 49: 11 RB, om part anmäler missnöje med beslutet, vila i avbidan på utgången av partens klagan. För att förhindra, att part genom att föra särskild talan mot sådana beslut, om vilka här är fråga, förhalar målets avgörande, har i 49: 3 RB överlåtits å rätten att i varje fall pröva, huruvida talan skall föras särskilt eller i samband med det slutliga avgörandet. Motsvarande ordning synes dock såsom framgått redan av vad de sakkunniga anfört vid behandlingen av 8 kap. 11 § icke påkallad för förvaltningsförfarandets del. Genom att vilandeförklaring icke göres obligatorisk vid överklagande av beslut, varigenom invändning om hinder mot talans prövning ogillats, har beslutsmyndigheten möjlighet att från fall till fall avgöra, om handläggningen i sak skall slutföras eller ej vid sådant överklagande. Uppenbara förhållningsförsök kunna härigenom omintetgöras.

Under hänvisning till det anförda föreslå de sakkunniga, att sådana beslut under förfarandet skola kunna överklagas, genom vilka myndigheten ogillat invändning om jäv mot någon, som deltagit i handläggningen av ärendet hos myndigheten, eller invändning om att hinder för talans prövning föreligger.

Av stor betydelse för part äro även sådana beslut, varigenom ombud eller biträde avvisats, vare sig fråga är om fall, då part icke tillåtits föra talan genom ombud eller anlita biträde, eller om fall, då av parten utvalt ombud eller biträde icke godkänts. Beslut av ifrågavarande slag kunna i hög grad påverka partens möjligheter att hävda sin rätt under ärendets handläggning. Även ombudet respektive biträdet har intresse av att omedelbart kunna överklaga sådant beslut. De sakkunniga föreslå därför, att dylika beslut skola kunna överklagas särskilt.

På åtskilliga områden inom förvaltningsförfarandet finnes liksom i rättegång möjlighet att fatta beslut, som interimistiskt eller provisoriskt avgör saken eller del därav intill dess det slutliga avgörandet av ärendet träffats. Sådana beslut kunna medföra mycket kännbara materiella verkningar för den enskilde. Det synes därför rimligt, att den, som är missnöjd med ett interimistiskt beslut i sakfrågan, skall kunna genom besvär utverka inhibition av detta eller en annan lösning för tiden intill dess saken slutgiltigt avgjorts. Det är dock att märka att, i den mån ett interimistiskt beslut utgör såringsmedel, mera sällan kunna anföras tillräckligt övertygande skäl för ändring av beslutet. På det hela taget saknas emellertid anledning att i överklagbarhetshänseende behandla interimistiska beslut rörande saken annorlunda än slutliga beslut. De sakkunniga föreslå därför, att beslut, varigenom förordnats rörande saken i avbidan på slutligt beslut, skall kunna överklagas särskilt.

Förelägganden för part att fullgöra något under ett ärendes handläggning kunna i och för sig avse tämligen betungande prestationer, t. ex. tids- och arbetskrävande utredningar, eller prestationer, som ingripa i vederbörandes personliga egendom eller frihet, t. ex. edition av privata handlingar och inställelse till läkarundersökning. I den mån särskilt äventyr icke är förenat med ett föreläggande, kan en underlåtenhet att ställa sig detsamma till efterrättelse emellertid icke medföra annat men för parten än att hans ställning i bevisningshänseende försämras och utgången i ärendet måhända blir mindre gynnsam för honom. Vid sådant förhållande torde föreläggandena icke böra kunna överklagas särskilt. Det måste anses tillfyllest att det slutliga beslutet kan överklagas.

Har i ett föreläggande för part utsatts vite eller annat äventyr, t. ex. preventivarrest eller hämtning, uppkommer fråga huruvida särskild talan bör kunna föras mot föreläggandet.

Frågan om vitesföreläggandens överklagbarhet har redan behandlats i motiven till 6 kap. 5 § (s. 276), därvid de sakkunniga intagit den ståndpunkten att föreläggandet ej skall kunna överklagas särskilt men att det i gengäld skall kunna omprövas i ärende om vitets utdömande.

Även då annat äventyr utsatts i ett föreläggande, framstår det som naturligtast att föreläggandet icke skall kunna överklagas särskilt utan endast kunna klandras i ärende angående äventyrets tillämpning. Erfordras på något område annan ordning, får den åvägbringas genom speciallagstiftningen.

Vad gäller förelägganden för annan än part att fullgöra något under ett ärendes handläggning, gör sig något egentligt behov av klagomöjlighet icke gällande i fråga om sådana förelägganden som icke äro förenade med något äventyr. Utsättes äventyr i ett föreläggande, torde även i sådana fall rättsskyddsbehovet kunna anses tillgodosett i tillräcklig mån genom att omprövning av föreläggandet kan ske i ärende om äventyrets tillämpning.

Frågor angående utdömande av vite eller tillämpning av annan påföljd av natur som nyss sagts framstå i viss mån såsom fristående frågor även då de upptagas och avgöras under förfarandet av beslutsmyndigheten själv. Besluten utöva självständiga verkningar, vilka icke äro förbundna med verkningarna av det slutliga beslutet. De böra därför kunna överklagas särskilt. Beslut under förfarandet, genom vilka myndighet utlåtits sig angående utdömande av vite eller tillämpning av annan påföljd av ekonomisk natur eller påföljd innefattande frihetsberövande, föreslås sålunda vara överklagbara.

I analogi med vad nu sagts böra även sådana beslut under förfarandet, som angå undersöknings- och säkringsmedel, t. ex. beslut om husrannsakan, om kvarstad och om beslag, kunna överklagas särskilt. Då dylika beslut utöva självständiga verkningar, bör den enskilde genom besvär kunna få besluten omprövade.

Alla beslut under förfarandet, som innefatta bestämmande av ersättning till någon i förfarandet medverkande, böra naturligen få överklagas särskilt. Några regler ha visserligen icke upptagits i lagförslaget om särskild ersättning till part för inställelse till sammanträde eller annan medverkan, men föreskrifter härom kunna finnas i specialförfattning. Ersättning till part enligt bestämmelserna i 19 kap. fastställs först i det slutliga beslutet och är därför ej aktuell i förevarande sammanhang. Någon klar gräns går ej mellan part som talessubjekt och part som utredningsmedel. Tillräcklig anledning synes därför icke föreligga att i förevarande lag — på sätt skett i RB — undantaga beslut under förfarandet om ersättning till part från överklagbarhet. Samtliga beslut under förfarandet, varigenom myndighet utlåtits sig angående ersättning för någons medverkan vid utredningen, böra alltså kunna överklagas särskilt.

Enligt 49:6 RB äger part föra särskild talan mot beslut — oaktat detta enligt de för beslut av ifrågavarande slag gällande reglerna icke får överklagas särskilt — för det fall att parten menar, att målet onödigt uppehålls genom detsamma. De sakkunniga ha icke föreslagit någon motsvarighet till denna bestämmelse. Spörsmålet ingår såsom en delfråga i den större frågan om parts rättsskydd i händelse av förvaltningens inaktivitet. De sakkunniga hänvisa till vad de ovan anført därom (s. 424).

I 49:8 RB föreskrives, att part till bemötande av motparts ändringsyrkande må, ehuru han ej fullföljt talan mot dom eller slutligt beslut, påkalla prövning av beslut, mot vilket särskild talan ej må föras. Någon motsvarighet till denna bestämmelse blir icke aktuell för förvaltningsförfarandets del med den lösning, som ovan förordats i fråga om överklagbarheten av besluten under förfarandet. Part har enligt denna lösning full frihet att till grund för sitt bemötande av motparts yrkanden påstå, att under förfarandet meddelat beslut, som han icke kunnat överklaga, varit oriktigt.

Frågor, som äro av beskaffenhet att kunna avgöras genom beslut under förfarandet, t. ex. frågor om ersättning till medverkande, kunna även avgöras i det slutliga beslutet. Detta förhållande bör givetvis icke inverka på möjligheten att föra talan i frågan. Däremot uppkommer, då ett »förfarandebeslut» inneslutits i det slutliga beslutet, fråga om vilken besvärstid som skall iakttagas — den för beslutet under förfarandet stadgade eller den för slutliga beslut föreskrivna. De sakkunniga återkomma härtill (se s. 553).

Vad härefter gäller *de slutliga besluten* kan nämnas, att kammarkollegiet i remissyttrande över besvärssakkunnigas principbetänkande har vänt sig mot tanken att möjlighet skulle finnas att överklaga interna beslut av myndighet, då enskilds intresse beröres därav. Som exempel på interna beslut, som enligt kollegiets mening icke böra få överklagas, har kollegiet nämnt beslut av kollegiet att åt sitt advokatfiskalsämbete uppdraga att väcka talan beträffande viss fråga. Enligt besvärssakkunnigas mening kan det ifråga-

sättas, om dylikt ärende är att betrakta som ett ärende, i vilket någon kan vara part. De sakkunniga återkomma till detta och liknande spörsmål vid sin behandling av besvärsrätten (s. 537). För besvärssakkunniga står emellertid klart att, därest saklegitimerad person finnes i ett ärende, den omständigheten att beslutet i ärendet kommer till uttryck som en tjänsteföreskrift, en befallning e. d. icke rimligen bör föranleda någon särbehandling av beslutet i överklagbarhetshänseende. Rättsskyddsbehovet blir icke mindre för att beslutet framträder på sätt nu sagts, och överklagbarheten bör därför vara densamma som eljest gäller i fråga om myndighetens beslut.

Beslut, vilka myndighet meddelar som part i ett obligatoriskt eller utomobligatoriskt rättsförhållande, kunna regelmässigt bliva föremål för prövning av allmän domstol i tvistemål angående rättsförhållandet. Talan vid allmän domstol framstår emellertid, såvida hänskjutande till skiljedom ej avtalats, som en sista utväg, vilken förutsättes skola tillgripas blott då det icke varit möjligt att få till stånd en uppgörelse på annat sätt. Är en enskild missnöjd t. ex. med myndighets beslut att häva ett köp, att uppsäga ett avtal, att vägra kredit, att avslå begäran om förskott å skadestånd eller vägra verkställa begärda reparationer i förhyrd lägenhet eller å arrenderad fastighet, kan det ofta te sig naturligt för den enskilde att vända sig till överordnad myndighet och försöka få en uppgörelse till stånd alldeles som man, då man icke kan komma överens med en representant för en enskild juridisk person, upptager förhandlingar med högre företrädare för denna. Det torde i allmänhet även framstå som en naturlig service från det allmännas sida att överordnad myndighet upptager klagomål över underordnad myndighets partsbesked. Härtill kommer, att det även från det allmännas synpunkt framstår såsom föga ändamålsenligt att en civilrättslig tvist mellan enskild och underordnad myndighet icke skall kunna lösas annorledes än genom process vid allmän domstol med allt vad detta innebär i fråga om tids- och arbetsinsats. Den administrativa besvärprocessen i ärenden angående statstjänstemäns avlöningsförmåner utgör ett belysande exempel på hur en administrativ klagoordning fullgör en ändamålsenlig funktion på ett område, där avgörandet av tvisten i sista hand tillkommer allmän domstol.

Ofta ter det sig naturligt att betrakta myndighets befogenhet att träffa avtal med enskild å det allmännas vägnar såsom en till myndigheten från Konungen delegerad befogenhet. Så är t. ex. fallet då myndighet bemyndigats att träffa avtal med enskild rörande skadestånd från det allmänna. I den mån avtalsfrågors handläggning decentraliserats på sådant sätt, synes det särskilt rimligt att en besvärsväg till den delegerande myndigheten står till buds.

Vad sålunda anförts övertygar enligt de sakkunnigas mening om att även partsbesked böra vara överklagbara, i den mån det icke av särskilda skäl finnes påkallat att avskära de enskilda från klagomöjlighet — såsom

exempelvis för närvarande i upphandlings- och entreprenadärenden samt ärenden om avyttring av lös egendom. Det bör emellertid ankomma på speciallagstiftning att reglera sådana förbud mot överklagande. De sakkunniga vilja tillägga, att för besvär över partsbesked naturligen en instansordning bör anvisas, som för från lägre till högre partsorgan för det allmänna, i sista hand till Konungen i statsrådet, men icke till något fristående administrativt organ av domstolstyp. Eftersom domsrätten tillkommer de allmänna domstolarna, framstår det icke blott som oegentligt utan även som olämpligt att förvaltningsdomstol tager befattning med saken. Ett system med konkurrerande domstolar bör undvikas. En sådan ordning gäller visserligen nu för avlöningsmålen men den har sin historiska förklaring. Kammarrättens befattning med dessa kommer för övrigt att bliva föremål för särskilda överväganden vid den allmänna översynen av tjänstemannarätten.

Upplysningar och yttranden sakna normalt förmåga att skapa eller förändra något rättsförhållande. De syfta allenast till att giva uttryck för myndighetens omdöme eller kunskap om fakta i viss fråga. De kunna angå rättsliga förhållanden, t. ex. utgöra en analys av gällande rätts innebörd på visst område, men avse vanligen sakfrågor. På gränsen mellan oförbindande upplysningar och beslut med rättsverkningar stå bevis och intyg av olika slag, t. ex. mantalsskrivnings-, ålders-, diarie- och lagakraftbevis samt intyg om svenskt medborgarskap, tjänstgöringsintyg och typintyg för motorfordon. Oftast är prövningsmomentet så förtunnat att fråga egentligen blott är om en avskrift ur hos myndigheten befintliga handlingar. »Besluten» sakna då helt intresse i klagohänseende. Yttranden i sakfrågor innefatta ofta såväl redogörelser för fakta som omdömen och värderingar av desamma. Såsom exempel på yttranden av åsyftat slag kunna nämnas tekniska och statistiska utredningar, värderingsutlåtanden, läkarintyg, betyg över ådagalagda kunskaper samt lämplighetsintyg för körkortssökande. Yttranden kunna antingen utgöra slutliga beslut i självständiga ärenden eller ingå som led i annan myndighets handläggning av ett ärende såsom är fallet med remissutlåtanden och utlåtanden över besvär. Fri bevisprövning tillämpas i förvaltningsförfarandet och en upplysning eller ett yttrande tillmätas regelmässigt icke annan betydelse än uttalandet vid en allsidig prövning finnes värt. Det kan med hänsyn härtill icke anses vara en naturlig uppgift för besvärsinstitutet att möjliggöra en formell överprövning av en upplysning eller ett yttrande, syftande till upplysningens eller yttrandets ersättande med annan upplysning eller annat yttrande.

För den händelse föreskrifter meddelats av innebörd att man för att kunna vinna viss förmån eller gå fri från visst förpliktande skall förete ett vitsord eller yttrande av bestämt innehåll blir läget principiellt annorlunda. Ett uttalande, som icke uppfyller det angivna kravet, utövar då en så utpräglad negativ verkan att det framstår som naturligt att besvär stå till för-

fogande som rättsmedel. Även över ett yttrande med vetoeffekt bör klagan kunna föras. Ett nedsatt uppförandebetyg är att betrakta som ett disciplinstraff och synes av den anledningen böra vara överklagbart. Däremot torde ett uttalande i regel icke kunna överklagas enbart på den grund att däri avgivits för någon graverande omdömen, från vilka denne vill bli rentvådd.

Sammanfattningsvis kan anföras, att beslut avseende upplysning eller yttrande av oförbindande art icke bör kunna överklagas.

Beslut avseende förslag utgöra en annan grupp, som kommer i blickfånget i förevarande sammanhang. I den mån förslaget icke binder den, som har att fatta ståndpunkt rörande den sak förslaget avser, erfordras naturligen icke något särskilt rättsmedel mot förslaget. Beslut avseende förslag av oförbindande art böra därför vara icke överklagbara. Skulle däremot den beslutande myndigheten i något avseende vara bunden av förslaget såsom t. ex. är fallet i sådana tjänstetillsättningsärenden, där utnämningssmyndigheten icke får utnämna annan än sådan person, som finnes upptagen i förslaget, gör sig behov gällande av en särskild talemöjlighet med avseende å förslaget och överklagbarhet bör föreligga.

Beslut innefattande anvisningar — allmänna eller individuella — kännetecknas av att de i regel icke äro bindande utan blott vägledande. Den, som är missnöjd med anvisningarna och anser deras innehåll felaktigt eller olämpligt, kan påtala förhållandet i ärende angående tillämpning av anvisningarna och därigenom eventuellt även få till stånd ett beslut, som nödvändiggör ändring av anvisningarna. Något beaktansvärt behov av möjlighet för den som är missnöjd med oförbindande anvisningar att föra särskild talan mot själva anvisningarna torde därför icke kunna anses vara för handen. Beslut avseende anvisningar av oförbindande art böra därför icke vara överklagbara.

Det förekommer stundom att myndighet annorledes än genom ett beslut under förfarandet i anhängigt ärende anmodar enskild att företaga sig något, t. ex. bistå myndigheten med vissa upplysningar, handlingar e. d. utan att skyldighet föreligger för den enskilde att efterkomma anmodan. Den enskilde har då sin fulla frihet att bestämma, om han skall tillmötesgå myndighetens önsknings eller ej. Det är tydligt att det under sådana förhållanden saknas tillräcklig anledning att hålla någon möjlighet till överklagande av dylik anmodan öppen. En anmodan av oförbindande art bör därför enligt de sakkunnigas mening icke kunna överklagas.

Ett ärende kan bliva anhängigt hos en myndighet genom att annan myndighet gör en framställning i saken. Man har här att skilja mellan framställningar, som endast syfta till att fästa beslutsmyndighetens uppmärksamhet å saken och till att förmå denna att ex officio taga upp densamma till prövning, å ena, och framställningar, vilka äro förknippade med anhängighetsverkan och som följaktligen förplikta den beslutande myndigheten att upptaga saken till prövning, å andra sidan. Framställningar av

förstnämnda slag äro ointressanta i förevarande sammanhang och behöva icke föranleda särskilda överväganden med avseende å överklagbarheten. Det är uppenbart att de höra till sådana interna beslut, å vilka lagen icke blir tillämplig. Vad gäller framställningar av det andra slaget märkes, att de ha den rättsliga betydelsen att de utgöra nödvändig förutsättning för sakens upptagande till prövning; återkallas framställningen, har beslutsmyndigheten i regel att avskriva ärendet från vidare handläggning. En klagan, som syftar till en framställnings undanröjande, skulle med hänsyn härtill kunna ha en funktion att fylla. En förutsättning för att en sådan klagoprövning skall kunna anordnas är dock uppenbarligen, att utrymme finnes för annan prövning än den som skall äga rum hos den myndighet, som har att besluta över framställningen. Eljest vållas en icke önskvärd kompetenssammanblandning. Frågeställningen måste därför utvecklas ännu ett steg.

Typiska exempel på sådana framställningar från en myndighet till en annan, som här åsyftas, utgöra riksantikvarieämbetets framställning hos länsstyrelse om fastställande av gränser för fast fornlämnning, taxeringsintendents besvär över en skattskyldigs taxering och åklagares stämningsansökan i brottmål. I dylika fall kan det sägas, att en kompetensfördelning skett mellan myndigheter av innebörd att initiativrätt tillagts en myndighet och beslutanderätt en annan.

Vid bedömningen av behovet av överklagbarhet för själva framställningens del synes i första rummet böra beaktas, i vad mån de moment, som ingå i övervägandena om framställningen skall göras, kunna bli föremål för prövning hos den myndighet, där framställningen göres. Det vanliga torde för närvarande vara, att särskilda föreskrifter icke meddelats om initiativrättens utövning. Det blir då i regel möjligt att hos den myndighet, som har att pröva den sak framställningen avser, vinna en allsidig prövning. I sådan händelse finnes i princip icke underlag för annan prövning än den som myndighet, vilken har att pröva den sak framställningen avser, har att företaga. Det måste då anses, att behov av särskild överklagbarhet för framställningens del saknas. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt tillräckligt betryggande att enskild kan föra talan hos beslutsmyndigheten om framställningens ogillande och, därest denna talan ej krönes med framgång, överklaga beslutsmyndighetens beslut.

Det bör emellertid framhållas, att de överväganden, å vilka en sådan framställning som nyss nämnts grundas, kunna innefatta moment, som ligga utom ramen för den i ärendet beslutande myndighetens prövning. Det är vanligt att myndighet vid sina överväganden, om framställning skall göras rörande en sak eller ej, har visst utrymme för en opportunitetsprövning till sitt förfogande. De överväganden, som en taxeringsintendent företager, då han skall avgöra, om han skall överklaga ett taxeringsbeslut eller ej, ligga t. ex. till följd härav delvis på ett annat plan än den prövning, för vilken saken sedan blir föremål hos vederbörande besvärsmyndighet. Så-

dana skälighetsavvägningar, om vilka härvid blir fråga, böra emellertid exklusivt överlåtas åt framställningsmyndigheten. En annan ordning skulle kunna menligt hämma det självständiga initiativtagande som krävs.

Det förekommer, att särskilda bestämmelser meddelats, vilka närmare reglera initiativrättens utövning. Så är t. ex. förhållandet med åtals väckande, varom föreskrifter meddelats i 20: 7 RB med avseende å åtals eftergivande och i lag den 19 maj 1944 om eftergift av åtal mot vissa underåriga. I vad mån dylika bestämmelser om förutsättningarna för beslut om framställningen blivit riktigt tillämpade, kommer regelmässigt icke att bli prövat i det ärende framställningen angår. Det kan under sådana förhållanden synas i princip riktigt, att själva framställningen är överklagbar hos initiativmyndigheten överordnad myndighet, så att möjlighet finnes att få den prövning till stånd, som ej kan vinnas hos de instanser, vilka pröva yrkandena i själva framställningen. Spörsmålet synes emellertid ej ägnat för generell reglering. Det torde böra överlåtas å speciallagstiftning att bestämma om överklagbarheten i dylika fall.

Även om på vissa områden på grund av förekomsten av särskild offentlig-rättslig reglering av själva framställningsförfarandet införes möjlighet till särskilt överklagande av en framställning från en myndighet till en annan, bör dock som nämnts även för denna typ av framställningar såsom huvudregel gälla, att särskilt överklagande ej må äga rum. Resultatet av övervägandena blir alltså att slutligt beslut, som innefattar framställning i ärende, som det tillkommer annan myndighet att avgöra, icke skall kunna överklagas.

Det må emellertid påpekas att, då myndighets framställning hos annan myndighet avser handräckning för verkställighet av beslut, det beslut, om vars verkställighet fråga är, stundom icke kommer till uttryck annorledes än genom beslutet om framställningen. Då en länskolnämnd fattat beslut om att ett barn skall hämtas till skolundervisning, är det t. ex. tänkbart, att detta beslut icke fått självständig avfattning utan kommer till synes endast genom beslutet om framställning hos polismyndighet om handräckning för hämtning. Sådana förhållanden böra givetvis icke undanskymmas, att i det angivna fallet det primära beslutet om hämtning är överklagbart.

Vidare bör anmärkas att, då det förklaras, att myndighets framställning i ärende, som det tillkommer annan myndighet att avgöra, icke må överklagas, därmed intet är sagt om överklagbarheten av ett beslut som innebär, att myndigheten icke finner skäl att göra sådan framställning. Förhållandena kunna ligga så till att ställningstagandet kommer till uttryck i ett beslut om avslag å enskilds ansökan, vilket är överklagbart enligt de allmänna grunderna.

På åtskilliga områden återfinnas för närvarande i gällande rätt förbud mot överklagande av vissa typer av beslut. Stadgandena kunna stundom föras tillbaka till en uppfattning, som vunnit särskild hävd, t. ex. att beslut

om vissa typer av uppskattningar och liknande skälighetsbedömningar icke böra kunna överklagas. Tänkbart vore att ur de för närvarande i en mängd specialförfattningar utspridda föreskrifterna av denna art med förbud mot överklagande söka härleda några allmänna regler. De sakkunniga ha emellertid kommit till den uppfattningen, att dylika allmänna regler skulle bli så uttunnade, att de skulle ge ringa vägledning och sakna praktiskt värde. De sakkunniga ha därför ansett sig böra avstå från att föreslå några regler av antytt slag.

Sammanfattningsvis må i anledning av vad ovan anförts om överklagbarheten av beslut av oförbindande art anföras, att det ur den enskildes synpunkt är väsentligt att utrymmet för överklagbarhet icke blir för snävt. Blir överklagbarheten vidare än som på grund av olika omständigheter kan synas rimligt, följa däremot härav i allmänhet icke några olägenheter för den enskilde. Med hänsyn till att ett rättsmedelsförfarande, hur enkelt det än utformas, likväl alltid medför en viss belastning för myndigheterna och komplicerar förvaltningsverksamheten, är det emellertid angeläget, att rättsmedlets tillämpningsområde icke blir vidsträcktare än som av olika skäl framstår som påkallat. En viss avvägning mellan den enskildes rättsskyddsbehov och behovet av effektiv och rationell förvaltningsverksamhet bör därför ligga till grund för bedömningen av överklagbarhetsfrågan såväl allmänt sett som i det enskilda fallet. Målsättningen vid bestämmandet av överklagbarhetsområdet synes böra vara, att ett beslut icke skall kunna överklagas, med mindre det utövar sådana verkningar gentemot enskilds egendom, person eller ställning i övrigt, att ett beaktansvärt behov av ett rättsmedel ger sig till känna. I vad mån ett beaktansvärt behov skall anses föreligga bör utrönas genom en samlad bedömning av alla omständigheter i ärendet. Gränsen kring överklagbarhetsområdet blir visserligen med ett sådant betraktelsesätt i viss mån flytande, men det är enligt de sakkunnigas mening en naturlig konsekvens av förvaltningsverksamhetens heterogena karaktär.

De sakkunniga föreslå, att det stadgas att, om slutligt beslut avser upplysning, anvisning, anmodan, yttrande eller förslag och är av oförbindande art eller om det innefattar framställning i ärende, som det tillkommer annan myndighet att avgöra, det icke må överklagas.

De sakkunniga övergå härafter till frågan om överklagande av *kommunal myndighets beslut* medelst förvaltningsbesvär. Såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt kan överklagande med förvaltningsbesvär ske endast i den mån uttryckliga föreskrifter meddelats i ämnet. Härutinnan kan ändring ej komma i fråga. Spörsmålet om överklagbarhet reduceras därmed i viss mån till en fråga om tolkning av specialförfattningarnas definitioner av de beslut, som skola kunna angripas med förvaltningsbesvär. Att ersätta specialförfattningarnas stadganden om förvaltningsbesvär med en central bestämelse i förevarande lagstiftning låter sig uppenbarligen icke göra.

Däremot kunna och böra de i andra och tredje styckena av förevarande paragraf föreslagna allmänna föreskrifterna lända till allmän efterrättelse vid tillämpningen av nämnda stadganden. Föreskrives t. ex. i en författning, att besvär må anföras över kommunal myndighets beslut enligt författningen, bör vid tillämpning härav iakttagas vad i förevarande paragraf sagts om inskränkningar i överklagbarheten för beslut under förfarandet och oförbindande slutliga beslut. I enlighet med dessa överväganden föreslå de sakkunniga i fjärde stycket av förevarande paragraf ett stadgande av innehåll att mot kommunal myndighets beslut talan må föras genom förvaltningsbesvär i den mån det är särskilt stadgat, och att därvid vad ovan i paragrafen föreskrivits skall äga motsvarande tillämpning.

Vad slutligen angår frågan om överklagande medelst förvaltningsbesvär av *beslut, som meddelats av annat organ än statlig eller kommunal myndighet*, är att märka att förevarande lagstiftning icke är tillämplig å förfarandet hos andra organ än myndigheter och att frågan därför systematiskt sett faller utanför lagstiftningens ram. En särskild erinran om de möjligheter, som finnas att överklaga andra organs beslut medelst förvaltningsbesvär, synes ej heller påkallad av praktiska skäl. Det framstår som en naturlig uppgift för de specialförfattningar, som föreskriva förvaltningsbesvär som rättsmedel, att genom ett hänvisningsstadgande sätta förevarande lagstiftnings allmänna regler om överklagbarhet i kraft.

Ett *beslut, som kräver fastställelse*, har en preliminär karaktär och skulle kunna betraktas såsom ett sådant förslag, vilket enligt den allmänna regeln i 1 § tredje stycket ej får överklagas. Något behov av överklagbarhet föreligger regelmässigt ej heller, då den med beslutet missnöjde givetvis har rätt att i underställningsärendet göra sina synpunkter gällande. Därtill kommer att förfarandet kan kompliceras, om beträffande samma beslut ett besvärssärende löper parallellt med ett underställningsärende, särskilt om besvärssmyndighet skulle råka vara en annan myndighet än underställningsmyndigheten. Kräver ett beslut fastställelse blott i vissa delar, bör talan dock självfallet enligt allmänna regler få föras mot beslutet i övriga delar. Då det ej utan vidare kan anses framgå av 1 § tredje stycket, att underställningspliktigt beslut ej må överklagas, föreslå de sakkunniga i 2 § en regel av innebörd att mot beslut, vilket för att bli gällande skall fastställas av högre myndighet, förvaltningsbesvär icke må anföras i vad beslutet omfattas av fastställelseprövningen.

Det är att märka, att regeln i 2 § visserligen icke är inskränkt till beslut av statsmyndighet men att fråga om dess tillämpning å beslut av kommunal myndighet till följd av systemets konstruktion icke kan uppkomma; talan mot kommunal myndighets beslut må föras genom förvaltningsbesvär, endast i den mån det är särskilt stadgat, och sådant stadgande gäller framför förevarande lag regler.

Återförvisning kan beslutas av besvärsmyndighet antingen på grund av att ytterligare utredning erfordras i ärendet och denna lämpligen bör verkställas i lägre instans eller i anledning av att så stora brister befunnits föreligga i fråga om utformningen av beslutet i lägre instans att ett nytt beslut bör komma till stånd därstädes eller ock därför att nytt beslut, t. ex. om byggnadslov, på grund av sin tekniska innebörd, bör utfärdas av första instansorganet. Man kan vidare bl. a. tänka sig det fallet att underinstansen av formella skäl avvisat en prövning i sak men överinstansen finner sådan prövning böra äga rum. I utredningsfallet kan det förhålla sig antingen så att den lägre instansen bedömt viss fråga i sak på sådant sätt att närmare utredning ej erfordrats, eller ock så, att utredning visserligen verkställts men blivit bristfällig på grund av en felaktig inriktning eller eljest. I ett taxeringsmål kan underinstansen t. ex. ha underlåtit att utreda storleken av viss inkomst, enär inkomsten betraktats såsom icke skattepliktig, eller utrett storleken av vissa intäkter men underlåtit att utreda de avdragsgilla omkostnaderna.

De sakkunniga ha för sin del funnit den i 54: 6 RB intagna regeln om överklagande av återförvisningsbeslut lämpligen kunna göras tillämplig även inom förvaltningsförfarandet. Beslut om återförvisning, som är betingat enbart av utredningstekniska skäl och som icke är att betrakta som ett avgörande av sakfråga eller å denna inverkan rättsfråga, hör rimligen icke kunna överklagas. Över myndighets beslut, varigenom ärende återförvisas till annan myndighet, hör däremot klagan kunna föras genom förvaltningsbesvär, om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på ärendets utgång, d. v. s. innebär ett ställningstagande i sakfrågan. De sakkunniga föreslå därför i 3 § ett stadgande av sådan innebörd. Stadgandet avses skola lända till efterrättelse även i fråga om statlig myndighets beslut i kommunalbesvärss- ärende.

4 §.

Gällande rätt

Av innehållet i 50: 1, 51: 1 och 55: 1 RB framgår, att rätt att klaga genom vad resp. revisionsansökan tillkommer blott part. I RB har emellertid icke angivits, när part är behörig att fullfölja talan. Av allmänna grunder anses emellertid följa, att part i regel äger en dylik rätt, allenast då domen gått honom emot (jfr processlagsberedningen i SOU 1938: 44 s. 509 och 529). Förutsättning för parts rätt att vädja anses sålunda vara att han äger ett rättsligt intresse att erhålla ändring i domen. Hänsyn tages därvid ej blott till domslutet utan även i viss utsträckning till motiveringen, i den mån denna inverkar på partens rättsliga ställning. Har t. ex., då svaranden i fordringsmål bestritt fordringens giltighet och tillika gjort gällande motfordran, underrätten funnit fordringen styrkt men godkänt kvittnings-

invändningen, bör svaranden enligt processlagberedningen, ehuru någon betalningsskyldighet icke ålagts honom, äga vädja mot domen. Likaså äger, då underrätten på viss grund dömt till äktenskapsskillnad, part i vissa fall yrka, att skillnad skall beviljas på annan grund.

I fråga om rätten att anföra besvär har i 52: 1 och 56: 1 RB närmare anvisningar ej lämnats. Den valda formuleringen »vill någon anföra besvär» utpekar icke någon bestämd krets av klagoberättigade. För att någon skall äga överklaga ett beslut genom besvär kräves emellertid enligt praxis, att han träffas av beslutets rättsföljder. Besvärsrätt tillkommer i enlighet härmed i rättegång förutom part även t. ex. ombud, vittne eller sakkunnig, i den mån ett beslut angår sådan person direkt. Liksom i fråga om vad och revisionsansökan gäller såsom förutsättning för talerätt att vederbörande äger ett rättsligt intresse att erhålla ändring i avgörandet.

För processen i tvistemål och brottmål iakttages såsom en grundläggande princip, att de gränser, vilka uppdragas för rättegången genom de i samband med talans väckande framställda yrkandena, icke få ändras under rättegången. Part äger alltså i princip icke yrka annat eller mera under rättegången än vad han yrkat i stämningsansökningen. Med rättegången förstås då icke blott målets handläggning i första instans utan vid fullföljd även dess handläggning i överinstans.

I tvistemål äger part dock alltid enligt 13: 3 första stycket 1. RB på grund av omständighet, som inträffat under rättegången eller först då blivit för honom känd, kräva annan fullgörelse än den, varom talan väckts, t. ex. i stället för utlämnande av gods kräva skadestånd i anledning av bristande fullgörelse. Så länge målet är anhängigt i underrätt — men ej vid fullföljd till överrätt — äger part i tvistemål vidare enligt 13: 3 första stycket 2. och 3. RB yrka fastställelse, huruvida visst rättsförhållande, som är stridigt mellan parterna, består eller icke består, samt kräva ränta eller annan tilläggsförpliktelse, som följer av huvudförpliktelsen, så ock ejest framställa nytt yrkande, såvitt det stöder sig på väsentligen samma grund. Väckes sådant yrkande som nu sagts, sedan målet företagits till huvudförhandling, och kan yrkandet ej utan olägenhet prövas i målet, må det avvisas. Såsom en allmän regel gäller i övrigt i tvistemål enligt 13: 3 tredje stycket RB att såsom ändring av talan icke anses, att käranden beträffande samma sak inskränker sin talan eller, utan att saken ändras, åberopar ny omständighet till stöd för sin talan.

Vid fullföljd av talan i tvistemål till hovrätt märkes, att vadekäranden under handläggningen därstädes är bunden av de yrkanden han framställt i vadeinlagan. Han äger sålunda enligt 50: 25 andra stycket RB ej ändra sin talan att avse annan del av underrättens dom än den som uppgivits i vadeimlagan. Vidare gäller att part ej i hovrätten må till stöd för sin talan åberopa omständighet eller bevis, som ej tidigare förebragts, om han kunnat åberopa omständigheten eller beviset vid underrätten och det kan antagas,

att han underlåtit det i otillbörligt syfte eller av grov vårdslöshet. Framställles först i hovrätt yrkande om kvittning, må det avvisas, om det ej utan olägenhet kan prövas i målet. Å andra sidan märkes, att hovrätt enligt 50: 26 RB även utan yrkande skall undanröja underrättens dom, om domvilla, d. v. s. sådant grovt rättegångsfel, som omförmäles i 59: 1 p. 1—4 RB, förekommit vid underrätten. Har vid underrätten förekommit annat grovt rättegångsfel, äger hovrätten enligt samma lagrum, om skäl därtill äro, likaså utan yrkande undanröja domen. Ett undanröjande må avse domen i dess helhet eller allenast viss del. Berör rättegångsfel även del av domen, som ej överklagats, skall hovrätten med hänsyn till omständigheterna pröva, om denna del skall undanröjas.

För brottmål gäller såsom huvudregel enligt 45: 5 första stycket RB att väckt åtal icke må ändras. Där stadgas emellertid tillika, att åklagaren äger mot samme tilltalade utvidga åtalet att avse annan gärning, om rätten med hänsyn till utredningen och andra omständigheter finner det lämpligt. Såsom ändring av åtal skall enligt 45: 5 tredje stycket RB icke anses, att åklagaren beträffande samma gärning inskränker sin talan eller åberopar annat lagrum än i stämningen uppgivits eller ny omständighet till stöd för åtalet. Vid fullföljd till hovrätt må enligt 51: 24 RB åklagare, som fört talan mot den tilltalade, ändra sin talan till hans förmån. Vadekärande äger enligt 51: 24 andra stycket RB ej ändra sin vadetalan att gälla annan gärning än den, som avses i vadeinlagan. I fråga om undanröjande av dom ex officio i anledning av grovt rättegångsfel gäller enligt 51: 26 RB detsamma som i tvistemål.

Av allmänna grunder följer att part vid fullföljd av talan till högsta domstolen icke äger framställa andra eller längre gående yrkanden än dem han gjort gällande i hovrätten. Part, som vid fullföljd till hovrätt inskränkt sin talan i förhållande till sin i underrätten förda talan, äger sålunda icke i högsta domstolen återgå till sin ursprungliga talan utan är bunden av de i hovrätten gjorda begränsningarna.

Liksom i rättegång är i förvaltningsförfarandet regelmässigt den, som varit part i ett ärende, berättigad att anföra besvär över beslutet i ärendet. Därutöver äger emellertid även den, som kunnat vara part i nämnda ärende, föra besvärstalan. Förutsättning för talerätt är i båda fallen liksom i rättegång jämväl i princip att beslutet länder klaganden till förfång. Vidare märkes, att en besvärstalan i princip icke må avse annat eller mera än som varit föremål för prövning i föregående instans.

Vad först angår *själva talerätten* ha de sakkunniga ovan vid behandlingen av 3 kap. 1 § om gällande rätt uttalat, att talerätt tillkommer icke blott den, vars privaträttsliga eller medborgerliga rättigheter saken rör, utan även den, som har intresse i saken av annan natur, men att regelmässigt kräves att intresset skall vara väsentligt och erkänt eller eljest beaktat av den lagstiftning eller sedvanerätt, om vars tillämpning fråga är. Den närmare av-

gränsningen av saklegitimationen i förvaltningsförfarandet ha de sakkunniga emellertid ansett bäst framgå av praxis i besvärsrättsfrågor. En tämligen utförlig redogörelse skall därför lämnas för nämnda praxis.

I de förvaltningsrättsliga författningarna återfinnas mer eller mindre upplysande allmänna beskrivningar av vem besvärsrätt tillkommer. De böra läsas mot bakgrund av den grundsats om klagorätt för saklegitimerad som de sakkunniga ansett sig kunna fastslå ovan. Tydligast framträder grundsatsen i sådana föreskrifter som angiva, att besvär må anföras av den som beslutet rör (80 § BvL, 59 § NvL och 24 § BidragsförskottsL), av den vars rätt beröres (65 § FBF) eller av den som anser sin rätt förnärmad eller obehörigen inskränkt (32 § EpidemiL). Stundom har lagstiftaren valt att liksom i 52:1 och 56:1 RB icke närmare känneteckna den som besvärsrätt tillkommer, »vill någon etc.» (213 § UL). Liknande föga upplysande formuleringar äro att besvär må anföras av den, som icke åtnöjes med beslutet (29 § AVS, 57 § LänsstyrelseL, 214 § UL och 85 § 1 mom. UppbF) eller av den som är missnöjd med beslutet (73 § FBF). Det förekommer även att besvär föreskrifterna blott angiva att ändring i beslut må sökas genom besvär hos viss myndighet utan angivande av besvärssubjekt; se t. ex. 54 § SochjL, 14 § JordförvärvsL och 40 § VapenF.

Då den allmänna sedvanerättsliga regeln om klagorätt för saklegitimerad sålunda gäller, bestämmes i själva verket — vare sig nu en generell beskrivning av ovan angivet slag finnes i tillämplig författning eller ej — kretsen av de klagoberättigade av de verkningar beslutet avses skola utöva. Den yttre gränsen kan antagas gå, där verkningarna bli så svaga, att de rimligen böra tålas utan protester.

Kretsen kan i vissa situationer tänkas bli mycket vid och omfatta i stort sett alla. Man kommer här särskilt in på de s. k. normbesluten. Till denna grupp höra beslut, som formellt icke rikta sig till bestämd person eller en klart avgränsad krets utan ha adresserats generellt, låt vara att i enstaka fall beslutet i själva verket kan röra blott några få personer. Som exempel kunna nämnas allmänna ordningsföreskrifter och sådana taxebeslut, vilka skola lända till allmän efterrättelse. Riktat sig ett normbeslut till envar medborgare, lärar ock envar äga besvärsrätt under förutsättning att beslutet är överklagbart; se t. ex. RÅ 1960 ref. 45, av vilket rättsfall framgår, att ett beslut om befodringsavgifter å inrikes flyglinjer enligt Kungl. Maj:ts i statsrådet praxis anses kunna överklagas av envar presumtiv trafikant. I dylika fall kan talerätten giva sken av att vara allmän — en *actio popularis*. I själva verket står man emellertid blott inför ett utslag av grundsatsen om klagorätt för saklegitimerad. Även beslut angående samhällsplanering torde kunna överklagas av enskild, som beslutet rör. Länsskolnämnds beslut om skolas elevområde torde t. ex. kunna överklagas av dem som med tanke på reglerna om tillträde till skolan ha intresse av hur området bestämmes.

Något utrymme gives däremot icke för *actio popularis* i vanlig mening i

besvärsförfarandet. Grundsatsen framträder särskilt tydligt i fråga om beslut med individuella adressater och individuella verkningar. Den, som överklagar ett beslut av denna art i egenskap av »vän av ordning» eller till bevakande av annat allmänt intresse, kan sålunda icke påräkna att få sin talan prövad; se t. ex. RÅ 1937 K 316, där besvären avvisades, då några personer klagade »av intresse för lagens efterlevnad».

En regel om besvärsrätt för den, som är saklegitimerad, av det slag här angivits såsom sedvanerättsligt gällande blir inexact i samma mån som oklarhet råder om beslutets omedelbara räckvidd. Ett behov av närmare bestämning av de besvärshänslystas gör sig därför mången gång gällande. Lagstiftaren har i viss utsträckning tillgodosett detta behov genom mera konkreta beskrivningar av de klagoberättigade. Exempel å dylik reglering av besvärsrätten utgöra 44 § UtIL (utlännings), 74 § TaxF (skattskyldig, kommun och taxeringsintendent), 41 § PrästvalsL (röstberättigad), 57 § andra stycket EBO (pastorat och optionsberättigad arrendator), 20 § andra stycket HyresreglL och 211 § UL (part) samt 8 § fjärde stycket PatentF (sökande). I andra fall, då dylika mera konkreta författningsbestämmningar saknas, har i stället, såsom nedan närmare kommer att skildras, på område efter område en tämligen fast praxis utbildats i fråga om hur kretsen av besvärshänslystas skall avgränsas.

I de fall, då kretsen i fråga bestämts genom regel i författning, uppfattas uppräkningslistan av dem som äga klaga regelmässigt såsom uttömmande. Andra subjekt än i stadgandet nämnda anses därför vanligen icke äga rätt att anföra besvär, även om beslutet måhända i och för sig skulle kunna anses angå dem; se t. ex. RÅ 1955 H 26 (endast sökande ägde överklaga beslut av patent- och registreringsverkets besvärssavdelning) och 1935 Ju 2 (över avstyckning från en fastighet fick ägare av grannfastighet ej klaga; se 5 kap. 13 § tredje stycket FBL, som stadgar besvärsrätt allenast för sakägare, varmed enligt 3 § samma kapitel förstås ägaren av stamfastigheten och ägaren av det område som skall avstyckas). Det må dock nämnas att, ehuru enligt 95 § TaxF besvär över prövningsnämnds beslut må anföras blott av taxeringsintendent, skattskyldig såvitt honom rör och kommun, besvärshänslyst anses tillkomma även t. ex. ett icke skattskyldigt dödsbo, som hos prövningsnämnden fått avslag å framställning om befrielse från erläggande av den avlidne påförd skatt.

Sedan de allmänna dragen i rättsläget i fråga om besvärshänslystas i författningsförfarandet tecknats, övergå de sakkunniga till en mera detaljerad skildring av de besvärshänslystas frågor som möta. Det har därvid befunnits lämpligt att skilja mellan olika grupper av klagoberättigade och var för sig behandla statliga myndigheter, kommunala myndigheter och enskilda subjekt.

Vad först gäller *statliga myndigheters besvärshänslystas* märkes, att frågan i stor utsträckning lösts lagstiftningsvägen på det sättet att statliga myndig-

heter i författningarna angivits såsom besvärberättigade; se t. ex. 41 § FiskeL (fiskeriintendent), 21:52 JDL (förrättningslantmätare), 72 § BySt (luftfartsstyrelsen, i atomenergilagen omnämnd tillsynsmyndighet, d. v. s. delegationen för atomenergifrågor, chefen för försvarsstaben eller myndighet som denne bestämmer), 61 § KF den 1 december 1961, nr 568, om brandfarliga varor (medicinalstyrelsen, statens brandinspektion, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens vatteninspektion, sprängämnesinspektionen).

Då statlig myndighet på sätt nu sagts tillagts besvärsrätt, har det uppenbarligen skett i syfte att myndigheten skall tillvarata de allmänna intressen, som myndigheten representerar, i ärendena i fråga. Det kan foga sig så att olika allmänna intressen kunna råka i konflikt med varandra. Två myndigheter kunna till följd härav förfäktat olika meningar och stå mot varandra i ett ärende. Denna situation är dock mindre vanlig.

I den mån en myndighet icke uttryckligen i författning tillagts besvärsrätt för tillvaratagande av de allmänna intressen myndigheten representerar, anses emellertid myndigheten i regel icke behörig att föra talan inför besvärsmyndighet. Sålunda har t. ex. fiskeriinstruktör ej fått klaga över länsstyrelses beslut i ärende om förbud mot timmerflottning (se RÅ 1930 Jo 65), jägmästare ej över beslut i ärende om borthuggande av skog vid allmän väg (se RÅ 1929 K 382; jfr NJA 1935: 221 där jägmästare ej ansågs behörig överklaga ägodelningsrätts utslag i mål avseende kronojord) samt länsarkitekt ej över byggnadsnämnds beslut om meddelande av byggnadslov (se RÅ 1929 ref. 25). Landskamrerare har dock på grund av sin allmänna ställning ansetts behörig föra talan i mål om restitution av skatt; se RÅ 1924 ref. 1 och 1925 ref. 17, och i mål om automobilskatt, RÅ 1949 ref. 37. Taxeringsintendent har däremot, trots att han övertagit de flesta av landskamrerarens tidigare uppgifter såsom allmänt ombud, icke fått föra talan i mål angående debitering av skatt på grund av inkomsttaxering; se RÅ 1955 ref. 46.

Har statlig myndighet intagit partsställning hos annan statlig myndighet (se härom s. 183), måste, om annat ej stadgats, även besvärsrätt anses tillkomma myndigheten. I RÅ 1949 S 181 fick i enlighet härmed arbetsmarknadsstyrelsen anföra besvär över länsstyrelses beslut att avslå en framställning från styrelsen om uttagande av vite enligt lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete och i RÅ 1955 E 31 tilläts riksantikvarieämbetet att överklaga länsstyrelses beslut att endast delvis bifalla ämbetets framställning om fastställande av gränser för område hörande till fasta fornlämningar.

I detta sammanhang förtjänar särskilt nämnas justitiekanslern, vilken enligt 2 § i den för honom gällande instruktionen har att i mål, som röra kronans rätt, där det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra Kungl. Maj:ts talan samt, på sätt därom är stadgat, besluta om fullföljande av talan i sådana mål. Vad som skall förstås med kronans rätt är dock ej fullt klart. Begreppet torde få uppfattas ganska vidsträckt. Det

är å ena sidan tydligt att därmed icke avses allmänna intressen över huvud taget. Ett ärende om återkallelse av körkort torde t. ex. icke röra kronans rätt. Däremot torde under kronans rätt inbegripas statens ekonomiska intressen och möjligen även intresset av statens säkerhet. Från praxis inom förvaltningsförfarandet må nämnas RÅ 1958 ref. 2, i vilket mål en av landskamrerare efter förordnande av justitiekanslern förd talan om arbetsgivares ansvar för arbetstagares skatt upptogs till prövning.

Å statlig myndighet kan ankomma att tillvarataga sådana privaträttsliga intressen som kronans intressen såsom fastighetsägare eller statens affärsintressen. I den mån så är fallet, blir spørsmålet om myndighetens saklegitimation att bedöma efter i princip samma regler som de, vilka tillämpas å enskilda rättssubjekt. Från praxis må som exempel nämnas, att i RÅ 1955 I 211 talan mot hälsovårdsnämnds förbud mot skjutning å skjutbana, som stod under fortifikationsförvaltningens förvaltning, fick föras av sistnämnda myndighet. I övrigt kan hänvisas till avsnittet nedan om enskilda rättssubjekt.

Vad angår inbördes överordnade och underordnade myndigheter gäller, att besvärsrätt ej föreligger för underordnad myndighet beträffande beslut av överordnad myndighet. Det är sålunda fast praxis, att lägre statlig myndighet ej äger överklaga överordnad myndighets beslut i besvärssärende avseende ett dess eget avgörande. Den omständigheten att besvärsmyndigheten icke representerar andra allmänna intressen än den myndighet, vilken meddelat det beslut, om vars överklagande fråga är, anses utesluta besvärsrätt för den underordnade myndigheten. Från praxis kan nämnas RÅ 1945 ref. 3 ang. besvär av uppbördsintendent, vars beslut i nöjesskattemål ändrats av överståthållarämbetet, RÅ 1952 ref. 9 ang. besvär av kronokamrerare över kammarrättens utslag, som innebar att kammarrätten ändrade kronokamrerarens av länsstyrelsen fastställda beslut, RÅ 1959 ref. 6 ang. besvär av länsstyrelse över kammarrättens utslag, varigenom skattskyldig befriats från skyldighet att utgiva ränta å kvarstående skatt, och 1963 ref. 18 ang. besvär av pastor över domkapitels beslut angående anteckning i kyrkobok. Det sagda gäller även i fråga om sådana organ som vägsynenämnd och brandsynenämnd, vilka i praxis icke ansetts behöriga föra talan över besvärsmyndighets beslut att upphäva av dem meddelade förelägganden; se RÅ 1920 ref. 31 och 1925 ref. 46.

Vad härefter angår spørsmålet om *kommunal myndighets besvärsrätt* märkes, att kommunalrättsligt en skillnad består mellan oreglerad och reglerad förvaltning, vilken måste iakttagas även vid en skildring av rättsläget i fråga om besvärsrätt. Inom den oreglerade förvaltningen finnas allmänna till kommunen knutna intressen, t. ex. angående ordning och trivsel, att tillvarataga. Dylika intressen legitimera regelmässigt kommunens styrelse att anföra besvär över annan — statlig eller kommunal — myndighets beslut. Ibland kan rätt att föra talan till bevakande av kommunens allmänna in-

tressen vara uttryckligen stadgad, t. ex. i fråga om taxering till kommunal inkomstskatt; se 74 och 95 §§ TaxF. I åtskilliga statsbidragsförfattningar finnas ock regler om kommunal besvärsmätt. Vanligen är dock överlåtet åt praxis att med tillämpning av den sedvanerättsliga regeln om saklegitimation som villkor för klagorätt avgöra om besvärsmätt föreligger. Besvärsmätt har exempelvis medgivits drätselkammare resp. municipalnämnd i fråga om ett av länsstyrelse meddelat förbud mot badning i sjö belägen inom kommunens område (se RÅ 1950 I 57) och över vitesförbud mot hämtning av vatten från vissa vattendrag (se RÅ 1936 S 319). I RÅ 1961 ref. 7 ansågs drätselkammare äga behörighet att — för tillgodoseende av det allmänna intresset av ordning och trevnad inom kommunens område — hos Kungl. Maj:t föra talan mot beslut av länsstyrelse om tillstånd enligt KF 5 juni 1959 om handel med preventivmedel till försäljning av sådana medel från automatapparat och i RÅ 1962 ref. 58 ansågs drätselkammare behörig att hos Kungl. Maj:t föra talan mot länsstyrelsens resolution i anledning av besvär över ett av poliskammare meddelat beslut att vägra tillstånd enligt lokal ordningsstadga till högtalarreklam från flygplan.

När det gäller gator, torg och liknande allmänna platser anses kommunens styrelse äga behörighet att för tillvaratagande av det allmänna kommunala samfärdselintresset m. m. — jfr kommuns vetorätt i fråga om ianspråktagande av allmän plats enligt 2 § AOST — föra talan i ärende, som rör detta intresse; se t. ex. RÅ 1937 K 275, där en drätselkammare fick överklaga ett beslut om tillstånd till byggnadsföretag å allmän plats, och RÅ 1956 ref. 18, där kommunalnämnd tilläts föra talan mot byggnadslov för ombyggnad, enär byggnaden i fråga delvis var belägen å mark, som jämlikt fastställd stadsplan skulle ingå i gata inom kommunen. I sådana fall uppkommer den anmärkningsvärda situationen att ett kommunalt organ överklagar ett annat kommunalt organs beslut. Kommunens styrelse äger däremot icke besvärsmätt för tillvaratagande av allmänna kommunala intressen i fråga om byggnadslov avseende byggande å enskild mark; se t. ex. RÅ 1933 ref. 31 och 1942 ref. 31.

Att kommunens styrelse har talerätt anses ofta framgå därav att den tilllagts yttranderätt. Då i 11 § 1 mom. tredje stycket butikstängningslagen den 21 juli 1948 stadgats, att tillfälle till yttrande över ansökning om tillstånd till annan affärstid än den vanliga skall beredas drätselkammare eller kommunalnämnd, ha sålunda de allmänna kommunala intressena betraktats som saklegitimerande och befogenhet ansetts tillkomma municipalnämnd att hos Kungl. Maj:t föra talan mot beslut av länsstyrelse, varigenom sådant tillstånd beviljats; se RÅ 1950 ref. 46.

Vad härefter angår den ställning som kommunala myndigheter för specialreglerad förvaltning intaga i besvärssavseende, är att beakta, att dessa i praxis i regel tillerkänts klagorätt för tillvaratagande av de allmänna intressen specialregleringen avser, då statlig myndighet efter besvär ändrat den kommunala myndighetens beslut. En mångfald exempel kan anföras.

Hälsövrädsnämnd har ansetts äga behörighet att överklaga länsstyrelsens

beslut, varigenom ett av nämnden meddelat förpliktande beslut upphävts (se t. ex. från senare år RÅ 1954 I 42), så ock beslut, varigenom dess avslagsbeslut i ett ansökningsärende upphävts och målet återförvisats för gynnande besluts meddelande (se t. ex. RÅ 1957 I 2). Byggnadsnämnd tillerkännes likaledes besvärsrätt, då dess avslagsbeslut i ärende rörande byggnadslov upphävts (se t. ex. RÅ 1958 K 325) eller dess förpliktande beslut ändrats i för klaganden gynnande riktning (se t. ex. RÅ 1929 K 426 ang. åläggande rörande stängselskyldighet). Byggnadsnämnd har även fått föra talan, då dess beslut att fråntaga en person rätten att vara ansvarig arbetsledare upphävts; se RÅ 1958 K 160. Vidare kan nämnas, att folkskolestyrelse ansetts äga klaga över länsstyrelses beslut, varigenom ett av folkskolestyrelsen meddelat förpliktande beslut undanröjts (se RÅ 1957 E 62), och över domkapitels beslut, varigenom folkskolestyrelsens avslag å folkskollärares ansökan om tjänstledighet upphävts (se RÅ 1952 E 10), samt att skolråd och sjukhusstyrelse, vilkas beslut att ålägga folkskollärare och syssloman disciplinär bestraffning ändrats, likaså fått anföra besvär häröver (se RÅ 1925 E 4 och 1930 S 84). Barnavårdsnämnd har likaså tillåtits klaga över länsstyrelses beslut, varigenom ett av nämnden meddelat förbud att inotta fosterbarn upphävts; se RÅ 1956 S 8. Sådan nämnd får även anföra besvär, då länsstyrelse vägrat fastställa nämndens beslut att omhändertaga barn för samhällsvård (tidigare skyddsuppföstran), t. ex. RÅ 1950 S 169, och då länsstyrelse ej fastställer ett sådant beslut i oförändrat skick, t. ex. RÅ 1940 S 269. Det må även nämnas, att kommunalnämnd fått klaga över länsstyrelses beslut att upphäva ett av nämnden meddelat förbud mot danstillställningar; se RÅ 1930 S 42 och 43.

En särskild fråga är om talerätt tillkommer nämnd i andra fall än då nämnden tidigare beslutat rörande saken. Bestämmande torde härvidlag vara det ifrågavarande intressets styrka. Besvärsrätt för det kommunala organet föreligger, om beslutet på ett mera ingripande sätt berör det intresse, organet representerar. I RÅ 1961 ref. 7 uttalade regeringsrätten bl. a., att jämlikt 2 § KK den 5 juni 1959 med tillämpningsföreskrifter till KF den 5 juni 1959 om handel med preventivmedel vid prövning av ansökning om tillstånd att idka dylik handel särskilt skall iakttagas bland annat, att uppgiven lokal och formerna för medlens tillhandahållande äro från hygienisk synpunkt och i övrigt tillfredsställande samt att plats, där automatapparat avses skola uppsättas, icke är olämplig härför från barna- och ungdomsskyddande synpunkter samt med hänsyn till allmän ordning och trevnad. Enligt regeringsrättens mening borde hälsovårdsnämnd och barnavårdsnämnd med hänsyn till de uppgifter, de ha att fullgöra, äga behörighet att i mål om tillstånd att idka handel med preventivmedel från automatapparat överklaga beslut, varigenom tillstånd meddelats eller polismyndighets avslagsbeslut upphävts. Det må även nämnas, att nykterhetsnämnd i RÅ 1951 I 161 ansågs äga klaga över länsstyrelses beslut att avslå polischefs framställning om för-

verkande av anstånd med farlig alkoholists intagning å allmän alkoholistanstalt.

Är det allmänna intresse specialregleringen avser mindre markerat i det föreliggande fallet, synes det ej medföra besvärsmått för det kommunala självförvaltningsorganet. Praxis' innebörd synes vara att organet icke må föra egen talan vid sidan av part, som av organet erhållit ett gynnande beslut, om detta beslut sedan ändrats av statlig myndighet i för parten ofördelaktig riktning. Byggnadsnämnd har sålunda ansetts icke behörig att för tillvaratagande av allmänna planintressen e. d. överklaga länsstyrelsens beslut, varigenom nämndens beslut om byggnadslov undanröjts; se t. ex. RÅ 1958 K 32, 1960 K 573 och 1962 K 1674, sistnämnda mål avseende anordnande av parkeringsplats. Ej heller har styrelsen för en kommunal skola fått klaga, då skolöverstyrelsen efter besvär av lärarkollegiet med ändring av styrelsens friande beslut ålagt elev disciplinärt straff; se RÅ 1928 ref. 27.

Vad slutligen gäller talerätt för kommun i dess egenskap av fastighetsägare eller eljest såsom företrädare för ett privaträttsligt intresse, är denna att bedöma enligt samma grundsatser som de, vilka tillämpas å enskilda rättssubjekt. Spörsmålet behandlas därför lämpligen i det följande avsnittet tillsammans med frågan om enskilt rättssubjekts talerätt.

Skogsvårdsstyrelse utgör en förvaltande myndighet, som varken är statlig eller kommunal. Dess särställning har ansetts motivera besvärsmått i fall, då skogsstyrelsen ändrat eller upphävt ett av densamma meddelat beslut. Uttrycklig bestämmelse om denna klagorätt har intagits i 43 § 2 mom. SkogsvL.

I fråga om *besvärsmått för enskilt rättssubjekt och offentligt rättssubjekt med avseende å privaträttsliga intressen* kan allmänt uttalas, att endast sådana intressen tillerkännas saklegitimerande verkan som falla inom ramen för den prövning, som skall äga rum i ärendet i fråga. Från praxis kunna några fall anföras, där det intresse, å vilket klaganden åberopade sig, uppenbarligen var av för ärendet främmande natur och därför ej kunde grunda besvärsmått. Talerätt har sålunda icke ansetts tillkomma ägare av fastighet på grund av denna hans egenskap i ärende avseende ett av medicinalstyrelsen meddelat tillstånd för hyresgäst att driva enskilt sjukhem å fastigheten; se RÅ 1957 I 227. Då kommun klagade över beslut, varigenom tillstånd meddelats ett aktiebolag jämlikt 1925 års förbudslagstiftning att förvärva fastigheten, och som grund för sin talan åberopade att risk funnes att aktiebolaget skulle förfoga över fastigheten på sådant sätt att kommunens tillgångar till grundvatten förorenades, avvisades kommunens talan, enär frågan om skydd för grundvattentillgångarna icke vore av beskaffenhet att kunna i sammanhanget komma under bedömande samt kommunen icke visat, att beslutet i annat hänseende rörde dess rätt; se RÅ 1954

Jo 3. Innehavare av servitut, som åvilade viss fastighet, fingo ej heller föra talan mot tillstånd för en förening att enligt 1925 års förbudslagstiftning förvärva fastigheten, enär tillståndsbeslutet uppenbarligen icke innebar, att fastigheten finge utnyttjas i strid mot gällande servitut, eller eljest inverkade därå och förty ej heller kunde antagas röra klagandenas rätt; se RÅ 1953 Jo 14.

I detta sammanhang kan observeras att frågor om disciplinär bestraffning betraktas som interna tjänsteangelägenheter. Något utrymme finns till följd härav icke för beaktande av en motsvarighet till brottsmålsprocessens målsägandeintresse. Anmälare eller annan enskild anses därför ej behörig överklaga ett beslut, varigenom någon friats från disciplinstraff, även om ärendet gällt gärning eller underlåtenhet, som varit till men för den enskilde; se t. ex. RÅ 1957 I 39 och 1959 E 34.

Om än principen att endast sådana intressen äro legitimerande, som rymmas inom sakens ram, är klar, uppstå dock i praktiken betydande gränsdragningsproblem. Dels möta svårigheter att i ärenden, där prövningen är av skönsmässig natur, avgöra var gränsen går mellan främmande och prövningsbara intressen. Dels förekomma intressen, vilka icke kunna sägas vara i egentlig mening främmande men som dock framstå som så perifer i sammanhanget att det av den anledningen kan ifrågasättas, om de förtjäna beaktande i målet. Av det sagda framgår att spörsmålet, om ett intresse är saklegitimerande eller ej, primärt är beroende av sakens beskaffenhet och följaktligen måste bedömas beträffande varje sak för sig. En genomgång av praxis är dock ägnad att förmedla en allmän uppfattning om de bedömningsmetoder, som tillämpas enligt gällande rätt. Den följande redogörelsen har disponerats så, att rättsfallen grupperats kring de olika slag av intressen knutna till enskild fysisk eller juridisk person, som möta i förvaltningsärenden.

Inledningsvis må framhållas, att någon tvekan icke råder om att den som för egen räkning ansökt om ett tillstånd, ett bidrag, en tjänst eller annan förmån men fått avslag å sin framställning, äger behörighet att överklaga avslagsbeslutet. Och upphäves eller återkallas ett beslut, varigenom någon tillerkänts något, är denne självfallet behörig att klaga. Lika klart är att den, mot vilken ett förpliktande beslut uttryckligen riktar sig, äger rätt att föra talan mot detsamma. I fråga om dylika klart angivna beslutsadressater möta inga svårigheter i saklegitimationshänseende. Vanskligheter uppkomma först när det gäller att bedöma i vad mån även andra än sådana adressater böra anses äga talerätt. Vilka motstående intressen böra t. ex. legitimera talan mot ett beslut, varigenom någon tillerkänts en förmån? I vad mån skall den som träffas av bi- eller kedjeverkningar av ett beslut äga överklaga detsamma?

Bland intressen, som falla i blickpunkten, märkas sådana privaträttsliga intressen som ägande-, nyttjande- och servitutsrättsintressen. Beträffande

besvärsrätt på grundval av ägarintressen må inledningsvis nämnas, att förbud mot badning i en å fått överklagas av ägare av strandfastighet (RÅ 1955 I 8) och att talan mot föreskrifter till förekommande av förorening av grundvatten fått föras av den som bedrev grustäkt å egen fastighet inom i föreskrifterna fastställt skyddsområde (RÅ 1956 ref. 19). Framför allt har emellertid i praxis frågan om besvärsrätt till skydd för ägarintresse aktualiserats i byggnads-, hälsovårds- och liknande ärenden med avseenden å intrång eller annat men för ägare av grannfastighet. I ärenden angående byggnadslov har ägare av grannfastighet i en rad fall tillåtits föra talan mot beslut, som enligt hans uppfattning skulle inverka menligt å hans äganderättsliga ställning; se t. ex. RÅ 1957 K 887 ang. byggnadslov för uppförande av sågverk och K 1063 ang. byggnadslov för uppförande av sommarstuga, 1953 K 118 ang. byggnadslov för uppsättande av stängsel och 1958 K 326 ang. byggnadslov för inredning av bostadsrum i gårdshusbyggnad. Vidare må nämnas, att ägare av grannfastighet i RÅ 1959 K 289 fick överklaga länsstyrelsens beslut, varigenom ett föreläggande för en fastighetsägare att fälla ett skuggande träd upphävts, och i RÅ 1923 ref. 50 tilläts föra talan mot ett av hälsovårdsnämnd meddelat tillstånd att inrätta slakteri, som enligt hans förmenande skulle vålla honom sanitär olägenhet.

När det gäller nyttjande- och servitutsrättshavares besvärsrätt företer praxis en mera splittrad bild. Vissa förpliktande beslut, som riktat sig eller kunnat rikta sig icke blott mot en fastighets ägare utan även mot innehavare av nyttjande- eller servitutsrätt till fastigheten, har sådan rättsinnehavare fått överklaga. Här kan t. ex. nämnas RÅ 1928 Jo 11 ang. beslut om fridlysning av visst område och 1959 E 2 ang. beslut om fastställande av gränser för område hörande till fast fornlämning. Vidare märkes, att arrendator av ecklesiastisk fastighet fått anföra besvär över vägdelningsförrättning angående fastigheten (RÅ 1929 ref. 31), att arrendator av soldattorp fått överklaga åläggande för rotehallare att avhjälpa å torpen anmärkta brister, som det enligt avtal ålåg arrendatorn att bota (RÅ 1929 Fö 22) och att hyresgäst fått föra talan mot hälsovårdsnämnds beslut, varigenom fastighetens ägare förbjudits att för bostadsändamål använda eller låta använda åt hyresgästen upplåten lägenhet (RÅ 1948 I 10). — Exempel på motsatt utgång saknas emellertid icke. I fråga om föreläggande för fastighetsägare att riva byggnad, som han upplåtit med nyttjanderätt, har nyttjanderättshavare enligt tidigare praxis icke ansetts böra tillerkännas besvärsrätt; se RÅ 1959 ref. 11 och 1960 K 416. I RÅ 1963 ref. 20, som avgjordes i plenum, har regeringsrätten emellertid (med 8 röster mot 8 och ordförandens utslagsröst) intagit den ståndpunkten att byggnadsnämnds beslut att byggnad skulle utrymmas och rivas rörde nyttjanderättshavares rätt, i följd varav nyttjanderättshavare förklarats äga föra talan mot beslutet. Med avseende å byggnadsnämnds beslut om byggnadslov för rivning medgavs hyresgäst däremot i RÅ 1963 K 99 ej besvärsrätt. Ej heller har

hyresgäst fått överklaga ett mot fastighetens ägare riktat föreläggande att förse hyresgästens kök med friskluftsventilerat matskåp, vilket enligt hyresgästens mening skulle göra intrång på utrymmet i köket; se RÅ 1951 I 120. Arrendator har ej fått överklaga beslut, varigenom boställsnämnd ålagt pastorat att ombygga arrendatorsbyggnad; se RÅ 1955 E 41. Det må även nämnas, att beslut om byggnadslov för uppförande av en tillbyggnad till ett bageri, för vilket som villkor skulle gälla, att vissa bostadslägenheter, som vette mot tillbyggnaden, icke skulle få begagnas för bostadsändamål, ej fått överklagas av hyresgäster i lägenheterna i fråga; se RÅ 1957 K 58.

I fråga om hyresgästs besvärsrätt må även erinras om RÅ 1960 S 130. Fråga var i nämnda mål huruvida hyresgäst ägde överklaga länsbostadsnämnds beslut rörande fördelningen av maximihyrrorna i statsbelånad fastighet. Bostadsstyrelsen ansåg hyresgäst sakna besvärsrätt och avvisade av hyresgäst anförda besvär. Då denne fullföljde sin talan till Kungl. Maj:t i statsrådet, inhämtades regeringsrättens utlåtande. Regeringsrätten uttalade, att länsbostadsnämndens klandrade beslut måste anses röra hyresgästens rätt och att denne förty vore behörig föra talan i målet, och hemställde, att Kungl. Maj:t måtte återförvisa målet till bostadsstyrelsen för ny behandling. Kungl. Maj:t i statsrådet beslöt i enlighet med regeringsrättens hemställan. Det må nämnas, att JO i annat sammanhang haft att uttala sig angående samma besvärsrätsfråga och funnit övervägande skäl tala för att hyresgäst icke tillerkändes besvärsrätt med avseende å beslut, som berör ett offentlighetsrättsligt reglerat avtalsförhållande mellan långivare och låntagare (JO:s ämbetsberättelse 1960 s. 268 ff). Liknande synpunkter anfördes av tredje lagutskottet i dess utlåtande (1960: 18) i anledning av motion om rätt för hyresgäst att anförda besvär över beslut rörande hyressättningen i vissa fall.

Såsom närmast ett trivselintresse kan det intresse som nyttjanderätts-havare hävdade i RÅ 1955 ref. 27 betraktas. Fråga var där om ett tillstånd för fastighetsägaren att till lagerlokaler inreda två portar, som hyresgästerna i fastigheten brukade trafikera. Portarnas igenmurning skulle medföra betydligt obekvämare trafikförhållanden för hyresgästerna. De ansågos emellertid icke behöriga föra talan mot tillståndsbeslutet.

Beträffande gator, torg och andra allmänna platser anses ett slags allmansrätt att bruka platserna för samfärdseländamål gälla. Beslut om tillstånd till brukande eller bebyggande av allmän plats, vilka inskränka allmänhetens möjligheter att begagna marken för samfärdsel, torde därför kunna överklagas icke blott av kommunen utan även av envar nyttjare av den allmänna platsen. Det torde dock därvid krävas, att vederbörande är medlem av den kommun, till vilken den allmänna platsen hör; se t. ex. RÅ 1930 K 301 ang. tillstånd att uppföra ett garage m. m. å område, vari gatu-mark delvis ingick, och 1937 K 276 ang. tillstånd till byggnadsföretag å torg.

Även andra avtalsförhållanden än nyttjande- och servitutsrättsavtal

kunna förmedla menliga verkningar av ett beslut till annan än den, mot vilket det riktas. Praxis synes emellertid vara mycket restriktiv när det gäller besvärsrätt för sådan avtalspart.

Mot beslut om förbud för stad att använda en avstjälningsplats har talan sålunda icke fått föras av renhållningsentreprenör, som enligt avtal med staden ombesörjde transport av sopor och annat avfall till platsen, enär förbudet icke var riktat mot entreprenören och denne därför icke kunde anses äga föra talan mot detsamma; se RÅ 1957 I 162. Ej heller har en konstruktör av en kakmaskin fått föra talan mot beslut om förbud för maskinens ägare att begagna densamma; se RÅ 1955 I 152. Här må även nämnas RÅ 1962 ref. 29. Arbetstagare ansågs där icke äga rätt överklaga beslut i mål om arbetsgivares ansvar för arbetstagarens skatt, då arbetsgivaren befriats från sådant ansvar.

En arbetsgivare anses ej i denna sin egenskap behörig att föra talan mot ett beslut, som riktar sig mot hans arbetstagare, även om han kan påvisa, att beslutet får menliga följdverkningar för hans rörelse. En arbetsgivare äger t. ex. icke överklaga beslut, varigenom hans arbetstagare omhändertagits för samhällsvård eller intagits å vårdanstalt för alkoholmissbrukare. Från praxis kan nämnas att arbetsgivare ej fått överklaga beslut, varigenom arbetstagares körkort återkallats; se RÅ 1956 K 477.

I RÅ 1962 ref. 15 hade ett barn omhändertagits för samhällsvård och placerats som fosterbarn hos ett äkta par. På ansökan av barnets föräldrar beslöt barnavårdsnämnden, att samhällsvården skulle upphöra, i följd varav föräldrarna skulle äga hämta barnet från fosterhemmet. Då fosterföräldrarna överklagade beslutet, anförde regeringsrätten, att det förhållandet att de voro barnets fosterföräldrar icke medförde rätt för dem att föra talan i målet och att ej heller i övrigt förebragts omständighet, som kunde grunda sådan talerätt för dem.

På den indirekta beskattningens område uppkommer fråga huruvida beskattningsbeslut kunna överklagas av dem, å vilka skatten övervältras. Reglerna i 39 § och 44 § KonsbeskF lämna utrymme för en besvärsrätt för konsument, som visar, att ett beslut rörande en skattskyldigs beskattning länder honom till väsentlig skada eller förlust. I fråga om den tidigare gällande pappersskatten var skattefrihet föreskriven för tidningspapper, som användes för tryckning av viss allmän nyhetstidning. I RÅ 1949 Fi 604 tilläts ett tidningsföretag att föra talan såsom papperskonsument rörande frågan huruvida pappersskatt skulle uttagas för papper som användes för tryckning av tidningen. Deltagare i nöjestillställning, å vars entrébiljett nöjesskatt uttagits, har däremot ej fått anföra besvär över beslutet om arrangörens beskattning; se RÅ 1945 ref. 53.

I statsbidragsmål och liknande ersättningsmål torde rätt att anföra besvär över missgynnande beslut i princip icke tillkomma annan än sökanden. Har den bidragsbeviljande myndigheten vägrat utbetala bidrag till viss likvid,

anses sålunda icke den som har anspråk på likviden äga överklaga beslutet; se t. ex. RÅ 1950 E 71 och 1955 E 52 ang. bidrag till folkskollärares löner. I RÅ 1922 E 289 tilläts likväl en folkskollärare föra talan mot beslut, varigenom folkskolestyrelsens rekvisition av statsbidrag för avlöning av vikarie avslagits med motiveringen att lärarens tjänstledighet icke vore sådan att vikariens avlöning skulle utgå av statsmedel. Här gällde det dock icke folkskollärarens egen lön utan om han eller statsverket skulle avlöna vikarien.

I sammanhanget förtjänar även RÅ 1962 Fi 1682 att nämnas. En ideell förening hade av länsstyrelsen medgivits befrielse från nöjesskatt för filmförevisning, producentbidrag inräknat. Den omständigheten att producenten till följd härav gick miste om producentbidraget i fråga ansågs ej grunda rätt för honom att anföra besvär över länsstyrelsens beslut.

I vad mån ett beslut, som utanför avtalsförhållande länder någon till nackdel i hans yrke eller näringsfång, kan överklagas av denne låter sig icke generellt angiva. Från lagstiftningen må erinras om de förutnämnda bestämmelserna i 39 och 44 §§ KonsbeskF, vilka stadga rätt till besvär för icke blott part utan även annan, om beslut länder honom till väsentlig skada eller förlust, och vilka ha till syfte bl. a. att tillförsäkra skattskyldigs konkurrent rätt att föra talan mot ett beslut, som innebär, att en vara, som den skattskyldige för, blir gynnsammare behandlad i beskattningshänseende än en till synes likvärdig vara, som konkurrenten för. I JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 386 ff behandlas frågan, huruvida den som jämlikt butikstängningslagen beviljats tillstånd att idka viss handel utom vanlig affärstid, äger anföra besvär över därefter meddelat tillstånd för annan att idka samma slags handel. JO anför, att vid bedömningen i vad mån ett jämlikt 11 § butikstängningslagen meddelat tillstånd berör andra rörelseidkares legitima intressen är att märka, att tillståndsprövningen jämlikt 3 mom. i samma paragraf skall innefatta en avvägning mellan å ena sidan det gagn för allmänheten och å andra sidan de olägenheter för annan handel, som skulle uppkomma vid bifall till framställningen. Med uttrycket »annan handel» avses enligt lagmotiven och fast praxis endast sådan handel, som äger rum under vanlig affärstid, och sålunda icke jämväl handeln å utsträckt tid. Den omständigheten att sistnämnda handel rent faktiskt kan vållas avbräck genom att ett nytt tillstånd meddelas är följaktligen enligt JO:s mening icke av beskaffenhet att kunna tillmätas betydelse vid tillståndsprövningen. JO anser därför, att det med fog kan hävdas, att besvärsrätt ej bör tillkomma innehavare av tillstånd till handel å utsträckt tid. Praxis hos Kungl. Maj:t i statsrådet i tillståndsärenden synes emellertid vara liberal i fråga om besvärsrätt till skydd för affärsintresse, och flera exempel kunna anföras å att konkurrentbesvär prövats, ehuru i den lagstiftning, om vars tillämpning fråga var, intet utsagts om att hänsyn vid tillståndsgivningen skulle tagas till olägenheter, som kunde vålla konkurrenters handel, såsom KRes den 30 december 1940 ang. ett tillstånd för

pressbyrås kiosker att utsträcka försäljningstid, vilket fått överklagas av konkurrerande näringsidkare, KRes den 19 februari 1937 ang. ett tillstånd till handel med begagnade föremål, vilket fått överklagas av äldre tillståndshavare, och KRes den 24 februari 1939 ang. ett tillstånd till utskänkning av rusdrycker, vilket en konkurrent fått överklaga.

I fråga om saklegitimation genom affärsintresse må även erinras om det förut nämnda fallet RÅ 1955 ref. 27 ang. byggnadslov för igenmurning av två portar. I detta mål anfördes besvär förutom av hyresgäster i fastigheten av affärsidkare i närliggande fastigheter. Affärsidkarna åberopade till stöd för sin talan att de genom portarnas igenmurning skulle lida avbräck i sin affärsrörelse, i det att de riskerade att förlora kunder, som dittills begagnat portarna för utgång till gata. De ansågos emellertid icke äga talerätt.

Den omständigheten att någon står den, mot vilket ett beslut med oförmanliga verkningar är riktat, personligen nära genom släktskap e. d. anses regelmässigt icke legitimera vederbörande att föra talan mot beslutet; se t. ex. RÅ 1937 S 207, där fästman icke tilläts föra talan angående sin fästmöns omhändertagande för skyddsuppfostran, 1941 S 401, där föräldrar icke tilläts överklaga beslut om omhändertagande av barn, som vid besvärens ingivande fyllt 21 år, RÅ 1961 S 170, där moder förklarades ej behörig föra talan i mål om sina barns omhändertagande för samhällsvård, enär vårdnaden om barnen ej tillkom henne utan en särskilt förordnad förmyndare, RÅ 1954 I 55 och 1960 S 168, där hustru till alkoholist icke ansågs behörig att klaga över beslut om mannens intagning å anstalt, samt RÅ 1960 K 2035, där hustrus talan över beslut om återkallelse av mannens körkort ansågs icke kunna upptagas till prövning. Däremot har i RÅ 1961 ref. 46 fader, oaktat han icke hade vårdnaden om sin son, ansetts behörig att föra talan mot beslut om förordnande av barnavårdsman för sonen. Från sådan talan som nu sagts är att skilja ställföreträdaretalan; se härom s. 194.

Beslut, som ha en juridisk person till adressat, kunna få återverkningar för den som är medlem, delägare eller eljest intressent i rättssubjektet i fråga. Nämnda omständighet anses emellertid icke grunda besvärsrätt. En aktieägare har t. ex. i RÅ 1932 H 2 ej fått överklaga avslag å ansökan om registrering av bolaget och en dödsbodelägare kan ej föra talan mot ett beslut rörande dödsboet; se t. ex. RÅ 1938 Ju 5 ang. restitution av böter. I RÅ 1962 K 439 fingo dock enskilda delägare i ett oskiftat dödsbo föra talan mot vägsynenämnds beslut om undanröjande av buskvegetation å en dödsboet tillhörig fastighet.

I vad mån den omständigheten att någon är närboende skall anses berättiga honom att anföra besvär över ett beslut, som länder honom till men i trevnadshänseende e. d., var föremål för bedömning i RÅ 1951 K 89 (jfr RÅ 1961 ref. 20, där dock frågan om närboendes talerätt ej blev prövad). Fråga var om ett beslut om tillstånd till uppsättande av skylt. Då i gällande byggnadsordning föreskrivits bl. a., att skylt ej fick så anordnas att den verkade

menligt för närboende, fick hyresgäst i lägenhet ovanför den lokal, över vilkens entré skylten skulle anbringas, anföra besvär över beslutet. I RÅ 1949 ref. 23 var upplyst, att enligt fastställda stadsplanebestämmelser för visst kvarter en tomt i kvarteret fick användas endast för småindustri och andra därmed jämförliga eller samhöriga ändamål av beskaffenhet att icke för inom angränsande områden boende medföra brandfara eller sanitär olägenhet eller eljest störa trevnaden. Sedan byggnadsnämnden meddelat ett bolag tillstånd att å ifrågavarande tomt utföra schaktningsarbeten för uppförande av en industribyggnad av ansevärd storlek, anförde ägare av fastigheter, som voro belägna på 1 000—1 600 m avstånd från tomten, besvär. De ansågos emellertid sakna besvärsrätt. Samma utgång blev det i RÅ 1963 K 582 angående klagan över ett byggnadslov, då klagandens fastighet var belägen »på åtskilligt avstånd» från det markområde, som skulle bebyggas.

Ett särskilt spörsmål är i vad mån sammanslutningar för tillvaratagande av ideella eller fackliga intressen äga talerätt i ärenden som angå sådana intressen. Det må erinras om att i 20 § KK den 30 december 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen föreskrivits bl. a. att svenska naturskyddsföreningen och samfundet för hembygdsvård skola äga rätt att för tillvaratagande av naturskyddets intressen överklaga myndighets beslut i naturskyddsärenden. I några fall i regeringsrättens praxis har talerätt tillerkänts organisationer företrädande fackliga och ideella intressen; se t. ex. RÅ 1934 S 143 ang. utlämnande å polikliniker av vissa meddelanden, i vilket ärende talan fått föras av Stockholms ögonläkareförening och Svenska optikerföreningen, 1948 I 244 ang. sanitära olägenheter från ett kopparverk, där talerätt ansetts tillkomma Raus planterings intresseförening, 1958 K 152 ang. byggnadslov för uppförande i en kulturpark av en toalettbyggnad, över vilket Tjustbygdens kulturhistoriska förening ansetts äga föra talan, och RÅ 1961 ref. 51, där Föreningen Hälsofrämjandet i Norrköping förde talan om fluoridering av vattenledningsvattnet i staden. Från praxis hos Kungl. Maj:t i statsrådet kunna åtskilliga fall anföras, där ideella organisationers besvär prövats; se t. ex. KRes den 18 augusti 1933 och den 15 mars 1940 ang. tillstånd till utskänkning av pilsnerdricka, där Skärgårdens nykterhetsförbund resp. Vetlanda allmänna nykterhetskommitté och Vetlanda missionsförening fått sina besvär prövade.

I fråga om fackorganisationers besvärsrätt synes praxis mera restriktiv. Talerätt har sålunda icke ansetts tillkomma Sveriges läkareförbund mot beslut om meddelande av läkarlegitimation; se RÅ 1945 S 111. Ej heller har en köpmannaförening fått klaga över beslut om tillstånd till kioskförsäljning å ett torg; se RÅ 1940 S 359. Frisörföreningar ha ej tillerkänts besvärsrätt i fråga om hälsovårdsnämnds beslut att godkänna en lokal för användning som frisersalong; se RÅ 1958 I 90. I RÅ 1963 I 9 uttalade regeringsrätten att en stads handelsförening icke kunde anses äga att föra talan mot länsstyrelses beslut att vägra fastställa ett kommunalt beslut om

förbud i lokal ordningsstadga mot kringföringshandel å vissa platser i en stad. Kungl. Maj:t i statsrådet beslöt enligt regeringsrättens utlåtande. Praxis rörande fackorganisations möjlighet att föra talan till förmån för sina medlemmar har redovisats i motiven till 3 kap. 1 § (s. 183).

Praxis i Kungl. Maj:t i statsrådet synes mera liberal när det gäller fackorganisations besvärsmätt än praxis i regeringsrätten. Sveriges yngre läkares förening har sålunda fått överklaga beslut om tillstånd för lasarettsläkare att kvarstå i tjänst efter uppnådd pensionsålder; se KRes den 15 januari 1937. Östersunds trafik- och transportarbetarefackförening har fått föra talan mot länsstyrelses beslut att upphäva poliskammarens återkallelse av trafiktillstånd; se RÅ 1956 K 520 (i regeringsrättens utlåtande uttalades att besvärsmätt ej borde anses föreligga). Vidare har i FT 1952 s. 107 i ärendet angående jakträtt för vissa personer på några öar talerätt tillerkänts Stockholms läns fiskareförbund.

Redan av redogörelsen ovan för de besvärsmättgrundande intressena framgår att såsom förutsättning för klagorätt gäller icke blott att klaganden företräder ett sådant intresse utan även att *beslutet gått klaganden emot*. Det bör observeras, att en talan, som synes syfta till ett för klaganden oförmånligt resultat, i själva verket kan avse vinnande av en förmån, såsom då en skattskyldig yrkar höjning av taxeringsvärdet å en honom tillhörig fastighet för att uppnå ett högre belåningsvärde eller en importör överklagar ett för honom gynnande tullbehandlingsbeslut rörande viss vara i syfte att få till stånd ett prejudikat, så att konkurrents import av varan framdeles blir tullbelagd; se t. ex. RÅ 1934 Fi 442. Från praxis kan även nämnas ett mera speciellt fall, RÅ 1955 I 152, av följande innebörd. Innehavaren av ett bageri hade hos hälsovårdsnämnden anhållit om utlåtande över en i bageriet befintlig kakmaskin. Hälsovårdsnämnden beslöt att meddela förbud mot maskinens användning. Förbudet upphävdes emellertid av länsstyrelsen på talan av tillverkaren av maskinen. Häröver anförde bageriinnehavaren besvär hos regeringsrätten. Regeringsrätten prövade besvären och upphävde länsstyrelsens beslut. Ett regeringsråd, som uppenbarligen tog fasta på att beslutet formellt icke gick klaganden emot, ville emellertid lämna besvären utan avseende, enär de avsågo blott att för klaganden måtte gälla förbud mot att använda maskinen.

Besvär, som blott syfta till ändring av motiveringen för ett beslut, prövas i regel ej; se t. ex. RÅ 1960 S 30, där en poliskammare yrkade, att ett beslut om en persons intagande å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare måtte grundas jämväl därpå att personen i fråga låg det allmänna till last samt att han utan att söka ärligen försörja sig förde ett kringflackande liv. Äro särskilda verkningar förknippade med en grund som sådan, må besvär emellertid anföras; se t. ex. RÅ 1957 Fi 1515, där taxeringsbesvär bifallits å en alternativ grund i stället för å den i första hand åberopade och valet av

grund utövade ekonomiska följdverkningar för andra års taxeringar, och RÅ 1959 ref. 15 rörande förklaring i ett besluts motivering, att person under tid, då han haft förordnande som besiktningsveterinär, gjort sig skyldig till försummelse i tjänsten.

Av grunderna för instansordningen följer, såvitt angår beslut av besvärshögre instans, att sakägare, som icke fört talan i underinstansen, får överklaga besvärshögre instansens beslut endast i den mån det innebär ändring i överklagat beslut och därigenom går honom emot. Den som icke överklagat ett beslut av en förstainstansmyndighet äger sålunda icke klaga över ett beslut av mellaninstansmyndigheten, varigenom denna ej funnit skäl göra ändring i förstnämnda beslut; se t. ex. RÅ 1957 I 26 angående klander av hälsovårdsnämnds beslut och 1960 S 126 angående förbud att mottaga fosterbarn.

De grundsatser, för vilka nu redogjorts, ha i några fall kommit till uttryck i författning. Sålunda stadgas t. ex. i 95 § TaxF, att besvär över provningsnämnds beslut må anföras hos kammarrätten av taxeringsintendent, av skattskyldig såvitt honom rör samt av kommun i fråga om kommunal inkomstskatt, om klaganden anført besvär hos provningsnämnden men hans talan icke bifallits, om provningsnämnden ändrat taxeringsnämnds beslut utan att sådan ändring yrkats av klaganden, samt om provningsnämnden såsom första instans meddelat beslut i taxerings- eller beskattningsfråga.

I förvaltningsförfarandet är den framställning, varigenom ett ärende anhängiggöres, i regel icke på samma sätt som stämningen i rättegång grundläggande för ärendets handläggning av den beslutande instansen. Då utredningen icke såsom i rättegång är koncentrerad till ett bestämt tillfälle, vållas i ordinära förvaltningsärenden vanligen icke några större olägenheter av att parten under handläggningen yrkar annat eller mera än i sin ursprungliga framställning. I allmänhet tillåtes part att, så länge ärendet är anhängigt hos första instans, framställa *nya yrkanden*. Vid fullföljd av talan bjuda emellertid de grunder, å vilka instansordningen vilar, att part icke i högre instans framställer yrkande, som icke varit föremål för underinstansens prövning. I praxis upptagas därför i besvärshögre instansen andra och nya yrkanden regelmässigt icke till prövning; se t. ex. RÅ 1955 I 109, där klaganden, som ålagts att utföra vissa reparationsarbeten å sin fastighet och som hos länsstyrelsen yrkat att tiden för arbetenas utförande måtte utsträckas, hos regeringsrätten alternativt yrkade upphävande av åläggandet, RÅ 1957 I 10, där klaganden i besvär över myndighets vägran att utlämna viss handling yrkade att utfå även andra handlingar, RÅ 1952 E 25, där folkskolestyrelse i ärende angående ersättning för tjänstebostad först i yttrande över besvär till regeringsrätten yrkade, att folkskollärare måtte åläggas att till skoldistriktet betala visst hyresbelopp, samt RÅ 1954 I 245, där fastighetsägare, som ålagts utföra vissa förbättringsarbeten å lokaler, vilka användes

för matsserveringsrörelse, först i besvär hos regeringsrätten yrkade, att förbud måtte meddelas mot bedrivande av sådan rörelse i lokalerna.

Vad nu sagts om parts möjligheter att framställa yrkande i besvärssärende gäller i tillämpliga delar även för sakägare, som icke varit part i tidigare instans men som det oaktat vill överklaga meddelat beslut. Han äger sålunda i princip icke yrka annat eller mera än som gentemot honom prövats genom det överklagade beslutet.

Uttryckliga regler angående de spörsmål som ovan behandlats återfinnas i 95 § TaxF, varest stadgas, att besvär till kammarrätten över beslut, som prövningsnämnden meddelat såsom andra instans, endast må innefatta fullföljande helt eller delvis av yrkande, som klaganden framställt hos prövningsnämnden. Har denna ändrat taxeringsnämnds beslut utan att yrkande därom framställts av klaganden, må besvären till kammarrätten icke innefatta längre gående yrkande än taxeringens bestämmande i enlighet med taxeringsnämndens beslut.

Nu skildrade grundsatser om instansordning torde undantagslöst iakttagas hos statlig besvärsmyndighet i ärende angående besvär över kommunal myndighets beslut. Nya yrkanden, vilka i princip böra prövas av den kommunala myndigheten i första hand, upptagas ej. Förvaltningsdomstolarna torde vidare i princip anse sig förhindrade att upptaga varje nytt yrkande. Vid överordnad statlig myndighets prövning av besvär över underordnad statlig myndighets beslut torde dock i viss utsträckning nya yrkanden, som finnas utan olägenhet kunna prövas i besvärssärendet, upptagas till prövning, oaktat de icke varit föremål för den underordnade myndighetens beslut. En sådan ordning framstår som praktisk icke minst i sådana fall då beslutsmyndigheten i sitt utlåtande över besvären icke gjort invändning mot prövning och då motstående enskilda intressen icke finnas.

Från besvärsmyndighets möjlighet att i vissa fall av praktiska skäl vidga prövningens ram är naturligen att skilja den befogenhet, som på grund av befälsmakt eller tillsynsuppgift kan tillkomma överordnad myndighet att som första instans upptaga frågor, som falla inom den underordnade myndighetens kompetens. Fråga är här om företeelser, som ligga vid sidan av besvärsinstitutet.

Den för rättegång gällande grundsatsen att part under förutsättning att saken icke ändras må anföra *nya omständigheter* till stöd för sin talan tilllämpas även i förvaltningsförfarandet; se t. ex. RÅ 1948 I 239 ang. rätt att åberopa nya omständigheter efter besvärstidens utgång i ett ärende rörande förbud mot brukande av en lokal för mjölkförsäljning. Ändras saken genom nya omständigheters anförande, torde besvärsmyndighet i regel icke pröva densamma utan återförvisa den eller hänvisa parten att anhängiggöra den förändrade saken i vederbörlig ordning i första instans; se t. ex. det tidigare åberopade rättsfallet RÅ 1955 I 109 angående föreläggande att repa-

rera byggnad. I övrigt iakttages i tillämpliga delar vad ovan sagts beträffande nya yrkanden hos besvärinstans.

I taxeringsförfarandet har saken ansetts vara själva taxeringen, de taxerade beloppen, och då denna icke förändras genom de olika grunder, som kunna åberopas till stöd för nedsättning respektive höjning, äro möjligheterna att anföra nya omständigheter i detta förfarande mycket vidsträckta; se t. ex. RÅ 1953 Fi 911, där klaganden, som i kammarrätten fört talan om avdrag för vissa avgifter, bidrag och gåvor samt för visst överpris, i regeringsrätten som ny grund för nedsättning av taxeringarna åberopade, att återvunna fordringar beskattats med ett 500 000 kronor för högt belopp.

Vid anförande av besvär äger part självfallet *inskränka* den hos beslutsmyndigheten förda *talan*. På samma sätt äger givetvis även sakägare, som icke varit part, inskränka sin talan att avse undanröjande blott av vissa av de oförmånliga verkningar ett beslut kan medföra för honom.

De sakkunniga

I föregående paragrafer ha bestämmelser föreslagits om i vad mån beslut i förvaltningsförfarandet skola kunna överklagas medelst förvaltningsbesvär. Sedan sålunda bestämts vad som må utgöra objekt för ett överklagande, blir uppgiften att klargöra vilka som böra få uppträda som subjekt för en klagan.

I 3 kap. 1 § har redan föreslagits en bestämmelse om vem som kan vara part i ett förvaltningsärende. Bestämmelsen, som innebär, att talerätt skall tillkomma den, som saken rör och — under vissa förutsättningar — intressesammanslutning, är i och för sig tillämplig även i besvärssärenden. De sakkunniga ha emellertid vid sin behandling av bestämmelsen icke ingått på dess tillämpning i sådana ärenden. Den väsentligaste uppgiften blir därför nu att närmare överväga vem saken skall anses röra i ett besvärssammanhang.

Sett mot bakgrund av besvärsinstitutets ändamål att bereda rättsskydd åt den som förfördelats av ett beslut är det i allmänhet uppenbart vem eller vilka talerätt bör tillkomma. Det står t. ex. höjt över all diskussion att den, som fått avslag å en framställning rörande en förmån till sig själv, bör anses legitimerad att föra talan mot avslagsbeslutet. Lika tydligt är att den, mot vilken ett förpliktande beslut riktar sig, äger behörighet att överklaga beslutet i fråga liksom ock att, om någon berövats en honom tidigare tillerkänd förmån genom ett återkallelsebeslut, han bör ha rätt att överklaga sistnämnda beslut. Den som varit part i ett ärende bör med andra ord alltid äga föra talan mot beslut, som gått honom emot. Redogörelsen för rättspraxis visar emellertid, att man icke kan förbehålla besvärsrätten för part.

De administrativa rättsförhållandena äro stundom av mycket samman-

satt natur. Avgörandena måste fattas under hänsynstagande till en mångfald av enskilda och allmänna intressen. Såsom framhållits vid behandlingen av bestämmelserna i 3 kap. om part låter det sig icke alltid göra för myndighet att, innan ett ärende avgöres i första instans, bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning personer finnas, vilka företräda intressen av beskaffenhet att böra beaktas vid avgörandet. Än mindre låter det sig i allmänhet göra att bereda alla dessa personer tillfälle att komma till tals, innan beslut fattas. Man har därför att räkna med att utöver den trängre krets av personer, som uppträtt som parter hos beslutsmyndigheten, mången gång kunna finnas andra, vilka äro att betrakta som sakägare. Så kan vara fallet, icke blott då ett gynnande beslut meddelats och personer finnas, som företräda mot den gynnade stående intressen, utan även då ett förpliktande beslut kommit till stånd och beslutet återverkar på annans ställning än dens, mot vilken det riktar sig. Det är emellertid tydligt att icke vilka intressen som helst kunna giva sin företrädare ställning som sakägare. I det följande skola några allmänna synpunkter anläggas å det gränsdragningsproblem som här möter.

De intressen man ställs inför inom förvaltningsförfarandet härröra från livets alla områden. Intressena kunna vara enskilda eller allmänna. Bland de enskilda intressena märkas intresset av psykisk och fysisk frihet samt egendomsintressen och andra ekonomiska intressen. Såsom exempel på allmänna intressen kunna nämnas sådana som angå allmän ordning, säkerhet, hälsovård, samhällsplanering och folkförsörjning.

Genom stadganden i instruktioner och andra författningar anges ramen för myndigheternas beslutskompetens och prövningsrätt. I princip äger en myndighet icke främja andra intressen än sådana som inrymts i myndighetens förvaltningsuppgift och ej heller motverka andra intressen än dem, som myndigheten har till förvaltningsuppgift att hålla under kontroll. En byggnadsnämnd får t. ex. icke använda sin beslutsbefogenhet för att meddela förelägganden om byggnadsreparationer eller rivning av byggnader i syfte att avhjälpa sanitära olägenheter; denna förvaltningsuppgift är förbehållen hälsovårdsnämnd; jfr RÅ 1932 ref. 61, där byggnadsnämnd enligt då gällande lagstiftning icke ansetts äga vägra byggnadslov på den grund att byggnaden kunde befaras medföra olägenhet för trafik å angränsande gata. Och har en myndighet anförtrots uppgiften att besluta i ärenden rörande tillstånd till viss slags verksamhet, som av allmänna ordnings- och säkerhetsskäl underkastats tillståndstvång, äger myndigheten vid sin prövning av tillståndsansökningar ej låta andra än ordnings- eller säkerhetsskäl, ej t. ex. intresset av en rationell uppbyggnad av näringslivet, inverka på utgången.

Såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt uppkomma i förvaltningsförfarandet stundom situationer, då det låter sig säga, att ett beslut rent faktiskt utövar menlig inverkan på ett intresse utan att detta intresse

för den skull är av den beskaffenhet att myndigheten vid beslutets fattande haft att taga hänsyn därtill. En arbetsgivare lider rent faktiskt men av att en anställd chaufförs körkort indrages genom att han måhända måste betala lön till chauffören under viss uppsägningstid utan att kunna taga några tjänster i anspråk av honom och hustrun till en person, som omhändertagits för vård på alkoholistanstalt, kan genom beslutet få sin försörjning försämrad. En säljare av en fastighet kan vidare göra ekonomisk förlust, om köparen ej får erforderligt förvärvstillstånd. Kräves av ordningsskäl tillstånd till viss näringsverksamhet, kan vidare ett tillstånd för en ny näringsidkare rent faktiskt medföra skada för tidigare tillståndshavare på det sättet att deras omsättning minskar till följd av tillkomsten av ytterligare en branschutövare. Ett föreläggande för en fastighetsägare att riva en byggnad får för hyresgästerna i fastigheten den menliga påföljden att de tvingas acceptera uppsägning av hyreskontrakten och flytta till andra måhända dyrare eller sämre belägna eller sämre utrustade lägenheter. I samtliga nu nämnda exempel är fråga om förfördelade intressen av sådan natur att myndigheten vid beslutets fattande i princip icke ägt låta utgången påverkas av dem. Frågan är då vilken betydelse detta förhållande bör tillmätas för besvärsträtts del.

Det vore i och för sig tänkbart att utforma besvärsträtten så att behörighet att föra talan mot ett beslut tillkom envar med ett intresse, vilket förfördelats av beslutet, vare sig intresset är av den natur att myndigheten ägt beakta det vid ärendets avgörande eller ej. Beträffande den, som företräder ett i prövningshänseende inadekvat intresse, skulle i så fall gälla, att han såsom skäl för ändring av beslutet icke ägde andraga andra omständigheter än sådana som myndigheten enligt sin beslutskompetens vore behörig att taga i betraktande. Sitt förfördelade intresse skulle han kunna åberopa endast till stöd för en talerätt men icke såsom grund för ändring av beslutet. En sådan talan skulle icke blott medföra en fördel för klaganden själv utan skulle även kunna ses som ett led i strävanden att öka garantierna för materiellt riktiga resultat i förvaltningsförfarandet. Den skildrade uppbyggnaden är emellertid ägnad att ingiva betänkligheter ur systematisk synpunkt. Den logiska följderna av att ett intresse framstår som obehörigt eller främmande för prövningen av ett ärende bör bli att den som företräder intresset i fråga icke tillåtes föra talan över huvud taget i ärendet. Väsentligare är dock att vägande praktiska skäl tala mot att besvärsträtten utsträcker på angivet sätt. Kretsen av besvärshöriga skulle med den vidare besvärsträtten bli mycket svåröverskådlig. Eftersom ett beslut icke vinner laga kraft, förrän samtliga besvärshöriga erhållit del av beslutet och besvärstiden för dem utgått, skulle svårigheter uppkomma att bringa det därhän att beslut vinna laga kraft. Härav skulle följa olägenheter för såväl enskilda som myndigheter, vilka ha behov av att kunna förlita sig på beslutets bestånd. Över huvud taget kan befaras, att en vid besvärsträtt av angivet

slag skulle förorsaka en löslighet i samhällsförhållandena, som icke är för-
enlig med det krav på stabilitet och kontinuitet, som måste ställas på dessa.
Enligt besvärssakkunnigas mening väga de skäl som nu anförts mot en be-
svärsrätt, som grundar sig på andra intressen än sådana som må beaktas
vid prövningen, så tungt att regler om en sådan besvärsrätt ej böra införas.
Resultatet av övertväganden blir sålunda, att besvärsrätten bör förbehållas
dem, som kunna åberopa av beslutet berörda intressen, vilka tillika äro
möjliga att beakta vid sakens prövning, låt vara att bedömningen härav
sker vidsynt och under hänsynstagande till skilda intressen.

Att avgöra vilka intressen som kunna och böra beaktas i ett ärende kan
stundom vara vanskligt. Så är framför allt fallet, då myndighet tillagts en
diskretionär prövningsrätt och närmare riktlinjer för densamma ej angivits.
Intressen förekomma stundom vilka visserligen i och för sig kunna beaktas
inom ramen för myndighetens prövningskompetens men vilka icke desto
mindre ej böra medföra besvärsrätt. De sakkunniga tänka här på sådana
ofta förhållandevis mindre tungt vägande, känslomässigt betingade intres-
sen, såsom intressen avseende trivsel och bekvämlighet. Tillräckliga skäl
torde i regel ej föreligga att bereda dylika intressen rättsordningens skydd
medelst besvärsrätt.

Då det gäller att avgöra om ett intresse må beaktas eller ej i ett ärende,
kan ledning ofta hämtas av motivuttalanden e. d. Den omständigheten att
det i författningen föreskrivits, att någon skall höras i ett ärende, utgör ett
starkt indicium å att denne företräder ett intresse, som bör medföra be-
svärsrätt. Sakens natur bör emellertid kunna tjäna som tolkningsdatum
i lika mån som föreskrifter om kommunikation och motivuttalanden, när
det gäller att bestämma vilka intressen som må beaktas. I det följande skola
några synpunkter anläggas å besvärsrätt i vissa speciella situationer.

Vid behandlingen av 1 § om besluts överklagbarhet har framhållits, att
myndighets beslut om arbetets ordnande och bedrivande, t. ex. beslut om
expeditionstider, regelmässigt icke kunna anses angå enskild utomstående
i sådan grad att denne bör anses saklegitimerad. Den omständigheten att
beslutet kan medföra vissa biverkningar för enskild torde icke kunna anses
utgöra tillräcklig grund för en formell besvärsrätt för honom. Det torde vara
tillfyllest att möjlighet finnes att genom anmälan till överordnad myndig-
het åvägabringa att denna ex officio prövar beslutet i fråga. Enskild bör
t. ex. icke äga överklaga myndighets beslut att uppdraga åt viss tjänsteman
att föredraga ett av den enskilde anhängiggjort ärende med yrkande att en
annan, enligt den enskildes uppfattning mera kompetent tjänsteman, måtte
förordnas för uppgiften. Kammarkollegiet har såsom förut nämnts rest frå-
gan om kollegiets beslut att uppdraga åt sitt advokatfiskalsämbete att föra
talan mot viss person bör kunna överklagas av denne. Enligt besvärssak-
kunnigas mening står man här inför en åtgärd av utpräglat intern karak-
tär, vilken enskild icke bör äga påtala besvärsvägen. Enahanda betraktelse-

sätt torde böra anläggas i ärenden angående disciplinär bestraffning. Någon besvärsrätt för »målsägande» torde i enlighet härmed icke böra medgivas. Såsom framhållits vid redogörelsen för gällande rätt är det emellertid i och för sig tänkbart att ett beslut, som fått formen av en tjänsteföreskrift, i realiteten riktar sig icke blott mot de tjänstemän, till vilka det är adresserat, utan även till utomstående enskilda. Militär myndighets order kan t. ex. förplikta icke blott myndighetens underlydande utan även enskilda personer. Sistnämnda personer böra då anses besvärberättigade.

I skildringen av gällande rätt i fråga om besluts överklagbarhet (s. 495) har ock anmärkts att, i den mån en tjänsteman är skyldig att lyda en tjänsteföreskrift, något utrymme i rättsligt avseende icke finnes för hävdande av en självständig mot beslutet stridande mening från tjänstemannens sida och att överklagande följaktligen icke kan komma i fråga. Lydnadsplikten omintetgör besvärsrätt. I tjänstemannarättsliga angelägenheter blir läget dock ett annat. Tjänstemannen har där av lagstiftningen tillerkänts vissa rättigheter, vilka han bör äga bevaka även genom att anföra besvär, där det finnes påkallat. Besvärsrätt bör följaktligen tillkomma tjänsteman i tjänstetillsättningsärenden, ärenden angående anställningsförmåner och disciplinärenden.

Det kan förekomma, att ett beslut som gått enskild emot överklagas av annan enskild, som står i viss relation till den förre, med yrkande att beslutet måtte ändras till dennes förmån. En sådan talan bör regelmässigt icke prövas. Vanligen är fråga om någon anhängig, som överklagar å den förfördelades vägnar. De biverkningar beslutet kan utöva å den anhängiges situation äro regelmässigt icke av beskaffenhet att kunna tagas i betraktande vid ärendets bedömning. En annan situation inträder givetvis, om den som anhängiggjort besvären styrker sin behörighet att som ombud föra vederbörandes talan eller om sådan behörighet eljest kan förutsättas vara för handen. I sådana fall är fråga om utövande av den parten själv tillkommande besvärsrätten.

Ett beslut kan emellertid inverka på annans situation än dens, mot vilken det riktas, annorledes än genom personliga relationer. Avtalsförhållanden av olika slag kunna förmedla verkningar av ett beslut från den ene avtalsparten till den andre. I vad mån intressen, som lida förfång på dylik indirekt väg, böra grunda rätt till besvär låter sig icke generellt angiva. Det normala torde dock vara att myndigheterna icke äga kompetens att tillmäta olägenheter, som avtalsparter på indirekt väg kunna åsamkas, självständig betydelse vid sina överväganden. Något utrymme för en fristående rätt till överklagande för avtalspart torde därför regelmässigt icke erbjuda sig.

Det förekommer emellertid, att avtalsparter ha motstridiga intressen i ett förvaltningsärende. Ett föreläggande avseende rivning av en byggnad kan t. ex. vara till fördel för fastighetsägaren men till nackdel för nyttjanderättshavare, och hälsovårdsnämnds beslut om omhändertagande av ett livs-

medelsparti, som bedömes hälsovådligt, kan vara till fördel för innehavaren-köparen, som vill häva köpet, men till nackdel för säljaren, som vid hävande går miste om sin handelsvinst m. m. Man står här inför exempel å normalt icke prövningsbara intressen. Ej heller i sådana lägen, som beskrivits i dessa exempel, torde därför i normalfall besvärsrätt böra tillkomma avtalspart.

När det gäller sådan avtalspart som nyttjanderättshavare är emellertid att märka, att rättsutvecklingen gått i riktning mot ett förstärkande av såväl arrendators som hyresgästs rättsliga ställning. Nyttjanderätten skänker sin innehavare numera en i många avseenden lika säker ställning som äganderätten och nyttjanderättshavaren kan göra anspråk på att få företräda den fasta egendomen i nära nog samma utsträckning som ägaren. Den förvaltningsrättsliga lagstiftningen har i vissa fall tagit hänsyn härtill på det sätt att myndigheterna tillagts frihet att rikta sina förelägganden rörande viss fastighet antingen mot ägaren eller mot nyttjanderättshavaren. I dylika fall framstår det som naturligt att besvärsrätt tillkommer såväl ägare som nyttjare, vare sig föreläggandet riktats blott mot endera eller mot båda. Även i övrigt kan det vad gäller nyttjanderättshavare vara anledning överväga, om icke hans intressen böra anses prövningsbara i lika mån som ägarens, även om den materiella lagstiftningen vilar på det äldre betraktelsesättet att ägaren är den ende legale företrädaren för den fasta egendomen. Besvärssakkunniga ha härmed endast velat giva uttryck för den i och för sig självklara satsen, att man vid bedömningen av besvärsrätten så långt det är möjligt icke bör stanna vid yttre kriterier utan även se till realiteter.

Vissa besvärsrättsfrågor sammanhånga med själva besvärssubjektet.

I fråga om facklig organisations talerätt ha de sakkunniga föreslagit en bestämmelse i 3 kap. 1 §. En särskild fråga är i vad mån besvärsrätt bör tillerkännas ideell organisation för överklagande av beslut, som förfördelar de ideella intressen som organisationen företräder. Svaret på frågan torde böra vara beroende av den styrka, med vilken de ideella intressena i fråga göra sig gällande i ärendet. Besvärsrätt torde sålunda icke böra anses tillkomma ideell organisation, vars intressen äro av mera perifer natur vid ärendets prövning. I övrigt synes emellertid naturligt och ändamålsenligt att ideell organisation tillåtes föra talan i förvaltningsförfarandet till främjande av sina syften. Härvid förutsattes, att denna erhållit en allmänt erkänd ställning att företräda det intresse varom är fråga.

När det gäller statligt organs besvärsrätt är rättsläget i stort sett klart. Det betraktelsesätt som tillämpas i praxis (se s. 519) synes ändamålsenligt och besvärssakkunniga vilja icke föreslå några ändringar därutinnan. De sakkunniga vilja emellertid understryka vikten av att särskilda partsrepresentanter för allmänna intressen i möjligaste mån införas på sådana områden, där erfarenhetsmässigt behov gör sig gällande av möjlighet att på ini-

tiativ av det allmänna få en sak prövad i högre instans. Det är t. ex. icke tillfredsställande att i uppbörds- och debiteringsmål ingen särskild partsrepresentant finnes för det allmänna utan att JK måste förordna sådan för varje särskilt tillfälle.

Kommunal myndighet, vars beslut ändrats av besvärsmyndighet, anses i motsats till vad som är fallet i fråga om statlig myndighet äga överklaga besvärsmyndighetens beslut och yrka fastställelse av sitt eget. Besvärsrätten i fråga har emellertid i praxis begränsats till de fall, då det är förpliktande beslut som ändrats; har ett gynnande beslut ändrats, anses den kommunala myndigheten icke äga besvärsrätt. Det kan ifrågasättas om nämnda ordning är fullt rationell.

Styrelsen för Svenska stadsförbundet framhöll i sitt yttrande över »Förvaltningsförfarandet» (SOU 1946: 69), att spörsmålet huruvida en kommunal förvaltningsmyndighet får överklaga ett beslut av mellaninstans, t. ex. länsstyrelse, varigenom ett tidigare beslut av den kommunala myndigheten ändrats eller upphävts, föranlett icke ringa tveksamhet. I den mån man vågade antaga, att regeringsrätten här intagit den ståndpunkten att beslutet i vart fall icke finge överklagas, därest den förstnämnda myndigheten företredde samma intresse som det kommunala organet (exempelvis länsstyrelse—byggnadsnämnd i ärende rörande byggnadslov), funnes anledning framhålla, att en sådan begränsning syntes grundad på alltför teoretiska skäl. Styrelsen ifrågasatte därför, om det icke vore riktigast att de kommunala förvaltningsorganen tillerkändes en generell rätt att anföra besvär över beslut, varigenom deras egna beslut ändrats eller upphävts.

Enligt de sakkunnigas mening vore det visserligen i och för sig att förebraga att besvärsrätten i ärenden, där kommunal myndighets beslut ändrats, anförtröddes åt en särskild partsrepresentant. Praktiskt organisatoriska skäl torde emellertid lägga hinder i vägen för en mera generell tillämpning av en sådan ordning. Man torde därför få acceptera, att det behov av talan till förmån för allmänna intressen, som gör sig gällande i betydande omfattning, tillgodoses genom att besvärsrätten tillägges den kommunala myndigheten själv. I den mån talerätt erkännes för allmänt organ, plägar den vara allsidig. Enligt besvärssakkunnigas mening bör även kommunalt organs ifrågavarande besvärsrätt vara fullvärdig. Besvärsrätt bör sålunda i princip tillkomma kommunal myndighet även i sådana fall, där ett gynnande beslut upphävts på talan av en motpart till den gynnade. Det skulle kunna göras gällande, att det negativa beslutet i angivna fall endast angår den missgynnade enskilde. För besvärssakkunniga framstår det emellertid som naturligt att utgå från att det är den kommunala myndighetens uppgift att underkasta ärendena en fullständig bedömning. En besvärsrätt för den kommunala myndigheten ter sig mot denna bakgrund väl underbyggd. Några begränsningar i kommunal myndighets rätt att överklaga ett beslut, varigenom dess eget beslut ändrats eller upphävts, böra alltså ej gälla.

Vad gäller kommunal myndighets rätt att anföra besvär i andra än senast diskuterade fall för tillvaratagande av allmänna intressen synes rådande rättsläge tillfredsställande. Kommuns styrelse och kommunala organ för specialreglerad förvaltning böra alltså framdeles liksom hittills äga föra talan mot beslut av statsmyndighet eller annan kommunal myndighet, vilka anses förfördela sådant allmänt intresse, som organet är satt att bevaka.

I lagförslaget finnes som nämnts redan i 3 kap. 1 § en bestämmelse som innebär, att talerätt i ett ärende — i första instans eller besvärinstans — tillkommer den som saken rör samt sammanslutning, som har att tillvarata sina medlemmars intressen i visst i stadgarna angivet hänseende, i den mån saken rör medlem i sådant avseende. Särskild regel om besvärsrätt skulle därför kunna undvaras, om det icke vore så att ytterligare en bestämning erfordras. Såsom förutsättning för besvärsrätt bör sålunda i enlighet med vad ovan anförts även gälla, att besvären riktas mot ett beslut, som gått vederbörande emot.

Vid bedömningen av om ett beslut gått klaganden emot bör hänsyn tagas till beslutets hela innebörd. Talan bör kunna föras om ändring av ett besluts motivering utan ändring av beslutet i övrigt, därest motiveringen har självständig betydelse.

I enlighet med vad hittills sagts kommer besvärsrätt att kunna utövas av den som varit eller kunnat vara part i det ärende beslutet avser under förutsättning att beslutet gått honom emot. Det får emellertid ej förbises, att specialregler om besvärsrätt kunna finnas, vilka ge även annan än sådan person som nu sagts besvärsrätt. Också beträffande sådan specialreglerad besvärsrätt bör dock den allmänna begränsningen gälla att talan endast må riktas mot beslut som gått klaganden emot.

Under hänvisning till det anförda föreslå besvärssakkunniga att det stadgas, att över myndighets beslut i ärende förvaltningsbesvär må anföras av den, som enligt 3 kap. 1 § eller särskilt stadgande varit eller kunnat vara part i ärendet, därest beslutet gått honom emot.

I det föregående har förutsatts, att kommunal myndighet skall äga rätt att anföra besvär över beslut, varigenom dess beslut ändrats eller upphävts. Att sådan besvärsrätt tillkommer kommunal myndighet kan emellertid ej utläsas av nu föreslagen bestämmelse. En föreskrift torde därför böra tilläggas härom. De sakkunniga föreslå, att denna gives det innehållet, att beslut, varigenom kommunal myndighets beslut ändrats eller upphävts, må överklagas även av denna.

För förvaltningsbesvär bör naturligen den allmänna instansordningsgrundsats i princip gälla som innebär, att en klagande icke skall äga föra en talan som kvalitativt eller kvantitativt vidgar den ram, inom vilken

prövningen i föregående instans ägt rum. Som huvudregel bör därför gälla, att besvärstalan ej må avse annat eller mera än som omfattats av yrkande av klaganden hos beslutsmyndigheten eller eljest hos denna varit föremål för prövning såvitt klaganden rör.

Fall torde emellertid stundom förekomma, där det skulle te sig onödigt formalistiskt och tillika opraktiskt att strikt tillämpa nämnda instansordningsgrundsats. Ett sådant fall är då nya omständigheter förskjutit saken men saken det oaktat utan olägenhet kan prövas i annan eller vidare omfattning än hos beslutsmyndigheten. Har beslutsmyndigheten i yttrande över besvären intet haft att erinra mot deras prövning även till den del de avse annat eller mera än myndigheten prövat genom det överklagade beslutet och erbjuder saken icke några utrednings- eller bedömningssvårigheter, ter sig en återförvisning som en onödig omgång. Därvid förutsättes, att motstående enskilda intressen ej finnas eller, om de finnas, att deras företrädare ej motsatt sig omedelbar prövning. Besvärsmyndighet bör därför i undantagsfall äga vidga den i föregående instans fastlagda ramen för prövningen. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att besvärstalan icke, med mindre synnerliga skäl därtill äro, må avse annat eller mera än som omfattats av yrkande av klaganden hos beslutsmyndigheten eller som eljest hos denna varit föremål för prövning såvitt klaganden rör.

Förbudet att föra talan om annat eller mera än som prövats hos beslutsmyndigheten bör icke lända till inskränkning i en klagandes möjligheter att anföra nya skäl och omständigheter till stöd för sin talan. Den begränsningen bör dock naturligen gälla, att en klagande icke må införa sådana nya omständigheter i målet att saken helt eller till större delen förändrar karaktär. Eljest skulle instansordningsgrundsatsen kunna kringgå. De sakkunniga föreslå en föreskrift av innehåll, att en klagande, under förutsättning att saken icke därigenom ändras, må åberopa ny omständighet till stöd för sin talan.

Såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt tillämpas för närvarande i taxeringsmål den praxis att en klagande i besvär angående taxering må åberopa nya grunder för sin talan blott hans yrkande håller sig inom den beloppsmässiga ram, som kringgärdat prövningen i föregående instans. Angivna ordning innebär, att besvärsmyndighet kan komma att taga ställning till rätts- och sakfrågor, som icke varit föremål för bedömning i tidigare instans. En sådan mot ovan föreslagna instansordningsgrundsats reellt sett stridande ordning är enligt besvärssakkunnigas mening ägnad att ingiva allvarliga betänkligheter. Det kan visserligen antagas, att kammarrätten och regeringsrätten återförvisa sådan talan, som innebär att saken ändras, till prövningsnämnd, därest utgången ej är uppenbar, men ordningen ter sig det oaktat från förfarandesynpunkt mindre ändamålsenlig. Då den strider mot ovan föreslagna regel, kan den emellertid ej vidmakthållas, om

regeln genomföres, med mindre uttrycklig bestämmelse gives därom i specialförfattning. Sådan bestämmelse bör enligt de sakkunnigas mening ej meddelas.

5 §.

Gällande rätt

Då förvaltningsrättsliga författningar upptaga bestämmelser om besvär, upplysa dessa tillika om vilken myndighet som är behörig besvärsmyndighet genom att angiva att ändring skall sökas, talan föras eller fullföljas eller besvär anföras hos viss myndighet.

Saknas uttryckliga besvärstämmelser men föreligger det oaktat rätt till besvär, anses dessa skola anföras hos den myndighet, som är närmast överordnad beslutsmyndigheten, och i sista hand hos Konungen; jfr vad i den historiska återblicken sagts om instansordningen i förvaltningsärenden (s. 66). Av särskilt intresse är att nämnda instansordning lagfästs på visst område nämligen beträffande klagan över myndighets beslut att vägra utlämnande av allmän handling. I TF 2: 11 stadgas sålunda — sedan i TF 2: 10 förklarats att sökande må yrka ändring i myndighets beslut om avslag å framställning om utbekommande av allmän handling — att ändring skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Finnes ej enligt det sagda behörig myndighet, skall ändring sökas i fråga om beslut av kommunalmyndighet hos länsstyrelse, beträffande beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan överordnad myndighet, hos den överordnade myndigheten samt i andra fall hos Konungen i vederbörande statsdepartement.

De sakkunniga

De bestämmelser om överklagbarhet, som föreslagits i 1 §, kräva naturligen komplettering med föreskrifter om hos vilken myndighet överklagande skall ske, då sådant är tillåtet. Det torde i enlighet med vad vid behandlingen av 2 kap. 1 § sagts kunna förutsättas, att erforderliga regler om instansordningen normalt meddelas i specialförfattningarna. I fråga om klagan över kommunal myndighets beslut blir så alltid fallet. En reservbestämmelse torde emellertid icke kunna undvaras, som utsäger vilken instansordning som är att iakttaga, för den händelse något stadgande icke finnes annorstädes om vilken myndighet som är att anse som behörig besvärsmyndighet vid klagan över statlig myndighets beslut.

Vad gäller slutliga beslut bör, om ej enligt vad i 2 kap. 1 § sägs viss myndighet finnes angiven såsom behörig besvärsmyndighet, efter förebild av TF 2: 11 gälla, att förvaltningsbesvär över slutligt beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan myndighet skola anföras hos den överordnade myndigheten samt att över slutligt beslut av annan myndighet besvär skola anföras hos Konungen i vederbörande statsdepartement.

I fråga om förvaltningsbesvär över myndighets beslut under förfarandet torde ej sällan komma att inträffa, att specialförfattningarna sakna uttryckliga föreskrifter om sådan talemöjlighet och därmed även om behörig besvärsmyndighet. Naturligen bör då gälla, att talan mot beslut under förfarandet skall föras hos den myndighet som har att pröva besvär över slutligt beslut i ärendet. De sakkunniga föreslå därför en regel härom.

Om kommunalbesvär

1 §.

Gällande rätt

Kommunalbesvärsinstitutet regleras i kommunallagarna, bland vilka främst märkas KL, LandstingsL, FörsamlingsL och kommunallag för Stockholm den 1 mars 1957. Kommunalbesvär få anföras mot beslut av kommunal myndighet, därest annat icke stadgats. I fråga om beslut av representativa organ gälla inga inskränkningar i överklagbarheten; även beslut under förfarandet t. ex. om bordläggning, uppskov, tillsättande av särskild beredning kunna i princip göras till föremål för kommunalbesvär. Mot verkställande organs beslut av rent förberedande eller verkställande art må kommunalbesvär dock icke föras; se t. ex. 76 § 2 mom. KL, 78 § 2 mom. LandstingsL och 89 § 2 mom. FörsamlingsL.

Besvärsrätt i kommunalbesvärs mål tillkommer i princip envar medlem av kommunen i fråga men ingen annan; se t. ex. 76 § KL och 78 § LandstingsL. Medlem av kommun är envar, som är där mantalsskriven, ävensom var och en, vilken, utan att vara mantalsskriven i kommunen, därstädes äger eller brukar fast egendom eller är taxerad till allmän kommunalskatt; se t. ex. 2 § KL och 3 § LandstingsL. Beträffande besvär över beslut av församlingsorgan föreskrives i 89 § 3 mom. FörsamlingsL, att besvärsrätt tillkommer envar, som är kyrkoskriven inom församlingen, ävensom var och en, vilken, utan att vara kyrkoskriven inom församlingen, har att till denna enligt taxering till kommunal inkomstskatt utgöra församlingsskatt.

Kommunalbesvär må endast grundas därå, att beslutet icke tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund; se t. ex. 76 § 1 mom. KL.

Kommunalbesvär skola anföras hos vederbörande länsstyrelse; se t. ex. 76 § 1 mom. KL och 89 § 1 mom. FörsamlingsL, eller, såvitt gäller beslut av landsting, hos Konungen; se 78 § LandstingsL.

De sakkunniga

Under hänvisning till vad som anförts i den allmänna inledningen till lagens avdelning om besvärsförfarandet (s. 487) föreslås, att det föreskrives, att med avseende å kommunalbesvär stadgas om överklagbarhet, besvärsrätt, besvärsgrunder och besvärsmyndighet i kommunallagarna.

Om besvärstalan väckande

1 och 2 §§.

Gällande rätt

Den som vill vädja mot underrätts dom i tvistemål har enligt 50: 1 RB att inom en vecka från den dag, då domen gavs, hos underrätten anmäla vad och att därefter inom tre veckor från samma dag fullfölja vadet genom att till underrätten inkomma med vadeinlaga. Vill part vädja mot underrätts dom i brottmål, skall han enligt 51: 1 RB inom tre veckor från den dag, då domen gavs, till underrätten inkomma med vadeinlaga. Vill någon anföra besvär mot underrätts beslut, skall han enligt 52: 1 RB inom två veckor från den dag, då beslutet meddelades, till underrätten inkomma med besvärslaga. Har beslut under rättegången meddelats annorledes än vid sammanträde för förhandling, skall besvärstiden räknas från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Klagan över beslut om någons häktande eller kvarhållande i häkte är dock ej inskränkt till viss tid. Detsamma gäller beträffande sådan besvärstalan som avser att genom underrätts beslut ett mål onödigt uppehålls.

I 49: 3 och 4 RB ha föreskrifter givits om skyldighet för den som vill anföra besvär mot vissa beslut att anmäla missnöje, om beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling, genast och eljest inom en vecka från den dag, då han erhöll del därav. Ifrågavarande beslut äro beslut om ogillande av jäv mot domare eller invändning om rättegångshinder, om avvisande av ombud, biträde eller försvarare, om ogillande av tredje mans yrkande att få som intervenient deltaga i rättegången, om föreläggande för part eller annan att förete skriftligt bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning, om avslag å begäran om fri rättegång eller om ersättning eller förskott till part, som åtnjuter sådan förmån, om förordnande, att förmån av fri rättegång skall upphöra, om avslag å begäran om biträde eller försvarare eller om förordnande till sådant uppdrag av annan än part föreslagit.

Vill part söka revision av hovrätts dom, skall han enligt 55: 1 RB inom fyra veckor från den dag, då domen gavs, till hovrätten inkomma med revisionsinlaga. I fråga om besvär över hovrätts beslut gäller enligt 56: 1 RB, att den som vill anlita detta rättsmedel har att inom fyra veckor från den

dag, då beslutet meddelades, inkomma med besvärslaga till hovrätten. Vad förut sagts om klagan över underrätts beslut, som meddelats annorledes än vid sammanträde för förhandling, om klagan över häktande eller kvarhållande i häkte samt om missnöjesanmälan äger motsvarande tillämpning i fråga om klagan över hovrätts beslut.

Allmänna regler om sätt och tid för klagan över förvaltningsmyndighets beslut motsvarande RB:s ovan återgivna bestämmelser finnas icke meddelade. I BesvärstidsL återfinnas emellertid generella regler om *tid för anförande av förvaltningsbesvär*. Lagen äger däremot icke tillämpning å kommunalbesvär. Där stadgas, att besvär över förvaltande myndighets beslut, om ej annat följer av lag eller författning, vid äventyr av talans förlust skola hava inkommit till vederbörande myndighet inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet; dock att besvärstiden för menighet skall vara fem veckor. Specialreglering förutsättes sålunda beträffande spörsmålet om var besvären skola ingivas. Vidare märkes, att de stadgade besvärstiderna skola gälla endast om annat ej bestämts i specialförfattning.

Med *förvaltande myndighet* avses statliga och kommunala myndigheter vid utövning av offentligrättslig förvaltning. Såsom förvaltande myndighet har även skogsvårdsstyrelse betraktats; se KPr 1960: 111 s. 7. Uttrycket förvaltande myndighet övertogs vid 1954 års lagstiftning från KF den 14 december 1866 angående ändring av gällande stadganden om tid för besvärslaga anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk.

I specialförfattningarna återfinnas bestämmelser om såväl kortare som längre besvärstider än de i BesvärstidsL upptagna; se t. ex. 13 § 4 mom. JaktL (en vecka i fråga om beslut om jaktutövningen eller upplåtelse av jakt rätt inom jaktvårdsområde), 6 § LösdrL (två veckor beträffande utslag, varigenom klaganden blivit dömd till tvångsarbete), 11 § riksdagsordningen (en månad i fråga om val av riksdagsman till första kammaren), 85 § 1 mom. och 86 § UppbF (en månad beträffande lokal skattemyndighets beslut och länsstyrelses beslut enligt förordningen), 96 och 98 §§ TaxF (två månader beträffande beslut av prövningsnämnd och kammarrätten i taxeringsmål) samt 60 § KF den 6 juni 1941 om arvsskatt och gåvoskatt (tre år i fråga om beslut i skatteärende).

Lagtekniskt samordnas BesvärstidsL:s besvärstidsregel med specialförfattningarnas besvärslaga bestämmelser på de områden, där besvärstidsregeln skall gälla, sålunda att bestämmelserna angiva, att besvär må anföras, utan att någon besvärstid nämnes; se KPr 1954: 201 s. 36 och t. ex. 71 § BySt, 80 § BvL, 86 § HälsovårdsSt, 59 § NvL, 21 § VpIL, 14 § JordförvärvsL och 29 § AVS. Skall besvärstiden icke på sätt stadgas i BesvärstidsL räknas från det klaganden fick del av beslutet, meddelas i vederbörande specialförfattning en särbestämmelse om utgångspunkten för besvärstidens beräkning, vanligen utan angivande av tidens längd i övrigt; se t. ex. 29 §

AVS och 57 § LänsstyrelseI om beräkningen av besvärstiden vid besvär över beslut om tjänstetillsättning eller förslag därtill.

Beträffande *kommunalbesvär* gäller enligt kommunallagarna en enhetlig besvärstid av tre veckor räknat från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å kommunens anslagstavla; se t. ex. 76 § KL.

Såsom framgått av ovan lämnade redogörelse för innehållet i BesvärstidsL tillkommer enligt denna lag en längre besvärstid *menighet* än annan. En i motsvarande mån förlängd besvärstid gäller även i fråga om besvär av *menighet* över länsstyrelses utslag i kommunalbesvärsmål; se t. ex. 78 § KL. Även KF den 14 december 1866 angående ändring av gällande stadganden om tid för besvärns anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk, gav *menighet* rätt till längre besvärstid än annan klagande. Enligt dessförinnan gällande lagstiftning hade *menighet* däremot att iakttaga samma besvärstider som övriga klagande. Dessa tider voro emellertid rundligt tilltagna. 1866 års författning innebar en betydande förkortning av tiderna. Från flera håll hade under det remissförfarande som föregick lagstiftningen framförts önskemål om att *menighet* skulle erhålla utsträckt besvärstid, därest den allmänna besvärstiden förkortades i väsentlig mån. Föredragande departementschefen anförde vid föredragningen i statsrådet den 14 december 1866 av författningsförslaget att, enär *menigheter* behövde tid för att sammanträda och rådpläga, innan klagan fördes i mål, som rörde dem, åt *menigheter* borde medgivas 15 dagar längre tid än den, som eljest blev gällande för orten, vilket normalt skulle vara 30 dagar. Även i KPr 1954: 201 angående BesvärstidsL framhölls av vederbörande departementschef (s. 33), att en längre besvärstid än tre veckor för *menighet* torde vara behövlig. I de fall, då frågan om överklagande skulle avgöras av fullmäktige eller av samfällighet av något slag, kunde det nämligen ofta visa sig förenat med svårigheter att sammankalla den beslutande församlingen samt att fatta och expediera beslut om överklagande inom tre veckor. Med samfällighet torde därvid i första hand ha avsetts kyrkliga och andra kommunalrättsliga samfälligheter.

Såsom *menighet* i BesvärstidsL:s mening ha i praxis uppfattats *menigheter* av kommunalrättslig karaktär, d. v. s. städer, köpingar, landskommuner, municipalsamhällen, församlingar, tingshusbyggnadsskyldige och lands ting, då de handlägga ärenden tillhörande den oreglerade förvaltningen och beslutanderätten i talefrågan ankommer å *menighetens* representativa organ; se t. ex. RÅ 1913 ref. 78 m. fl. senare fall angående församling, RÅ 1916 ref. 104 m. fl. senare fall beträffande landskommun och RÅ 1937 S 290 m. fl. senare fall rörande stad.

Är fråga om specialreglerad förvaltning och tillkommer talerätt kommunal nämnd eller styrelse, anses denna ha att iakttaga den vanliga besvärstiden å tre veckor. *Menighets* besvärstid har sålunda i praxis vägrats

barnavårdsnämnd (RÅ 1940 S 86 rörande gottgörelse av statsverket för bidragsförskott, 1943 ref. 2 angående skyddsuppfostran och 1945 S 142 beträffande arbetsföreläggande), byggnadsnämnd (RÅ 1955 K 463 m. fl. tidigare fall rörande beslut, varigenom nämndens beslut ändrats eller upphävts), hälsovårdsnämnd (1946 S 369 m. fl. tidigare fall rörande beslut varigenom nämndens beslut ändrats eller upphävts), skolstyrelse (RÅ 1946 E 101 m. fl. tidigare fall angående besvär över utslag i lönemål samt RÅ 1939 E 197 beträffande besvär över åläggande för skoldistriktet). Ej heller anses socialnämnd eller barnavårdsnämnd böra åtnjuta menighets besvärstid i de barnavårds- och socialhjälpsmål som handläggas av kammarrätten. Kommuns styrelse torde, då den för talan för allmänt kommunalt politiiintresse (jfr ovan s. 521), lika litet som en nämnd för specialreglerad förvaltning äga taga den längre besvärstiden i anspråk.

Har kommuns representativa organ givit ett verkställande organ fullmakt — för särskilt tillfälle eller generellt — att överklaga beslut å kommunens vägnar, där så finnes påkallat, är situationen ur praktisk synpunkt likartad med den som råder, då ett verkställande organ enligt författningsstadgande har att självständigt besluta beträffande överklagande. Nämnda förhållande synes dock icke tillmätas den betydelsen att menighets besvärstid fränkännes den kommunala myndigheten vid överklagande; se t. ex. RÅ 1929 S 264 och 1932 S 143 angående besvär av drätselkammare på uppdrag av stadsfullmäktige och RÅ 1959 ref. 22, där kommunalnämnd fick tillgodonjuta menighets besvärstid i mål om kommuns rätt till statsbidrag till anordnande av ett ålderdomshem. Samma utgång blev det i KÅ I 1956 ref. 5, där familjebidragsnämnd tillerkändes menighets besvärstid i mål angående gottgörelse av statsmedel för familjebidrag till värnpliktig trots att i 4 § familjebidragsförordningen stadgas, att i förordningen avsedda ärenden skola å kommunens vägnar handläggas av en familjebidragsnämnd.

Det bör även anmärkas, att jämlikt 30 § andra stycket d) KL kommuns styrelse har att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden, där detta icke på grund av lag eller fullmäktiges beslut ankommer på annan. I enlighet härmed har t. ex. i RÅ 1961 ref. 4 drätselkammarens utan särskilt uppdrag av stadsfullmäktige anförda besvär över länsstyrelsens vägran att fastställa av stadsfullmäktige antaget reglemente för stadens vatten- och avloppsverk upptagits till prövning. Huruvida kommuns styrelse, då den för talan å kommunens vägnar med stöd av sin allmänna befogenhet, äger tillgodonjuta menighets besvärstid, har ännu icke, såvitt besvärssakkunniga kunnat utröna, varit föremål för prövning i praxis. Det kan å ena sidan göras gällande, att ett verkställande organ icke har egentligt behov av längre besvärstid än den som normalt är att tillämpa och att föreskrifterna om menighets besvärstid taga sikte blott på de fall, då beslutanderätten i talefrågan ligger hos ett representativt organ. Å andra sidan torde det te sig oegentligt, om besvärstiden i ett mål skall vara beroende av om det är kommunens fullmäktige eller dess styrelse som anför besvär. Det

synes därför icke minst med tanke på den praxis, som upprätthålles för de fall, då styrelse för talan med stöd av fullmakt från fullmäktige, mest sannolikt, att kommuns styrelse kan påräkna att få taga menighets besvärstid i anspråk, då styrelsen för kommunens talan i förvaltningsärendet.

Andra menigheter än kommunalrättsliga menigheter ha i praxis icke ansetts vara att hänföra till menigheter i BesvärstidsL:s mening. Menighets besvärstid har sålunda icke ens tillerkänts jordägarande socknemän, d. v. s. s. k. mantalskommun (se RÅ 1941 Jo 42) eller byalag (se RÅ 1921 ref. 49) eller ploglag (se RÅ 1942 K 23). Med hänsyn härtill torde, såvida icke ovan återgivna uttalande i KPr 1954: 201 s. 33 numera föranleder till annat, bestämmelsen om menighets besvärstid ej heller vara tillämplig å sådana samfälligheter som kunna bildas genom jord-, vatten-, fiske-, jakt- eller vägrättsliga regleringar eller i andra därmed jämförliga sammanhang.

Att föreningar och liknande sammanslutningar icke åtnjuta menighets besvärstid framgår redan av vad ovan sagts. Såsom exempel på fall där dylika subjekt fränkants rätt till sådan besvärstid må nämnas RÅ 1925 K 190 avseende en byggnadsförening, RÅ 1935 S 353 rörande en egnahemsförening, RÅ 1929 S 363 beträffande en folketshus- och en idrottsförening, RÅ 1937 S 185 i fråga om en köpmannaförening, RÅ 1952 I 3 avseende en lokalavdelning av RLF, RÅ 1958 Fi 1507 rörande Svenska Blå Stjärnans Skaraborgsdistrikt och RÅ 1963 K 512 angående en vägförening.

Vad gäller spørgsmålet till vilken myndighet besvär skola ingivas märkes att besvär över kommunal myndighets beslut nära nog undantagslöst skola ingivas till besvärsmyndigheten — länsstyrelse eller annan myndighet — vare sig fråga är om kommunal- eller förvaltningsbesvär; se t. ex. i fråga om kommunalbesvär 76 § KL och 89 § FörsamlingsL och beträffande förvaltningsbesvär 80 § BvL, 20 § HyresnämndsK och 75 § TaxF. I 19 § FamiljebostadsbidragsK föreskrives dock, att besvär över kommunalt förmedlingsorgans beslut skall föras hos länsbostadsnämnden men ingivas till förmedlingsorganet. Angives i en författning icke särskilt, hos vilken myndighet besvaren skola ingivas, är regeln att ingivandet skall äga rum hos besvärsmyndigheten.

Även i fråga om besvär över länsstyrelses och centralt ämbetsverks beslut hos Konungen är det normala att besvaren skola ingivas hos klagoinstansten d. v. s. i vederbörande departement; se t. ex. 29 § AVS, 57 § Länsstyrelsel och 98 § 1 mom. TaxF. Besvär över statsmyndighets beslut hos annan statlig myndighet än Konungen skola även enligt andra författningar ingivas hos besvärsmyndigheten; se t. ex. 85 § 1 mom. UppbF angående besvär över lokal skattemyndighets beslut.

Nu beskrivna ordning, enligt vilken besvärslaga skall ingivas till besvärsmyndigheten, överensstämmer med den ordning som enligt 27:1 GRB gällde i fråga om besvär över underrätts utslag och beslut. Under inflytande bl. a. av RB:s regler om ingivande av vade- och besvärslagor till

den domstol, som meddelat domen eller beslutet, har emellertid i åtskilliga författningar tillkomna efter RB:s ikraftträdande givits regler, som föreskriva ingivande av besvärslinlag till beslutsmyndigheten; se t. ex. 96 § TaxF angående besvär över prövningsnämnds beslut, 40 § KonsbeskF rörande besvär över beskattningsmyndighets beslut, 14 § andra stycket JordförvärvsL beträffande besvär över lantbruksnämnds beslut, 86 § UppbF, 61 § NvL och 85 § BvL rörande besvär över länsstyrelses beslut samt 20:13 LAF angående besvär över beslut av allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket m. fl. myndigheter och organ.

Någon gång stadgas, att besvärslinlagan skall ingivas till myndighet, som icke omfattas av den för besvärerna gällande instansordningen; se t. ex. KK den 26 maj 1909 angående sättet för besvärslinlag hos kammarkollegiet, vari — utan undantag för fall, där länsstyrelse ej ingår i instanskedjan — föreskrives att besvär i mål, som fullföljas till kollegiet, skola avlämnas till länsstyrelsen.

Föreskrifter om *missnöjesanmälan* förekomma någon gång i förvaltningsrättsliga författningar. Enligt 46 § 1 mom. ValL skall den som vill klaga över beslut i anledning av anmärkning mot röstlängd göra anmälan härom hos valnämndens ordförande eller magistraten genast eller sist å tredje dagen från den dag, då beslutet avkunnades, och ingiva sina besvär till länsstyrelsen sist å tionde dagen från sistnämnda dag.

De sakkunniga

Vid utformningen av allmänna regler om besvärslinlagens väckande är det naturligt att utgå från Besvärslinlagens bestämmelser, vilka tillkommit som en första etapp i besvärssakkunnigas arbete. Bestämmelserna, som böra upphävas i samband med lagens ikraftträdande, torde kunna inarbetas i en lag om förvaltningsförfarandet utan egentliga sakliga ändringar. Vissa smärre lagtekniskt betingade omarbetningar kunna dock icke undvikas med hänsyn bl. a. till att reglerna i lagen avses skola tillämpas även å anhängiggörande av kommunalbesvär.

Med besvärslinlagstiden i administrativa ärenden äro förknippade en rad frågor rörande laga kraft, rättskraft m. m. Dessa frågor behandlas i andra sammanhang (se s. 465 och 480). En särskild belysning av besvärslinlagstidsfrågorna erhålles i samband med behandlingen av spörsmål om tillämpningen av de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid (se s. 611 ff).

Vad först gäller *besvärslinlagstidens längd* torde skillnad böra göras mellan besvär över slutliga beslut och besvär över beslut under förfarandet.

Vad gäller *förvaltningsbesvär över slutliga beslut* bör besvärslinlagstiden enligt numera allmänt godtagen ordning normalt vara tre veckor. Menighet åt-njuter emellertid för närvarande två veckor längre klagotid. Förmånen är

betingad av de praktiska svårigheter som kunna möta, då det gäller att inom så kort tid som tre veckor utlysa sammanträde med menighetens beslutande organ angående överklagandefrågan, hålla sammanträdet samt justera beslutet. Nämnade praktiska svårigheter kunna visserligen undvikas genom att beslutanderätt i överklagandefrågan medelst författningsföreskrift eller fullmakt — generell eller för särskilt fall — tillägges menighetens styrelse eller annat verkställande organ. Menigheter finnas emellertid, vilka sakna verkställande organ och som alltså äro hänvisade till att samlas till stämma e. d. för att få ett beslut i överklagandefrågan till stånd. De sakkunniga tänka här särskilt på sådana menigheter som jord-, vatten-, fiske-, jakt- och vägrättsliga samfälligheter. Dylika menigheter böra, oavsett nu gällande rättspraxis, anses äga rätt åtnjuta fem veckors besvärstid. Det kan även tänkas, att en kommunalrättslig menighet eller annan menighet, som har styrelse eller annat verkställande organ, med hänsyn till viss frågas vikt vill förbehålla sitt representativa organ beslutanderätten i överklagandefrågan i ett ärende eller viss grupp av ärenden. Med hänsyn till nämnda förhållanden torde alltfört visst behov finnas av en längre besvärstid för menighet än den vanliga treveckorsfristen. För att en regel härom skall bliva enkel i tillämpningen bör den gälla beträffande varje besvärstalan, som föres i menighetens namn och å dess vägnar, vare sig beslutet om överklagande ankommer å ett representativt eller ett administrativt organ.

I den mån en menighet är medlem av en kommun, äger den rätt att anföras *kommunalbesvär* över de kommunala besluten. Enligt gällande rätt har menighet i sådant fall att iakttaga samma klagotid som övriga kommunmedlemmar. I och för sig föreligger samma behov av längre talefrist här som i fråga om förvaltningsbesvär. Införes fem veckors besvärstid för menighet, följer emellertid härav att ett kommunalt beslut ej med säkerhet kan anses lagakraftvunnet, förrän även denna längre talefrist gått till ända. Härav skulle följa olägenheter för kommun med avseende å beslutens verkställande (jfr nedan s. 632). Då kommunalbesvär av menighet tillika måste antagas vara synnerligen sällsynta och frågan följaktligen är av ringa praktisk betydelse, föreslås ingen ändring av rådande rättsläge i fråga om tid för menighet att anföras kommunalbesvär.

Då en nämnd, styrelse eller annat organ för specialreglerad förvaltning för talan i förvaltningsförfarandet, uppträder organet såsom en självständig myndighet men icke såsom ställföreträdare för sin kommun. Tillämpning av ett stadgande om menighets besvärstid kan därför ej komma i fråga i sådana fall.

I 12 kap. 1 § föreslås, att vissa *beslut under förfarandet* skola kunna överklagas självständigt. Det är angeläget att klarhet snabbt vinnes huruvida part önskar prövning i högre instans av sådant beslut eller ej. Vidare är av vikt att reglerna om talan mot dylika beslut utformas så att målets handlägg-

ning i görligaste mån icke fördröjes genom ett överklagande. Alla beslut under förfarandet äro visserligen icke av sådan beskaffenhet att ett överklagande av dem hindrar det fortsatta förfarandet. Besvär över beslut under förfarandet om utdömande av vite påverka t. ex. icke ärendets vidare handläggning. En enhetlig besvärstid bör emellertid gälla för klagan över beslut under förfarandet. Något behov av längre besvärstid för menighet gör sig icke gällande i fråga om beslut under förfarandet; den som för menighets talan i ett mål lär normalt därvid även äga överklaga de beslut, som kunna meddelas under ärendets handläggning. De sakkunniga föreslå därför, att besvärstiden vid överklagande av beslut under förfarandet skall vara en vecka från den dag, då beslut vari ändring sökes tillkännagavs klaganden. Det förtjänar påpekas, att beslut under förfarandet enligt 11 kap. 8 § skall kunna tillkännagivas icke blott genom att en expedition återgivande beslutet delgives utan även genom muntligt avkunnande. Meddelas sådant förfarandebeslut som i 12 kap. 1 § sägs i samband med det slutliga beslutet i ärendet, synes dock av praktiska skäl samma besvärstid böra gälla för talan mot beslutet som för besvär över det slutliga beslutet.

Vad angår kommunalbesvär finnes i kommunallagarna icke någon motsvarighet till den i 12 kap. 1 § föreslagna regeln om talan mot beslut under förfarandet. Förutsättning saknas under sådana förhållanden att föreskriva särskild tid för anförande av kommunalbesvär över beslut under förfarandet. I den mån sådan talan kan föras, måste därför samma fatalietid tillämpas som vid kommunalbesvär över slutligt beslut.

Besvärstid bör naturligen liksom enligt gällande rätt räknas från den dag, då klaganden fick del av det slutliga beslutet, vilket uttryckt med de sakkunnigas terminologi är den dag, då beslutet tillkännagavs klaganden. Bestämmelser om hur beslut skall tillkännagivas återfinnas i 11 kap. 8 § förslaget. Enligt desamma skall slutligt beslut tillkännagivas genom delgivning av en expedition som fullständigt återger beslutet. Mottagandet av en ofullständig expedition torde i enlighet härmed ej kunna tjäna som utgångspunkt för tidsberäkning. En förutsättning för att besvärstiden skall börja löpa måste över huvud taget vara att delgivning av beslutsexpeditionen skett i godtagbar ordning. Andra former av tillkännagivande än delgivning av expedition kunna vara föreskrivna i specialförfattning. Särskilt märkes, att beträffande kommunal myndighets beslut, mot vilket talan föres genom kommunalbesvär, kommunallagarnas föreskrifter om besluts tillkännagivande lända till efterrättelse framför lagens bestämmelser. Sådana beslut bliva att anse såsom tillkännagivna för klaganden den dag då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å kommunens anslagstavla.

Resultatet av överbägandena blir sålunda, att en gemensam bestämmelse om tre veckors besvärstid bör meddelas för förvaltningsbesvär och kommunalbesvär, därvid tiden bör beräknas från den dag, då beslutet tillkännagavs

klaganden. I fråga om förvaltningsbesvär bör emellertid undantag från den gemensamma besvärstidsregeln göras med avseende å klagan över beslut under förfarandet; beträffande dessa bör en kortare talefrist å en vecka gälla. Vidare bör för förvaltningsbesvär av menighet över slutligt beslut den avvikelser från den gemensamma besvärstidsregeln stadgas, att besvärstiden skall vara två veckor längre än enligt huvudregeln. I enlighet härmed föreslås, att i 1 § första stycket inledningsvis angives, att den, som vill anföra förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär över myndighets beslut, skall inkomma med besvärslaga inom tre veckor från den dag, då beslutet tillkännagavs honom. Vidare föreslås i 1 § andra stycket en föreskrift av innehåll att för förvaltningsbesvär över beslut under förfarandet, som icke meddelats i samband med slutligt beslut, dock skall gälla en besvärstid av en vecka från den dag, då beslut vari ändring sökes tillkännagavs klaganden. Slutligen föreslås, att i 2 § stadgas, att menighet för anförande av förvaltningsbesvär över slutligt beslut skall tillgodonjuta två veckor längre besvärstid än den i 1 § första stycket föreskrivna.

Med avseende å sistnämnda bestämmelse må erinras om att den blir tillämplig bl. a. då kommun vill klaga över att länsstyrelse i kommunalbesvärssak ärende upphävt dess beslut, vilket överensstämmer med gällande rätt.

Spörsmålet om *till vilken myndighet en besvärslaga bör ingivas* — till beslutsmyndigheten eller till besvärsmyndigheten — sammanhänger med den allmänna uppbyggnaden av besvärssakernas handläggning. Enligt besvärssakkunnigas mening ter det sig mest ändamålsenligt att utgå från en viss arbetsfördelning mellan beslutsmyndigheten och besvärsmyndigheten i fråga om besvärssakens utredning. Eftersom utlåtande från beslutsmyndigheten erfarenhetsmässigt i regel icke kan undvaras, ter det sig naturligt att åt beslutsmyndigheten uppdraga icke blott att avgiva sådant utlåtande utan även att i samband därmed vidtaga vissa förberedande utredningsåtgärder. De sakkunniga föreslå därför i 15 kap. 2—6 §§ föreskrifter om sådan förberedande handläggning av besvärssak hos beslutsmyndigheten. Nämnda ordning förutsätter för sin rationella tillämpning att besvärslagan ingives till beslutsmyndigheten. Ett sådant ingivande medför även den fördelen att beslutsmyndigheten lättare kan överblicka när ett beslut vinner laga kraft och när verkställighetsåtgärder, som förutsätta laga kraft, må vidtagas. Någon anledning att härvidlag göra skillnad mellan besvär, som skola anföras hos Kungl. Maj:t, och besvär hos lägre myndigheter synes icke föreligga. Ordningen bör med fördel kunna tillämpas även i fråga om besvär hos Kungl. Maj:t. De sakkunniga föreslå därför såsom huvudregel i 1 § första stycket, att klagande skall inkomma med sin besvärslaga till beslutsmyndigheten.

När det gäller besvär över kommunala myndigheters beslut hos länsstyrelse har emellertid i lagstiftningen nästan undantagslöst iakttagits att be-

svär — såväl förvaltnings- som kommunalbesvär — icke skola ingivas till den kommunala beslutsmyndigheten utan till länsstyrelsen. Nämda ordning är betingad av praktiskt organisatoriska skäl. Den kommunala förvaltningen är emellertid stadd under utveckling. Tillräckliga organisatoriska förutsättningar torde efter hand skapas för övergång till en ordning innebärande besvärslagens ingivande till kommunal beslutsmyndighet. Tiden torde dock ännu ej vara inne att taga ett sådant steg. Besvärssakkunniga föreslå därför, att vid besvär över kommunal myndighets beslut hos länsstyrelse besvärslagen skall ingivas hos länsstyrelsen. Vad gäller klagan över landstings beslut torde förutsättning föreligga för införande av en ordning innebärande besvärslagens ingivande hos landstinget. Särskilt undantag lärers därför ej fordras i förevarande avseende beträffande besvär över kommunal myndighets beslut hos Konungen. I den mån besvär skola anföras över kommunal myndighets beslut hos annan statlig myndighet, t. ex. länsskolnämnd, bör, om besvärslagen finnes böra ingivas till besvärsmyndigheten, särskilt stadgande härom meddelas i vederbörande speciallagstiftning.

En *missnöjesanmälan* har numera företrädesvis betydelse i fråga om överklagande av beslut under förfarandet. Bestämmas besvärstiden för klagan över beslut under förfarandet såsom föreslagits till blott en vecka, saknas emellertid varje anledning att generellt införa eller vidareutveckla institutet missnöjesanmälan i förvaltningsförfarandet. Det eventuella behov av missnöjesanmälan, som kan göra sig gällande på enstaka förvaltningsområden, bör tillgodoses genom bestämmelser i specialförfattningarna.

Genomföres vad besvärssakkunniga föreslagit i 12 kap. 5 § om instansordningen och i 1 § förevarande kapitel om besvärslagens ingivande, synes KK 26 maj 1909 angående sättet för besvär anförande hos kammarkollegiet ej lämpligen böra gälla längre. Dess upphävande föreslås därför.

3 §.

Gällande rätt

Enligt 52: 1 RB är klagan över beslut om någons häktande eller kvarhållande i häkte ej inskränkt till viss tid.

Det förekommer att förvaltningsrättsliga författningar förklara rätten till besvär med avseende å tillfälliga frihetsberövanden av samma typ som häktning icke vara begränsad till viss tid. Så är t. ex. fallet i fråga om klagan över handräckning för försumlig försörjares hämtande till arbetshem (se 55 § andra stycket SochjL) och beträffande besvär över beslut som av länsstyrelse i nykterhetsvårdsärenden särskilt meddelats om någons omhändertagande (se 61 § tredje stycket NvL).

Det bör även nämnas att klagan över utmätningsmans beslut om införsel ej är begränsad till viss tid; se NJA I 1938: 270.

De sakkunniga

Stadgandet i 52: 1 RB om att klagan över beslut om någons häktande ej är inskränkt till viss tid ger uttryck för en allmän grundsats, vilken synes böra gälla även inom förvaltningsförfarandet beträffande tillfälliga frihetsberövanden. I sådana lägen, där det får anses ankomma på vederbörande myndighet att oavlåtligen bedöma, huruvida ett frihetsberövande skall fortbestå eller ej, tala praktiska hänsyn för att den, som berövats sin frihet, skall äga att utan tidsinskränkning klaga över frihetsberövandet. De sakkunniga föreslå därför att det stadgas, att klagan över beslut, varigenom någon tillfälligt berövas friheten, ej skall vara inskränkt till viss tid.

Betydelsen av att en besvärstid försittes växlar alltefter sakens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Ibland inträder endast den formella påföljden att rätten att anföra formliga besvär går förlorad, medan möjlighet till omprövning av saken genom ny ansökan eller genom framställning hos tillsynsmyndighet finnes kvar. Det skulle kunna ifrågasättas, om icke besvärstidsregeln i dylika lägen blir ett slag i luften. Det kan dock icke utslutas, att den sakprövning, som erhålles på informell väg, icke i alla avseenden kan ersätta den, till vilken formliga besvär leda; den förra kan t. ex. måhända ej avse den tidsperiod, som ligger mellan den ursprungliga och den nya framställningen. Nämda omständighet talar för att besvärstid trots allt stadgas, även då omprövning av saken kan erhållas på andra vägar. Härtill komma de lagtekniska vanskligheter, som skulle möta, om de ärenden skulle utsovras, i vilka ett beslut ej lägger hinder i vägen för ny prövning av saken (jfr ovan s. 480).

Beslut kunna emellertid förekomma i förvaltningsförfarandet, vilka av andra skäl än de nyss berörda böra kunna överklagas utan iakttagande av viss besvärstid. Härvidlag synes det få bli en uppgift för speciallagstiftningen att ombesörja erforderliga undantag från lagens besvärstidsregler.

4 §.

Gällande rätt

I 50: 2 och 51: 2 RB ha föreskrifter meddelats om anslutningsvad. Där stadgas att, om ena parten vädjat mot underrätts dom, även motparten äger föra talan mot domen, ehuru han ej iakttagit vad som föreskrivits i fråga om vädjande, under förutsättning att han inom en vecka från den dag, då tiden för ingivande av vadeinlaga utgick, inkommer med vadeinlaga. Återkallas eller förfaller eljest den första vadetalan, är ock den senare vadetalan förfallen. Några bestämmelser som giva motpart rätt att anslutningsvis anföra besvär eller ansöka om revision finnas däremot icke i RB.

Inom förvaltningsförfarandet finnes i begränsad omfattning motsvarighet till RB:s regler om anslutningsvad, nämligen i skatteprocessen. Enligt

108 § TaxF gäller sålunda att, om part anfört besvär över prövningsnämnds beslut eller kammarrättens utslag i mål angående inkomsttaxering eller förmögenhetstaxering, även motpart äger föra talan mot beslutet eller utslaget, ehuru den för honom stadgade besvärstiden utgått; dock åligger det honom att inkomma med sådana besvär inom en månad från utgången av den tid, inom vilken de först anförda besvären skolat anföras. Återkallas eller förfaller eljest den första besvärstalan, är ock den senare besvärstalan förfallen. I 45 § KonsbeskF stadgas att, om i mål om fastställande av skatt eller om efterbeskattning talan fullföljts till kammarrätten eller Kungl. Maj:t, skattskyldig eller allmänt ombud må anföras besvär, oaktat den för honom stadgade tiden utgått. Sådana besvär skola vara inkomna inom en månad från det besvärstiden för tidigare klagande utgick. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning i mål om förhandsbesked, dock att den tid som då står till buds är en vecka. Återkallas eller förfaller eljest den tidigare klagandes talan, är ock den senare klagandes talan förfallen.

I RÅ 1962 Fi 1407 upptogs en klagandes besvär icke till prövning, enär de anförts för sent. Motparts genom anslutningsbesvär förda talan förklarades i följd härav förfallen.

De sakkunniga

Vanligen finnes i förvaltningsärenden endast en part. Motpartsförhållanden kunna emellertid även förekomma av samma slag som i tvistemål och brottmål. I ärenden, där ett motpartsförhållande föreligger, kan det inträffa, att den ena parten, A, anser sig kunna åtnöjas med ett meddelat beslut, om motparten B gör sammalunda, men är angelägen att fullfölja sin talan; om saken ändå skall prövas på talan av B. I ovisshet om hur B skall handla, kan A i ett sådant läge känna sig föranlåten att klaga. Ovissheten kan göra honom mera benägen att klaga än om han vore säker på att B inte skulle klaga. Till äventyrs ligger det till på samma sätt för B. Saken kan på så sätt bli dragen inför besvärsmyndigheten, ehuru måhända ingen av parterna i första hand önskat det. Uppkomsten av en situation av angivet slag förebygges genom regler om anslutningsbesvär. Särskilt märkes att, då enskilds motpart är en partsrepresentant för det allmänna, ett allmänt ombud, denne kan finna ändamålsenligt ur allmän synpunkt att saken, om beslutsmyndighetens beslut överklagas av den enskilde, blir prövad i hela dess vidd. En sådan prövning kan åvägabringas genom anslutningsbesvär från det allmänna ombudets sida. Anförda förhållanden tala enligt besvärssakkunnigas mening för att en allmän rätt till anslutningsbesvär införes i förvaltningsförfarandet. Av naturliga skäl äro anslutningsbesvär dock icke tänkbara i kommunalbesvärsärenden. Endast förvaltningsbesvär böra kunna anföras anslutningsvis.

Rätt att anföras anslutningsbesvär bör tillkomma klagoberättigad, som har ett intresse, vilket står i motsatsförhållande till dens intressen som

överklagat. Vanligtvis blir det fråga om någon som varit motpart till klaganden vid handläggningen hos beslutsmyndigheten. Såsom framgått av vad som anförts vid behandlingen av föreskrifterna i 12 kap. 4 § om besvärslätt kan emellertid även annan sakägare än den som varit part hos beslutsmyndigheten klaga, därest beslutet gått honom emot. Han bör då även äga rätt att anföra anslutningsbesvär.

Rätt att anföra anslutningsbesvär bör stå till buds endast med avseende å slutliga beslut. Beträffande beslut under förfarandet föreligger lika litet som i fråga om beslut under rättegång behov av sådan klagomöjlighet.

De sakkunniga föreslå, att det föreskrives att, om någon rätteligen anfört förvaltningsbesvär över slutligt beslut, annan klagoberättigad med motstående intresse skall äga överklaga beslutet, oaktat den för honom stadgade tiden utgått.

Tiden för anförande av anslutningsbesvär bör vara så kort att handläggningen av besvärssärende icke fördröjes genom en längre tids väntan på att tiden för anslutningsbesvär skall utlöpa. En vecka synes de sakkunniga vara en ur angivna synpunkt ändamålsenlig tid. Det förutsattes att den som önskar klaga genom anslutningsbesvär, därest motpart överklagar, hos beslutsmyndigheten gör sig underrättad om när besvärstiden för motparten utgår och efter nämnda besvärstids utgång efterhör om besvär anförts av motparten. De sakkunniga föreslå sålunda, att den som vill anföra anslutningsbesvär skall inkomma med besvärslaga till myndighet som i 1 § sägs inom en vecka från det besvärstiden för den tidigare klagande utgick.

Enligt sakens natur bör även gälla att, om den tidigare klagandes talan återkallas eller eljest förfaller, den senare klagandes talan ock bör vara förfallen.

Har den tidigare klagandes talan väckts för sent eller kan den eljest icke upptagas till prövning, saknas en talan, till vilka anslutningsbesvär kunna fogas. Besvär måste därför då, även om de i formellt hänseende uppfylla kraven å anslutningsbesvär, avvisas. Särskild bestämmelse härom synes ej erforderlig.

5 §.

Gällande rätt

Vade- och besvärslagor till hovrätt skola såsom ovan nämnts enligt 50: 1, 51: 1 och 52: 1 RB ingivas till underrätten. Ingiver part i stället av misstag sin inlaga till hovrätten, översänder hovrätten densamma till underrätten. Inkommer inlagan därvid till underrätten först efter utgången av fatalietiden, avvisas talan; se NJA I 1963: 235. Revisions- och besvärslagor till högsta domstolen skola enligt 55: 1 och 56: 1 RB ingivas till hovrätten. I fråga om felaktigt ingivande direkt till högsta domstolen äger vad ovan sagts om felaktigt ingivande till hovrätt av vade- och besvärslaga motsvarande tillämpning.

I förvaltningsrättsliga författningar finnas i några fall uttryckliga regler om hur det fall skall bedömas då part, som författningsenligt haft att ingiva besvärslaga till beslutsmyndigheten, i stället ingivit inlagan direkt till besvärsmyndigheten. Sålunda stadgas t. ex. i 96 § TaxF att, om besvär till kammarrätten, vilka skola ingivas till vederbörande prövningsnämnds kansli, ingivits direkt till kammarrätten, denna omständighet ej må utgöra hinder för målets prövning. Kammarrätten har att i sådant fall omedelbart översända handlingarna till prövningsnämndens kansli. Liknande bestämmelser finnas i 86 § UppbF angående besvär till kammarrätten över länsstyrelses beslut enligt förordningen och i 20:13 LAF i fråga om besvär till riksförsäkringsverket och försäkringsdomstolen. Däremot synas icke i någon författning föreskrifter ha meddelats om vilken betydelse som skall tillmätas den omständigheten att, då ingivande till besvärsmyndigheten stadgats, besvär inom besvärstiden inkommit till beslutsmyndigheten.

I förvaltningsrättslig praxis har den omständigheten att besvärslaga, som författningsenligt skolat ingivas hos beslutsmyndigheten, i stället inom besvärstiden inkommit direkt till besvärsmyndigheten, ansetts icke böra utgöra hinder för besvärens prövning; se RÅ 1924 H 1 angående besvär till kammarkollegiet över länsstyrelses beslut i fråga om sättet för utgörande av från vissa lotshemman utgående förmåner. Den ståndpunkt, som kommit till uttryck i nämnda regeringsrättsavgörande överensstämmer med regeringsrättens praxis i fråga om betydelsen av att besvär författningsstridigt ingivits direkt till ett statsdepartement i stället för till beslutsmyndigheten. Ha besvären i sådant fall inkommit inom besvärstiden till departementet, bli va de sakprövade. Kammarrätten har i plenum den 2 juni 1960 beslutat, att besvär över länsstyrelses beslut i socialhjälpsmål, vilka enligt 59 § SochjL skola ingivas till länsstyrelsen, skola anses hava inkommit i rätt tid, därest de ingivits till kammarrätten före besvärstidens utgång; se JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 329 ff. Plenibeslutet tillkom sedan JO i skrivelse till kammarrätten ifrågasatt, om ett avgörande av kammarrätten, återgivit i KÅ 1958 II s. 20, varigenom kammarrätten beslutat att till prövning icke upptaga direkt till kammarrätten inkomna besvär över länsstyrelses utslag i socialhjälpsmål, stod i överensstämmelse med den praxis, som tillämpades i andra delar av förvaltningen.

Har besvärslaga, som författningsenligt skolat ingivas till besvärsmyndigheten, i stället inkommit till beslutsmyndigheten inom besvärstiden men — efter vidarebefordran — till besvärsmyndigheten först efter besvärstidens utgång, synes i praxis såsom huvudregel iakttagas, att besvären i sådant fall anses för sent inkomna och talan avvisas; se t. ex. RÅ 1950 S 130, där talan avvisades, enär besvärslagan inkom till länsstyrelsen i Västmanlands län å besvärstidens sista dag och, efter vidarebefordran, till socialdepartementet efter besvärstidens utgång, och RÅ 1962 K 1432, där besvär ingivits till byggnadsnämnden i rätt tid men vidarebefordrats till länssty-

relsen först efter besvärstidens utgång (regeringsrätten återställde den försuttna tiden). I RÅ 1963 K 188 anfördes besvär över länsstyrelsens beslut om återkallelse av körkort. Skriften ingavs till vederbörande polismyndighet i god tid före besvärstidens utgång men inkom genom länsstyrelsens förmedling till kommunikationsdepartementet först sedan besvärstiden utgått. Besvären prövades i sak av regeringsrätten. En ledamot ville dock avvisa besvären såsom för sent inkomna. I ett fall har regeringsrätten emellertid upptagit besvär till prövning, vilka visserligen inkommit till vederbörande statsdepartement efter besvärstidens utgång men till beslutsmyndigheten — länsstyrelsen i Stockholms län — inom sådan tid (å besvärstidens sista dag) att de efter direkt vidarebefordran *kunnat* vara departementet tillhanda före besvärstidens utgång; se RÅ 1945 S 323. I RÅ 1961 Fi 1569 avvisades däremot besvär, vilka inkommit till prövningsnämndens i Göteborgs och Bohus län kansli å besvärstidens näst sista dag men efter vidarebefordran därifrån till finansdepartementet först efter besvärstidens utgång.

De sakkunniga

Det ligger nära till hands att en klagande begår det misstaget att han i strid mot givna föreskrifter inger sin besvärsinlaga till besvärsmyndigheten i stället för till beslutsmyndigheten. Enligt 4 kap. 3 § lagförslaget skall besvärsmyndigheten i sådant fall utan dröjsmål översända inlagan till beslutsmyndigheten. Härvid kan inträffa, att inlagan kommer beslutsmyndigheten till handa först efter besvärstidens utgång. I rättegång iakttages visserligen, att talan avvisas, om klagoskrift efter vidarebefordran inkommer för sent till underinstansen. Nämnda praxis sammanhänger emellertid med den särskilda vikt, som i rättegång fästes därvid att underinstansen omedelbart efter klagotidens utgång skall kunna lämna besked om huruvida dess avgörande vunnit laga kraft eller ej. I förvaltningsärenden gör sig denna synpunkt mera sällan gällande med någon styrka. Det är där i allmänhet icke heller av annan anledning — t. ex. av hänsyn till motstående intressen — ägnat att ingiva några betänkligheter om besvär, som inkommit i rätt tid till klagoinstanzen, anses rätteligen anförda, även om de efter vidarebefordran anlånt till beslutsmyndigheten efter besvärstidens utgång. Det synes ej heller fruktbart göra skillnad mellan fall, då inlagan efter vidarebefordran *kunnat* vara beslutsmyndigheten till handa i rätt tid, och fall, då detta varit tekniskt omöjligt; jfr nedan.

Omvänt kan även lätt inträffa, att en klagande författningsstridigt inger sin besvärsinlaga till beslutsmyndigheten i stället för till besvärsmyndigheten, t. ex. vid klagan över kommunal myndighets beslut inger besvärsskriften till den kommunala myndigheten i stället för till länsstyrelsen. Beslutsmyndighet har vid mottagandet av en felaktigt ingiven besvärsinlaga jämlikt 4 kap. 3 § lagförslaget att utan dröjsmål översända inlagan till besvärsmyndigheten. Inkommer besvärsinlagan efter sådan vidarebefordran till besvärsmyndigheten inom besvärstiden, bör klaganden självfallet anses

bevarad vid sin talerätt. Har besvärslagan inkommit inom besvärstiden till beslutsmyndigheten men — efter vidarebefordran från denna — till besvärsmyndigheten först efter besvärstidens utgång, skulle man kunna skilja mellan å ena sidan det fall, då det var teoretiskt möjligt att vidarebefordra inlagen så att den inkommit till besvärsmyndigheten inom besvärstiden, och det fall, då inlagen inkommit så sent till beslutsmyndigheten att det var uteslutet att den efter vidarebefordran kunnat nå besvärsmyndigheten inom besvärstiden. Det kan beträffande det första fallet göras gällande att det icke bör lända en klagande till men att beslutsmyndigheten icke ombesörjer att besvärslagan vidarebefordras med erforderlig snabbhet. Goda skäl tala för att den omständigheten att besvärslagan inkommit till besvärsmyndigheten efter besvärstidens utgång i angivna fall icke betraktas som hinder mot besvärens prövning. Enligt besvärssakkunnigas mening framstår det emellertid som föga praktiskt att göra skillnad mellan de två fallen. Ett enhetligt betraktelsesätt synes i stället böra anläggas. Övervägande skäl tala därvid för att den lösningen väljes att talan skall kunna anses fullföljd inom rätt tid i alla fall, då besvärslagan inkommit till beslutsmyndigheten inom besvärstiden.

En praktisk konsekvens av en ordning, som innebär att besvär skola kunna upptagas till prövning, även om de inkommit för sent till rätt myndighet, under förutsättning att de inkommit i rätt tid till besvärsmyndigheten respektive beslutsmyndigheten, blir att besked måste inhämtas från såväl besluts- som besvärsmyndigheten, huruvida besvär anförts, för att full visshet omedelbart efter besvärstidens utgång skall kunna erhållas om huruvida ett beslut vunnit laga kraft eller ej. Behov av dylika lagakraftbesked torde emellertid endast sällan föreligga. Olägenhet av att, då så är fallet, såväl besvärsmyndigheten som beslutsmyndigheten måste tillfrågas torde i vart fall vara mindre än de nackdelar i form av rättsförluster, som kunna bli följden av ett strikt upprätthållande av reglerna om besvärslagens ingivande. Visst utrymme för uppmjukning av dessa regler får därför anses föreligga.

Det kan icke anses lämpligt att medgiva klagande full valfrihet vid ingivandet av besvärslaga så att han kan ingiva den antingen till besvärsmyndigheten eller till beslutsmyndigheten. Det kan då ej heller komma i fråga att uppmjuka reglerna om ingivande ända därhän att vid rättidigt ingivande till fel myndighet talans förlust aldrig skall följa, då besvären inkommer för sent till rätt myndighet. Som huvudregel måste, för att oreda ej skall uppstå, gälla, att besvärslaga skall ha inkommit inom föreskriven tid till rätt myndighet för att besvären skola kunna upptagas till prövning. Möjlighet bör emellertid finnas för besvärsmyndigheten att i ursäktliga fall overse med en klagandes misstag och pröva besvär, som inkommit i rätt tid till fel myndighet, oaktat de efter vidarebefordran kommit till rätt myndighet först efter besvärstidens utgång.

I överensstämmelse med ovanstående överväganden föreslås att, om be-

svärsinlaga inom föreskriven besvärstid inkommer till besvärsmyndigheten, ehuru den skolat ingivas till beslutsmyndigheten, eller till beslutsmyndigheten, ehuru den skolat ingivas till besvärsmyndigheten, besvärstalan *må* anses fullföljd inom rätt tid.

6 §.

Gällande rätt

För de allmänna föreskrifterna i 33:1 RB om inlagor i rättegång har redogjorts i tidigare sammanhang (s. 220). Här lämnas därför en översikt blott över RB:s regler om vade-, revisions- och besvärsinlagor.

Reglerna om vadeinlagor återfinnas i 50:4 och 51:4 RB, varest föreskrives att vadekäranden i sådan inlaga skall uppgiva: 1. den dom, mot vilken talan föres; 2. grunderna för vadetalan med angivande, i vilket avseende underrättens domskäl enligt kärandens mening äro oriktiga; samt 3. i vilken del domen överklagas och den ändring i domen, som käranden yrkar. Käranden skall i vadeinlagan uppgiva de bevis han vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Skriftligt bevis, som ej tidigare förebragts, skall i huvudskrift eller styrkt avskrift fogas vid vadeinlagan. Vill käranden, att förnyat förhör med vittne eller sakkunnig eller part under sanningsförsäkran skall äga rum eller förnyad syn å stället skall hållas, skall han angiva det i vadeinlagan jämte skälen därtill. I vadeinlagan skall käranden ock angiva, om han vill, att motparten skall infinna sig personligen vid huvudförhandling i hovrätten. Vadeinlaga skall vara egenhändigt undertecknad av käranden eller hans ombud. Reglerna i 55:4 RB om revisionsinlaga överensstämma i huvudsak med reglerna om vadeinlaga.

I besvärsinlaga skall klaganden enligt 52:3 RB uppgiva: 1. det beslut, mot vilket talan föres; 2. grunderna för besvärstalan; samt 3. den ändring i beslutet, som klaganden yrkar. Klaganden skall i besvärsinlagan uppgiva de bevis han vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Skriftligt bevis, som ej tidigare förebragts, skall i huvudskrift eller styrkt avskrift fogas vid besvärsinlagan. Besvärsinlaga skall vara egenhändigt undertecknad av klaganden eller hans ombud.

Vid redogörelsen för gällande rätt i motiven till 4 kap. 1 § (s. 221) har beträffande besvärsinlagor i förvaltningsförfarandet framhållits bl. a. att egenhändigt undertecknande av parten eller hans ombud som regel kräves. Vidare har nämnts, att en inlaga skall ställas till behörig myndighet, d. v. s. för besvärsinlagas del till besvärsmyndigheten.

Vad gäller besvärsinlagas utformning i övrigt och dess innehåll saknas i allmänhet bestämmelser i de förvaltningsrättsliga författningarna. Det bör särskilt framhållas, att kommunallagarna lämnat spörsmålet om besvärsinlagas utformning och innehåll oreglerat. Såsom exempel på bestämmelser

om besvärslinlaga i förvaltningsbesvärssärenden kunna nämnas 41 § Kons-beskF och 7 § FDL. I den förra paragrafen föreskrives beträffande besvär över beskattningsmyndighets beslut hos kammarrätten, att besvärslinlagan skall vara ställd till kammarrätten samt innehålla uppgift om klagandens namn, yrke och postadress. Vidare skall i inlagen uppgivas: 1. det beslut, mot vilket talan föres; 2. grunderna för besvärstalan, därest de ej framgå av vad klaganden tidigare andragit i saken; samt 3. i vilken del beslutet överklagas och den ändring däri, som klaganden yrkar. Klaganden skall dessutom i besvärslinlagan i erforderlig omfattning utveckla sin talan samt vid inlagen foga de tidigare ej förebragta bevis han vill åberopa. I 7 § FDL stadgas, att den som vill anföra besvär hos försäkringsdomstolen i sin besvärslinlaga skall uppgiva: 1. det beslut, mot vilket talan föres; 2. den ändring i beslutet, som yrkas; 3. de skäl, som åberopas till stöd för ändringsyrkandet; samt 4. de bevis och den utredning i övrigt, som åberopas.

Såsom ett elementärt krav å besvärslinlagor hävdas i förvaltningsrättslig praxis att i inlagen uppgives det beslut, mot vilket talan föres, och den ändring som yrkas. Dessa kravs uppfyllande utgör nämligen en nödvändig förutsättning för att en besvärsprövning över huvud taget skall kunna komma till stånd. Preciserade yrkanden fordras dock i regel ej; oftast är det tillfyllest med ett yrkande om ändring, omprövning, upphävande e. d. Förmåler en klagande icke annat än att han anför besvär över ett beslut, betraktas han därmed ha givit uttryck för fullföljd av sina hos beslutsmyndigheten framställda yrkanden eller, om han ej där fört talan, för yrkande om upphävande av den ändring i tidigare gällande rättstillstånd som beslutet medfört. Det är emellertid i och för sig ej nödvändigt att en besvärslinlaga ens innehåller ordet besvär. En skrift, som till det yttre har formen av en ansökan men som syftar till att ett beslut skall ändras eller upphävas, torde regelmässigt anses innefatta en besvärstalan.

Något ovillkorligt krav på att en klagande i besvärslinlagan uppgiver, å vilka omständigheter han grundar sina besvär, upprätthålles icke i förvaltningsbesvärssärenden, vilket är naturligt med tanke på den relativt stora frihet en klagande har i sådant ärende att under ärendets gång anföra nya omständigheter till stöd för sin talan; se t. ex. RÅ 1962 ref. 34 angående reservationsbesvär av taxeringsintendent. I kommunalbesvärssärenden äger en klagande däremot ej åberopa nya omständigheter till stöd för sin talan efter besvärstidens utgång; se t. ex. RÅ 1917 ref. 39, 1942 S 12, 1955 I 63 och 1959 I 176 och 177. En klagande måste därför i praktiken redan i besvärslinlagan uttömmande uppgiva de omständigheter, å vilka han grundar sin klagan, då rättsmedlet är kommunalbesvär.

I den mån en besvärslinlaga ej är av beskaffenhet att kunna läggas till grund för besvärsprövning, må såsom närmare kommer att beröras vid behandlingen av följande paragraf talan likväl icke avvisas, med mindre klaganden först beretts tillfälle att fullständiga vad som brister.

Enligt 27: 3 GRB gällde, att en klagande vid sina besvär skulle *foga det överklagade utslaget* samt underrättens övriga protokoll i målet. Såsom framgått av ovan lämnade redogörelse för RB:s bestämmelser i ämnet fordras numera blott att klaganden i besvärsinlagan uppgiver det beslut, mot vilket han för talan. I kommunalbesvärsmål gäller utan undantag av praktiska skäl den gamla ordningen att besvären skola vara åtföljda av det överklagade beslutet; se t. ex. 76 § KL. Inom förvaltningsförfarandet i övrigt finnas däremot endast enstaka föreskrifter om att klaganden vid sina besvär skall foga det överklagade beslutet; se t. ex. 205 § UL angående klagan över utmätningsmans beslut. I 84 § InskrF stadgas, att klaganden vid besvär över inskrivningsnämnds eller inskrivningschefs beslut i inskrivningsärendet skall foga sin inskrivningsbok, om han erhållit sådan och denna ej förvaras av militär myndighet. Är det överklagade beslutet ej antecknat i inskrivningsboken eller har klaganden ej erhållit sådan, skola besvären åtföljas av annan handling angående beslutet, som må hava tillställts klaganden. I regel fordras sålunda icke av en klagande att han vid sina besvär fogar det överklagade beslutet. Det anses i stället åligga beslutsmyndigheten att tillse att i besvärsakten i målet återfinnes även en utskrift av beslutet. Endast i det fall då beslutsmyndigheten är ur stånd att tillhandahålla sådan utskrift kräves det av klaganden att han ingiver beslutet. Sådan händelse som nu sagts kan inträffa i det numera sällsynta fall att beslutet tecknats å ingiven handling, vilken återställts till ingivaren, och varken diarieanteckningar eller andra noteringar möjliggöra ett återgivande av beslutet. Det åligger därvid myndigheten att, om klaganden ej självant bifogat beslutet, bereda honom tillfälle att inom viss tid inkomma därmed; se RÅ 1917 ref. 42. Efterkommes icke föreläggandet och är beslutet inte tillgängligt, avvisas besvären; se t. ex. RÅ 1937 S 175, 1940 S 170 och 1941 K 5.

Enligt KCirk den 1 april 1790 till samtliga kollegier, landshövdingar och konsistorier skall den som vill klaga hos Kungl. Maj:t åläggas att vid sina besvär foga behörigen styrkt bevis om vid vilken tid han fått del av det utslag varöver han klagat. Vidare märkes att kommunalbesvär hos länsstyrelse skola vara åtföljda av bevis om dagen för tillkännagivandet av justeringen av det överklagade beslutet; se t. ex. 76 § KL. Bestämmelser om bifogande av delgivningsbevis återfinnas även på sina håll i andra förvaltningsrättsliga författningar; se t. ex. 86 § fjärde stycket UppbF. Inkomma besvär till regeringsrätten utan att delgivningsbevis finnes bifogat, anser regeringsrätten sig dock ej böra ex officio föranstalta om införskaffande av sådant bevis. Nämnade praxis inleddes redan år 1910 genom RÅ 1910 F 22, där särskild omröstning rörande spörsmålet verkställdes. En ledamot anförde därvid: Enär klaganden icke, på sätt i 61 § bevillningsförrordningen den 13 september 1907 föreskriver, företett bevis om dagen, då klaganden av kammarrättens överklagade utslag undfått del, anser jag, på grund av nämnda lagrum, bevis om delgivningen böra från vederbö-

rande myndighet infordras till utrönande därav, huruvida klaganden i föreskriven ordning förvarat sin rätt till fullföljande av talan i målet. Övriga ledamöter funno emellertid sådan åtgärd icke erforderlig och målet upptogs därför till saklig prövning utan avseende å att utredning saknades om när det överklagade beslutet delgivits klaganden och huruvida han iakttagit föreskriven besvärstid. I besvärsmål, vilka avgöras hos Kungl. Maj:t i statsrådet, upprätthålles ej heller kravet på att delgivningsbevis skall vara fogat vid besvärslagan.

Särskilda villkor kunna någon gång vara stadgade för anförande av besvär. Sålunda föreskrives t. ex. i 8 § PatentF, att vid besvär i patentärende skall fogas en besväravgift, vid äventyr, om den icke erlagts före besvärstidens utgång, att besvären icke upptagas till prövning. Vidare anges i 4 § KF den 10 januari 1759 angående fatalier i politi- och ekonomimål, att den som vill besvara sig bör ställa borgen för kostnad och skada.

De sakkunniga

Det framstår för de sakkunniga såsom naturligt att, då regler om besvärslaga och vad därtill hör skola utformas, RB:s regler om vade- och besvärslagor tagas till utgångspunkt. Det bör dock redan från början framhållas, att besvärslagan i det administrativa besvärsförfarandet har en funktion, som icke helt överensstämmer med vadeinlagas i muntlig rättegång. En vadeinлага betecknar endast ett första steg som kåranden har att taga; han förutsättes nämligen sedermera skola utföra sin talan vid en muntlig huvudförhandling. Även klaganden i ett skriftligt — judiciellt eller administrativt — besvärssärende kan få tillfälle att senare genom ytterligare inlagor och/eller vid ett sammanträde utveckla sin talan, men det normala — det som lagstiftningen närmast bör taga sikte på — blir naturligen att talan utföres i ett sammanhang genom besvärslagan.

Inledningsvis bör även framhållas, att det icke kan komma i fråga att med samma stränghet som i rättegång hävda krav på inlagors form och innehåll. Om besvärsinstitutet, såsom önskvärt är, skall kunna tjäna som medel för envar att utan sakkunnigt bistånd komma till sin rätt, kunna endast mycket elementära krav upprätthållas. De sakkunniga återkomma här till vid behandlingen av reglerna i 16 kap. 1 § om besvärstalan avvisande (s. 593).

De sakkunniga ha förutsatt, att besvärstalan alltid skall föras skriftligen. Detta kommer i föreslagen lagtext till uttryck däri, att besvär skola anföras genom att klaganden inkommer med en »inлага». Beträffande besvärslagas ingivande hänvisas till de allmänna bestämmelserna om inlagas ingivande i 4 kap. 2 §.

I 4 kap. 1 § ha föreskrifter föreslagits om inlagas innehåll. Där föreslås att inлага skall vara ställd till myndigheten och angiva dens namn och postadress, från vilken inlagen härrör, samt, om ombud anlitas, jämväl

dennes namn och postadress. Skall parts inlaga delgivnas med annan, har parten att däri uppgiva dennes postadress och övriga omständigheter, som kunna vara av betydelse för delgivningen. Sådan inlaga, varigenom talan väckes, d. v. s. bl. a. besvärslinlaga, skall vara egenhändigt undertecknad av parten eller hans ombud. I förevarande sammanhang bör övervägas vad en besvärslinlaga därutöver bör innehålla.

En besvärslinlaga bör naturligen, även om den skall ingivas till beslutsmyndigheten, ställas till besvärsmyndigheten. Förhållandet kan utläsas redan av bestämmelserna i 4 kap. 1 §. För tydlighets skull bör dock särskilt angivas, att besvärslinlaga skall ställas till besvärsmyndigheten.

Av grundläggande betydelse är, att det av besvärslinlagan kan utläsas vilket beslut besvären avse. Fråga är då om det från denna synpunkt är tillfyllest att klaganden i besvärslinlagan uppgiver beslutet eller om han därutöver även bör ingiva beslutet i huvudskrift eller avskrift. Härvid märkes att det genom föreskriften i 11 kap. 7 § lagförslaget att beslutsmyndighet skall tillse att handling finnes att tillgå, som återgiver fattat beslut, skapats garantier för att beslutet finnes dokumenterat hos beslutsmyndigheten. Stadgandet får betydelse ej minst i sådana fall då beslutet tecknas å handling, som återlämnas till ingivaren. Vidare bör uppmärksammas, att besvärslinlaga enligt 1 § förevarande kapitel skall ingivas till beslutsmyndigheten, som utan större svårighet bör kunna identifiera det överklagade beslutet. Med hänsyn till nämnda omständigheter bör av en klagande icke krävas mera än att han uppgiver, mot vilket beslut besvären riktas. Det ter sig som ett naturligt tjänsteåliggande för beslutsmyndigheten att ombesörja en utskrift av det överklagade beslutet och foga den till besvärssakten. De sakkunniga föreslå sålunda, att det icke ålägges klagande annat än att i besvärslinlagan uppgiva det beslut, mot vilket talan föres. De sakkunniga utgå från att någon avvikande bestämmelse av innehåll, att avskrift av det överklagade beslutet skall fogas vid besvären icke kommer att erfordras ens för kommunalbesvärssärendenas del, ehuru besvärslinlagan i dessa fall skall ingivas till besvärsmyndigheten utom vad gäller talan mot landstingsbeslut.

Då det gäller att i besvärslinlagan identifiera det överklagade beslutet bör givetvis i första hand beslutsmyndigheten och beslutets dag angivas. I korthet synes vidare böra nämnas vad beslutet angår, t. ex. »beslut angående tillstånd till yrkesmässig automobiltrafik» eller »beslut rörande taxering till kommunal inkomstskatt år 1959 i Södertälje». Ofta kan det även vara lämpligt att uppgiva ärendets eller beslutets diarienummer.

Av största vikt är att klarhet vinnes om vad klaganden yrkar. Icke minst för utredningen i besvärssärendet är det av betydelse att viss precision av yrkandena redan från början erhålles. Härförutan kan utredningen ej koncentreras till bestämda punkter och sådana partier, som klaganden egentligen icke avser att få prövade, kunna ej lämnas åsido. De sakkunniga föreslå därför, att klaganden i besvärslinlagan skall uppgiva i vilken del beslutet

överklagas och den ändring däri, som han yrkar. Den omständigheten att en klagande icke i en besvärslinlaga till fullo fullföljt sin hos beslutsmyndigheten förda talan kan självfallet icke anses innefatta ett bindande avstående från talan i övriga delar. Hinder möter därför icke att talan utvidgas före besvärstidens utgång.

De sakkunniga ha icke förbisett den fara som, i synnerhet vid en så kort besvärstid som tre veckor, ligger däri, att en klagande — på grund av att saken är svårbemästrad, rättsläget är oklart eller allmän rådvillhet behärskar honom — finner sig icke inom besvärstiden kunna på ett rationellt sätt precisera sitt yrkande. Han kan då drivas att »för säkerhets skull» framställa ett så vidsträckt yrkande som möjligt, ehuru han eljest, om han haft mera tid till eftertanke, måhända skulle nöjt sig med en mindre omfattande talan. Denna olägenhet, som nära sammanhänger med förvaltningsärendenas natur och de former, under vilka förvaltningen arbetar, torde emellertid icke kunna förebyggas lagstiftningsvägen utan att risker skapas för rättsförluster.

Såsom redan framgått av vad i det föregående (s. 541) anförts om besvärstalans omfattning bör i det administrativa besvärsförfarandet hinder i regel icke resas mot att klaganden efter besvärstidens utgång anför nya grunder för sin talan. För kommunalbesvärärendenas del äro dock bestämmelserna i kommunallagarna att beakta, vilka icke anses tillåta att nya omständigheter anföras efter besvärstidens utgång. För en rationell handläggning av besvärärendena är det dock uppenbarligen av stor betydelse, att icke blott yrkandena utan även de omständigheter, å vilka de grundas, från början stå klara. Det bör därför åligga en klagande att i besvärslinlagen uppgiva grunderna för sin talan. Att en sådan skyldighet stadgas, utgör icke ovillkorligt hinder för komplettering av en besvärstalan i efterhand. Reservationsbesvär kunna stundom te sig försvarliga och böra ej helt förhindras. Med hänsyn till angelägenheten av att besvärsförfarandet icke göres mera komplicerat än som är erforderligt, bör särskilt utsägas, att klaganden ej behöver ånyo uppgiva sådana grunder, som framgå av vad han tidigare andragit i saken. Dessa är besvärsmyndigheten ändock skyldig att beakta, i den mån de framgå av tillgängliga handlingar.

Bevisningen i rättegång sker i regel vid huvudförhandling och kåranden skall därför i sin vadeinlaga endast uppgiva, vilka bevis han vill åberopa, och angiva, vad han vill att domstolen skall i utredningssyfte åtgöra; endast om han åberopar ett tidigare ej företett skriftligt bevis, skall detta fogas vid inlagen. I det administrativa besvärsförfarandet åter koncentreras icke bevisningen till en muntlig huvudförhandling utan äger rum under en ofta etappvis bedriven skriftlig utredning, där besvärslinlagans ingivande utgör den etapp, under vilken klaganden om möjligt bör anförä allt som från hans sida finnes att andraga. Klaganden bör alltså icke kunna nöja sig med att lämna uppgift om det utredningsmaterial, över vilket han förfogar, utan bör, i den mån tiden förslår och materialet är tillgängligt för honom, redan i

inlagan framlägga detsamma och utveckla sin talan. Det kan emellertid inträffa, att klaganden icke själv förfogar över det material, som han vill åberopa. Han bör då i inlagan angiva, huruvida han önskar, att myndigheten skall föranstalta om att detta material tillföres utredningen i ärendet, t. ex. att ett skriftligt bevis infordras från motpart eller annan, att en sakkunnig höres eller syn hålles. Önskar klaganden, att sammanträde för muntlig handläggning skall hållas i besvärärendet, bör han givetvis giva även detta till känna i besvärinlagan. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att klaganden i besvärinlagan i erforderlig omfattning skall utveckla sin talan samt, där han önskar, att myndigheten skall föranstalta om viss utredning eller sammanträde för muntlig handläggning, angiva detta, så ock vid inlagan foga de tidigare ej förebragta bevis, vilka han vill åberopa och som äro för honom tillgängliga.

Frågan om hur myndigheten skall förfara, då en besvärinlaga är behäftad med brister, regleras i följande paragraf.

I redogörelsen för gällande rätt har framhållits, att det i KCirk den 1 april 1790 uppställda kravet på att delgivningsbevis skall fogas vid besvärinlaga vid besvär hos Kungl. Maj:t icke upprätthålles i praxis. Enligt föreslagna bestämmelser om delgivning kommer bevis om när ett beslut delgivits klagoberättigad att finnas tillgängligt hos beslutsmyndigheten. Det bör då utgöra ett åliggande för denna att insända beviset tillika med övriga till akten hörande handlingar till besvärmyndigheten, då besvär anförts. De sakkunniga föreslå med hänsyn härtill att KCirk den 1 april 1790 upphäves (se s. 704). Det synes även lämpligt att formellt upphäva vad i 4 § ovan omförmälda 1759 års förordning stadgas om ställande av borgen för kostnad och skada.

Av rättssäkerhetsskäl är angeläget att besvärsförfarandet är billigt så att ingen av ekonomiska skäl nödgas avstå från en klagan, för vilken finnes fog. Fullföljdsavgifter böra därför i princip ej stadgas. Endast i undantagsfall torde dylika avgifter kunna försvaras (jfr nedan s. 678).

7 §.

Gällande rätt

I RB har handläggningen av vade- och besvärsmålen fördelats mellan underrätt och hovrätt på så sätt att underrätten efter mottagandet av vade- respektive besvärinlagan enligt 50: 3, 51: 3 respektive 52: 2 RB skall pröva huruvida talan är fullföljd på föreskrivet sätt och inom rätt tid. Finnes så icke vara fallet, skall underrätten avvisa talan. Avvisas ej talan, skall underrätten enligt 50: 5, 51: 5 respektive 52: 4 RB till hovrätten insända inlagan med därvid fogade handlingar samt akten i målet. Den fortsatta handläggningen ankommer därefter på hovrätten. Handläggningen av revisionsansökan och besvär hos högsta domstolen fördelas enligt 55: 3 och 5 RB på motsvarande sätt mellan hovrätt och högsta domstolen.

I 50:7 och 51:7 RB stadgas att, om vadeinlaga icke uppfyller de beträffande densamma givna föreskrifterna eller eljest är ofullständig, hovrätten skall förelägga vadekäranden att avhjälpa bristen. Motsvarande bestämmelser ha för besvärslagas del givits i 52:6 och 56:7 RB och för revisionsinlagas del i 55:7 RB.

Såsom ovan skildrats förekomma på åtskilliga områden föreskrifter av innebörd att besvärslaga avseende talan mot förvaltningsmyndighets beslut skall ingivas hos myndigheten, som har att med eget yttrande vidarebefordra densamma jämte akten i ärendet till besvärsmyndigheten. Någon befogenhet för beslutsmyndigheten att avvisa för sent anhängiggjord talan inbegripes emellertid vanligen icke i sådana fall. I 217 § UL stadgas dock beträffande överklagande av överexekutors beslut hos hovrätt att, om besvärstalan finnes ej vara fullföljd på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, den skall avvisas av överexekutor.

Vid behandlingen av 10 kap. 1 § har skildrats hurusom även i administrativ praxis den grundsatsen upprätthålles, att den som ingivit en ofullständig framställning eller besvärslaga skall föreläggas att bota bristen och att en talan icke må avvisas på grund av formell brist i inlagan, med mindre parten först meddelats ett föreläggande att bota bristen men ej låtit sig avhöra.

De sakkunniga

I 1 § förevarande kapitel har såsom huvudregel för förvaltningsförfarandet föreslagits, att besvärslaga skall ingivas till beslutsmyndigheten. Syftet är att härigenom åstadkomma en rationell arbetsfördelning mellan beslutsmyndigheten och besvärsmyndigheten med avseende å besvärärendes handläggning. I 15 kap. 2—6 §§ föreslås till fullföljande av angivna syfte regler om viss förberedande handläggning hos beslutsmyndigheten av besvärärende. Redan i förevarande kapitel böra emellertid sådana uppgifter, som lämpligen kunna anförtros beslutsmyndigheten i anslutning till besvärstalans väckande, regleras.

De sakkunniga ha övervägt, om det bör uppdragas åt beslutsmyndigheten att — på samma sätt som allmän domstol, vars avgörande överklagats — pröva, huruvida talan fullföljts på föreskrivet sätt och inom föreskriven tid, och, då så finnes icke vara fallet, avvisa besvärstalan. En sådan ordning låter väl tänka sig i de fall, där beslutsmyndigheten är en domstol, men i regel knappast då fråga är om administrativ myndighet. Det skulle te sig stötande om besvär, som någon riktat till en överordnad myndighet, skulle avvisas av den underordnade myndigheten utan att de kommit under besvärsmyndighetens ögon. Än mer uppseendeväckande skulle säkerligen en klagande finna det, om besvär, som han anfört hos en förvaltningsdomstol, aldrig nådde fram till denna utan stoppades av beslutsmyndigheten på for-

mell grund. Generellt sett synes därför ej lämpligt anförtro beslutsmyndighet sådan uppgift. Ett ytterligare skäl, som talar mot lösningen, är att besvärsmyndigheten tillika kan vara tillsynsmyndighet och i den egenskapen bör få del av även för sent anhängiggjorda besvär för att kunna överväga ex officioåtgärd. Besvärssakkunniga ha alltså funnit, att den för de allmänna domstolarna gällande ordningen på denna punkt icke lämpligen bör efterliknas när det gäller att bestämma beslutsmyndighetens uppgifter med avseende å besvärssärendes handläggning.

Till de inledande rutinåtgärder, som vidtagas i anslutning till en besvärstals väckande, hör även att besvärsinlagan granskas ur formell synpunkt. Enligt RB ankommer denna granskning icke å den domstol, vars avgörande överklagats, utan å klagoinstanzen. Att så är fallet framstår som naturligt med hänsyn till att förstnämnda domstol icke skall avgiva något yttrande över klagan utan blott, sedan det fastställts att talan förts på föreskrivet sätt och inom föreskriven tid, vidarebefordra inlagan samt akten i målet. I förvaltningsförfarandet bör det däremot regelmässigt ankomma å beslutsmyndigheten att på sätt utvecklas nedan bifoga ett eget yttrande över besvären, då besvärsinlagan vidaresändes till besvärsmyndigheten. De sakkunniga föreslå i 15 kap. 6 § lagfästade av en sådan ordning. Den lösningen ligger då nära till hands att det anförtros åt beslutsmyndigheten att granska besvärsinlagan ur formell synpunkt och meddela det föreläggande om brists botande, som kan finnas erforderligt. Vid övervägande av antydda lösning märkes, att en förutsättning för att en saklig behandling av besvären skall kunna äga rum är att besvärsinlagan är av tillfredsställande beskaffenhet. Det är angeläget, att klarhet vinnes om vad klaganden åsyftar, innan yttranden inhämtas över besvären eller andra utredningsåtgärder vidtagas. Det är även av vikt att få utrönt i vad mån de formella förutsättningarna i övrigt för talans prövning äro uppfyllda. Nämnda olika omständigheter bestämma utredningens omfattning och inriktning och ett föreläggande avseende en besvärsinlagas fullständigande kan därför lämpligen icke anstå till ett senare skede av handläggningen. Det bör därför anses åligga beslutsmyndigheten att meddela en klagande, som inkommit med en bristfällig besvärsinlaga, erforderligt föreläggande att bota bristerna.

Bland förekommande brister i besvärsinlaga märkes, att inlagan icke är undertecknad eller undertecknad med maskinskrift. Efterkommer klaganden icke föreläggande att avhjälpa sådan brist, kunna besvären icke upptagas till prövning och beslutsmyndigheten bör, om tiden för meddelat föreläggandes iakttagande utgått utan att klaganden låtit sig avhöra, översända besvärssakten till besvärsmyndigheten och upplysa om förhållandet.

Skriftlig fullmakt för ombud, som för klagandes talan, skall enligt 3 kap. 9 § förete allenast om myndigheten med hänsyn till ärendets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt finner detta böra ske. Det bör stå beslutsmyndigheten fritt att avgöra, huruvida föreläggande skall meddelas parten

att förete fullmakt. De sakkunniga hänvisa till vad de vid behandlingen av 3 kap. 9 § anfört rörande frågan i vilka fall fullmakt bör infordras.

Föreligga allvarliga brister i en besvärslagens innehåll, t. ex. i fråga om besvärssyrkandets innebörd, bör beslutsmyndigheten ävenledes förelägga klaganden att bota bristen. Har någon anfört reservationsbesvär utan att närmare ange sitt yrkande eller eljest ej tydligt angivit vad som åsyftas med besvaren, bör beslutsmyndigheten sålunda meddela föreläggande om besvärslagens fullständighet. Det torde emellertid ofta vara lämpligt att beslutsmyndigheten, innan formligt föreläggande meddelas, under hand tager kontakt med klaganden och genom muntlig eller skriftlig vägledning söker uppnå att förekommande brister botas.

Förestående överväganden ha uteslutande hänfört sig till den föreslagna normalordningen, enligt vilken besvärslaga skall ingivas till beslutsmyndigheten. Enligt 1 § förevarande kapitel skall emellertid vid klagan över kommunal myndighets beslut hos länsstyrelse besvärslagan ingivas till länsstyrelsen. I sådant fall bör det ankomma å länsstyrelsen att meddela sådana förelägganden om besvärslagas komplettering som ovan sagts. Motsvarande bör gälla i fråga om annan besvärsmyndighet, då i specialförfattning föreskrivits, att besvärslaga skall ingivas till besvärsmyndigheten.

Besvärssakkunniga föreslå, att det i 7 § stadgas att, om besvärslaga icke uppfyller i 4 kap. 1 § eller 6 § första stycket detta kapitel eller i särskild ordning givna föreskrifter, föreläggande skall meddelas klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen, varvid förutsättes, att föreläggandet meddelas av den myndighet, som har att mottaga och granska besvärslagan.

15 KAP.

Om besvärssärendes utredning

1 §.

Gällande rätt

I de redogörelser, som vid behandlingen av 8 kap. lämnats rörande utredningen i förvaltningsärenden, ha upplysningar medtagits även om bestämmelser avseende utredning i besvärssärenden. Det kan beträffande utredningen konstateras, att förfarandet i besvärssärende i princip icke skiljer sig från handläggningen i första instans. På sätt ovan antytts och närmare beskrives vid behandlingen av 2—6 §§ nedan tillkommer emellertid i allmänhet i besvärssärende det utredningsinslaget att beslutsmyndigheten lämnar besvärsmyndigheten visst biträde.

De sakkunniga

Såsom allmän målsättning vid utformning av handläggningsregler för förvaltningsförfarandet ha de sakkunniga såsom tidigare närmare utvecklats (s. 78) uppställt, att en sådan ordning skall eftersträvas som har de bästa förutsättningarna att åvägabringa ett materiellt riktigt resultat. För besvärsförfarandets del framstår det mot bakgrund av besvärsinstitutets uppgift att bereda rättsskydd åt den som förmenar, att ett beslut, som länder honom till förfång, är oriktigt, såsom särskilt angeläget att iakttaga denna målsättning. Härtill kommer att förutsättningarna för syftets tillgodoseende allmänt sett äro gynnsammare i besvärssärenden än i ärenden i första instans. Det är sålunda där regelmässigt mindre påkallat att tillmötesgå krav på avkall å rättssäkerhetsgarantier till förmån för en snabb, summarisk handläggning. I fråga om besvärssärenden finnes följaktligen genomsnittligt större utrymme för en grundlig och inträngande behandling av sak- och rättsfrågorna än beträffande ärenden i första instans. Det är angeläget att garantier skapas för att detta utrymme tillvaratas och för att handläggningsreglerna i övrigt få en sådan utformning att besvärsprövningen kan bereda ett så effektivt rättsskydd som möjligt.

Vid behandlingen av 8 kap. har övervägts hur en handläggning lämpligen bör vara ordnad för att erbjuda garantier för att resultatet blir materiellt riktigt. Det bör undersökas, om och i vad mån de lösningar, till vilka de sakkunniga därvid kommit, kunna utnyttjas även vid besvärsförfarandets

uppbyggnad. Vidare ha i 9 kap. regler föreslagits om särskilda utredningsmedel hos domstol. Bestämmelserna i 8 kap. komma därför i det följande att genomgå till utrönande av om och i vad mån de kunna tjäna som rättessnöre även för utredningen i besvärssärende. Därefter kommer att angivas huruvida reglerna i 9 kap. böra lända till efterrättelse även då domstol fungerar som besvärnsinstans.

De centrala handläggningsreglerna återfinnas i 8 kap. 1—5 §§. Där anges ändamålet med utredningen samt de grundläggande skyldigheter som böra åvila myndighet och part i utredningshänseende. Myndighetens ansvar för utredningens fullständighet och för kommunikation av utredningsmaterial med part är av största betydelse som garanti för materiellt riktiga resultat. Anledning finnes att betona detta ansvar starkare för besvärsförfarandets del än för förfarandet i första instans. Enligt t. ex. 8 kap. 5 § andra stycket må kommunikation av utredningsmaterial underlätas, då det av särskild anledning finnes obehövt eller med ärendets avgörande icke kan anstå. Stadgandet passar i och för sig även för besvärssärenden. Tillämpningen av detsamma måste emellertid anpassas efter det relativt sett större krav på grundlighet, som följer av ärendets egenskap av besvärssärende. Man har därför att räkna med en genomsnittligt sett restriktivare tillämpning av ett sådant stadgande i besvärssärenden än i ärenden i första instans. Att underlåta kommunikation på grund av att det brådskar med ärendets avgörande torde t. ex. endast i sällsynta undantagsfall böra ifrågakomma i besvärssärenden. På samma sätt låter det sig naturligen göra att anpassa tillämpningen av övriga stadganden om myndighets skyldigheter så att den starkare betoning av myndighetens ansvar som bör eftersträvas erhålles. Vad gäller parts skyldighet att medverka vid utredningen finnes ock anledning att genomsnittligt ställa större krav i besvärsförfarandet än i förfarandet i första instans. Tanken låter sig likaså med fördel förverkliga inom ramen för reglerna i 8 kap.

En granskning av stadgandena i 8 kap. 1—5 §§ ger alltså vid handen, att dessa äro så elastiskt utformade att tillbörligt beaktande vid deras tillämpning kan skänkas de särskilda krav, som enligt vad ovan sagts böra ställas å besvärsförfarandet. Det synes då föga rationellt att utarbeta specialregler för besvärsförfarandet i berörda delar. Stadgandena i 8 kap. 1—5 §§ böra — tillämpade på här antytt sätt — kunna fullgöra önskad funktion.

Då det gäller besvärsmyndighets utredningsbefogenheter knyter sig intresset i första hand till vad i 8 kap. 6—10 §§ föreslagits om myndighets befogenhet att meddela part föreläggande rörande dennes medverkan. Nämda stadganden synas väl ägnade att ligga till grund även för besvärsförfarandet. Det är emellertid att märka, att något tvångsmedel icke ställts till förfogande i första instans för att förmå part att ställa sig ett föreläggande till efterrättelse. På den punkten erfordras en utbyggnad för besvärsförfarandets del, till vilken de sakkunniga återkomma vid behandlingen av 10 § förevarande kapitel.

Några regler ha icke föreslagits i 8 kap. — men väl i 9 kap. — om befogenhet för myndighet att kräva medverkan vid ärendes utredning av annan enskild än part. De skäl som anförts härför (s. 293) synas bärande även för besvärssärendenas del. De sakkunniga föreslå därför icke några stadganden om skyldighet för tredje man att medverka vid utredningen av besvärssärende. Det bör dock framhållas att, om beslutsmyndighet på grund av stadgande i specialförfattning tillagts befogenhet att kräva medverkan av tredje man, denna befogenhet bör tillkomma även besvärsmyndigheten. De sakkunniga behandla detta och liknande spörsmål i 8 § förevarande kapitel.

Den processledande funktion, som kommer till uttryck i 8 kap. 11 §, bör åvila besvärsmyndighet enligt samma grunder som gälla för myndighet i första instans. Såsom redan framhållits torde den omständigheten att fråga är om ett besvärssärende mången gång tala för aktiv och fast processledning.

Om myndighets rätt att påkalla medverkan av andra myndigheter och sakkunniga stadgas i 8 kap. 12 och 13 §§. Några befogenheter utöver dem som där angivits torde i regel icke erfordras i berörda avseenden för besvärsmyndighets del. Föreskrifter behövas dock om besvärsmyndighets rätt att taga beslutsmyndigheten i anspråk vid utredningen i besvärssärende. Sådana föreskrifter föreslås i 2—6 §§ förevarande kapitel.

Vad i 8 kap. 14—22 §§ föreslagits om muntlig handläggning och syn är av så allmän beskaffenhet att det utan vidare kan tillämpas även i besvärsförfarandet. Någon komplettering torde i allmänhet ej behövas, utan bestämmelserna torde i tillräcklig mån angiva riktlinjer även för muntlig handläggning och syn i besvärssärende. Föreläggande jämligt 8 kap. 15 eller 22 § för part att inställa sig till sammanträde för muntlig handläggning eller syn hos besvärsmyndighet bör dock kunna förenas med vite. Bestämelse härom föreslås i 10 § förevarande kapitel.

Det allmänna stadgandet i 8 kap. 23 § om uppteckning av muntligt material bör naturligen gälla även i besvärssärende.

Beträffande besvärssärenden, som skola avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet, bör vad i 8 kap. 1—23 §§ föreskrivits om myndigheten äga avseende å vederbörande statsdepartement som bereder målet. Även 8 kap. 24 §, som innehåller föreskrift med sådan innebörd, bör därför lända till efterrättelse i besvärssärende.

Den verkställda genomgången har givit vid handen, att stadgandena om utredning i 8 kap. med beaktande av de särskilda krav, som ärendets egenkap av besvärssärende föranleder, i princip böra lända till efterrättelse även såsom för utredningen i besvärssärende grundläggande bestämmelser.

I 9 kap. föreslås regler om särskilda utredningsmedel hos domstol vid handläggning av ärende i första instans. De ha emellertid såsom framhållits i motiven till dem (s. 90) utformats under hänsynstagande även till förfarandet hos domstol i besvärssärende. Särskilda överbäganden erfordras därför ej med avseende å dessa reglers tillämpning i besvärssärenden.

I enlighet med vad ovan sagts böra alltså i fråga om utredningen i besvärssärende bestämmelserna i 8 kap. och, om besvärsmyndigheten är domstol, därjämte stadgandena i 9 kap. i princip lända till efterrättelse. Härutöver erfordras regler om beslutsmyndighetens medverkan och om besvärsmyndighets rätt att meddela vitesföreläggande. Vissa samordningsfrågor, vilka uppkomma på grund av specialregleringar av myndighets utredningsbefogenheter, måste emellertid även lösas. Såväl utvidgningar som inskränkningar i de utredningsbefogenheter, som vid tillämpning av stadgandena i 8 och 9 kap. eljest skulle tillkomma myndigheten, kunna förledas av bestämmelser i specialförfattningar.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslås i 1 § stadgat, att i fråga om utredningen i besvärssärende skola med de tillägg och inskränkningar, som nedan i kapitlet angivas, gälla bestämmelserna i 8 kap. och därjämte, om besvärsmyndigheten är domstol, vad som stadgas i 9 kap. Härtill bör fogas, att vid tillämpningen skall iakttagas, att vad i 8 kap. föreskrives om myndigheten skall avse besvärsmyndigheten.

2—6 §§.

Gällande rätt

På de områden inom förvaltningsförfarandet, där den ordningen gäller, att besvärslagan skall ingivas till besvärsmyndigheten, ingår normalt såsom ett första led i utredningen av besvärssärendet att besvärsmyndigheten inhämtar yttrande från beslutsmyndigheten. Några allmänna föreskrifter härom finnas icke men däremot en obruten tradition ända sedan 1600-talet, då besvär formellt riktade sig mot den som meddelat beslutet och det var naturligt att denne fick tillfälle att förklara sig, innan ställning togs till klagomålen (se ovan s. 65).

Numera ålägger besvärsmyndigheten samtidigt som den inforrar yttrande från beslutsmyndigheten ej sällan denna att före yttrandets avgivande även i större eller mindre omfattning höra andra. Regelmässigt förutsattes — och är ibland uttryckligen utsagt — att yttrandet skall hänföra sig icke allenast till besvären utan även till det ytterligare material som införskaffats. Besvärsmyndigheten angiver stundom från vilka håll — sakägare och myndigheter — som yttranden och förklaringar skola inhämtas. Ibland lämnas ock anvisningar om i vilka hänseenden vederbörande skola yttra sig. I KCirk den 5 juni 1931, nr 213, till statens förvaltande myndigheter angående remissers verkställande och besvarande föreskrives, att i remissbeslut uttryckligen bör angivas »vem eller vilka skola höras». Det är emellertid alltså ganska vanligt, att besvärsmyndigheten exempelvis genom föreskrift om »vederbörandes hörande» överlåter åt beslutsmyndigheten att själv avgöra vilka som lämpligen böra höras.

Äro besvär uppenbart orgrundade eller föreligga formella hinder mot be-

svärens upptagande till prövning, torde besvärsmyndighet det oaktat i viss utsträckning infordra yttrande från beslutsmyndigheten. Remiss till beslutsmyndigheten uteslutes på vissa områden, t. ex. sådana där särskild partsrepresentation för det allmänna finnes. Sålunda höras ej prövningsnämnden och kammarrätten över taxeringsbesvär. Ej heller höres t. ex. överexekutor, då besvär anförts hos hovrätt över överexekutors beslut.

Det åligger regelmässigt beslutsmyndigheten att, då den återsänder besvärshandlingarna till besvärsmyndigheten, även insända sin akt i ärendet.

I förvaltningsförfaranden, där besvärslagan skall ingivas till beslutsmyndigheten, har såsom förut framhållits vanligen den arbetsfördelningen genomförts mellan beslutsmyndigheten och besvärsmyndigheten att beslutsmyndigheten verkställer viss förberedande utredning och därefter med eget utlåtande insänder handlingarna i besvärsårendet till besvärsmyndigheten, som har att därmed vidare förfara. Följande exempel å det anförda må lämnas. I 68 § 1 mom. fjärde stycket FBF föreskrives att, sedan besvär inkommit till länsstyrelse över beslut av denna i folkbokföringsärende, länsstyrelsen har att däröver infordra vederbörandes förklaring ävensom, om besvären avse jämväl annan länsstyrelses beslut, dennas utlåtande; därefter skall länsstyrelsen skyndsamt till kammarrätten insända samtliga till målet hörande handlingar jämte eget yttrande. I 86 § UppbF stadgas att, sedan besvär över länsstyrelses beslut i uppbördsärende inkommit till länsstyrelsen, länsstyrelsen har att infordra förklaringar och, där förklaringarna därtill föranleda, påminnelser från vederbörande samt därefter skyndsamt överlämna handlingarna till kammarrätten med det yttrande, vartill omständigheterna giva anledning. I 61 § andra stycket NvL föreskrives att, då besvär anförts över länsstyrelses beslut, länsstyrelsen skyndsamt skall infordra förklaring över besvären, om anledning därtill ej uppenbarligen saknas, samt efter att hava införskaffat den ytterligare utredning, som kan vara erforderlig, till socialdepartementet insända samtliga målet rörande handlingar tillika med eget utlåtande. I 97 § TaxF återfinnes en bestämmelse om besvär över prövningsnämnds beslut av innehåll att genom prövningsnämndens kansli skall infordras förklaring eller yttrande över besvären till kammarrätten. Av inkomna förklaringar och yttranden skola avskrifter översändas till klaganden. Där så finnes erforderligt, skall tillfälle beredas till ytterligare skriftväxling. Besvärsakten skall sedan översändas till kammarrätten. Såsom ytterligare exempel kan slutligen nämnas 42 § KonsbeskF, varest stadgas att, då besvär inkommer över beskattningsmyndighets beslut, beskattningsmyndigheten skall, där det ej är uppenbart att talan skall avvisas, ofördröjligen delgiva klagandens motpart besvärslagan med därvid fogade handlingar. Motparten skall därvid föreläggas att till beskattningsmyndigheten inkomma med skriftlig förklaring, ställd till kammarrätten. Enligt 43 § samma författning åligger det vidare beskattningsmyndigheten att, där det icke finnes obehövt, i skrift-

ligt utlåtande till kammarrätten yttra sig om vad klagande och förklarande andragit ävensom, i den mån det icke skett i överklagade beslutet, angiva de skäl på vilka detta grundats. Till kammarrätten insändas jämte utlåtandet alla i besvärsmålet inkomna och upprättade handlingar ävensom det överklagade beslutet och den därtill hörande akten. Utlåtandet skall genom beskattningsmyndighetens försorg i avskrift tillställas klagande och förklarande. Klaganden skall tillika i avskrift erhålla inkommen förklaring.

De sakkunniga

I 14 kap. 1 § har såsom huvudregel för det administrativa besvärsförfarandet föreslagits, att besvärslaga skall ingivas till beslutsmyndigheten. Vidare ha besvärssakkunniga i motiven till 14 kap. 7 § uttalat att det, då besvärslaga skall ingivas till beslutsmyndigheten, bör ankomma å denna att i mån av behov förelägga klagande, som inkommit med en ofullständig besvärslaga, att fullständiga densamma.

Utvecklingen i lagstiftningspraxis på förvaltningsförfarandets område har gått i riktning mot ett utbyggande av beslutsmyndighetens befattning med besvärssärendena. En fortsatt utbyggnad av beslutsmyndighetens uppgifter framstår som naturlig och ändamålsenlig. Det bör dock framhållas, att en ordning, som lägger utredningsuppgifter i besvärssärenden å beslutsmyndigheten, icke går helt fri från invändningar. Man kan tänka sig lägen, där beslutsmyndigheten i viss mån känner sig bunden av sitt tidigare ståndpunktstagande i ärendet och svårligen kan bedöma saken helt förutsättningslöst. Beslutsmyndigheten kan då antagas vara benägen att ägna större uppmärksamhet åt sådana förhållanden, vilka tala för riktigheten av det överklagade beslutet, än åt omständigheter, vilka tyda på att klaganden har fog för sin talan. Nämda olika förhållanden äro emellertid icke av den beskaffenhet att de böra föranleda att tanken på att beslutsmyndigheten tages i anspråk för förberedande handläggning i besvärssärende övergives. Däremot böra de beaktas i så måtto att beslutsmyndighetens befattning med besvärssärenden i nu förevarande avseenden begränsas till uppgifter av huvudsakligen rutinmässig natur. Tillika förtjänar understrykas, att det samlade ansvaret för ett besvärssärendes utredning måste åvila besvärsmyndigheten.

Till de uppgifter, som lämpligen kunna anförtros beslutsmyndigheten, höra uppgifterna att inhämta förklaring från klagandes motpart och delgiva utredningsmaterial, som inkommer till myndigheten, med parterna. På vissa områden torde det kunna komma i fråga att lägga ytterligare uppgifter å beslutsmyndigheten, t. ex. att ålägga denna att införskaffa yttranden från andra myndigheter eller att komplettera utredningen med visst annat material. I förevarande allmänna lagstiftning torde beslutsmyndighetens befattning i dylika avseenden med besvärssärende dock böra begränsas på förut angivet sätt.

Även annan medverkan från beslutsmyndighetens sida i fråga om besvärssärendes handläggning framstår emellertid som naturlig. Det bör sålunda självfallet vara en beslutsmyndighetens uppgift att till besvärsmyndigheten översända sin akt i det ärende, till vilket det överklagade beslutet hänför sig, och det bevis om beslutets delgivning som myndigheten kan inneha. Erfarenhetsmässigt är det vidare vanligen till stor fördel i utredningshänseende, om beslutsmyndigheten avger yttrande över besvären. Härigenom utnyttjas icke blott den kännedom myndigheten har om saken från sin handläggning av densamma utan även den särskilda sakkunskap, som myndigheten må kunna besitta, och den lokal- och personkännedom, som ofta finnes representerad hos myndigheten. Av särskilt värde är därjämte att beslutsmyndigheten i yttrande över besvären får tillfälle att mera utförligt angiva grunderna för det överklagade beslutet och i övrigt utveckla sin syn på föreliggande sak- och rättsfrågor. Behovet av yttrande från beslutsmyndigheten torde dock vara mindre framträdande då särskild representant för det allmänna uppträder som motpart eller eljest motpart finnes, genom vilken andra sidor av saken än dem, vid vilka klaganden företrädesvis har anledning att uppehålla sig, kunna bli belysta. Är beslutsmyndigheten domstol lär det i allmänhet ej lämpligen böra åligga denna att avgiva yttrande över besvär, som anförts över dess utslag eller beslut. Besvärssakkunniga ha emellertid utgått från att en ordning, enligt vilken beslutsmyndigheten skall avgiva yttrande i besvärssärendet, är den för de flesta områden mest ändamålsenliga. De sakkunniga föreslå därför, att den lagfästes. Erforderliga avvikelser få stadgas i specialförfattningarna.

Den författningsreglering som erfordras för förverkligande av nu beskriven ordning upptages i 3—6 §§. De sakkunniga föreslå, att det i 2 § som inledning sammanfattande stadgas, att beslutsmyndigheten har att biträda vid utredningen av besvärssärende genom förberedande handläggning enligt vad i 3—6 §§ sägs.

Det förutsättes, att vad i 2—6 §§ förevarande kapitel föreskrives om förberedande handläggning av besvärssärende skall tillämpas icke blott i sådana ärenden, där besvärsinlagan ingives hos beslutsmyndigheten, utan även i de fall, då ingivande hos besvärsmyndigheten föreskrivits, vare sig föreskriften i fråga återfinnes i förevarande lag — såsom är fallet beträffande talan mot kommunal myndighets beslut hos länsstyrelse — eller i specialförfattning. Avsikten är sålunda att i dessa fall, sedan besvärsinlagan författningsenligt inkommit till besvärsmyndigheten, denna för att möjliggöra tillämpning av reglerna i 2—6 §§ om besvärssärendes förberedande handläggning skall översända inlagan till beslutsmyndigheten för sådan handläggning, givetvis dock först sedan det klarlagts, att sakprövning i ärendet skall äga rum. På särskilda områden erforderliga avvikelser från skildrade handläggningsordning få stadgas i vederbörliga specialförfattningar.

I princip böra endast sådana besvär bliva föremål för utredningsåtgärder

som skola prövas i sak. Eftersom det icke kan komma i fråga att beslutsmyndigheten i varje ärende, där tvekan råder om sakprövning skall ske, skall inhämta besked från besvärsmyndigheten huruvida denna vill sakpröva besvären eller ej, är det emellertid icke möjligt att i full utsträckning iakttaga denna princip. Man får nöja sig med att frågan om avvísande endast preliminärt prövas, innan förberedande utredningsåtgärder vidtagas av beslutsmyndigheten. Det torde innebära endast en ringa olägenhet att i följd härav stundom viss utredning kommer att äga rum i ärende, där besvärsmyndigheten senare beslutar om avvísande. Finner beslutsmyndigheten uppenbart, att besvärstalan bör avvisas, bör den emellertid utan att verkställa några vidare utredningsåtgärder översända besvären till besvärsmyndigheten jämte utlåtande av innebörd att besvären böra avvisas. Om besvärsmyndigheten då mot förmodan kommer till ett motsatt resultat eller i varje fall ej är beredd att på föreliggande material besluta om avvísande, bör utredning verkställas. Det vore i detta läge tänkbart att låta besvärsmyndigheten ombesörja de förberedande utredningsåtgärder, som eljest böra ankomma på beslutsmyndigheten. För enkelhetens skull och av systematiska skäl torde emellertid även i detta fall huvudregeln böra följas och handlingarna följaktligen återställas till beslutsmyndigheten, som har att därmed förfara i vanlig ordning.

Ett yrkande om inhibition eller att ett beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär fordrar enligt sakens natur särskilt snabb handläggning. Avgörandet av yrkandet kan icke lämpligen anstå till dess beslutsmyndighetens förberedande handläggning avslutats. Framställs i en besvärsinlaga sådant yrkande, bör detta därför göras till föremål för särskild behandling samtidigt som den förberedande handläggningen av själva besvärssärendet påbörjas. Vad som erfordras är att beslutsmyndigheten omgående underställer besvärsmyndigheten yrkandet. Beslutsmyndigheten torde därvid även böra yttra sig över yrkandet i fråga och angiva om den till- eller avstyrker bifall till detsamma. Besvärssakkunniga föreslå att det i 3 § föreskrives att, om klaganden yrkar, att det överklagade beslutet skall lända till efterrättelse oberoende av laga kraft eller att det icke skall äga tillämpning, beslutsmyndigheten med angivande av sin mening ofördröjligen skall underställa yrkandet besvärsmyndighetens prövning. Rörande frågans vidare handläggning hos besvärsmyndigheten föreslås ett stadgande i 17 kap. 4 §.

Till de rutinmässiga förberedande utredningsåtgärder, som böra kunna anförtros beslutsmyndigheten, hör som nämnts naturligen även kommunikation av besvärsinlagan med motpart, då sådan finnes. Att sådan kommunikation äger rum, innan beslutsmyndigheten avger sitt utlåtande till besvärsmyndigheten, innebär en betydande fördel, i det att utlåtandet

därigenom kommer att behandla även det nya material, som kan framkomma genom en motpart.

Sakägare förekomma ej sällan, vilka icke uppträtt såsom motparter till klaganden vid ärendets handläggning hos beslutsmyndigheten. I den mån av handlingarna framgår, att sakägare finnes, som har intressen, vilka stå i utpräglat motsatsförhållande till klagandens intressen, bör kommunikation ske även med denne sakägare. Det bör ankomma å beslutsmyndigheten att genomgå handlingarna till utrönande av om några presumtiva motparter förekomma. Som ett allmänt omdöme kan uttalas, att det på detta utredningsstadium är bättre att alltför många än att alltför få indragas i förfarandet. Beslutsmyndigheten torde därför i tveksamma fall hellre böra kommunicera handlingarna än underlåta att verkställa sådan åtgärd.

En besvärstalan kan vara uppenbart ogrundad. Kommunikation framstår då såsom obehövlig och besvärsförfarandet bör icke tyngas och motpart ej belastas genom någon kommunikationsåtgärd. I 52: 7 RB har angivna förhållande beaktats genom föreskriften att ändring ej må göras i underrätts beslut, såvitt angår motparts rätt, med mindre denne lämnats tillfälle att förklara sig. Då en beslutsmyndighet skall taga ställning till om kommunikation med motpart skall verkställas eller ej, kan myndigheten ej med full säkerhet veta hur besvärsmyndigheten kommer att bedöma sakfrågan. För det administrativa besvärsförfarandets del torde därför i stället böra föreskrivas, att kommunikation skall ske, därest det ej av särskilda skäl finnes obehövt. Kommunikation torde dock svårligen kunna betraktas som obehövlig i andra fall än då besvären äro uppenbart ofogade eller uppenbarligen ej kunna upptagas till prövning.

Har det överklagade beslutet ej tidigare tillkännagivits den, med vilken kommunikation skall ske, bör expedition återgivande beslutet lämpligen delgivas honom tillsammans med besvärslagan.

De sakkunniga föreslå, att det i 4 § stadgas att, om motpart till klaganden finnes eller annan med motstående intressen förekommer, beslutsmyndigheten, där det ej av särskilda skäl finnes obehövt, skall delgiva honom besvärslagan med därvid fogade handlingar så ock det överklagade beslutet, om detta icke förut givits honom till känna.

Ur utredningssynpunkt är det ofta angeläget att den, med vilken kommunikation av besvärslagan sker, uttalar sig över besvären. Uttalandet bör lämpligen givas skriftlig form. Kommunikation bör därför lämpligen ske genom att ett föreläggande meddelas vederbörande att inom viss tid till beslutsmyndigheten inkomma med skriftlig förklaring över besvären. De sakkunniga föreslå i 4 § stadgande härom. Något tvångsmedel torde icke böra stå till beslutsmyndighetens förfogande för att förmå vederbörande att ställa sig föreläggandet till efterrättelse. Det synes tillfyllest att besvärsmyndighet vid sin utredning förfogar över vite, vilket kan brukas även mot tredskande motpart.

I vad mån sakägare, med vilken kommunikation av besvärslaga sker, efterkommer föreläggande att inkomma med förklaring över besvär, blir naturligen beroende av hans intresse för saken. Sakägares underlåtenhet att svara kan men behöver ej innebära olägenhet i utredningshänseende. Ofta torde man av vad han tidigare anfört eller av sakens natur kunna bilda sig en uppfattning om hans ståndpunkt i ärendet utan den hjälp som en förklaring från hans sida skulle innebära därvidlag. De sakkunniga kunna i övrigt beträffande ifrågavarande spörsmål hänvisa till vad de ovan anfört om bevisvärdering i samband med parts tystnad (se s. 433).

De sakkunniga ha ansett, att det skulle vara av visst värde att utöver de allmänna bestämmelserna i 4 kap. några huvudregler om motparts förklaring meddelas i anslutning till förut skildrade kommunikationsföreskrifter. Sådana regler torde böra utformas i nära överensstämmelse med vad som gäller i fråga om besvärslaga. De sakkunniga föreslå i enlighet härmed i 5 § ett stadgande av innehåll att förklaring skall ställas till besvärsmyndigheten och innehålla yttrande rörande besvärstalan samt de till stöd för denna anförda grunderna och i övrigt angiva de omständigheter förklaranden vill andraga. Vidare föreslås, att förklaranden, där han önskar, att besvärsmyndigheten skall föranstalta om viss utredning eller om sammanträde för muntlig handläggning, skall hemställa därom i förklaringen och att han vid förklaringen skall foga de tidigare ej förebragta bevis, vilka han vill åberopa och som äro för honom tillgängliga.

I föreläggande för motpart eller annan med motstående intressen att inkomma med förklaring torde böra erinras om nu skildrade bestämmelser innehåll. Utöver dylik rent formell processledning torde beslutsmyndigheten i allmänhet icke böra meddela några anvisningar till parterna under den förberedande utredningen hos densamma. Den materiella processledningen bör i princip vara förbehållen besvärsmyndigheten.

På det stora flertalet förvaltningsområden ha besvärssärendena karaktär av enpartsärenden och någon kommunikation enligt 4 § blir därför ej aktuell. Beslutsmyndighetens befattning med besvärssärendet inskränkes då i flertalet fall till avgivande av utlåtande över besvären och överlämnande av akten i ärendet. Sådant utlåtande bör komma till stånd utan dröjsmål. Har föreläggande meddelats part att fullständiga besvärslaga eller motpart eller sakägare med motstående intressen att inkomma med förklaring, måste dock givetvis utlåtandets avgivande anstå till dess svar inkommit eller tiden för föreläggandets efterkommande utgått.

Parter i besvärssärende äro klaganden och hans motpart. Motpart synes i förevarande sammanhang lämpligen kunna benämnas förklarande, även om han ej inkommit med någon skriftlig förklaring.

Det synes ändamålsenligt att vissa föreskrifter meddelas om beslutsmynd-

dighetens utlåtande. Redan av beslutsmyndighetens överklagade beslut skall enligt 11 kap. 5 § i princip framgå, på vilka skäl avgörandet grundas. I den mån motiveringen gjorts kortfattad eller eljest anledning finnes att ytterligare utveckla densamma, är det emellertid av vikt att beslutsmyndigheten uppehåller sig vid de skäl, som legat till grund för det överklagade beslutet. Särskilt betydelsefullt är att beslutsmyndigheten uttalar sig om beslutets grunder i belysning av synpunkter och annat nytt material, som anföres i besvärslagan eller i förklaring. Det må även erinras om vad ovan anförts om utlåtandets innehåll med avseende å övriga formella förutsättningar för besvärens prövning. I enlighet med vad nu anförts föreslå de sakkunniga, att det i 6 § stadgas, att beslutsmyndigheten i skriftligt utlåtande till besvärsmyndigheten skall yttra sig om vad klagande och förklarande andragit ävensom, i den mån det icke skett i överklagade beslutet, angiva de skäl, på vilka detta grundats.

Sedan utlåtandet färdigställts böra samtliga handlingar, som höra till saken, översändas till besvärsmyndigheten. De sakkunniga föreslå, att det i 6 § jämväl stadgas, att till besvärsmyndigheten förutom utlåtandet skola insändas alla i besvärssärendet inkomna och upprättade handlingar ävensom det överklagade beslutet och den därtill hörande akten. Bland handlingarna bör även återfinnas bevis om det överklagade beslutets tillkännagivande för klaganden.

Med den uppfattning besvärssakkunniga i det föregående givit till känna i fråga om kommunikation med part av utredningsmaterial är det självklart, att beslutsmyndighetens utlåtande skall översändas till part i besvärssärendet. Något av sekretessskäl betingat undantag bör ej medgivas i kommunikationsskyldigheten. Samma princip bör i stället tillämpas som den vilken föreslagits i fråga om beslut. Förekommande sekretessbehov böra sålunda tillgodoses genom att det material, som finnes ej kunna utlämnas ens till part, ej intages i handlingen. De sakkunniga föreslå, att det i 6 § jämväl stadgas, att utlåtandet i avskrift genom beslutsmyndighetens försorg skall tillställas klagande och förklarande.

Under besvärssärendes handläggning hos beslutsmyndigheten kan besvärssärendet tillföras även annat för part nytt utredningsmaterial än beslutsmyndighetens utlåtande. Motparts förklaring utgör t. ex. nytt material för klaganden. Detsamma gäller i fråga om yttranden, som inkommit från annan myndighet eller sakkunnig. I den mån sålunda under beslutsmyndighetens handläggning besvärssakten utökats med material, om vilket part ej äger kännedom, bör detta material naturligen delgivas parten, i den mån ej bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket till annat föranleda. Sådan delgivning kan lämpligen ombesörjas av beslutsmyndigheten. Med hänsyn till karaktären av handläggningen hos beslutsmyndigheten framstår det som mest naturligt att den verkställes helt rutinmässigt utan egentlig behovsprövning. Härav följer ock att delgivningen ej bör kombineras på sätt före-

skrives beträffande delgivning enligt 8 kap. 5 § med att parten beredes tillfälle att inom utsatt tid yttra sig över materialet i fråga. De sakkunniga föreslå, att det i 6 § stadgas, att delgivning med part av vad i övrigt annorledes än genom parten tillförts besvärssärendet under den förberedande handläggningen ock ankommer å beslutsmyndigheten. Vid sådan delgivning som nu sagts torde beslutsmyndigheten lämpligen böra meddela vederbörande att akten översänts till besvärsmyndigheten, om så skett, och att eventuellt ytterligare material då bör insändas direkt till denna.

7 §.

De sakkunniga

Enligt 4 och 6 §§ åligger det beslutsmyndigheten att delgiva part sitt utlåtande och vad i övrigt annorledes än genom parten tillförts besvärssärendet under den förberedande handläggningen hos beslutsmyndigheten. Det är angeläget, att ett besvärssärende icke avgöres utan att erforderlig delgivning av utredningsmaterialet ägt rum. Därför framstår det som naturligt att besvärsmyndigheten, innan den avgör ett besvärssärende, kontrollerar att delgivning skett i tillräcklig omfattning. Skulle beslutsmyndigheten ha underlåtit att delgiva något material, som enligt besvärsmyndighetens uppfattning bort tillställas parten, bör besvärsmyndigheten i enlighet härmed verkställa den felande delgivningen. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att besvärsmyndigheten, därest delgivning med part enligt 4 eller 6 § ej skett i erforderlig omfattning, skall tillse, att bristen avhjälpes.

8 §.

Gällande rätt

Då i en förvaltningsrättslig författning meddelas bestämmelser om vilka utredningsbefogenheter, som skola stå till myndighets förfogande vid handläggning av ärende enligt författningen, avhandla dessa i regel endast vad som skall gälla i första instans. I 3 kap. BvL om förfarandet i ärenden hos barnavårdsnämnd tillägges t. ex. sådan nämnd en rad utredningsbefogenheter, såsom rätt att höra envar, som antages kunna lämna upplysningar av betydelse, rätt att förordna om läkarundersökning och rätt att verkställa hembesök. Beträffande länsstyrelses och regeringsrättens utredningsbefogenheter vid handläggning av besvär i barnavårdsärende utsäges däremot intet i BvL. Det antages emellertid, att besvärsmyndigheterna, då talan fullföljes, inträder icke blott i barnavårdsnämnds befogenheter att besluta rörande saken utan även i dess befogenheter att besluta beträffande utredningsmedel. Gällande rätts ståndpunkt torde vara att besvärsmyndighet, om ej annat stadgats, förfogar över de utredningsbefogenheter, som myndighet, vilken tidigare beslutat rörande saken, därvid haft.

Även om det normalt förhåller sig så att de förvaltningsrättsliga författningarna icke befatta sig med spörsmål rörande utredningen i besvärssärenden, är dock stundom detta fallet.

Specialbestämmelser kunna sålunda vara meddelade om utredningen av vissa slags besvärssärenden. I 77—94 §§ TaxF finnas t. ex. föreskrifter om förfarandet hos prövningsnämnden i besvärssärenden angående taxering.

Vidare märkes, att för vissa besvärsmyndigheter särskilda förfarandebestämmelser finnas meddelade. Så är t. ex. fallet beträffande kammarrätten och försäkringsdomstolen. Redogörelse för bestämmelserna i fråga har lämnats ovan. För regeringsrättens del lända stadgandena i RB till efterrättelse i tillämpliga delar.

De befogenheter, som kunna ha tillerkänts besvärsmyndighet genom sådana bestämmelser som nu sagts, äger besvärsmyndigheten givetvis utöva, även om föregående instans ej förfogat däröver. Helt fristående äro utredningsbefogenheterna dock ej alltid. En besvärsmyndighets rätt att höra vittne under ed kan t. ex. såsom närmare beskrives vid behandlingen av följande paragraf vara avhängig av om och i vad mån uppgiftsskyldighet föreskrivits annorstädes.

Fullföljes talan från lägre till högre besvärsmyndighet, torde den högre besvärsmyndigheten inträda i den lägre besvärsmyndighetens utredningsbefogenheter i samma mån som en besvärsmyndighet får antagas äga tillgång till samma utredningsbefogenheter som beslutsmyndighet i första instans haft.

De sakkunniga

Det har vid utformningen av bestämmelserna i 8 kap. lagförslaget om utredningen i första instans förutsatts, att de i vissa fall kunna komma att kompletteras genom stadganden i specialförfattning. I sådan författning kan t. ex. föreskrivas rätt för myndighet i första instans att låta verkställa husrannsakan eller besluta om kvarstad eller annan säkringsåtgärd. Det är även tänkbart, att reglerna i 9 kap. om särskilda utredningsmedel hos domstol utbyggas på någon eller några punkter genom stadganden i specialförfattning om ett domstolsförfarande.

Genom hänvisningsstadgandet i 1 § förevarande kapitel bliva reglerna i 8 kap. och, om besvärsmyndigheten är domstol, jämväl bestämmelserna i 9 kap. tillämpliga även i besvärssärende. Stadgandet utsäger däremot intet om vad som i besvärssärende skall gälla i fråga om sådana utredningsbefogenheter, vilka på grund av föreskrift i specialförfattning kunna tillkomma beslutsmyndigheten. Gällande rätts ståndpunkt har ovan antagits vara, att vad i författning — allmän eller speciell — stadgats om myndighets utredningsbefogenheter vid handläggning av ärende i första instans, om annat ej föreskrivits, även är tillämpligt, då ärendet fullföljes till besvärsinstans. En sådan ståndpunkt är mot bakgrund av instansordningsprincipen naturlig.

Besvärs anförande får till följd att besvärsmyndigheten träder i beslutsmyndighetens ställe med avseende å sakens prövning. För att kunna fullgöra samma beslutsfunktion i ett ärende som beslutsmyndigheten, bör besvärsmyndigheten rimligen förfoga över enahanda utredningsmöjligheter, som stått förstnämnda myndighet till buds vid dess tidigare behandling av saken. Eljest skulle besvärsmyndigheten kunna råka i den situationen att den icke själv skulle kunna fullständiga en av beslutsmyndighet — i närmast föregående eller tidigare instans — i visst hänseende verkställd utredning. Besvärsmyndighets ifrågavarande befogenheter bör bestämmas genom en uttrycklig regel. De sakkunniga föreslå, att det i 8 § stadgas, att besvärsmyndigheten vid sin utredning äger enahanda befogenhet, som enligt vad särskilt stadgas tillkommit beslutsmyndighet vid dess behandling av saken.

9 §.

Gällande rätt

Ett särskilt spørsmål är om och i vilka hänseenden besvärsmyndighet äger begära enskilds medverkan vid utredningen i besvärsärende. Spörsmålet bör naturligen ses mot bakgrund av de bestämmelser, som meddelats rörande enskilds medverkan vid ärendes handläggning i första instans. En redogörelse för föreskrifter rörande parts skyldigheter härvidlag har lämnats ovan (s. 295). Däremot har ej tidigare angivits vad i författningarna stadgas om utomståendes skyldighet att medverka. En skildring härav lämnas därför i det följande.

Bestämmelser om skyldighet för utomstående att medverka vid utredningen i förvaltningsärende saknas på det stora flertalet förvaltningsområden. I avsaknad av författningsstöd äger myndighet icke ålägga utomstående att medverka. Hinder möter dock i och för sig icke mot att myndigheten gör förfrågningar hos tredje man, som antages kunna lämna upplysningar. Så sker ock i betydande omfattning.

På åtskilliga förvaltningsområden ha emellertid bestämmelser om uppgiftsplikt m. m. för utomstående meddelats. Av bestämmelserna följer rätt för vederbörande myndighet att förelägga tredje man att medverka vid utredningen inom uppgiftspliktens ram. Skyldigheten att medverka har ofta begränsats till vissa bestämda persongrupper och till särskilt angivna ämnen. Exempel härå lämna författningar från beskattningsområdet, t. ex. 37 och 39 §§ TaxF om uppgiftsskyldighet till ledning för inkomsttaxering för arbetsgivare, försäkringsanstalt, rörelseidkare m. fl., 11 § KonsbeskF om skyldighet att lämna upplysningar om sin verksamhet och viss annan medverkan av betydelse för skattekontrollen för den som yrkesmässigt tillverkar, bearbetar, försäljer eller distribuerar skattepliktig vara eller idkar handel med vara, vilken användes vid framställning eller distribution av skattepliktig vara, samt 7 § KF den 18 december 1959 angående uppbörd av vissa av-

gifter enligt lagen om allmän försäkring m. m. om skyldighet för arbetstagare att lämna upplysningar till ledning för beräkning av avgiftsunderlag för arbetsgivaren.

Exempel kunna emellertid även anföras å bestämmelser, vilka ålägga utomstående en skyldighet att medverka, vilken icke begränsas på annat sätt än genom lagstiftningens ändamål. Sålunda stadgas t. ex. i 78 § HälsovårdsSt, att hälsovårdsnämnd för fullgörande av sin verksamhet äger till inställelse inför nämnden kalla envar, som bor eller eljest uppehåller sig inom kommunen, i 13 § 1 mom. NvL, att nykterhetsnämnd må kalla person, som förväntas kunna meddela upplysning i något till nämndens behandling hörande ärende, att inställa sig inför nämnden eller särskilt utsett ombud för nämnden, i 27 § NvL, att länsstyrelse må förordna om förhör med annan än den, om vars intagning å vårdanstalt är fråga, då vederbörande förväntas kunna lämna upplysning av betydelse för ärendets bedömande, samt i 15 § BvL, att envar, som antages kunna lämna upplysningar av betydelse, må höras av barnavårdsnämnd under utredningen i ärende hos nämnden, vilket stadgande enligt 75 § BvL skall lända till efterrättelse även hos länsstyrelse i underställningsmål.

I den mån myndighet i första instans äger befogenhet att påkalla medverkan vid utredningen av enskild — part eller annan — vid handläggning av vissa ärenden, torde i enlighet med vad ovan sagts även besvärsmyndighet äga påkalla dennes medverkan, då talan fullföljes i sådana ärenden. Någon allmän rätt att påkalla enskilds medverkan vid utredningen tillkommer däremot lika litet besvärsmyndighet som myndighet i första instans.

I vissa fall har myndighet fått rätt att till vinnande av utredning i förvaltningsärende förordna om vittnesförhör vid domstol med utomstående. Sålunda må t. ex. enligt 38 § SinnessjukL personer, vilka kunna antagas äga kännedom om omständigheter av betydelse för frågan huruvida den, som är intagen å sinnessjukhus, är i behov av vård å sådant sjukhus, vid domstol höras såsom vittnen eller upplysningsvis på begäran av myndighet, på vars prövning frågan om den intagnes kvarhållande å sinnessjukhuset är beroende. Länsstyrelse äger vidare enligt 38 § 3 mom. LänsstyrelseI, om länsstyrelsen i mål eller ärende, som är beroende på länsstyrelsens eller någon länsstyrelsen underställd myndighets prövning, finner vittnens hörande vara av omständigheterna påkallat, förordna om vittnesförhørs anställande vid den allmänna underrätt, där länsstyrelsen anser förhöret lämpligen böra äga rum. En särskild bestämmelse om dylik befogenhet för länsstyrelse finnes även i 29 § NvL och 76 § BvL. Som ytterligare exempel kan nämnas, att överexekutor enligt 206 § UL i besvärssärende angående utmätning eller auktion, då riktigheten av utmätningssmannens protokoll ifrågasättes, äger förordna om vittnens hörande vid domstol.

Av den omständigheten att en myndighet såsom länsstyrelsen i de anförda exemplen erhållit rätt att låta anställa vittnesförhör vid domstol eller att

själv hålla sådant förhör torde icke utan vidare kunna dragas den slutsatsen att vittnesplikt avses skola gälla för envar medborgare i förhållande till myndigheten. Fråga kan vara om en befogenhet, som inskränker sig till hörande under vittnesed av sådana som på grund av särskilda stadganden äro uppgiftspliktiga. I fråga om kammarrättens befogenhet att anställa vittnesförhör har i 24 § tredje stycket KRSt särskilt angivits, att i beskattningsmål ingen mot sin vilja må höras om annat än det, varom han enligt vad särskilt är stadgat är uppgiftsskyldig.

De sakkunniga

Vid utformningen av reglerna om utredningen i första instans har förutsetts icke blott att dessa kunna komma att utbyggas genom föreskrifter i specialförfattningar utan även att de på sätt angives i 1 kap. 3 § lagförslaget kunna komma att i olika avseenden sättas ur kraft genom sådana föreskrifter. Enligt den lagstiftningsteknik som valts kommer en bestämmelse i en specialförfattning om myndighets befogenheter vid handläggning i första instans av ärende enligt författningen, vilken bestämmelse är av beskaffenhet att på det ifrågavarande området sätta ett stadgande i t. ex. 8 kap. ur kraft, icke att jämväl begränsa de befogenheter, som på grund av hänvisningsstadgandet i 1 § förevarande kapitel tillkomma besvärsmyndighet. Här för kommer att krävas, att specialförfattningens bestämmelse uttryckligen angives skola gälla även i besvärsärende, som uppkommer genom att talan fullföljes rörande sak, å vilken författningen är tillämplig. Skulle t. ex. beslutsmyndighet på grund av föreskrift i specialförfattning icke äga anordna sammanträde för muntlig handläggning i vissa ärenden, följer härav icke hinder jämväl för besvärsmyndigheten att med stöd av hänvisningsstadgandet i 1 § förevarande kapitel tillämpa reglerna i 8 kap. om muntlig handläggning. Ej heller röner t. ex. domstols befogenhet enligt 9 kap. att höra någon som vittne under ed inskränkning i besvärsärende därigenom att beslutsmyndigheten blott äger höra honom upplysningsvis vid sin behandling av saken. Mot att besvärsmyndighet äger påfordra någons medverkan i annan form än beslutsmyndigheten eller med anlitande av tvångsmedel, som ej stått beslutsmyndigheten till buds, synas invändningar ej kunna resas. Fastmera ter det sig naturligt att utredningsmöjligheterna i besvärsinstans förstärkas, i den mån utrymme härför finnes i förfarandet, så att ytterligare garantier erhållas för fullständig utredning. Dylika lösningar låta sig förena med instansordningens grunder.

Principiellt annorlunda ställer det sig emellertid när det gäller spörsmålet om och i vilka hänseenden enskild — part eller utomstående — skall vara skyldig att lämna upplysningar vid utredningen i ett ärende. Är t. ex. part på grund av stadgande i specialförfattning i första instans skyldig medverka blott genom att lämna upplysningar i vissa bestämda hänseenden, uppkommer fråga om besvärsmyndighet det oaktat skall äga begära sådan

oinskränkt medverkan från partens sida, som föreskrives i 8 kap. Frageställningen gör sig emellertid framför allt gällande beträffande tillämpningen av 9 kap. hos besvärsmyndighet, som är domstol. Skall domstol i besvärssärende t. ex. äga påkalla skriftlig eller muntlig medverkan från utomstående, som icke varit skyldig medverka hos beslutsmyndigheten? Och skall den, som hos beslutsmyndighet varit skyldig medverka endast i visst begränsat hänseende, t. ex. genom att lämna en löneuppgift, hos domstol i besvärssärende kunna åläggas medverka skriftligen eller muntligen även beträffande andra förhållanden?

Såsom ovan utvecklats framstår det i övervägande grad som en fördel att besvärsmyndighet i fråga om formerna för någons medverkan och beträffande tvångsmedel tilldelas vidare befogenheter än beslutsmyndigheten. När det gäller frågan om och i vilket hänseende enskild skall medverka vid utredningen märkes, att ett förfarande icke bör vara så ordnat att man genom fullföljd av talan till besvärnsinstans kan uppnå, att skyldighet till medverkan vid utredningen inträder för andra än dem, som haft att medverka vid utredningen i första instans, eller att en skyldighet att medverka vidgas. Förfarandet bör fastmera i princip vara så uppbyggt att förutsättningar finnas att åvägabringa ett så fullständigt utredningsmaterial, som sakens beskaffenhet kräver, redan i första instans. Gör sig t. ex. behov av medverkan från utomstående gällande, bör det tillgodoses redan på begynnelseplanet. En annan ordning skulle kunna medföra en icke önskvärd ökning av klagofrekvensen och en snedvridning av förfarandet. Enligt instansordningens grunder fordras i princip kongruens mellan besvärsmyndighets och beslutsmyndighets kompetens i fråga om den sakliga omfattningen av enskilds medverkan.

Ytterligare bör framhållas, att en specialförfattnings reglering av utomståendes skyldighet att medverka vid utredningen kan bygga på synnerligen ingående överväganden och på noggranna avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. Så är t. ex. fallet beträffande bestämmelserna i TaxF om uppgiftsskyldighet för utomstående. Det skulle i sådana fall te sig särskilt stötande, om regleringen bleve illusorisk genom tillämpning av andra bestämmelser i besvärnsinstans. I taxeringsförfarandet har uppgiftsplikt t. ex. icke ansetts böra åläggas skattskyldigs bokförare, ehuru sådan uppgiftsplikt otvivelaktigt mången gång skulle kunna vara av värde för utredningen i taxeringsmål. Det skulle då icke vara tillfredsställande om en taxeringsintendent genom att fullfölja ett taxeringsmål till kammarrätten skulle kunna uppnå att bokföraren blev skyldig medverka vid utredningen rörande en sak, om vilken han tidigare icke varit skyldig att yttra sig.

Beträffande besvärsmyndighet, som är domstol, skulle kunna göras gällande, att den liksom allmän domstol i rättegång bör äga påkalla medverkan från envar utan avseende å vad som gällt i fråga om enskilds medverkan vid sakens tidigare behandling. Äsikten skulle otvivelaktigt ha fog för sig,

därest talan vid domstol i förvaltningsärende utgjorde ett särskilt rättsmedel och konstituerade en särskild process. Besvärsförfarandet hos domstol i förvaltningsärende utgör emellertid en integrerande del av förvaltningsförfarandet och skiljer sig i princip icke från förfarandet hos en förvaltningsmyndighet. Domstolen träder i administrativ myndighets ställe i det fullföljda ärendet och fullgör beslutsfunktioner, som normalt ankomma på sådan myndighet. Under sådana förhållanden låter det sig icke lämpligen göra att bestämma domstols befogenhet att påkalla enskilds medverkan i besvärsärende efter andra linjer än i fråga om besvärsmyndigheter i allmänhet. Inneböörden härav blir för förvaltningsdomstolarnas del att vad t. ex. i 9 kap. 1 och 7 §§ sägs om tredjemans skyldighet att medverka vid utredningen i flertalet ärenden ej blir tillämpligt, eftersom underinstanserna normalt sakna befogenhet att påkalla tredjemans medverkan.

Under hänvisning till vad sålunda anförts föreslå de sakkunniga, att det i 9 § stadgas, att besvärsmyndigheten vid utredningen i besvärsärende icke på grund av vad i 1 § stadgas skall äga påfordra någons medverkan vid utredningen i annat hänseende än sådant, beträffande vilket skyldighet att medverka förelegat vid sakens behandling hos beslutsmyndighet.

10 §.

Gällande rätt

Vid behandlingen av 8 kap. 6 § har redogörelse lämnats för i vad mån förvaltningsmyndigheter ha tvångsmedel till sitt förfogande, då de förelägga någon att inkomma med yttranden, upplysningar, skriftliga handlingar eller föremål. Vidare har i redogörelsen för gällande rätt i motiven till 9 kap. 9 § angivits vilka tvångsmedel, som kunna stå till domstols förfogande.

De sakkunniga

De sakkunniga ha såsom allmän regel för myndighet i första instans föreslagit, att myndigheten, i den mån sakens beskaffenhet det tillåter, såsom äventyr i föreläggande skall äga angiva, att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick, därest föreläggandet ej efterkommes. Någon generell möjlighet för myndighet att anlita tvångsmedel för att förmå part att efterkomma ett föreläggande under utredningen ha de sakkunniga däremot icke ansett sig böra föreslå. Frågan om tillgång till tvångsmedel kommer emellertid i ett annat läge när det gäller besvärsmyndighet. Man har då att göra med en mera begränsad krets av myndigheter, vilka tillika i allmänhet uppfylla tämligen höga krav i fråga om tjänstemännens kvalifikationer och organisatoriska förhållanden i övrigt. Ett tydligt behov av tillgång till ett tvångsmedel som garanti för fullständig utredning ger sig till känna i besvärsärenden, där kravet på en materiellt riktig utgång skärpes. Behovet bör tillgodoses. Uppgiften blir då att utfinna vilket slag av tvångsmedel som bör väljas.

De tvångsmedel, som skulle kunna tänkas komma i fråga, äro vite och exekutiv handräckning. Vad först gäller exekutiv handräckning märkes, att man i lagstiftningen varit synnerligen restriktiv när det gällt att tilldela myndighet rätt att taga exekutiv handräckning i anspråk för att komma i besittning av utredningsmaterial. Den rätt till handräckning vid taxeringsrevision som infördes genom lag den 16 juni 1961 framstår som en tämligen unik företeelse i svenskt förvaltningsförfarande. Det är uppenbart att någon generell rätt att anlita exekutiv handräckning som tvångsmedel för genomförande av utredningsåtgärder under det administrativa besvärsförfarandet icke gärna kan komma i fråga hos annan myndighet än domstol såsom ock föreslagits i 9 kap. 9 §.

Vad angår vite märkes att detta tvångsmedel i tämligen vid omfattning står till myndigheternas förfogande vid infordrande av uppgifter, yttranden och upplysningar. Det framstår därför som naturligt att välja vitet såsom det tvångsmedel vilket besvärsmyndighet bör äga tillgripa gentemot part, som underlåter att efterkomma ett föreläggande att lämna medverkan vid ett besvärssärendes utredning. Vite bör i princip kunna brukas icke blott då fråga är om infordrande av uppgifter eller upplysningar utan även då föreläggande meddelas part att tillhandahålla handling eller föremål eller att inställa sig till sammanträde för muntlig handläggning eller till syn.

Vite bör kunna tillgripas, då behov erfares av en särskild garanti för att ett föreläggande efterkommes över huvud taget eller inom utsatt tid. Särskild anledning att utsätta vite i ett föreläggande utgör det förhållandet att vederbörande ådagalagt tredska. I fråga om domstol finnes redan stadgande om vitesbefogenhet. En bestämmelse om rätt för besvärsmyndighet att utsätta vite kan därför begränsas till besvärsmyndighet, som ej är domstol.

Under hänvisning till det anförda föreslå de sakkunniga ett stadgande av innehåll att även besvärsmyndighet, som ej är domstol, må, då den meddelar föreläggande för part enligt 8 kap. 6, 15 eller 22 §, förena föreläggandet med vite, om skäl därtill äro.

11 §.

De sakkunniga

I 8 kap. 24 § stadgas, att vad i 1—23 §§ föreskrivits om myndigheten i regeringsärende skall äga avseende å vederbörande statsdepartement. Enligt 1 § förevarande kapitel skall nämnda stadgande äga motsvarande tillämpning i besvärssärende. Även de övriga bestämmelser, som föreslagits i förevarande kapitel, böra emellertid i regeringsärenden tillämpas på samma sätt som förutnämnda regler om utredningen. De sakkunniga föreslå därför, att vad ovan i kapitlet föreskrivits om besvärsmyndigheten i regeringsärende skall äga avseende å vederbörande statsdepartement.

Om avvisande och avskrivning i besvärsförfarandet

1 §.

Gällande rätt

I 50: 7 och 51: 7 RB stadgas att, om vadeinlaga icke uppfyller de beträffande densamma givna föreskrifterna eller eljest är ofullständig, hovrätten skall förelägga vadekäranden att avhjälpa bristen. Efterkommes ej föreläggande och består bristen däri, att inlagan ej innehåller bestämt yrkande eller att grunderna för vadetalan ej äro tydligt angivna, eller är bristen eljest så väsentlig, att inlagan är otjänlig som grund för rättegång i hovrätten, skall vadetalan avvisas. Motsvarande bestämmelser ha för besvärsinlagas del givits i 52: 6 och 56: 7 RB och för revisionsinlagas del i 55: 7 RB.

Finnes vadetalan ej vara fullföljd på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, skall den enligt 50: 3 och 51: 3 RB av *underrätten* avvisas. Detsamma gäller enligt 52: 2 RB om besvärstalan. Revisionstalan och besvärstalan hos högsta domstolen, som ej fullföljts på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, skall enligt 55: 3 och 56: 3 RB avvisas av *hovrätten*.

Föreligger annat hinder mot talans upptagande än nu sagts, må talan enligt 50: 6, 51: 6, 52: 5, 55: 6 och 56: 6 av *hovrätten* respektive *högsta domstolen* omedelbart avvisas.

De förvaltningsrättsliga författningarna syssla endast i **begränsad omfattning** med frågan under vilka förutsättningar och på vad sätt avvisande skall äga rum. I detta sammanhang bör dock **erinnras** om regeln i BesvärstidsL att besvär »vid äventyr av talans förlust» skola ingivas inom viss tid.

Vilka omständigheter, som enligt gällande rätt med nödvändighet föranleda avvisande, kan ej med full säkerhet fastslås. Grund för avvisande föreligger emellertid t. ex. när ett icke överklagbart beslut överklagas, när talan föres hos fel myndighet, när klaganden saknar saklegitimation eller en talan föres genom ombud, som saknar behörighet, när besvärsskriften icke undertecknats, i vissa fall när någon klagar utan att ha fört talan i föregående instans samt då rättskraft eller litispensens lägger hinder i vägen för talans prövning.

I den mån ett prövningshinder är av den karaktär att det kan undanröjas, såsom är fallet, då fullmakt för ombud saknas eller besvärsskrift ej är undertecknad, uppkommer icke fråga om avvisande, med mindre veder-

börande underlåtit att efterkomma föreläggande att röja hindret ur vägen. De sakkunniga kunna härvidlag hänvisa till vad de tidigare anfört om dylika förelägganden (s. 415). Endast rent undantagsvis torde en besvärstalan avvisas på grund av att besvärssyrkandet är otydligt.

Har en besvärslaga inkommit efter besvärstidens utgång, till fel myndighet, till fel adress e. d. och beror felet på att oriktiga uppgifter i en besvärshänvisning följts, anses felet i praxis vanligen icke böra föranleda avvisande; se t. ex. RÅ 1946 S 488, där besvärslagan inkommit en dag efter besvärstidens utgång till följd av att i besvärshänvisningen felaktigt angivits, att besvärstiden var en månad från delgivningsdagen denna dock oräknad, RÅ 1952 I 2, där besvären inkommit efter besvärstidens utgång till ett polis-kollegiums ordförande till följd av att i besvärshänvisningen fel adress utsatts, RÅ 1953 Ju 32, där vederbörande felaktigt hänvisats att anföra besvär hos Svea hovrätt i stället för hos Kungl. Maj:t, samt RÅ 1959 K 1526, där otydlighet förelåg i besvärshänvisning med avseende å vilken besvärstid som stod byggnadsnämnd till buds och byggnadsnämnd trott sig äga utnyttja den längre besvärstid, som tillkommer menighet.

De sakkunniga

Vad de sakkunniga i det föregående (s. 419) anfört om avvisande av talan i första instans kan anses äga giltighet även för avvisande av besvärstalan. Det bör dock erinras om att avvisande på grund av att för anhängiggörandet föreskriven tidsfrist överskridits träder i förgrunden i besvärsförfarandet, medan sådant avvisande spelar en underordnad roll i första instans, där tidsfrister endast sällan gälla för anhängiggörandet. För en besvärstalans del tillkomma vidare grunder för avvisande, vilka hänföra sig till det påtalade beslutets överklagbarhet, besvärsrätten och besvärstalans omfattning.

En talan måste avvisas, när ett icke överklagbart beslut överklagas. En besvärsmyndighet har vidare att besluta om avvisande, i den mån en klagande saknar besvärsrätt eller överskrider tillåten gräns för besvärstalans omfattning. I sistnämnda fall kan det sålunda bli fråga om blott partiellt avvisande. Avvisande kan även äga rum, då i specialförfattningar föreskrivna villkor för besvär, t. ex. ingivande av missnöjesanmälan, icke uppfyllts.

Liksom i RB synes i förevarande lag böra stadgas, att besvärstalan, som ej fullföljts inom rätt tid, skall avvisas. Det kan diskuteras, om regeln bör vara ovillkorlig eller om möjlighet bör finnas för besvärsmyndigheten att överse med försummelse i vissa fall. I sådana ärenden, där beslutet icke vinner rättskraft och parten, om hans besvär avvisas, kan återkomma genom att anhängiggöra ny talan i första instans angående samma sak och fullfölja denna, kan det te sig föga rationellt att avvisa besvär på den grund att besvärstiden överskridits. Ett hänsynstagande till nämnda fall förutsätter emellertid ett klarläggande av i vad mån beslut vinna rättskraft i

förvaltningsförfarandet. Det synes som förut nämnts (s. 480) varken möjligt eller lämpligt att i lagtext giva ett sådant klarläggande. Ej heller synes lämpligt att generellt överlåta åt besvärsmyndigheten att diskretionärt avgöra om besvär skola prövas utan hinder av att de äro för sent anförda. De sakkunniga kunna härvidlag hänvisa till vad de anført ovan (s. 268) om laga förfalls beaktande och förhållandet till rättsmedlet återställande av försutten tid. För såväl parter som myndigheter torde i det stora hela en strikt besvärstidsregel redan av ordningsskäl vara att föredraga. Lika fall böra behandlas lika. De sakkunniga ha därför ansett sig icke böra stadga något undantag från regeln att en besvärstalan, som icke fullföljts inom rätt tid, skall avvisas. Spörsmålet om besvärsmyndighet själmant bör uppmärksamma, att besvärstid försuttits, upptages till behandling nedan (s. 596).

I RB föreskrives även att talan, som icke fullföljts på föreskrivet sätt, skall avvisas. Reglerna taga sikte på att rätt fullföljdssätt använts, nämligen att vid vad i tvistemål behörig vadeanmälan gjorts och vid besvär behörig missnöjesanmälan skett samt att vid ansökan om revision föreskriven nedsättning av stadgad fullföljdsavgift och föreskrivet belopp till säkerhet för motpartens kostnadsersättning ägt rum eller fattigdom behörigen styrkts. För det administrativa besvärsförfarandets del saknas anledning att fästa särskild vikt vid fullföljdssättet; en framställning som kan tolkas såsom besvär bör kunna prövas även om den rubricerats på annat sätt. Regler om vidtagande av särskilda åtgärder såsom villkor för fullföljd, t. ex. anmälan av missnöje eller bifogande av avgift, äro sällsynta. Besvärssakkunniga förorda för sin del, att dylika särskilda villkor utmönstras. Under sådana förhållanden saknas anledning att i förevarande lagstiftning uppehålla sig vid betydelsen av att något speciellt villkor angående fullföljdssättet ej uppfyllts. De sakkunniga föreslå därför icke någon bestämmelse, som utgör direkt motsvarighet till RB:s stadgande i förevarande avseende.

Ett särskilt problem möter när det gäller att avgöra om och i vad mån brister i besvärsinlagan böra föranleda avvisande. Mot bakgrund av vad de sakkunniga vid behandlingen av 14 kap. 7 § anført om beslutsmyndighets skyldighet att förelägga part att fullständiga en bristfällig inlaga står det till en början klart, att avvisande icke bör kunna äga rum, med mindre klaganden först erhållit föreläggande att bota bristerna i inlagan men icke efterkommit detsamma inom utsatt tid. Det är vidare tydligt att den omständigheten att en besvärsinlaga ej uppfyller alla de krav, som uppställts i 4 kap. 1 § och 14 kap. 6 §, icke utan vidare bör utgöra skäl för avvisande. I RB föreskrives avvisande endast för det fall, då inlagan ej innehåller bestämt yrkande eller grunderna för talan ej äro tydligt angivna eller bristen eljest är så väsentlig att inlagan är otjänlig som grund för rättegång. Samma vikt behöver, som de sakkunniga ovan framhållit, icke fästas vid yrkandets och grundernas angivande i det administrativa besvärsförfarandet som i rättegång. Det torde för det administrativa besvärsförfarandets del

vara tillfyllest, om besvär kunna avvisas, då besvärslagan är behäftad med så väsentlig brist att den är otjänlig som underlag för ärendets handläggning och klaganden icke efterkommer föreläggande att avhjälpa bristen. De sakkunniga föreslå därför ett stadgande med sådan innebörd.

Det bör framhållas, att besvärslagens tjänlighet som underlag för ärendets behandling bör bedömas mot bakgrunden av det ansvar för utredningen, som i det särskilda fallet kan åvila besvärsmyndigheten. Där detta ansvar är starkt framträdande, bör även en mycket knapphändig besvärslaga vara tillfyllest. Man bör dock alltid kunna begära, att av besvärslagan framgår vad klaganden åsyftar. Utan klarhet härutinnan är det icke möjligt för besvärsmyndigheten att verkställa någon utredning och än mindre att avgöra ärendet i sak.

I enlighet med vad ovan föreslagits komma två speciella hinder mot en besvärstalsans prövning att nämnas, innan själva huvudregeln meddelas om att besvärstalen skall avvisas, då hinder föreligger mot dess prövning. Dispositionen har valts med tanke bl. a. på den förberedande handläggning, som avses skola äga rum hos beslutsmyndigheten och vid vilken de två ifrågavarande hindren av praktiska skäl träda i förgrunden. Det bör dock observeras, att i den logiska turordningen mellan hinder mot talans prövning t. ex. bristande besvärsrätt kommer före besvärstidens försittande. Föreligga båda hindren samtidigt, skall beslutet om avvisande alltså grundas på att klaganden saknar besvärsrätt, ej på att besvären inkommit för sent.

Någon detaljerad uppräknings av de grunder för avvisande av besvär, som — utöver besvärstidens överskridande och väsentlig brist i besvärslaga — kunna komma i fråga, t. ex. bristande saklegitimation, frånvaro av överklagbarhet, forumfel, res judicata och litispensens, synes icke påkallad i lagtexten. Det torde vara tillfyllest att liksom i RB meddela en allmän föreskrift av innehåll att, om hinder eljest föreligger mot besvärstalsans upptagande till prövning, talan ock skall avvisas.

Det må i anslutning till omnämnandet av forumfel som grund för avvisande erinras om den i 4 kap. 3 § föreslagna föreskriften att, om inlaga ingives till myndighet, å vars handläggning ärendet icke ankommer, denna utan dröjsmål bör översända handlingen till behörig myndighet och därom underrätta parten. Föreskriften får för besvärslagas del betydelse icke blott då inlagan ingivits till fel myndighet i rätt instanskedja utan även då inlagan inkommit till myndighet, som icke ingår i instanskedjan. Den omständigheten att inlagan icke blott ingives till fel myndighet utan även är ställd till denna torde icke böra föranleda annan behandling under förutsättning att det är fullt klart vad inlagan avser.

De sakkunniga föreslå vidare ett lagfästande av den i praxis utbildade grundsatsen att, om en klagande vid besvärs anförande förfarit felaktigt men därvid handlat i överensstämmelse med given besvärshänvisning, hans förfarande ej skall föranleda förlust av talan.

2 §.

Gällande rätt

Såsom framgått av den under 1 § lämnade redogörelsen för RB:s bestämmelser om talans avvisande ankommer det å den domstol, som meddelat det överklagade avgörandet, att avvisa talan, som icke fullföljts på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, medan klagoinstansen har att besluta över övriga frågor om talans avvisande.

Fråga om hinder för måls upptagande skall enligt 34:1 RB av rätten företagas, så snart anledning förekommer därtill. Rättegångshinder skall av rätten självmant beaktas, om ej annat är stadgat. Vill part göra invändning därom, att rätten icke är behörig att upptaga målet, skall han enligt 34:2 RB framställa invändningen, då han första gången skall vid rätten föra talan i målet. Var han av laga förfall hindrad att då göra invändningen, skall han framställa den, så snart ske kan, sedan förfallet upphörde. Underlåter part att inom tid, som nu sagts, framställa invändningen är hans rätt därtill förfallen. Har part i rätt tid gjort invändning som nu sagts, skall rätten enligt 34:3 RB, så snart ske kan, giva särskilt beslut däröver. Göres invändning om annat rättegångshinder, skall rätten giva särskilt beslut däröver, om dess beskaffenhet fordrar det.

Frågor om talans avvisande i förvaltningsförfarandet avgöras som förut (s. 569) nämnts regelmässigt av besvärsmyndigheten, även i de fall då besvärslagan skall ingivas till beslutsmyndigheten och en förberedande handläggning skall verkställas därstädes.

Hinder mot prövning av en besvärstalan i sak torde i princip beaktas av besvärsmyndigheten självmant oberoende av om invändning framställts av motpart eller beslutsmyndigheten fäst uppmärksamhet vid hindret. Varken regeringsrätten eller kammarrätten undersöker emellertid självmant, huruvida besvär anförts rättidigt av enskild part. Av enskild part för sent anförda besvär avvisas sålunda icke, med mindre det — av beslutsmyndigheten, klagandens motpart, klaganden själv eller annan — särskilt upplysts i målet, att klaganden försuttit besvärstiden. Ordningen bör för regeringsrättens del ses mot bakgrund av tidigare skildrad praxis i fråga om infordrande av delgivningsbevis, då sådant ej fogats vid besvärslagan. En konsekvens av ståndpunkten att regeringsrätten icke självmant skall infordra delgivningsbevis, som saknas, har nämligen ansetts vara, att man av billighets-skäl måste underlåta att ex officio taga del av bifogade delgivningsbevis; en klagande, som fullgör sin skyldighet att bifoga delgivningsbevis, bör icke komma i sämre ställning än en klagande, som underlåter att fullgöra denna skyldighet.

De sakkunniga

I rättegång gäller som nämnts den ordningen att den domstol, vars avgörande överklagats, beslutar om avvisande i de fall då talan icke fullföljts på

föreskrivet sätt eller inom rätt tid, medan den domstol, hos vilken talan fullföljes, beslutar om avvisande i andra fall. Motsvarande ordning, enligt vilken beslutsmyndighet skulle äga besluta över avvisande i vissa fall, vore, då besvärslagan skall ingivas till beslutsmyndigheten, i och för sig tänkbar även för det administrativa besvärsförfarandets del. En dylik ordning ha de sakkunniga emellertid å skäl, som redovisats ovan (s. 569), avvisat. De sakkunniga föreslå, att det uttryckligen stadgas, att besvärsmyndigheten beslutar om besvärstalans avvisande.

I RB lägges stor vikt vid att frågor om avvisande behandlas och avgöras så snart anledning därtill förekommer. Även i administrativa besvärssärenden är det uppenbarligen såsom de sakkunniga ovan (s. 419) framhållit angeläget, att dylika frågor prövas snarast möjligt. De sakkunniga föreslå därför en mot 10 kap. 3 § svarande bestämmelse av innehåll att fråga om talans avvisande, så snart anledning därtill förekommer, skyndsamt skall utredas och företagas till avgörande.

Ställning bör även tagas till spörsmålet huruvida frågor om talans avvisande böra upptagas till prövning ex officio eller blott efter invändning eller påpekande av part eller annan. Redan den omständigheten att motpart saknas i de flesta administrativa besvärssärenden hindrar att avvisande göres beroende allenast av parts invändning. Officialprövning måste tillämpas i det stora flertalet besvärssärenden. Då det icke gärna kan komma i fråga att upprätthålla en annan ordning i ärenden, där motpart finnes, än i ärenden, där sådan saknas, bör genomgående såsom allmän grundsats iakttagas, att frågor om avvisande skola prövas ex officio. Såsom ovan (s. 570) nämnts bör beslutsmyndigheten i sitt utlåtande över besvären även uttala sig angående eventuellt förekommande anledning till avvisande. De sakkunnigas ståndpunkt är sålunda, att alla frågor om avvisande böra prövas ex officio. Härav följer att inga regler erfordras om tid för framställande av invändning om hinder för saklig prövning.

De sakkunniga vilja särskilt understryka angelägenheten av att nämnda grundsats om officialprövning tillämpas då besvärslagan enligt densamma åstämplat inkomstdatum jämfört med bifogat delgivningsbevis inkommit efter besvärstidens utgång. Den av regeringsrätten och kammarrätten tillämpade ordningen att avvisa för sent anförda besvär endast i fall då tidsöverskridandet särskilt påpekats av någon är otillfredsställande. Ordningen innebär, att avgörandet av om målet skall prövas eller ej i dessa fall i själva verket lägges i annans hand än besvärsmyndighetens. Likartade fall kunna härigenom komma att bli helt olika behandlade. En ordning, som kan få sådana följder, bör ej godtagas. Härtill kommer att det måste anses olämpligt, att beslutsmyndighet kan utöva inflytande på behandlingen av frågan om avvisande. En orimlig konsekvens blir även att en klagande, som ber om överseende med sin försening och därigenom fäster uppmärksamheten vid densamma, får besvären avvisade, medan en klagande, som låtsas om

intet, får sina för sent anförda besvär prövade, om ingen annan påpekar tidsöverskridandet. Enligt den av besvärssakkunniga tänkta ordningen (se s. 582) skall det ej åligga klaganden utan beslutsmyndigheten att till besvärsmyndigheten insända bevis om när det överklagade beslutet tillkännagivits klaganden. Datumstämpling av inkommande besvärslinlagor sker under betryggande former hos myndigheterna. Under sådana förhållanden förfogar besvärsmyndigheten över det material, som behövs för en prövning ex officio av att besvär anförts i rätt tid. En sådan prövning bör då ock ske.

3 §.

Gällande rätt

Vadetalan må enligt 50: 25 och 51: 24 RB återkallas, innan hovrättens dom eller slutliga beslut meddelats. Vad i nämnda paragrafer föreskrivits äger enligt 55: 15 RB motsvarande tillämpning beträffande revisionstalan. Besvärstalan må likaså enligt 52: 12 och 56: 12 RB återkallas, innan hovrättens respektive högsta domstolens slutliga beslut meddelats.

I fråga om återkallande av administrativ besvärstalan och avskrivning av besvärssärende hänvisas till vad ovan anförts vid behandlingen av 10 kap. 4 § om återkallande av talan och avskrivning av ärende i första instans.

De sakkunniga

Beträffande återkallelse av besvärstalan och avskrivning av besvärssärende bör i princip detsamma gälla som om återkallelse av talan och avskrivning av ärende i första instans. En besvärsmyndighet har emellertid icke, såsom stundom kan vara fallet beträffande en myndighet i första instans, att vid sin prövning av en sak bevaka vissa allmänna intressen. En besvärsmyndighet bör därför ej äga vägra avskriva ett ärende, i vilket talan återkallats, under hänvisning till att allmänna intressen påkalla sakprövning. Däremot bör avskrivning kunna vägras, om sakprövning påkallas av hänsyn till annan sakägares intressen, häri inbegripna även allmänna parters, t. ex. taxeringsintendents intressen. Under hänvisning till det anförda och till motiven till 10 kap. 4 § föreslås ett stadgande av innehåll att, om en klagande återkallar sin talan, innan slutligt beslut meddelats i besvärssärende, eller denna eljest förfaller före nämnda tidpunkt, ärendet skall avskrivas, där ett avgörande i sak icke finnes påkallat av hänsyn till annans intresse.

Om besvärssärendes avgörande

1 §.

De sakkunniga

Det bör undersökas om — på samma sätt som reglerna i 8 och 9 kap. om utredningen i första instans kunna lända till efterrättelse även i fråga om utredningen i besvärssärende — bestämmelserna i 11 kap. om beslut i första instans kunna vinna tillämpning även å beslut i besvärssärende.

Bestämmelserna i 11 kap. 1—4 §§ om när ärende skall avgöras, varå beslut skall grundas, om bevisprövning och om beslutsdefinitioner äro av så allmängiltig natur att de uppenbarligen lämpa sig lika väl för en besvärssinstans som för en första instans.

I fråga om besluts innehåll föreskrives i 11 kap. 5 § dels att det skall vara tydligt avfattat, dels ock att det skall vara motiverat, i den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt. Föreskriften om tydlig avfattning bör givetvis gälla även för beslut i besvärssärende. Vid tillämpningen torde dock i fråga om utförlighet och språkbehandling genomsnittligt böra krävas mera av en besvärsmyndighet än av en myndighet i första instans.

Vad beträffar motiveringskravet må framhållas, att angelägenheten att besvärsmyndighets beslut motiveras kan synas vara så framträdande att ett ovillkorligt krav på motivering i princip borde hävdas. Även i fråga om besvärsmyndighets beslut kan det emellertid stundom av särskild anledning framstå som obehövt eller olämpligt att återgiva de skäl, på vilka avgörandet grundas. Obehövt är det t. ex. att motivera ett beslut, varigenom en besvärstalan helt bifallits, om bifall tillstyrkts av beslutsmyndigheten och ingen sakägare med motstående intressen finnes. Grunden för ändringen är då uppenbar under förutsättning att tillstyrkandet framgår av beslutet. Sekretessskäl eller hänsyn till klagandens psykiska hälsa kunna göra det olämpligt att upplysa klaganden om skälen för avgörandet i ett besvärssärende. Det skulle under sådana förhållanden icke tjäna något förnuftigt ändamål att utforma en specialregel om motivering av besvärsmyndighets beslut. Bestämmelsen i 11 kap. 5 § kan med fördel gälla även för besvärsmyndighet.

Därest en besvärsmyndighet gillar ett överklagat beslut i alla delar och sålunda ansluter sig även till dess motivering, brukar den beslutslokutio-

nen användas att myndigheten icke finner skäl att göra ändring i det överklagade beslutet. En dylik lokution uppfyller de krav, som besvärssakkunniga anse böra ställas på motivering av beslut i besvärssärenden.

I fråga om myndighets skyldighet att meddela klagobesked föreskrives i 11 kap. 6 § första stycket att sådan skall ingå i beslut, där det icke finnes uppenbart obehövt. Det skulle kunna göras gällande, att klagobesked obligatoriskt bör ingå i beslut i besvärssärende. Ett sådant besked fyller emellertid knappast någon egentlig uppgift i de fall, där klaganden fått fullt bifall till sin besvärstalan och besvärsherättigad motpart saknas. Regeln i 11 kap. ter sig därför ändamålsenlig även för beslut i besvärssärende. Detsamma gäller föreskrifterna i samma paragrafs andra och tredje stycken om besvärshänvisnings innehåll respektive om besluts komplettering med klagobesked. Även 11 kap. 6 § bör följaktligen gälla i besvärssärende.

Föreskriften i 11 kap. 7 § om dokumentation av beslut har sådan allmän syftning att den får anses väl ägnad att tillämpas även i besvärssärende.

Beträffande myndighets skyldighet att bringa beslut till parts kännedom stadgas i 11 kap. 8 § att beslut skall tillkännagivas part, där det icke finnes uppenbart obehövt. Beträffande slutligt beslut i besvärssärende torde tillkännagivande för part svårligen kunna tänkas obehövt. Däremot lär även i besvärssärende kunna förekomma beslut under förfarandet, vilka äro av den karaktär, att det är uppenbart obehövt att vidtaga särskild åtgärd för att tillkännagiva dem för part. Stadgandet i 11 kap. 8 § torde därför utan jämkning kunna lända till efterrättelse även i fråga om beslut i besvärssärende, även om det är tydligt att utrymmet för underlåtande av tillkännagivning är betydligt mera begränsat än i första instans. Även övriga bestämmelser i paragrafen om tillvägagångssättet vid besluts tillkännagivande för part m. m. synas lämpa sig väl för beslut i besvärssärende.

Föreskrifterna i 11 kap. 9 § om när beslut skall lända till efterrättelse och om myndighets befogenhet att meddela särskilt förordnande rörande sådan fråga äro av allmängiltig natur och passa lika väl i besvärssinstans som i första instans. Detsamma gäller stadgandet i 11 kap. 10 § om rättelse av uppenbar oriktighet i beslut.

I 11 kap. 11 § stadgas om skriftlig avfattning av muntligt beslut. Det praktiska tillämpningsområdet för en sådan bestämmelse torde vara mycket obetydligt i besvärssärenden. I princip bör dock samma möjlighet finnas för part att få ett muntligt beslut skriftligt avfattat i besvärsförfarandet som i första instans.

Överklagas ett normbeslut, får avgörandet i besvärssärendet i regel ej i sin tur karaktär av normbeslut. Det blir i stället fråga om beslut i ett individuellt ärende. Finnas besvären böra bifallas helt eller delvis, återförvisas saken i regel till beslutsmyndigheten för vederbörlig åtgärd. Under sådana förhållanden saknas egentligt behov av särskilda regler om normbeslut för besvärssärendenas del. Vad i 11 kap. 12 § stadgas om normbeslut kan å andra sidan

i vissa lägen vara av värde även i besvärnsinstans. Stadgandena böra därför förklaras tillämpliga även vad gäller beslut i sådan instans.

Genomgången av de olika stadgandena har givit vid handen, att de kunna vinna tillämpning även i besvärnsförfarandet och att anledning saknas att utarbeta parallellregler om beslut i detta förfarande. De sakkunniga föreslå ett stadgande av innehåll att i fråga om beslut i besvärnsärende skall vad i 11 kap. stadgas gälla med iakttagande av att vad där föreskrives om myndigheten skall avse besvärsmyndigheten. På några punkter fordra stadgandena i 11 kap. emellertid komplettering för besvärnsärendenas del. Det föreslås därför tillika att jämte vad i 11 kap. stadgas skall gälla vad i fortsättningen av 17 kap. sägs.

2 §.

De sakkunniga

Det är såsom framgått av den historiska redogörelsen (s. 65) och den allmänna inledningen (s. 90) ett utmärkande drag för förvaltningsbesvärnsinstitutet att det förlämnar besvärsmyndighet samma prövnings- och beslutskompetens som myndighet haft, vilken tidigare prövat saken. Besvärsmyndighetens befogenheter äro icke — såsom är fallet i kommunalbesvärnsärenden — begränsade till besvärens ogillande eller det överklagade beslutets upphävande. Myndigheten äger fastmera pröva saken i hela dess vidd — rätts- såväl som ändamålsenlighetsfrågor — och sätta ett eget beslut i stället för det överklagade, därest detta bedömes vara oriktigt. Förvaltningsbesvärnsinstitutets devolutiva karaktär medför att samma valmöjligheter med avseende å det materiella innehållet i avgörandet av en sak stå besvärsmyndighet till buds som tillkommit myndighet i första instans. Även en förvaltningsdomstol kan härigenom komma att meddela beslut, som eljest förknippas med aktiv förvaltningsverksamhet, även om domstolen dock i dylika fall mången gång torde föredraga att återförvisa ärendet till första instans för ny handläggning (jfr s. 601). Förvaltningsbesvär avses framdeles som hittills skola leda till en allsidig omprövning av saken, därvid även lämplighets- och skälighetsavvägningar skola äga rum ånyo. Myndighets befogenheter med avseende å sakprövningen få utläsas av vederbörande specialförfattning. Det må även erinras om att i 6 kap. 5 § lagförslaget stadgas om sakprövningen i vitesärenden.

Enligt besvärssakkunnigas mening skulle det vara av värde att en bestämmelse meddelas, som ger uttryck för att besvärsmyndigheten i förvaltningsbesvärnsärenden inträder i beslutsmyndighetens ställe och i dennas beslutsbefogenheter. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas, att besvärsmyndigheten vid avgörande av ärende, som anhängiggjorts genom förvaltningsbesvär, äger enahanda behörighet som enligt vad särskilt stadgas tillkommit beslutsmyndighet vid dess prövning av saken.

I kommunalbesvärssärende begränsas såsom framgått av redogörelsen i det föregående (s. 545) besvärsmyndighetens prövning genom kommunalbesvärsgrunderna till en legalitetsprövning. Myndigheten äger sålunda icke, då överklagat beslut befinnes oriktigt, sätta ett nytt beslut i dess ställe utan endast upphäva det. Besvärsmyndighets beslutsbefogenhet i kommunalbesvärssärende bör liksom övriga särskilda spörsmål rörande kommunalbesvär lämpligen vara reglerad i kommunallagarna. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att besvärsmyndighets behörighet vid avgörande av ärende, som anhängiggjorts genom kommunalbesvär, följer av vad i kommunallagarna stadgas om besvärsgrunderna.

3 §.

Gällande rätt

Undanröjer hovrätt underrätts dom och grundas beslutet ej därå, att underrätten varit obehörig eller eljest icke bort upptaga målet till prövning, skall hovrätten enligt 50: 29 RB och 51: 29 RB tillika visa målet åter till underrätten för erforderlig behandling. Stadgandet skall enligt 55: 15 RB beträffande högsta domstolen äga motsvarande tillämpning i fråga om lägre rätts dom.

I förvaltningsrättsliga författningar återfinnas endast sällan bestämmelser om återförvisning. I 113 § TaxF angives dock, att av prövningsnämnd behandlad taxeringsfråga må återförvisas till nämnden för förnyad behandling. Vidare märkes, att i 211 § andra stycket UL förutsättes, att överexekutor kan visa mål åter till utmättningsman. Där stadgas nämligen, att överexekutors utslag med sådan innebörd ej må klagas.

I förvaltningsrättslig praxis tillämpas återförvisning i sådana fall, då besvärsmyndighet undanröjer ett överklagat beslut, varigenom en talan avvisats. Målet återförvisas då för den sakprövning, som oriktigt vägrats; se t. ex. RÅ 1961 K 754 ang. förbud att uppställa husvagn och 1958 ref. 46 avseende ett taxeringsmål. Då utgången i sak är given, kan dock någon gång återförvisning avvaras och sakprövning ske omedelbart i besvärinstansen; se t. ex. RÅ 1960 S 44, där länsstyrelse oriktigt underlåtit att pröva kommunalbesvär över hemhjälpnsnämnds beslut, men regeringsrätten ingick på sakprövning omedelbarligen.

Är i ett besvärssärende fråga t. ex. huruvida ett körkort bör utställas, allmänna ordningsföreskrifter böra utfärdas, ett byggnadslov bör medgivas, ett utanordningsbeslut bör meddelas eller ett verkställighetsbeslut bör komma till stånd och undanröjes lägre myndighets negativa avgörande, brukar saken återförvisas till den myndighet, å vilken förvaltningsuppgiftens praktiska handhavande ankommer; se t. ex. RÅ 1960 K 24 ang. körkort och 1960 K 1769 ang. byggnadslov.

Återförvisning anses i praxis även kunna ske, då besvärsmyndighet finner, att sakprövningen i underinstansen varit så ytlig på grund av bristande utredning, att ny sakprövning bör äga rum där, liksom ock då besvärsmyndigheten vid sin rättsliga bedömning av saken kommer till den slutsatsen att målet bör utredas och sakprövas på ett helt annat sätt än som skett hos underinstansen. Förebringas betydelsefull ny utredning först hos besvärsmyndigheten, kan även av den anledningen återförvisning komma i fråga; se t. ex. RÅ 1959 K 1183 rörande nytt utredningsmaterial i ärende angående erhållande av körkort.

I kommunalbesvärssärenden blir besvärsmyndighetens befogenhet att återförvisa saken till den kommunala beslutsmyndigheten beroende av om det lagligen åligger det kommunala organet att behandla saken eller ej. Undanröjes ett beslut om val, som enligt kommunallagarna eller annan författning skall äga rum, sker återförvisning; se t. ex. RÅ 1947 ref. 53 och 1954 ref. 38. Däremot anses återförvisning ej böra ske t. ex. då ett beslut om markinköp undanröjes på formell eller annan grund; se RÅ 1957 ref. 27. Har vid ett ärendes handläggning vad som är stadgat om förfarandet, t. ex. om inhämtande av någons yttrande, åsidosatts, torde återförvisning kunna ske för ny laglikmätig handläggning.

De sakkunniga

I enlighet med instansordningsgrundsatsen bör återförvisning ske, då i ett besvärssärende besvärsmyndigheten finner, att en sakprövning bör äga rum, som ej skett hos beslutsmyndigheten. En av återförvisningsinstitutets huvuduppgifter måste anses vara att åvägabringa sakprövning i alla de instanser, där den bör äga rum. Har såväl mellaninstans som första instans med orätt avvisat en talan, bör saken i enlighet härmed återförvisas ända till första instans. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att besvärsmyndigheten skall visa ärende åter till beslutsmyndighet, då överklagat beslut, varigenom talan avvisats, undanröjes.

Instansordningsgrundsatsen motiverar även återförvisning i sådana fall, då beslutsmyndigheten visserligen icke uttryckligen avvisat talan men ändå helt eller delvis underlåtit att ingå på sakprövning. Återförvisning vållar emellertid omgång och kan härigenom bliva till men för såväl myndigheter som parter. Visst utrymme bör därför av processekonomiska skäl finnas för omedelbar prövning hos besvärsmyndigheten. Ger utredningen i ett ärende klart vid handen vilken utgången bör bli, bör besvärsmyndigheten äga själv besluta i sak, såvida icke särskilda förhållanden tala däremot.

Återförvisning synes i övrigt — i kommunalbesvärssärenden under beaktande av rättsmedlets begränsningar — kunna ske t. ex. då utredningen i ärendet hos beslutsmyndigheten varit behäftad med så svåra brister att någon verklig sakprövning av den anledningen ej ägt rum hos denna. Ett annat fall då återförvisning bör kunna ske är det, då besvärsmyndigheten finner,

att saken bör bli föremål för en annan rättslig bedömning än den som beslutsmyndigheten tillämpat och den ändrade rättsliga bedömningen för med sig en helt annan sakprövning med krav på nytt utredningsmaterial. Har t. ex. beslutsmyndigheten funnit en ansökan om visst bidrag icke lagligen kunna bifallas och därför ej prövat frågan om bidragets belopp m. m. men anser besvärsmyndigheten, att rättsliga förutsättningar för bifall äro för handen, bör ärendet kunna återförvisas till beslutsmyndigheten så att denna får tillfälle att utreda och taga ställning till de icke prövade frågorna.

Slutligen bör i förvaltningsbesvärssärenden återförvisning i överensstämmelse med gällande rätt kunna ske då resultatet av besvärsprovningen blir att ett beslut bör meddelas, som kräver särskild teknisk utformning, t. ex. körkort och byggnadslov.

De sakkunniga föreslå att det stadgas, att återförvisning ock må ske, där det av utredningsskäl eller eljest finnes påkallat.

4 §.

Gällande rätt

Har underrätt beviljat säkerhetsåtgärd eller förordnat, att dom eller beslut må verkställas omedelbart utan hinder av att den icke äger laga kraft, äger hovrätt enligt 50:8, 51:8 och 52:7 RB vid överklagande att omedelbart förordna, att vidare åtgärd för verkställighet ej må äga rum. Motsvarande befogenhet tillkommer enligt 55:8 RB högsta domstolen i mål, som fullföljts till domstolen. Enligt 218 § UL gäller att, sedan besvär mot överexekutors utslag inkommit till hovrätt, hovrätten, om skäl därtill äro, äger att, innan ändringssökandet slutligen prövas, förordna, att utslaget ej må verkställas eller att, om verkställighet redan följt, ytterligare åtgärd ej må vidtagas.

Beträffande kommunalbesvärssärenden gäller generellt att, då besvär anförts hos länsstyrelse, denna, om skäl därtill äro, äger förbjuda överklagade beslutets verkställighet; se t. ex. 77 § KL. Den omständigheten att framställning om verkställighetsförbud inkommer till länsstyrelsen efter besvärstidens utgång anses naturligen icke utgöra hinder för länsstyrelsen att upptaga densamma till prövning; se RÅ 1956 I 55. För regeringsrättens del saknas uttryckliga regler om rätt att förordna om inhibition i kommunalbesvärssärende. Regeringsrätten anses emellertid äga samma befogenhet därvidlag som den vilken tillkommer länsstyrelse.

I fråga om förvaltningsbesvärssärende förekomma endast sällan uttryckliga bestämmelser om rätt för klagoinstans att förordna om inhibition. Följande exempel å dylika bestämmelser kunna nämnas. I 80 § BvL stadgas, att länsstyrelsen äger att i avvaktan på slutligt avgörande förbjuda eller avbryta verkställighet av överklagat beslut, som skall lända till efterrättel-

se oberoende av laga kraft. Enligt 20 § tredje stycket HyresreglL skall hyresnämnds beslut lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, om ej hyresrådet annorlunda förordnar. Då i 27 § AOST föreskrives, att beslut utan hinder av besvär skall lända till omedelbar efterrättelse såvida ej annorlunda förordnas, innebär detta icke blott att beslutsmyndigheten äger bestämma, att ett beslut skall lända till efterrättelse först sedan laga kraft inträtt, utan även att besvärsmyndigheten äger förordna om inhibition.

Regeringsrätten anses äga en allmän rätt att förordna om inhibition. Inhibitionsframställningar ha prövats bl. a. i mål angående återkallelse av gynnande beslut; se t. ex. RÅ 1956 I 2 (legitimation av läkare), 1958 S 66 (villkorligt anstånd med verkställigheten av förordnande om intagande å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare) och 1960 K 328 (körkort). Likaså har hemställan om inhibition prövats i mål avseende förpliktande beslut; se t. ex. RÅ 1959 I 134 (föreläggande att återfylla område till högsta grundvattennivå och förbud mot grustäkt), 1959 I 32 (tjänstemans avstängning från tjänstgöring), 1954 I 5 (förbud mot försäljning av mjölk och grädde i viss affärslokal), 1960 I 66 (förbud att använda vissa avloppsledningar) och 1962 ref. 51 (socialstyrelsens beslut om intagning för observation på ungdomsvårdsskola).

Även vad gäller övriga besvärsmyndigheter torde i allmänhet deras befogenhet att pröva det överklagade beslutet och, i den mån det befinnes oriktigt, undanröja detsamma anses i sig innesluta en rätt att meddela ett interimistiskt förordnande i verkställighetsfrågan, intill dess besvärsårendet slutligen avgjorts.

Skall ett beslut rörande viss sak på grund av stadgande i författning eller fast sedvanerätt icke lända till efterrättelse förrän laga kraft inträtt, torde varken beslutsmyndigheten eller besvärsmyndighet äga meddela förordnande om att sådant beslut i visst fall skall lända till omedelbar efterrättelse, med mindre uttryckligt bemyndigande härtill meddelats i författning. Det torde däremot kunna antagas, att besvärsmyndighet har samma befogenhet att förordna om omedelbar efterrättelse som den vilken tillagts beslutsmyndigheten, även om intet härom utsagts i vederbörande författning. Någon gång har i författning meddelats föreskrift om besvärsmyndighets befogenhet att meddela sådant förordnande som nu sagts. I 24 § lagen den 4 juni 1954, nr 483, om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna stadgas sålunda t. ex., att myndighet, hos vilken klagan skall föras, i ärende, som dragits under dess prövning, må förordna, att beslut om intagning i särskola eller vårdhem skall verkställas i avbidan på ärendets slutliga avgörande.

De sakkunniga

Skall ett beslut lända till efterrättelse först sedan det vunnit laga kraft, uppskjutes tidpunkten för dess ikraftträdande, då besvär anföras. Klagan-

den är därigenom skyddad mot beslutets rättsverkningar intill dess det samma blivit slutgiltigt prövat. Beslut, vilka skola lända till omedelbar efterrättelse, utöva däremot sina rättsverkningar, även om besvär anföras. Besvären äga då icke någon suspensiv verkan. Såsom de sakkunniga framhållit vid behandlingen av de i 11 kap. 9 § föreslagna bestämmelserna om när administrativa beslut skola lända till efterrättelse är det, då ett beslut utövar negativa verkningar gentemot en enskild, ur dennes synpunkt angeläget att verkningarna icke inträda förrän laga kraft åkommit beslutet. Motstående allmänna och enskilda intressen måste emellertid i åtskilliga fall givas företräde framför den missgynnades skyddsbehov. De sakkunniga ha i 11 kap. 9 § föreslagit, att slutligt beslut, som innebär att part skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, skall gälla först då laga kraft inträtt men att övriga beslut i princip skola lända till omedelbar efterrättelse. Beträffande förstnämnda slag av beslut skall emellertid även gälla, att myndigheten skall äga förordna, att beslut skall lända till omedelbar efterrättelse, där myndigheten finner det av synnerliga skäl påkallat. I fråga om övriga beslut skall myndigheten vidare kunna för särskilt fall förordna, att beslutet icke skall gälla, förrän det vunnit laga kraft. De föreslagna bestämmelserna förutsätta, att beslutsmyndigheten, då skäl därtill äro, särskilt överväger, vid vilken tidpunkt meddelat beslut bör lända till efterrättelse, därvid en avvägning får ske mellan förekommande allmänna och enskilda intressen.

För enskild, som klagar över ett beslut, kan det som nyss nämnts vara av stor betydelse att beslutet icke länder till efterrättelse förrän saken blivit slutgiltigt bedömd genom ett lagakraftvunnet beslut av besvärsmyndighet. Beslutets rättsverkningar kunna vara av den karaktär att det är svårt och ibland omöjligt att, sedan de väl trätt i tillämpning, återställa det rättsläge som rådde dessförrinnan. Vidare kunna rättsverkningarna vålla den enskilde ekonomisk eller personlig skada, som icke ersättes, om beslutet sedermera upphäves av besvärsmyndighet. Det kan emellertid även förhålla sig så att det för en enskild, som erhållit ett gynnande beslut, är av vikt att beslutet träder i omedelbar tillämpning. Man står här inför frågor av väsentlig betydelse för den enskildes rättsskydd. Det är angeläget att besvärsinstitutet gives en sådan utformning att det så långt det låter sig göra bereder den enskilde det skydd han behöver med avseende å existensfrågan. I besvärsrätten bör därför inrymmas en rätt att påkalla särskild prövning av spörsmålet om när överklagat beslut skall lända till efterrättelse. Detta mål nås genom att besvärsmyndighet tillägges befogenhet att meddela interimistiska beslut i existensfrågan.

Är ett beslut av sådan beskaffenhet att det författningsenligt, därest annat ej förordnas, skall gälla först sedan laga kraft inträtt, har beslutsmyndigheten att överväga om icke sådana omständigheter föreligga att beslutet bör lända till omedelbar efterrättelse. Finner beslutsmyndigheten

det av effektivitetsskäl, av hänsyn till motpart eller eljest mest ändamålsenligt att beslutet blir omedelbart gällande, har myndigheten att meddela förordnande härom. Den som besvärar sig över beslutsmyndighetens beslut bör då äga göra framställning om särskild prövning av detta förordnande med yrkande om dess interimistiska upphävande.

Är ett beslut av sådan beskaffenhet att det författningsenligt, därest annat ej förordnas, skall lända till omedelbar efterrättelse, har beslutsmyndigheten att särskilt överväga om skäl tala för att särskilt förordnande skall meddelas om att laga kraft skall avvaktas, innan beslutet träder i tillämpning. Finner beslutsmyndigheten icke tillräckliga skäl föreligga för dylikt förordnande, torde i regel intet särskilt beslut meddelas rörande frågan om när beslutet skall lända till efterrättelse, såvida part icke reservationsvis påyrkat förordnande av angivet innehåll. Den som klagat över beslutet bör emellertid, vare sig beslutsmyndighet utlåtits sig särskilt rörande exigibilitetsfrågan eller ej, äga påkalla prövning av frågan och yrka, att besvärsmyndigheten måtte meddela ett interimistiskt beslut om inhibition.

Även om en klagande icke uttryckligen påyrkar inhibition, kan det stundom ligga i besvärens natur att förordnande härom önskas. Situationer kunna även tänkas, där besvärsmyndigheten på ett tidigt stadium av ett besvärshandels utredning kommer till klarhet om att det överklagade beslutet icke är i alla delar riktigt och ej bör tillåtas utöva några rättsverkningar. Även om besvärsmyndigheten då ännu icke är redo att meddela slutligt beslut i ärendet, bör den äga förordna om inhibition till förebyggande av att onödigt skada åsamkas part. Förordnande om inhibition bör sålunda enligt de sakkunnigas mening kunna meddelas av besvärsmyndighet icke blott på begäran av en klagande utan även ex officio.

I det föregående har endast talats om inhibition. Fall kunna emellertid även förekomma, där behov förefinnes av inhibitionens motsats, av interimistiskt förordnande om att ett överklagat beslut, som avvaktar laga kraft för att träda i tillämpning, skall lända till omedelbar efterrättelse. Spörsmålet torde mera sällan aktualiseras av den som överklagar ett sådant beslut, som gått honom emot. Han har naturligen regelmässigt icke intresse av att påyrka, att beslutet i fråga skall lända till omedelbar efterrättelse. Grundsatsen om förbud mot reformatio in pejus omöjliggör, att besvärsmyndigheten ex officio beslutar om att överklagat beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär. Däremot bör myndighet på talan av en klagandes motpart kunna meddela sådant beslut. Vidare märkes att, om någon utverkat ett i sak gynnande beslut, t. ex. ett beslut om förbud mot verksamhet, som vållar honom sanitär olägenhet, men beslutet gått honom emot därutinnan att det ej skall lända till efterrättelse förrän laga kraft inträtt, han enligt besvärreglerna i 12 kap. äger överklaga beslutet och yrka ändring allenast i exigibilitetsavseende.

Yrkanden om inhibition eller att beslut skall lända till efterrättelse obe-

roende av laga kraft böra enligt sakens natur upptagas och prövas skyndsamt av besvärsmyndigheten. Mottager beslutsmyndighet besvär, som innefatta sådant yrkande som nu sagts, har beslutsmyndigheten enligt 15 kap. 3 § att utan att verkställa de utredningsåtgärder, som normalt ankomma å densamma, ofördröjligen vidarebefordra besvären till besvärsmyndigheten med särskilt yttrande i exigibilitetsfrågan.

Under hänvisning till det anförda föreslå besvärssakkunniga, att det stadgas, att besvärsmyndigheten alltefter omständigheterna, med verkan längst intill dess ärendet avgjorts, skall äga förordna, att det överklagade beslutet skall lända till efterrättelse oberoende av laga kraft eller att det icke skall äga tillämpning. Vidare bör stadgas, att framställt yrkande om sådant förordnande skall skyndsamt upptagas till avgörande.

Femte avdelningen. Bestämmelser om särskilda rättsmedel

Allmänna synpunkter

Utöver besvär och andra ordinära rättsmedel finnas i svensk rätt vissa särskilda rättsmedel, nämligen resning, nullitetsbesvär (domvillobesvär) och återställande av försutten tid. Resning har till uppgift att i extraordinära fall möjliggöra förnyad materiell prövning av en sak, som avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. Ha grova formella fel förelupit vid ett besluts tillkomst eller är dess innehåll uppenbart orimligt, kan, även om beslutet vunnit laga kraft, genom nullitetsbesvär uppnås, att det undanröjes eller förklaras sakna laga verkan. Genom återställande av försutten tid kan den, som på grund av omständighet, vilken utgör giltig ursäkt, försuttit en klagofrist eller liknande fatalietid, få ny talefrist utsatt.

Besvärssakkunniga framhöllo i sitt principbetänkande (SOU 1955: 19 s. 95), att viss osäkerhet råder om förutsättningarna och sättet för särskilda rättsmedels användning mot beslut av förvaltningsdomstolar och förvaltningsorgan. De sakkunniga förklarade att, då det syns dem uppenbart, att sådana rättsmedel fylla en viktig uppgift, de funno det angeläget att osäkerheten undanröjdes genom lagregler i ämnet, vilka borde infogas i den allmänna lag som förordades i betänkandet.

Beträffande de olika instituten uttalade de sakkunniga i fråga om resning bl. a., att bestämmandet av resningsgrunderna tarvade närmare övervägande redan av den anledningen, att de i RB utformats olika för olika slag av mål. Skäl funnes, som talade för att resning skulle kunna påkallas icke blott av enskild, som lidit men, utan också å det allmännas vägnar.

I fråga om återställande av försutten tid anfördes bl. a. att tillämpningsområdet för detta institut borde omprövas. Bland annat inställde sig i detta sammanhang frågan, huruvida generella möjligheter borde beredas att återställa andra tider än processuella frister.

Besvärssakkunniga framförde tillika som sin mening, att även domvillobesvär borde finna plats i den blivande lagstiftningen.

Såsom allmän synpunkt framhölls, att det vore självklart, att lagstiftningen om särskilda rättsmedel borde utformas under hänsynstagande till de andra former för rättelse, som förvaltningsrätten, i högre grad än pro-

cessrätten, erbjuder utöver de ordinära rättsmedlen. Den borde i varje fall ej inskränka myndigheternas befogenheter att själva rätta felaktiga beslut eller beskära de möjligheter överordnade myndigheter kunna ha att oberoende av besvär vidtaga sådan rättelse. Ej heller borde reglerna om återställande av försutten tid under alla omständigheter hindra, att myndigheterna oberoende därav medgiva undantag från stadgade frister.

Lagstiftning om särskilda rättsmedel på förvaltningens område tillstyrktes vid remissbehandlingen av justitiekanslersämbetet, länsstyrelserna i Kronobergs och Jämtlands län, försvarets civilförvaltning, kommerskollegium och Sveriges advokatsamfund. Länsstyrelsen i Jämtlands län och försvarets civilförvaltning påpekade emellertid, att särskilda rättsmedel behöva införas i den administrativa processen endast i den mån de däri fattade besluten få resjudicatakarakter. Justitiekanslersämbetet ifrågasatte, om någon motsvarighet till domvillobesvär behövde införas.

Med instämmande i huvudsak från regeringsråden Eklund, Eckerberg, Lorichs, Jarnerup och Klackenborg och helt från regeringsråden Lundevall, Hjärne, Kuylenstierna, Thelander och Ohman yttrade dåvarande regeringsrådet, numera justitierådet Hedfeldt bl. a. följande:

I detta sammanhang bör emellertid en synpunkt starkt understrykas. Då det gäller att i lag reglera administrativprocessen, är det — såsom de sakkunniga flerstädes framhålla — genomgående av vikt att hålla i minnet, att fråga är om en mångfald mycket skiftande förhållanden. För den som har erfarenheter av både judiciell och administrativ process är det slående, att i den senare oftare förekomma processuella komplikationer och allsköns andra oregelbundenheter i det formella. För den högsta instansen i förvaltningsprocessen är det en ständigt återkommande angelägenhet att lägga till rätta ett förfarande, som kommit på sned, i allmänhet på grund av enskilda rättssökandes oförmåga att sköta sin sak och ofta förklarliga okunnighet om de riktiga formerna. I dessa fall nödgas Regeringsrätten ej sällan — för att undanröja alltför stötande resultat i sak — använda sin befogenhet att medgiva resning eller återställa försutten tid. Men det är oundgängligt, att denna befogenhet är såvitt möjligt fri och obunden av detaljerade, skrivna regler. De skäl, som inom förvaltningsprocessen kunna föreligga att använda extraordinära rättsmedel, äro mycket skiftande, uppenbarligen mera varierande än inom den judiciella, och det är icke heller alltid möjligt att klart hålla isär instituten resning, återställande av försutten tid och domvillobesvär.

Då de extraordinära rättsmedlens användning upptages till behandling i den planerade lagstiftningen, kan det väl icke undgås att även angiva förutsättningarna för de olika institutens tillämpning, men det är av här anförda skäl ytterst angeläget, att dessa regler bli så elastiska, som förvaltningsprocessens speciella förhållanden kräva.

Regeringsrådet Quensel underströk liknande synpunkter:

En detaljreglering av de extra ordinära rättsmedlen kunde lätteligen mera skada än gagna intresset av rättsskydd. I varje fall bör dylik reglering medge större frihet att laga efter omständigheterna än enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Måhända vore behöfligt att stadga möjlighet dels till återställande av ej blott egentliga besvärstider utan även vissa dem till naturen närstående ansöknings-tider, dels ock till resning av beslut, som meddelats av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län avstyrkte lagstiftning om resning under förmenande, att något påtagligt behov av ett särskilt resningsinstitut på förvaltningsområdet icke gjort sig gällande.

Med avseende å kompetensfördelningen mellan högsta domstolen och regeringsrätten i ärenden om resning, återställande av försutten tid och domvillobesvär uttalade besvärssakkunniga i principbetänkandet, att det syntes naturligast, att regeringsrätten prövade sådana ärenden icke blott då den eller kammarrätten är sista instans utan på hela det område den i principbetänkandet föreslagna lagstiftningen omspände, alltså även i ärenden, vilkas slutliga prövning kan tillhöra annan förvaltningsdomstol eller Kungl. Maj:t i statsrådet eller förvaltningsmyndighet.

Justitiekanslersämbetet anförde i sitt remissyttrande över principbetänkandet i förevarande avseende, att det syntes naturligt, att regeringsrätten prövar resningsansökningar, dock att detta, såvitt ämbetet kunde bedöma, icke borde gälla Kungl. Maj:ts i statsrådet fattade beslut.

I regeringsrådet, numera justitierådet Hedfeldts ovan omförmälda yttrande framhölls, att det vore önskvärt att kompetensfördelningen revideras mellan högsta domstolen och regeringsrätten med avseende å användningen av extraordinära rättsmedel.

Besvärssakkunniga uttalade sig i principbetänkandet också för att möjlighet till resning skall stå till buds beträffande beslut meddelade av Kungl. Maj:t i statsrådet. Härigenom kunde i extraordinära fall en domstolsprövning erhållas av regeringsbeslut. Den omständigheten att frågan om domstolsprövning av regeringsbeslut löstes inom ramen för en lagstiftning om resning behövde icke innebära, att samma resningsgrunder som eljest i allo skulle vara tillämpliga. Man kunde också tänka sig att på andra sätt begränsa institutets tillämpning gentemot regeringsbeslut. Det finge närmare övervägas vem som skulle äga upptaga resningsansökningar. De sakkunniga meddelade, att de dryftat möjligheten att — för det helt visst ganska ringa antal fall, som skulle ifrågakomma — konstituera en särskild domstol, i vilken högsta domstolen och regeringsrätten vore paritetiskt företrädla.

Kammarkollegiet fann besvärssakkunnigas förslag i nämnda delar intressant och värt närmare utredning. Kollegiet påpekade, att en svårighet, som inställer sig, är spörsmålet, huruvida alla av Kungl. Maj:t i statsrådet meddelade beslut böra kunna bli va föremål för resning eller om vissa slag av beslut, t. ex. utnämningsärenden, böra undantagas därifrån. Kollegiet uttalade även, att det syntes kollegiet ligga närmare till hands att resningsansökningarna finge prövas av regeringsrätten än av en särskild domstol.

Regeringsråden Lundevall och Öhman framhöll, att lämpligheten av en domstolsprövning av regeringsbeslut inom ramen för en lagstiftning

om resning ur skilda synpunkter kunde starkt ifrågasättas. Justitiekanslers-ämbetet betonade, att för en sådan tankes förverkligande torde böra ford-
ras synnerliga skäl. Socialstyrelsen förmenade, att förslaget icke stod i
samklang med gällande uppfattning rörande regeringsmaktens ställning, och
fann icke heller behov föreligga av ett dylikt institut.

Länsstyrelsen i Jämtlands län underströk behovet av begränsningar för
institutets tillämpning och svårigheterna att åstadkomma ändamålsenliga
sådana. Enligt länsstyrelsens mening syntes knappast lämpligt, att rege-
ringsrätten behandlade resningsansökningar gentemot regeringsbeslut. Att
tillskapa en särskild domstol för ändamålet vore diskutabelt.

I specialmotiveringen till de olika bestämmelser om särskilda rättsmedel,
som föreslås, komma besvärssakkunniga att ingående redovisa sina över-
väganden rörande rättsmedlens utformning och uppgifter. I förevarande
sammanhang synes dock lämpligt att giva en allmän översikt över hur de
sakkunniga tänkt sig systemet av särskilda rättsmedel uppbyggt inom för-
valtningsförfarandet.

Anknytande till vad förut (s. 536) anförts om klagofristers betydelse ha
de sakkunniga till utgångspunkt tagit grundtanken att det av den, som
förmenar, att ett beslut är oriktigt, i princip bör krävas, att han begagnar
sig av det ordinära rättsmedel, normalt besvär, som ställts till förfogande.
Vinner beslutet laga kraft genom att klagomöjligheten ej tages i anspråk,
bör saken av allmänna ordnings- och trygghetsskäl i möjligaste mån be-
traktas som slutgiltigt avgjord och omprövning ej tillåtas. Det lagakraft-
vunna beslutet bör utöva rättsverkningar, vare sig det är materiellt riktigt
eller ej.

En grundsats om laga kraft som hinder mot ny prövning av en sak måste
dock såsom skildrats vid behandlingen av frågan om besluts rättskraft (s.
478) vidkännas talrika undantag i förvaltningsförfarandet för att mate-
riell rättvisa skall vederfaras den enskilde och myndigheterna rätt skola
kunna fullgöra sina uppgifter, ej minst med avseende å allmän ordning
och säkerhet i vidsträckt mening, d. v. s. för att förvaltningsmaskineriet
över huvud taget skall kunna fungera med tillräcklig smidighet. Myndig-
heterna måste sålunda i avsevärd omfattning vara oförhindrade att om-
pröva saker, som avgjorts genom lagakraftvunna beslut, och meddela nya
beslut rörande dem. Betydande utrymme finnes emellertid för upprätthål-
landet av principen om att en sak, som avgjorts genom ett lagakraftvunnet
beslut, ej må prövas på nytt. Av allmänna rättssäkerhetsskäl och av hänsyn
till förtroendet för myndigheterna är emellertid angeläget, att denna prin-
cip i tillämpliga fall ej hävdas på sådant sätt att rättskänslan stötes.

Är ett beslut materiellt oriktigt och oriktigheten så iögonenfallande att
beslutet ter sig helt orimligt, såsom är fallet då en 107-åring kallas till
undervisning i grundskolan eller en kvinna förelägges inställa sig till värn-

pliktstjänstgöring, eller har ett beslut tillkommit under grovt åsidosättande av laga ordning, betraktas beslutet som rättsligt obefintligt, som en nullitet. Behovet av särskilt rättsmedel för erhållande av auktoritativ bekräftelse av en nullitet är ej särskilt framträdande. I de verkligt befängda fallen behövs ingen bekräftelse. Gränsfall kunna dock tänkas, där delade meningar råda om huruvida den materiella eller formella oriktigheten är av tillräckligt allvarlig beskaffenhet för att rättsverkningar skola utebliva. Erhålles inte bekräftelse från beslutsmyndigheten, att beslutet av denna betraktas som overksam, kommer utrymme att finnas för tvivel om beslutets ogiltighet. Av trygghetsskäl är i sådana fall av värde att tillgång efter den ordinarie klagotidens utgång finnes till ett sådant särskilt rättsmedel som nyss sagts. Besvärssakkunniga framlägga för tillgodoseende av detta behov förslag till bestämmelser om nullitetsbesvär.

Med den uppgift, som nullitetsbesvären tänkts få, blir rättsmedlets tillämpningsområde strängt begränsat. Det måste uppenbarligen kompletteras med andra särskilda rättsmedel. Åtskilliga situationer kunna uppkomma, där det skulle te sig stötande för rättskänslan att vidhålla grundsatsen om att lagakraftvunnet beslut angående en sak slutgiltigt reglerar saken, oaktat beslutet varken är uppenbart orimligt till sitt innehåll eller tillkommit i uppenbart olaga ordning. I dylika situationer utgör resning en värdefull faktor. Resningsinstitutets uppgift synes böra vara att åvägabringa ny prövning av en sak, som avgjorts medelst lagakraftvunnet beslut, då särskilda skäl påkalla, att avsteg göres från grundsatsen om att en sak, som avgjorts genom lagakraftvunnet beslut, ej må prövas på nytt. Den valda lösningen utesluter ett domvillobesvärsinstitut enligt RB:s modell. Det bör påpekas, att skillnaden mellan grunderna för resning och nullitetsbesvär i vad de avse materiella och formella felaktigheter enligt besvärssakkunnigas förslag närmast blir en gradskillnad. Gränsen mellan resning och nullitetsbesvär kommer alltså enligt förslaget att gå på det traditionella sättet och ej såsom gränsen mellan resning och domvillobesvär i RB, som bygger på en uppdelning i materiella och formella fel och som därigenom giver domvillobesvären annan karaktär än nullitetsbesvären.

Frågan om hur lämpligen bör förfaras, då någon ursäktligen försuttit en klagofrist eller liknande talefrist, ha de sakkunniga behandlat tidigare (s. 268). Av vad då anförts framgår, att de sakkunniga ansett, att tillgång bör finnas till återställande av försutten tid som ett särskilt rättsmedel i förvaltningsförfarandet. Förslag härom framlägges därför även i förevarande avdelning av lagen.

Om resning m.m.

1 §.

Gällande rätt

Enligt RF § 19 tillkommer det regeringsrätten att, i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning, upptaga och avgöra alla ansökningar, att Konungen må bryta dom åter, som vunnit laga kraft. Alla övriga sådana ansökningar skola avgöras av högsta domstolen.

Det särskilda rättsmedel, varom fråga är, har såvitt gäller rättegång blivit utförligt reglerat i 58 och 59 kap. RB, som ersätta tidigare bestämmelser i ämnet i lagen den 22 juni 1939 om särskilda rättsmedel. Mot återbrytande av dom svarar i RB dels resning, dels ock domvillobesvär. Det sistnämnda rättsmedlet behandlas nedan (s. 655) för sig.

Enligt 58: 1 RB må, sedan dom i *tvistemål* vunnit laga kraft, till förmån för någon av parterna resning beviljas: 1. om ledamot av rätten eller där anställd tjänsteman eller ombud eller ställföreträdare med avseende å målet gjort sig skyldig till brottsligt förfarande, som kan antagas hava inverkat på målets utgång; 2. om skriftlig handling, som åberopats till bevis, varit falsk eller om part, som hörts under sanningsförsäkran, eller vittne, sakkunnig eller tolk avgivit falsk utsaga samt handlingen eller utsagan kan antagas hava inverkat på utgången; 3. om omständighet eller bevis, som ej tidigare förebragts, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle hava lett till annan utgång; eller 4. om rättstillämpning, som ligger till grund för domen, uppenbart strider mot lag. Ej må dock på grund av förhållande, som avses i 3, resning beviljas, med mindre parten gör sannolikt, att han icke vid den rätt, som meddelat domen, eller genom fullföljd från denna kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller han eljest haft giltig ursäkt att ej göra det.

Sedan dom i *brottmål* vunnit laga kraft, må enligt 58: 2 RB till förmån för den tilltalade resning beviljas: 1. om ledamot av rätten eller där anställd tjänsteman, åklagaren eller ombud, ställföreträdare eller försvarare med avseende å målet gjort sig skyldig till brottsligt förfarande, som kan antagas hava inverkat på målets utgång; 2. om skriftlig handling, som åbe-

ropats till bevis, varit falsk eller om vittne, sakkunnig eller tolk avgivit falsk utsaga samt handlingen eller utsagan kan antagas hava inverkat på utgången; 3. om omständighet eller bevis, som ej tidigare förebragts, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle hava lett till att den tilltalade frikänts eller brottet hänförts under mildare straffbestämmelse än den som tillämpats eller ock med hänsyn till vad sålunda åberopas och i övrigt förekommer synnerliga skäl äro, att frågan, huruvida den tilltalade förövat det brott, för vilket han dömts, prövas ånyo; eller 4. om rättstillämpning, som ligger till grund för domen, uppenbart strider mot lag. Enligt 58:3 RB åter må, sedan dom i brottmål vunnit laga kraft, *till men för den tilltalade* resning beviljas: 1. om sådant förhållande, som avses i 58:2 p. 1 eller 2, förelegat och detta kan antagas hava medverkat till att den tilltalade frikänts eller brottet hänförts under väsentligt mildare straffbestämmelse än den som bort tillämpas; eller 2. om å brottet kan följa straffarbete samt omständighet eller bevis, som ej tidigare förebragts, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle hava lett till att den tilltalade dömts för brottet eller detta hänförts under väsentligt strängare straffbestämmelse än den som tillämpats. Ej må emellertid på grund av förhållande, som avses i 2, resning beviljas, med mindre parten gör sannolikt, att han icke vid den rätt, som meddelat domen, eller genom fullföljd från denna kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller han eljest haft giltig ursäkt att ej göra det.

Vad som stadgats om resning av dom skall enligt 58:10 RB äga motsvarande tillämpning i fråga om resning av rättsens beslut.

Grovt rättegångsfel, som kan antagas ha inverkat på målets utgång, utgör som nämnts enligt RB grund ej för resning utan för domvillobesvär.

Beträffande domstolsärenden skall enligt 11 § ÄrendesL i allt, varom ej i lagen är särskilt föreskrivet, angående behandlingen av ärende lända till efterrättelse vad om tvistemål är stadgat, i den mån det är tillämpligt. I NJA I 1960:306 beviljade högsta domstolen jämlikt 58:1 första stycket p. 4 RB och 11 § ÄrendesL resning i ärende angående fastställande av arvs-skatt.

Några allmänna regler om resning utöver de i RF § 19 meddelade finnas icke för det egentliga förvaltningsförfarandets del. På några förvaltningsområden gälla emellertid bestämmelser, vilka avhandla rättelsemöjligheter, som stå resningsinstitutet nära.

I 100 § TaxF föreskrives, att besvär må anföras i särskild ordning av den skattskyldige: 1. om han taxerats för inkomst eller förmögenhet, som icke är av skattepliktig natur; 2. om han taxerats för inkomst eller förmögenhet, för vilken han icke är skattskyldig; 3. om han taxerats till kommunal inkomstskatt för garantibelopp för fastighet, vilket icke bort för honom upptagas såsom skattepliktig inkomst; 4. om han taxerats för samma in-

komst eller förmögenhet på mer än en ort eller eljest taxerats å orätt ort; 5. om hans taxering blivit oriktig på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende; 6. om han till följd av underlåtenhet att avgiva deklaration eller annan uppgift eller på grund av felaktighet i deklaration eller i annan uppgift från honom eller i kontrolluppgift eller i handling som legat till grund för sådan deklaration eller uppgift, taxerats till väsentligt högre belopp än som svarar mot hans inkomst eller förmögenhet; samt 7. om han eljest kan åberopa omständighet eller bevis som bort föranleda väsentligt lägre taxering. I de fall, som avses i 6. och 7., må besvärstalan dock ej tagas upp till prövning, ined mindre den kan grundas på omständighet eller bevis, varom kännedom saknats vid fastställandet av den taxering vari rättelse sökes, och det framstår såsom ursäktligt att den skattskyldige icke i annan ordning åberopat omständigheten eller beviset till vinnande av riktig taxering. Besvär i särskild ordning, s. k. extraordinära besvär, må anföras inom fem år efter taxeringsåret hos behörig besvärsmyndighet. Taxeringsintendent må enligt 101 § 1 mom. taxeringsförordningen inom tid, som angives i 100 §, i där avsedda fall anföras besvär till den skattskyldiges förmån samt i det vid 5. i första stycket samma paragraf omförmälda fallet jämväl anföras besvär med yrkande om ändring i taxering till den skattskyldiges nackdel.

Vidare märkes, att taxeringsintendent jämlikt 114—116 §§ TaxF hos prövningsnämnden äger föra talan om eftertaxering av skattskyldig, som i uppgift eller upplysning, avgiven till ledning vid taxering, lämnat oriktigt meddelande, under förutsättning att meddelandet följts eller eljest föranlett, att den skattskyldige icke blivit taxerad eller blivit för lågt taxerad. Eftertaxering må dock icke ske, med mindre fråga därom prövats inom fem år efter det år, då taxeringen rätteligen bort verkställas i första instans.

Liknande syften som extraordinära besvär och eftertaxering tjäna vissa talemöjligheter i arvs- och gåvoskatteärenden. Enligt 59 § KF den 6 juni 1941 om arvsskatt och gåvoskatt äger skattskyldig hos beslutsmyndigheten — underrätt respektive länsstyrelse — ansöka om återvinning av skatt, om efter det beslut meddelats om fastställande av skatt: a) kännedom erhållits om förut icke känt testamente; b) testamente eller förordnande jämlikt lagen om försäkringsavtal om insättande av förmånstagare, vartill hänsyn tagits vid skatteärendets prövning, blivit genom lagakraftvunnen dom helt eller delvis förklarat ogillt; c) genom lagakraftvunnen dom eljest blivit bestämt angående delningen av egendom i dödsbo, där skatten fastställts med ledning av bodelnings- eller arvskifteshandling; d) beträffande bouppteckning yppats felaktighet, som efter vad i 20: 10 AB stadgas föranleder tillägg till eller rättelse av bouppteckningen; e) kännedom erhållits angående vid tiden för skattskyldighetens inträde föreliggande omständighet, som föranleder att i deklaration uppgiven behållning eller egendom bort upptagas

eller fördelas annorledes än i deklarationen angivits. Såsom ytterligare förutsättning för talan om återvinning kräves att, om hänsyn tagits till omständighet som förut sagts, den skattskyldige haft att gälda mindre skatt än vad beräknats. Någon annan tidsbegränsning än den som följer av de allmänna reglerna om fordringspreskription gäller ej för talan om återvinning av skatt. Till det allmännas förfogande står enligt 32 § samma förordning en motsvarande talemöjlighet benämnd efterbeskattning.

I förevarande sammanhang må även erinras om att uppgifter, som i rättegång tillkomma resningsinstitutet, i förvaltningsförfarandet kunna fyllas av andra rättelsemöjligheter. Den som fått avslag å en framställning kan t. ex. göra ny framställning om samma sak och genom anförande av nya skäl och omständigheter måhända uppnå en annan utgång. Gynnande beslut, t. ex. tillstånd, kunna vidare under mer eller mindre preciserade förutsättningar återkallas av beslutsmyndigheten på dennas eget initiativ eller på framställning av företrädare för motstående intressen. Grund för återkallelse kan t. ex. vara att beslutet befinnes olagligt eller att nya skäl och omständigheter utvisa, att det är oriktigt. Möjligheten att återkalla gynnande beslut kan vara särskilt reglerad såsom i fråga om återkallelse av trafikstillstånd enligt 19 § BiltrF och återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen enligt 14 § VapenF. I 50 och 51 §§ Utll har återkallelse reglerats som ett särskilt institut benämnt återbrytande av beslut. I förstnämnda paragraf stadgas att, om utlännings i ärende om uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift och uppgiften föranlett, att tillståndet beviljats honom, den centrala utlänningsmyndigheten äger att efter utlänningsnämndens hörande förordna, att tillståndet skall upphöra att gälla. Kan beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning icke verkställas eller föreligger eljest, vare sig beslutet verkställts eller icke, skäl att beslutet icke längre skall lända till efterrättelse, äger Konungen upphäva beslutet. Möjligheten att återkalla gynnande beslut är dock i betydande omfattning helt oreglerad i förvaltningsförfarandet. Detsamma gäller myndighets möjlighet att skärpa, mildra eller upphäva förpliktande beslut, då förhållandena det påkalla.

Såsom föremål för återbrytande angives i RF § 19 *dom*. Härav drages dock ej den slutsatsen att endast sådana avgöranden som benämnas *dom* kunna återbrytas. I 58:10 RB föreskrives som nämnts, att vad som stadgats om resning av *dom* skall äga motsvarande tillämpning i fråga om resning av rättens beslut. Vid tillämpning av bestämmelserna om resning i RF § 19 å förvaltningsförfarandets avgöranden är att beakta, att ordet *dom* icke utom hos försäkringsdomstolen användes såsom beteckning å myndighets avgörande. Avgörandena betecknas i stället i regel såsom utslag eller beslut. Någon betydelse för tillämpningen av reglerna om resning har själva *rubriceringen* av ett avgörande ej. De begränsningar, som iakttagas, anknyta såsom nedan redovisas till andra, reella kriterier.

En myndighet kan skilja ett ärende från sig genom beslut i sak eller genom beslut om talans avvisande, ärendets avskrivning e. d. *Arten* av det slutliga beslutet inverkar i och för sig icke på resningsmöjligheten. Även avvisnings- och avskrivningsbeslut kunna sålunda återbrytas; se t. ex. RÅ 1950 K 31 avseende ett beslut om talans avvisande på grund av försutten besvärstid och RÅ 1956 H 88 angående avskrivning av patentärende.

Av RF § 19 framgår ej av vad slag de *organ* skola vara för att deras »domar» skola kunna bli föremål för resning. Att regeringsrätten prövar ansökningar om resning av egna avgöranden framgår av t. ex. RÅ 1936 ref. 50 angående ett utslag av regeringsrätten i ett disciplinärende.

Ett särskilt spörsmål är huruvida resning av ett avgörande, som meddelats av Kungl Maj:t i statsrådet, kan äga rum. I motiven till den ändring i RF § 18 (numera § 19), som gav regeringsrätten befogenhet att pröva ansökningar om resning i mål av beskaffenhet att tillhöra dess slutliga prövning, förklarades (KPr 1908: 37 s. 56), att regeringsrätten borde övertaga högsta domstolens behörighet att bevilja resning beträffande de mål, som överfördes från Kungl. Maj:t i statsrådet till den nybildade regeringsrätten. Någon reservation gjordes ej för avgöranden av Kungl. Maj:t i statsrådet. I regeringsrätten ha ock prövats ansökningar om resning av sådana avgöranden från tiden före regeringsrättens tillkomst; se t. ex. RÅ 1912 F 463 angående en av Kungl. Maj:t i statsrådet den 30 november 1893 meddelad resolution i besvärsmål rörande dispositionsrätten till skog å ett kronoskattehemman och RÅ 1951 Jo 8 avseende ett av Kungl. Maj:t i statsrådet den 15 oktober 1858 meddelat beslut om fastställelse av ett utslag rörande avvitrning. Från praxis före år 1909 kan nämnas, att, sedan resning söktes hos Kungl. Maj:t i ett fattigvårdsmål, vari utslag meddelats av Kungl. Maj:t i statsrådet, ansökningen efter överlämnande från Kungl. Maj:t i statsrådet föredrogs i högsta domstolen, som icke fann skäl att bevilja den sökta resningen (utslag den 17 maj 1870 på ansökan av A. Nilsson). I högsta domstolen meddelades vidare den 21 mars 1901 beslut på ansökan av dödsboet efter A. Greg om återbrytande av en av Kungl. Maj:t i statsrådet det 26 augusti 1897 meddelad resolution i besvärsmål rörande Gregs inkomsttaxering 1895. I ansökningen hemställdes under åberopande av nytt utredningsmaterial, att Kungl. Maj:t måtte ånyo skärskåda de av Greg anförda besvären. Ansökningen hade överlämnats till högsta domstolen från finansdepartementet. Högsta domstolen fann genom sitt beslut den sökta resningen icke kunna beviljas. I resolution den 10 maj 1901 fann Kungl. Maj:t i statsrådet icke skäl att å ansökningen, i vad den icke redan utgjort föremål för prövning, fästa avseende. Från senare tids praxis i högsta domstolen kan nämnas NJA I 1962 C 755. Resningssökanden hade hos Kungl. Maj:t anfört besvär över ett av länsstyrelsen i Östergötlands län meddelat utslag i anledning av en av sökanden förd talan mot ett beslut av arrendenämnden i länet rörande ifrågasatt tillstånd till arrendeupplåtelse. Kungl.

Maj:t i statsrådet hade lämnat besvären utan avseende. Då sökanden hos Kungl. Maj:t begärde resning i målet, förklarade högsta domstolen att, enär det mål resningsansökningen avsåg icke rörde sökanden eller hans rätt, ansökningen icke kunde upptagas till prövning. Eftersom saklig kompetens prövas före frågor om saklegitimation, synes av utgången kunna dragas den slutsatsen, att högsta domstolen ansett sig behörig pröva fråga om resning av avgörande av Kungl. Maj:t i statsrådet rörande tillstånd till arrendeupplåtelse.

Nu återgivna rättsfallsmaterial är visserligen knapphändigt men synes tillåta den slutsatsen, att den omständigheten att ett avgörande meddelats av Kungl. Maj:t i statsrådet ej i och för sig utesluter, att det göres till föremål för resning. Begränsningar i resningsinstitutets användning på annan grund torde emellertid som nedan beskrives göra sig gällande.

Vad angår avgöranden av andra myndigheter än Kungl. Maj:t märkes, att såväl centrala som regionala och lokala myndigheters beslut kunna bli föremål för resning; se t. ex. NJA I 1937: 335 (beslut av försäkringsrådet i yrkesskadeförsäkringsärende), NJA I 1953: 120 (beslut av hyresrådet i hyresregleringsärende), RÅ 1956 H 88 (beslut av patent- och registreringsverket att avföra en återkallad patentansökan), NJA I 1962: 449 (beslut av statistiska centralbyrån i ärende om godkännande av släktnamn), RÅ 1944 Jo 11 (länsstyrelses beslut om fördelning till återbetalning av vissa lån), RÅ 1930 S 183 (magistrats beslut om handräckning), NJA I 1949: 376 (hyresnämnds beslut i hyresregleringsärende) och RÅ 1957 Fi 1109 (taxeringsnämnds beslut om taxering). Även beslut av kommunala myndigheter torde, i den mån talan må föras mot dem genom förvaltningsbesvär, kunna återbrytas; se t. ex. RÅ 1958 I 115 (hälsovårdsnämnds vitesföreläggande). Motsvarande torde få antagas gälla i fråga om beslut av andra offentligrättsliga subjekt, t. ex. handelskammare, hushållningssällskap och allmän försäkringskassa, mot vilka talan föres genom förvaltningsbesvär.

Vad angår andra av kommunala myndigheter meddelade beslut än sådana som kunna överklagas medelst förvaltningsbesvär anses annat rättsmedel än kommunalbesvär icke stå till buds. Något utrymme för resning finnes därför ej med avseende å sådana beslut. Däremot ha i senare praxis länsstyrelses och regeringsrättens beslut i kommunalbesvärsärenden ansetts kunna bli föremål för resning; se t. ex. RÅ 1941 E 96 och 1945 S 58 avseende utslag av regeringsrätten i kommunalbesvärsärenden.

De sakkunniga övergå härefter till frågan om betydelsen av ett *avgörandes kvalitet* för resningsinstitutets tillämpning.

Vid behandlingen av frågan om besluts överklagbarhet har redogörelse lämnats för vad i praxis krävs av ett beslut med avseende å förmåga att utöva rättsverkningar m. m. för att talan skall kunna föras mot detsamma medelst förvaltningsbesvär. Återgivna sedvanerättsliga grundsatser torde

tjäna till vägledning även vid bestämningen av besluts resningsbarhet. Det torde utan vidare kunna antagas, att ett beslut för att kunna återbrytas måste äga åtminstone de rättsliga egenskaper, som angivits som villkor för överklagbarhet vid förvaltningsbesvär. Däremot lära icke alla överklagbara beslut tillika vara resningsbara. Resningsbarheten är att bedöma mot bakgrund av att det enligt RF § 19 är fråga om återbrytande av dom. Härav föranledes naturligen en strängare sovring av besluten med avseende å deras rättsliga kvalitet och pregnans än den som sker i besvärssammanhang vid bedömning av överklagbarhetsfrågor. Utanför området för kvalificerad myndighetsutövning torde därför det stora flertalet beslut icke vara resningsbara. Det må särskilt framhållas, att beslut i ärenden, för vilka Kungl. Maj:t i statsrådet är sista instans, t. ex. beslut i tjänstetillsättningsärenden och upphandlingsärenden, i regel ej utgöra sådana rättsligt kvalificerade avgöranden att de kunna betraktas som domar i RF:s mening. De torde till följd härav i allmänhet ej kunna resas. Vägledande rättspraxis saknas emellertid i stort sett. Spörsmålet synes dock ha varit föremål för prövning i NJA I 1956: 215. I detta ärende hade kammarkollegiet med stöd av 2 § lagen den 4 januari 1927 angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall medgivit försäljning av ett till prästboställe hörande område. Sedan beslutet, varöver besvär kunde anföras hos Kungl. Maj:t i statsrådet, vunnit laga kraft och stiftsnämnden utfärdat köpekontrakt, ansökte vederbörande kyrkoråd med anförande av nya skäl och omständigheter om resning under påstående, att kammarkollegiets beslut var oriktigt och olämpligt. Högsta domstolen förklarade emellertid, att kammarkollegiets beslut icke kunde anses utgöra sådant avgörande, som avses med det i RF § 19 givna stadgandet om återbrytande av dom, och att kyrkorådets ansökan därför icke lagligen kunde komma under bedömande. Det kan förmodas, att den omständigheten att kammarkollegiets beslut icke innefattade någon gentemot den enskilde bindande utfästelse om försäljning av fastigheten utan allenast ett bemyndigande för stiftsnämnden att under vissa villkor försälja fastigheten i fråga och därigenom var föga domsliknande inverkat på högsta domstolens ställningstagande.

Har ett lagakraftvunnet beslut verkställt eller eljest länt till efterrättelse på sådant sätt att det icke låter sig göra att återställa det sak- eller rättsläge, som rådde före beslutet, tjänar det i regel icke något praktiskt syfte att riva upp beslutet. Något rättsfall, som utvisar betydelsen av nämnda omständighet för resningsinstitutets tillämpning, finns dock ej. Som jämförelse kan emellertid nämnas RÅ 1956 ref. 36. Där beviljades en fastighetsägare, som vid vite förelagts vidtaga vissa brandskyddsåtgärder och som av allmän domstol förpliktats utgiva vitet, resning i ärendet om vitesföreläggandet. Frågan om erforderliga brandskyddsåtgärder var uppenbarligen även efter vitets utdömande av betydelse för fastighetsägaren.

Enligt RF § 19 må endast sådana avgöranden återbrytas som vunnit *laga kraft*. Ett avgörande vinner laga kraft, då tiden för ordinär talan mot avgörandet utgått utan att sådan talan förts. Är fråga om ett avgörande, mot vilket talan ej må föras på grund av att det meddelats av Kungl. Maj:t eller på grund av att förbud mot överklagande stadgats, inträder laga kraft omedelbart. Klart är att, så länge möjlighet finnes att medelst besvär eller annan ordinär talan överklaga ett avgörande, förutsättning saknas att tillämpa resning.

Har i stället för besvär ställts annan rättelsemöjlighet till parts förfogande i ett ärende, t. ex. anmärkning, återvinning eller ansökan om restitution, torde vidare resning icke kunna komma i fråga, med mindre denna rättelsemöjlighet uttömts. Resningsinstitutets uppgift blir att utgöra en sista utväg för rättelse, då inga andra vägar stå öppna. Det måste därför antagas, att i princip någon valmöjlighet ej föreligger mellan resning och annat rättsmedel. Så länge det t. ex. i ett taxeringsärende finnes möjlighet att vinna rättelse av meddelat beslut genom besvär i särskild ordning jämlikt 100 § TaxF, torde i enlighet härmed resning ej kunna komma i fråga.

Ny prövning av en sak kan emellertid vinnas icke blott genom besvär eller annat rättsmedel. I den mån ett beslut icke utövar *materiell rättskraft*, kan nytt ärende angående saken bliva anhängigt och ett beslut meddelas, som upphäver eller eljest sätter det tidigare beslutet ur kraft. Har en ansökan avslagits, kan t. ex. i regel ny ansökan om samma sak göras och saken prövas på nytt, eventuellt med bifallsbeslut som resultat. I vissa fall kan vidare rättelse vinnas genom formlös klagan hos tillsynsmyndighet, som ex officio äger ändra underordnad myndighets beslut. Vidare märkes att, sedan ett förpliktande beslut meddelats rörande en sak, framställning — då fog för ändring är för handen, med utsikt till framgång — regelmässigt kan göras om återkallelse eller jämkning av beslutet.

Det skulle under sådana förhållanden kunna ifrågasättas, om icke resningsinstitutets natur kräver icke blott att formell rättskraft, d. v. s. laga kraft, åkommit ett beslut, utan även att beslutet utövar materiell rättskraft. Man kan visserligen icke undgå att i ett resningsärende fästa avseende vid förekomsten av informella rättelsevägar, men avgörande betydelse torde ej behöva tillmätas sådant förhållande. De få rättsfall av intresse i sammanhanget som finnas peka snarast på en fri bedömning i förevarande avseende. I RÅ 1961 I 22 hade en person gjort framställning hos medicinalstyrelsens strålskyddsnämnd om tillstånd jämlikt 2 § strålskyddslagen att innehava röntgenapparat och därmed bedriva röntgenfotografering av skeltdelar. Nämnden hade funnit sig icke kunna bifalla framställningen, enär sökanden icke styrkt sig besitta kompetens att bedriva radiologiskt arbete avseende medicinsk röntgendiagnostik. Sedan sökanden anfört besvär häröver hos regeringsrätten, fann denna ej skäl att göra ändring i strålskyddsnämndens beslut. Sökanden anhöll då på anförda skäl, att rege-

ringsrätten måtte upptaga målet till ny prövning. Regeringsrätten lämnade ansökningen utan bifall, enär sökanden icke förebragt någon omständighet av beskaffenhet att kunna föranleda resning. Den valda lokutionen tyder på att regeringsrätten ansett resning i och för sig kunna ifrågakomma under förutsättning att någon resningsgrundande omständighet varit för handen. Då en sökande visserligen skulle kunnat vinna rättelse i annan ordning men blott med väsentligt större besvär och kostnader för såväl honom själv som det allmänna, har resning i överensstämmelse med nämnda princip beviljats; se NJA I 1952: 601 angående rättelse av ett laga skifte, där möjlighet visserligen fanns att föranstalta om ny förrättning men sådan var synnerligen omständlig och kostnadskrävande. Rättsläget belyses ur annan synvinkel av RÅ 1957 I 175 angående resning i ärende rörande tillstånd att driva hotellrörelse. Ansökan härom hade avslagits av brandsäkerhetsskäl. Resningsansökningen, som grundade sig på nytt utredningsmaterial, lämnades utan bifall och regeringsrätten förklarade det vara sökanden obetaget att göra ny ansökan om tillstånd hos länsstyrelsen med stöd av sin nya utredning. Liknande tankegångar skymta i RÅ 1948 S 51, där resning söktes i ett ärende angående skyddsuppfostran. Regeringsrätten fann ej skäl bifalla ansökningen. En ledamot anförde, att han fann sökandena icke hava anfört skäl, som kunde föranleda bifall till ansökningen, sökandena obetaget att, om de förmenade skyddsuppfostran icke längre vara erforderlig, hos vederbörande påkalla utskrivning av barnen i den i 6 kap. barnavårdslagen stadgade ordning.

Mera självfallet är att resning ej är utesluten t. ex. beträffande kammarrättens utslag i avlöningsärenden på grund av att saken kan omprövas genom talan vid allmän domstol. I motiven för överflyttningen av befogenheten att bevilja resning i ärenden, för vilka kammarrätten är slutinstans, från högsta domstolen till regeringsrätten anfördes ock såsom exempel på förvaltningsmål, vilka berördes av överflyttningen, anmärknings- och avlöningsmål samt mål om resekostnads- och traktamentsersättning (KPr 1944: 246 s. 10). Än mindre finns naturligtvis anledning att fästa avseende vid att utom förvaltningsförfarandets ram tillgång finnes till sådana exceptionella talemöjligheter som den att anlägga sak mot svenska staten hos Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna.

De sakkunniga övergå härefter till frågan om *resningsgrunder*. Enligt 31: 3 GRB gällde såsom grund för återbrytande av dom, att man funnit nya skäl, med vilka lagakraftvunnen dom kunde hävas. Sökanden skulle svära, att han icke känt till skälen förut eller att han visserligen haft kunskap om dem men icke förstått deras betydelse för sakens bedömning. Med nya skäl förstodos nya faktiska omständigheter eller bevis men icke påståenden om felaktig bevisuppskattning eller rättstillämpning. Även rättegångsfel av beskaffenhet att kunna inverka på avgörandet ansågos kunna utgöra grund

för återbrytande av detsamma. Bestämmelserna om resning i GRB ersattes av nya regler i ämnet genom lagen den 22 juni 1939 om särskilda rättsmedel, vilka med smärre ändringar överfördes till 58 kap. RB. För där stadgade resningsgrunder har redogörelse lämnats ovan.

Stadgandena i 58 kap. RB äro lika litet som tidigare bestämmelser i 31:3 GRB eller föreskrifterna i lagen den 22 juni 1939 om särskilda rättsmedel direkt tillämpliga å resning i andra ärenden än rättegångsmål och domstolsärenden. Högsta domstolen och regeringsrätten anse sig i förvaltningsärenden stå relativt fria att inom den ram, som resningsinstitutets ändamål uppdrager, avgöra, å vilka grunder resning må medgivas. Men i den mån ärendena äro jämförbara med rättegångsmålen, torde domstolarna analogivägen anse sig bundna av RB:s regler; jfr nedan (s. 656) åberopat rättsfall från den tid, då lagen om särskilda rättsmedel var tillämplig. Därest ett förvaltningsärende är av samma beskaffenhet som ett tvistemål i rättegång, ligger det t. ex. nära till hands att analogiskt tillämpa RB:s bestämmelser om resningsgrunder i tvistemål och, i den mån ett förvaltningsärende är jämförbart med ett brottmål, ter det sig på motsvarande sätt naturligt att analogiskt beakta RB:s stadganden om resningsgrunder i dylika mål.

Från högsta domstolens praxis kan som belysning av det anförda nämnas NJA I 1962: 449, där resning beviljades i ärende om godkännande av släktnamn. Såsom motiv för resningen hänvisades till vad i ärendet förekommit. Något lagrum åberopades ej. Rättsfallet får anses giva vid handen, att högsta domstolen i förvaltningsärenden ej anser sig hänvisad till RB:s resningsregler. NJA I 1953: 120 åskådliggör den analogitillämpning av dessa resningsregler, som stundom kan vara påkallad. Resning söktes av ett av hyresrådet meddelat beslut i ett hyresregleringsärende. Högsta domstolen anförde bl. a., att den rättstillämpning, som legat till grund för hyresrådets utslag, stod i mindre god överensstämmelse med hyresregleringslagens grunder men att den icke uppenbart stred mot lag, och lämnade därför den sökta resningen utan bifall. 58: 1 första stycket 4. RB åberopades icke, ehuru däri som resningsgrund anges, att rättstillämpning, som ligger till grund för domen, uppenbart strider mot lag. Grunden beaktades i stället analogi-vis.

Genom uttalanden av enskilda ledamöter i regeringsrätten erhålles en bild av regeringsrättens uppfattning rörande resningsgrunderna i förvaltningsärenden. Regeringsrådet Lundevall har uttalat (FT 1946 s. 13), att regeringsrätten alltjämt anser sig kunna tillämpa grunderna för de äldre stadgandena om resning men att, där den nya lagens (1939 års) grunder kunna åberopas, dessa anses taga över. Han har därvid även framhållit, att regeringsrätten känner sig hava tämligen fria händer att förfara efter omständigheterna för vinnande av materiell rättvisa utan förnärmande av enskild rätt. Regeringsrådet Kuylenstierna har förmält (FT 1958 s. 41), att

regeringsrätten av omständigheterna drivits att alltmera anlita utvägen att ge resning och återställa försutten tid, framför allt i skattemål, där stora rättsförluster kunna ifrågakomma på grund av förbiseende o. d. Han har därvid även framhållit, att regeringsrätten med hänsyn till målens beskaffenhet ej i avseende å resning kan tillämpa identiskt samma regler som de för högsta domstolen gällande men att den alltid beaktar dessa regler. Även ovan (s. 609) återgivna remissyttranden av regeringsrättens ledamöter upplyser om det inom regeringsrätten rådande betraktelsesättet med avseende å resningsinstitutets tillämpning.

Anledning saknas att bevilja resning i andra fall än då omständigheter föreligga, vilka rubba tilltron till det lagakraftvunna beslutet. Resning är ett extraordinärt rättsmedel. Något onormalt förhållande, vilket talar för en särbehandling, bör därför tillika kunna påvisas. Frågan är då vilka onormala förhållanden av beskaffenhet att rubba tilltron till ett beslut, som grunda rätt till resning. Det bör, innan redogörelse lämnas härför, anmärkas, att praxis rörande resning i förvaltningsärenden är synnerligen rikhaltig med avseende å taxeringsärenden men i övrigt tämligen knapp. Det kan därför ej undvikas, att en genomgång av praxis kommer att domineras av ärenden tillhörande taxeringsförfarandet.

Den klassiska resningsgrunden utgöres av *nya omständigheter och bevis*. Att denna grund anses tillämplig i förvaltningsärenden framgår bl. a. av RÅ 1956 Fi 912, där resning söktes i ett ärende rörande inrymning i åborätt, vilket tidigare avgjorts av regeringsrätten genom utslag den 13 maj 1932. Regeringsrätten lämnade ansökningen utan bifall, enär sökanden »ej angivit omständighet eller bevis, som ej tidigare förebragts i målet och vars förebringande sannolikt skulle hava lett till annan utgång, eller annan omständighet av beskaffenhet att kunna föranleda resning».

Av praxis kan vidare utläsas, att nya rättsliga argument icke anses kunna grunda rätt till resning. Den omständigheten att praxis ändrats har sålunda ansetts ej kunna föranleda resning; se t. ex. RÅ 1922 ref. 36 och RÅ 1955 Fi 831, båda avseende beslut i taxeringsärenden. En lagändring kan givetvis än mindre utgöra grund för resning; se t. ex. RÅ 1960 Fi 510 avseende beslut i taxeringsärende.

Exempel å ärenden, i vilka resning beviljats i anledning av att nya omständigheter eller bevis förebragts, utgöra RÅ 1956 ref. 36, där ett nytt sakkunnigutlåtande visade, att ett lagakraftvunnet vitesföreläggande angående en elektrisk anläggning var oriktigt, samt RÅ 1936 ref. 50 och 1952 Jo 9 avseende disciplinärenden, i vilka nya läkarutlåtanden i väsentlig mån rubbade förutsättningarna för tidigare meddelade, lagakraftvunna beslut om disciplinära åtgärder. Vidare kan nämnas RÅ 1950 S 122, där resning beviljades i ett av kammarrätten avgjort ärende om kommuns skyldighet att ersätta annan kommuns kostnad för fattigvård, enär nya fakta om utgivet understöd kommit i dagen, vilka inverkade på bedömningen av hemorts-

rättsfrågan. Av intresse synas även RÅ 1956 Fi 448 och 1958 Fi 1964 vara. I taxeringsärendena i fråga beviljades resning på grund av »numera förebragt utredning», vilket i det förstnämnda ärendet utgjordes bl. a. av några nya skriftliga intyg beträffande olika fakta av betydelse för utgången.

Att ett nytt bevisfaktum kan läggas till grund för resning visar även RÅ 1955 Fi 1805. Där beviljades resning i ett taxeringsärende, då den skattskyldige, efter det att beslut om beskattning av realisationsvinst vunnit laga kraft, erhöll möjlighet att styrka ett i ärendet icke godtaget påstående, att han vid sitt förvärv av fastigheten erlagt 5 000 kronor »under bordet», genom att säljaren, som tidigare förnekat förhållandet, vidgick detsamma vid vittnesförhör inför domstol i mål angående brott mot skattestrafflagen.

Av resningsinstitutets natur följer, att någon ovillkorlig rätt till resning icke kan antagas tillkomma en sökande. Prövning av en resningsansökan innefattar regelmässigt åtskilliga diskretionära moment, såsom avvägning mellan olägenheten för det allmänna, för sökandens motpart eller för annan enskild av att ett lagakraftvunnet beslut upprives och intresset av att materiell rättvisa vederfares sökanden. I vad mån sökandens intresse av att vinna materiell rättvisa framstår som beaktansvärt, blir naturligen beroende bl. a. av anledningen till att sökanden ej hävdat sin rätt i ordinär väg, sakens beskaffenhet och betydelse för honom samt liknande omständigheter. Särskild vikt lärers fästas vid orsaken till att en sökande icke redan vid ärendets ordinarie handläggning tillfört utredningsmaterialet de omständigheter och bevis, som åberopas till stöd för resning i ärendet.

Enligt 31: 3 GRB krävdes för att resning skulle kunna komma i fråga, att sökanden ej känt till de nya skälen eller i vart fall ej förstått deras betydelse för sakens bedömning. I RB göres i förevarande sammanhang skillnad mellan å ena sidan resning i tvistemål och resning i brottmål till men för den tilltalade samt å andra sidan resning i brottmål till förmån för den tilltalade. För resning i sistnämnda fall fordras — förutom att åberopade skäl äro nya — att deras förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade frikännts eller brott hänförts under mildare straffbestämmelse än den som tillämpats eller ock med hänsyn till vad som åberopas och i övrigt förekommer synnerliga skäl äro, att frågan huruvida den tilltalade förövat det brott, för vilket han dömts, prövas ånyo. Det begäres alltså i princip icke, att sökanden visar ursäkt för att skälen ej anförts tidigare i ordinär väg. Intresset av materiell rättvisa åt den tilltalade har i brottmål tillmätts sådan styrka att det gjorts i stort sett allenarådande. För resning i de andra fallen kräves däremot — förutom att de nya skälen föranleda antagande, att det påtalade avgörandet är oriktigt — att sökanden gör sannolikt, att han icke redan vid den rätt, som meddelat domen, eller genom fullföljd från denna kunnat åberopa skälen eller eljest haft giltig ursäkt att ej göra det.

Förvaltningsärenden finnas, där liksom i brottmål intresset av materiell rättvisa åt den enskilde gör sig gällande med särskild styrka och där det

låter sig göra att åvägabringa sådan rättvisa genom resning utan förnärmande av motstående enskilda intressen. Bland dessa ärenden märkas icke blott disciplinärendena utan även sådana ärenden angående prestations-skyldigheter gentemot det allmänna som skatteärenden. Regeringsrättens praxis utvisar, att regeringsrätten i taxeringsärenden, där någon taxerats till väsentligt högre belopp än som svarar mot hans inkomst eller förmögenhet, anser sig böra fästa så stor vikt vid att materiell rättvisa kommer till stånd att resning liksom i brottmål beviljas under överseende med att sökanden ej kan anföra någon bärande ursäkt för sin underlåtenhet att icke redan i ordinär väg tillvarataga sina intressen; se t. ex. RÅ 1950 Fi 645 (en skattskyldig, som skönstaxerats för inkomster å 15 000 kronor, fick resning, då han visade att inkomsterna ej uppgått till mera än 4 072 kronor), 1953 Fi 1528 (en person, som skönstaxerats för 1 500 kronors inkomst av tjänst, erhöll resning för taxeringens undanröjande, då han upplyste, att han varit sjuk och ej haft någon inkomst alls), 1955 Fi 1668 (en skattskyldig, som i deklarationen uteglömt varuskulder å 45 249 kronor och taxerats enligt denna, fick rättelse genom resning), 1955 Fi 2142 (en sköntaxering nedsattes efter resning från 40 000 kronor till 25 000 kronor) och 1958 Fi 496 (sedan en sköntaxering å 100 000 kronor vunnit laga kraft, beviljades resning för taxering enligt i resningsärendet upprättad deklaration, som utvisade en nettoinkomst av 72 800 kronor).

Därest någon visserligen blivit för högt taxerad men det påförda beloppet varken absolut eller i förhållande till hans inkomst eller förmögenhet framstår som väsentligt högre än som vederbort, synes regeringsrätten däremot i princip för beviljande av resning fordra, att sökanden visar godtagbar ursäkt för sin underlåtenhet att icke söka rättelse i ordinär väg. Kan underlåtenheten tillskrivas slarv, glömska, bristande uppmärksamhet eller eljest åsidosättande av sådana krav på noggrannhet och omsorg, som böra kunna ställas å enskilda vid deras umgänge med myndigheter, torde regeringsrätten sålunda i dylika fall ej bevilja resning för rättelse av det oriktiga taxeringsbeslutet; se t. ex. RÅ 1954 Fi 843, vari omständigheterna voro följande. En skattskyldig hade som inkomst från sin arbetsgivare deklarerat 17 476 kronor. Från arbetsgivaren inkommen kontrolluppgift utvisad kontant lön å 17 476 kronor jämte 6 400 kronor i rese- och traktamentsersättning. Taxeringsnämnden åsatte taxering med ledning av kontrolluppgiften. Den skattskyldige besvärade sig hos prövningsnämnden men utredde ej sina inkomstförhållanden. Prövningsnämnden ändrade därför ej taxeringsnämndens beslut. Prövningsnämndens beslut vann laga kraft. Sedan den skattskyldige anmälts för falskdeklaration, utreddes, att kontrolluppgiften var felaktig och att den skattskyldige uppburit 17 476 kronor inklusive rese- och traktamentsersättning å 6 400 kronor. Den skattskyldiges ansökan om resning i ärendet avslogs det oaktat. Såsom ytterligare exempel kunna anföras RÅ 1958 Fi 1172 (skattskyldig hade glömt yrka avdrag för

pensionsförsäkringsavgifter i sin självdeklaration), 1956 Fi 1096 (förmån av bostad hade deklarerats, ehuru sådan förmån ej åtnjutits) och RÅ 1952 Fi 494 (löneinkomst i deklarationen upptagen till 2 500 kronor i stället för 250 kronor på grund av felskrivning). I intet av de nämnda fallen beviljades resning. I sammanhanget kan även nämnas RÅ 1930 Fi 180, där i ärende om avlösning av frälseränta prestationsskyldigheten i ansökningshandlingarna på grund av felskrivning angivits omfatta 12 drängdagsverken i stället för 2 med påföljd att löseskillingen bestämts till ett i motsvarande mån för högt belopp. Resningsansökningsen avslogs.

I sammanhanget kan även nämnas NJA I 1962: 449, där resning begärdes i ärende om godkännande av släktnamn under återopande av nya omständigheter och ny utredning. Som skäl, varför materialet ej förebragts under ärendets handläggning, anfördes, att vederbörande myndighet ej kommunicerat den inlägga av motpart, som nu föranledde materialets framläggande. Resning beviljades på grund av vad i ärendet förekommit.

Beror underlåtenhet att förebringa en omständighet eller ett bevis på att parten misstagit sig på fullföljdsreglerna, anses tillräckliga skäl för resning i regel icke föreligga. I RÅ 1957 Fi 974 och 1958 Fi 740 beviljades sålunda ej resning i ärende om taxering till statlig inkomstskatt, då den skattskyldige av förbiseende underlåtit överklaga beslutet samtidigt som han fört talan mot motsvarande beslut angående taxering till kommunal inkomstskatt. Resningsansökan avslogs även i RÅ 1954 Fi 593, där den skattskyldige underlåtit att hålla sin talan öppen för ena beskattningsåret vid tvist angående rätt beskattningsår, och i RÅ 1954 Fi 842, där sakläget var följande. Den skattskyldige, som vid 1944 års taxering blivit taxerad för viss från utländskt försäkringsbolag erhållen sjukersättning, hade överklagat taxeringen ända till regeringsrätten, som genom utslag 1951 förklarade ersättningen vara icke skattepliktig. Den skattskyldige begärde då resning för vinnande av motsvarande ändring i 1945—1949 års taxeringar, vilka icke överklagats i ordinär väg. Resning beviljades ej.

Rättsvillfarelse återopas stundom som ursäkt för att fullständiga uppgifter ej lämnats i ordinär väg. Huvudregeln torde i resningsärenden liksom eljest vara att rättsvillfarelse ej utgör giltig ursäkt. Rättsvillfarelse har i några resningsärenden återopats och med hänsyn till omständigheterna i övrigt godtagits som tillräcklig ursäkt för underlåtenheten i utredningshänseende; se t. ex. RÅ 1954 Fi 632, där en skattskyldig på grund av »ovetskap om gällande lagar» deklarerat och taxerats för realisationsvinst vid försäljning av fastighet, oaktat densamma innehafts mera än tio år. Han erhöll rättelse genom resning, då han upplyste om rätta förhållandet. Avseende torde här ha fästs vid att taxeringsnämnden upptagit vinsten till beskattning utan att försäkra sig om dess skatteplikt. På samma sätt ha skattskyldiga, som deklarerat och taxerats för vinst vid överlåtelse av rörelse, som enligt då gällande bestämmelser var skattefri, enär de startat rö-

relserna själva, fått resning, då de upplyst om rätta förhållandet och åberopat rättsvillfarelse som ursäkt för sin försummelse; se RÅ 1954 Fi 1014 och 1960 Fi 1789.

Har någon underlåtit att fullfölja talan i ordinär väg mot ett beslut på grund av vilseledande upplysningar från myndighetsperson, synes underlåtenheten betraktas som ursäktlig och förutsättning för resning — ev. återställande av försutten tid (se nedan s. 647) — vara för handen. Sålunda beviljades resning i RÅ 1956 H 88, där en patentansökning avskrivits efter återkallelse, som föranletts av en vilseledande uppgift från myndighet. Resning beviljades även i RÅ 1959 Fi 1402, där en skattskyldig vilseletts av taxeringsnämndens ordförande i fråga om rättspraxis innebörd, samt i RÅ 1958 Fi 1921, där en skattskyldig fått oriktigt besked angående nödvändigheten att föra talan om förmögenhetstaxerings nedsättning, då fastighets taxeringsvärde nedsatts. I detta sammanhang kan även nämnas RÅ 1954 Fi 1824, där enskilda taxeringsnämndsledamöter förmått skattskyldiga att återtaga besvär över nämndens beslut under hot att ytterligare höjning av taxeringarna eljest skulle utverkas. Resning beviljades.

I och med senast återgivna rättsfall kommer redogörelsen in på resningsgrunder, som sammanhånga med *myndighets handläggning*. Av särskilt intresse är i vad mån rättslig felbedömning kan utgöra grund för resning. Kan någon visa, att *rättstillämpning*, som ligger till grund för ett avgörande, *uppenbart strider mot lag*, må enligt 58: 1 RB resning beviljas. Något krav på ursäkt för att felaktigheten ej påtalats i ordinär väg, uppställs här ej. Med ifrågavarande resningsgrund åsyftas uppenbarligen ej det fall, då ett avgörande blivit rättsligt felaktigt på grund av ofullständig utredning. I stället åsyftas avgöranden, som blivit uppenbart rättsligt oriktiga trots att alla relevanta omständigheter av betydelse varit upplysta. Från regeringsrättens praxis kunna några exempel nämnas å taxeringsärenden, där resning beviljats för rättelse av klart lagstridiga avgöranden, såsom RÅ 1959 Fi 918 (ej skattskyldigt subjekt — konkursbo — taxerat), 1955 Fi 242 (ej skattepliktig statspension från U.S.A. beskattad), 1959 Fi 1402 (avdrag författningsstridigt vägrat för mellanavgift vid byte av traktor) och 1962 Fi 1361 (den s. k. söndagsregeln i lagen om beräkning av lagstadgad tid ej tillämpad). Vidare må nämnas, att två ledamöter av regeringsrätten i RÅ 1955 H 26 ansågo resning böra beviljas i ett patentärende, när den rättstillämpning, som legat till grund för beslutet i ärendet, måste anses uppenbart strida mot lag. Beträffande högsta domstolens tillämpning av ifrågavarande resningsgrund i förvaltningsärenden kan hänvisas till förut återgivna NJA I 1953: 120 angående resning i ett av hyresrådet avgjort ärende.

En myndighet kan vid handläggningen av ett ärende begå *andra fel* än det att tillämpa gällande rätt uppenbart oriktigt. Utgången i ärendet kan på grund av bristande noggrannhet och omsorg vid handläggningen bli materiellt felaktig. Även sådana brister kunna föranleda resning. I RÅ 1956

Fi 1095 beviljades resning, då en person, som felaktigt deklarerat en bostadsförmån, taxerats för densamma, ehuru felaktigheten kunnat utläsas av förefintlig kontrolluppgift; jfr RÅ 1956 Fi 1096, där samma slag av felaktighet förelupit men denna icke kunnat upptäckas vid en med normal noggrannhet verkställd prövning, varför resning vägrades. En liknande situation förelåg i RÅ 1956 Fi 1856, där resning beviljades, då deklarerad skogsinkomst beskattats i sin helhet, ehuru kontrolluppgift utvisade, att blott halva inkomsten i fråga belöpt på den skattskyldige. Då en person på grund av misstag vid mantalsskrivningsförrättning ej blivit mantalsskriven i riket, har resning ock beviljats; se RÅ 1958 Fi 372. Samma utgång blev det, då till följd av missuppfattning en länsstyrelses beslut kommit att innebära, att en person ej blivit mantalsskriven någonstades i riket; se RÅ 1955 Fi 181. Att återställande av försutten tid förekommer alternativt i sådana fall som nu sagts framgår av nedan s. 647 redovisad praxis.

Resningsinstitutet har vidare i några fall kommit till användning i ärenden, där *grova förfarandefel* förelupit. I RÅ 1950 Jo 67 beviljades resning i ett ärende angående avstyckningsförrättning, enär samtliga sakägare ej kallats till förrättningen, och i RÅ 1952 Jo 36 erhöles resning i ett ärende av samma slag, enär givna föreskrifter om protokolls innehåll i fall, då avstyckat område överlåtits, ej iakttagits. I RÅ 1962 Fi 1634 angående beslut om utdömande av vite beviljade regeringsrätten resning med den motiveeringen, att sökanden i målet påstått, att han icke mottagit vitesföreläggandet eller kommunikationsresolutionen i ärendet om vitets utdömande och omständighet icke förebragts i målet, på grund varav ändock kunde hållas för visst, att ifrågavarande handlingar i behörig tid kommit sökanden till handa. Vid sidan av resning ha nullitetsbesvär ansetts kunna föras i förvaltningsärenden vid mera grova brott mot stadgad handläggningsordning såsom ovan redan nämnts och nedan (s. 656) kommer att redovisas närmare.

Föreligger den materiella oriktigheten i ett taxeringsärende, att en inkomst blivit dubbelbeskattad antingen så att den taxerats två år i följd eller så att den blivit taxerad i två kommuner, beviljas i regel resning för åvågabringande av materiellt riktigt resultat; se t. ex. RÅ 1955 Fi 2053 (samma inkomst beskattad två år) och RÅ 1959 Fi 1965 (inkomst av grusförsäljning kommunaltaxerad på två orter).

Har först efter det ett beslut vunnit laga kraft, en händelse inträffat eller ett tillstånd inträtt, som väsentligen rubbar förutsättningarna för beslutet, kan resning utgöra enda vägen att vinna rättelse. Resning har i sådana lägen beviljats i taxeringsärenden t. ex. då, efter det en skattskyldig taxerats för realisationsvinst, vinsten bortfallit eller minskat på grund av att köpet återgått, del av köpeskilling återbetalats, skadestånd måst erläggas till köparen, köparen ej förmått betala etc.; se t. ex. RÅ 1950 Fi 626, 1951 Fi 1373 och 1482, 1956 Fi 17, 550 och 1604 samt 1958 Fi 413. Vidare har i taxeringsärende resning medgivits, då beskattad inkomst av annat slag måst

återbetalas eller redovisas till annan; se t. ex. RÅ 1950 Fi 167 (förskott å arvode), 1955 Fi 1142 (lön) och 1957 Fi 1222 (inkomst av jordbruksfastighet).

Allmänna billighetsskäl synas även någon gång ha föranlett resning. I RÅ 1962 Fi 860 var fråga om resning i ärende om utdömande av vite, som utsatts i anmaning att avgiva självdeklaration. Sökanden anhöll under åberopande av psykisk sjukdom att bli befriad från skyldigheten att utgiva det genom lagakraftvunnet beslut utdömda vitet. Regeringsrätten fann med hänsyn till upplysta omständigheter skäligt att med beviljande av resning undanröja beslutet.

De sakkunniga

Såsom angivits ovan (s. 612) ha besvärssakkunniga tänkt sig, att *resningsinstitutets uppgift* skall förbliva att i undantagsfall möjliggöra ny handläggning och prövning av en sak, som i princip slutgiltigt avgjorts medelst ett lagakraftvunnet beslut. Genom resning sättes beslutet såtillvida ur kraft, som det ej längre hindrar ny prövning av saken. Vidare återställes det processuella läge, som rådde, innan saken blev föremål för den handläggning och prövning, som ledde till det lagakraftvunna beslutet. Parts ursprungliga talan återupplivas men han äger fullständiga den med nytt material. Utredning, prövning och avgörande av saken skall ånyo äga rum. Det är i och för sig ej uteslutet att den nya prövningen, ehuru den sker på annat material och under andra förutsättningar, leder till samma utgång. De oregelbundenheter, som föranleda resning, böra vara av beskaffenhet att *kunna* ha inverkat på utgången. Därmed är ej sagt att de verkligen föranlett en utgång, som vid omprövning framstår som felaktig och sålunda efter resning ändras. I de flesta fall torde dock, då resning beviljas, grunden för resningen vara av den art, att den nya prövningen leder till ny utgång.

I resningsärende bör naturligen en *avvägning* ske mellan å ena sidan intresset av lagakraftvunna besluts slutgiltighet och å andra sidan intresset av materiell rättvisa och av bevarandet av tilltron till myndigheternas objektivitet. Fråga blir liksom i andra fall, där det gäller att avgöra om tillräckliga skäl föreligga för undantag från en huvudregel, om en tämligen diskretionär bedömning. Om någon ovillkorlig rätt till resning för en sökande kan det ej bli tal. Reglerna om resning synas i enlighet härmed böra utgå från att resning — under förutsättning att vissa villkor äro uppfyllda — *må* beviljas. En likformig och enhetlig praxis vid resningsreglernas tillämpning utgör en självklar målsättning för den diskretionära prövningen. Bedömningen bör vara relativt standardiserad, så att i vissa typfall resning normalt kommer att beviljas, medan i andra typfall resning vanligen ej kommer att medgivas, oaktat de formella kriterierna kunna påstås vara uppfyllda.

Såsom en allmän synpunkt beträffande den diskretionära bedömningen i

resningsärenden kan anföras, att det för beviljande av resning måste förutsättas, att något extraordinärt förhållande kan påvisas, som talar för avsteg från grundsatsen om lagakraftvunna besluts slutgiltighet. Hur extraordinärt förhållandet bör vara, kan naturligen ej angivas generellt. Kravet måste bedömas i relation till sakens beskaffenhet och vikt och får i enlighet härmed differentieras enligt principer liknande dem, som följts för rättegångsmålsens del i RB, där å ena sidan särskilt stränga krav uppställts i fråga om resning till men för den tilltalade i brottmål, medan å andra sidan mildare krav än eljest gälla för resning till förmån för den tilltalade. Det ter sig enligt samma grundtanke försvarligt, att ett liberalare betraktelsesätt än eljest anlägges, då fråga är om offentligrättsliga anspråk och resning sökes till förmån för någon, som förpliktats till en prestation gentemot det allmänna. Nuvarande resningspraxis i taxeringsärenden utgör belägg för att ock enligt gällande rätt sådana hänsyn tagas.

Som riktpunkt i övrigt torde böra gälla, att resning förbehålles för ärenden av större vikt. Fråga bör, vid tillämpningen av ett så exklusivt rättsmedel som resning, vara om en sak, vilken absolut eller relativt sett är av icke ringa betydelse för parten. Endast härigenom vinnes erforderlig balans i rättsmedelssystemet.

Av grundläggande betydelse för resningsinstitutets ställning i förvaltningsförfarandet blir i vad mån avseende skall fästas vid *sakprövningens beskaffenhet* i förvaltningsärendena, då rättsmedlets tillämpningsområde bestämmes. Enligt RF § 19 lär resning i princip icke kunna erhållas i andra mål och ärenden än sådana, som avgjorts medelst »domar», varmed i förevarande sammanhang för förvaltningsärendenas del närmast är att förstå beslut, vilka utgöra led i myndighetsutövning (se härom s. 114). Lagen om förvaltningsförfarandet avses emellertid skola bli tillämplig även å partsärenden, vilka uppkomma i annan verksamhet än sådan som har karaktär av myndighetsutövning, bl. a. å ärenden rörande förvaltning av det allmännas egendom, köp och försäljning, skadereglering samt tillhandahållande av tjänster (se s. 117). Med beslut i förvaltningsärende åsyftas i lagen sålunda icke blott beslut, vilka innefatta myndighetsutövning, utan även t. ex. partsbesked och liknande beslut inom den oreglerade förvaltningens område. Ställning måste därför tagas till om de regler, som i lagen skola meddelas om resning i förvaltningsärende, skola vara tillämpliga även å dylika ärenden. Uppenbarligen föreligger i dessa intet praktiskt behov av resning, eftersom ett formellt lagakraftvunnet beslut ej hindrar ny prövning av den genom beslutet avgjorda saken. Det framstår över huvud taget som en främmande tanke, att resningsinstitutet skulle tillämpas i ifrågavarande ärenden. Besvärssakkunniga ha därför utgått från att så ej kommer att bli fallet. Uttryckligt stadgande om denna faktiska begränsning av tillämpningsområdet har dock bedömts överflödigt på grund av att resningsinstansen inom ramen för sin diskretionära prövning äger vägra tillämpa resningsinstitutet i de beskrivna fallen.

Inom området för myndighetsutövning finnas ärenden, där sakprövningen är obunden av närmare föreskrifter och därmed i huvudsak skönsmässig. Frågan är om och i vad mån avseende skall fästas härvid vid bestämmandet av resningsinstitutets tillämpningsområde. Teoretiskt sett finnes, även då den beslutande i ett ärende står helt fri, endast ett objektivi- t riktigt resultat. Vid fullständig utredning angående alla faktorer av beskaffenhet att böra tagas i betraktande vid prövningen är sålunda i princip endast ett resultat det materiellt riktiga. I praktiken komma dock i allmänhet förutsättningar att saknas för en sådan vägning på guldväg. Bedömningen måste i allmänhet ske mera intuitivt. Huruvida ett beslut är objektivi- t riktigt, kan under sådana förhållanden bedömas endast approximativt. Underlag kommer därmed normalt att saknas för en talan om resning, som riktar sig mot skönsbedömningar. Dock kan, sedan saken avgjorts, nytt material framkomma, som ställer saken i en så förändrad dager att den beslutade utgången framstår som materiellt helt oriktig. I allmänhet gäller, även då utrymmet för fritt skön är mycket stort, en viss ram för detta. Spörsmålet om denna ram överskridits utgör en rättsfråga (*détournement de pouvoir*); jfr högsta domstolens uttalanden om tillämpningen hos hyresnämnd av obillighetsrekvisitet i ärende om ogiltigförklaring av uppsägning i NJA I 1953: 120.

Vid övervägande av nu nämnda olika omständigheter ha besvärssakkunniga kommit till den uppfattningen att den omständigheten att sakprövningen i ett ärende angående myndighetsutövning skett under utövande av fritt skön ej i och för sig bör utesluta, att förordnande om ny prövning utverkas resningsvägen. Resningsinstitutets praktiska betydelse torde emellertid regelmässigt bli ringa i sådana sammanhang, eftersom andra vägar där vanligen finnas till ny sakprövning.

Även inom mera reglerad förvaltning kan på särskilda punkter utrymme i större eller mindre omfattning finnas för fritt skön genom att t. ex. behovs-, skälighets- eller lämplighetskriterier uppställts. Endast mera sällan torde kunna göras sannolikt, att beslutet vid tillämpning av sådana kriterier blivit materiellt klart oriktig. Underlag kommer därför i allmänhet att saknas för en resningstalan, som primärt syftar till ny sakprövning på de punkter, som äro att bedöma med tillämpning av fritt skön. I förevarande slag av ärenden kan mången gång förekomsten av lagakraftvunnet beslut hindra en ny ansökan och en ny sakprövning. För den händelse det skulle kunna göras sannolikt, att skönsbedömningen är materiellt uppenbart oriktig, föreligger det därför också här visst praktiskt behov av resningsmöjlighet. Det förtjänar framhållas att, om resning primärt beviljas i ett ärende av annan anledning än den att ny sakprövning befinnes böra komma till stånd på sådan punkt som nu sagts, t. ex. på grund av formella brister, den nya sakprövningen i ärendet skall omfatta saken i dess helhet och alltså även de moment, som äro att bedöma med begagnande av fritt skön.

Särskilda överväganden äro i förevarande sammanhang påkallade i fråga

om *kommunal myndighets beslut* i ärenden tillhörande den oreglerade kommunalförvaltningen. Lagen avses visserligen icke skola tillämpas å beslutande kommunal församlings handläggning av förvaltningsärenden men väl å administrativ kommunal myndighets förfarande i administrativa partsärenden tillhörande icke blott den reglerade utan även den oreglerade kommunalförvaltningen. Mot sådan myndighets beslut i ärende rörande oreglerad förvaltning kan talan föras allenast genom kommunalbesvär. Motsvarande gäller stundom även beträffande beslut i ärende rörande reglerad kommunalförvaltning. De sakkunniga ha antagit gällande rätts innebörd vara att kommunalbesvären, där de förekomma, utgöra exklusivt rättsmedel och att vad gäller beslut, mot vilka talan föres genom sådana besvär, utrymme ej finnes för tillämpning av resningsinstitutet. Det kommunala besvärsinstitutet vilar på grundtanken att den statliga tillsynen över de kommunala myndigheternas beslut i konkreta fall skall begränsas till en legalitetsprövning av besluten och att en sådan skall äga rum endast om och i den mån besluten angripas av enskild kommunmedlem genom kommunalbesvär inom härför bestämd tid. Som besvärsmyndighet skall den statliga myndigheten endast äga kassera det överklagade beslutet och därigenom förhindra dess verkställighet men ej äga meddela annan rättelse. Sedan tiden för anförande av kommunalbesvär utgått utan att klagan förts, skall kommun utan att behöva riskera ingripande från statlig myndighets sida kunna verkställa beslutet oavsett om det är lagligt eller ej. Det måste då kunna antagas, att kommunmedlemmarna godkänt beslutet, såvida fråga icke är om ett beslut, vilkets innehåll är så orimligt att det måste betraktas som en nullitet. Betraktelsesättet får anses tillämpligt även i fall då beslutet kränkt enskild rätt. I detta system låter sig resningsinstitutet uppenbarligen ej inordna. Nullitetsbesvären ha däremot en uppgift att fylla (se vidare nedan s. 656). En annan grundtanke, på vilken det kommunala besvärsinstitutet vilar, är att den kommunala myndighet, vars beslut kasseras, icke skall kunna tvingas att upptaga saken till ny handläggning. Återförvisning anses sålunda icke kunna beslutas, då kommunalt beslut undanröjes, med mindre skyldighet enligt lag eller författning åvilar den kommunala myndigheten att avgöra saken. Det förhållandet att resningsinstitutets huvuduppgift är att få till stånd ny handläggning men sådan i princip ej kan påtvingas kommunal myndighet inom området för oreglerad förvaltning utgör ett ytterligare skäl mot institutets tillämpning med avseende å beslut, mot vilka talan föres genom kommunalbesvär. Besvärssakkunniga ha därför kommit till den slutsatsen att sådana beslut framdeles liksom hittills ej böra kunna bli föremål för resning.

Vad gäller *statlig myndighets beslut i kommunalbesvärssärende* var inställningen i rättspraxis ursprungligen att ej heller sådant beslut kunde bli föremål för resning. I senare tid synes praxis emellertid ha ändrats, så att numera resning ej anses i och för sig utesluten. Statlig besvärsmyndighet kan

tvingas att upptaga ett kommunalbesvärssärende till ny handläggning genom återförvisning. Den bör då även kunna tvingas härtill i samband med resning. Från denna synpunkt kan någon invändning ej riktas mot att resning av beslut i kommunalbesvärssärenden äger rum. Resningsinstitutet kommer däremot i konflikt med kommuns intresse av att kunna betrakta lagakraftvunna beslut som godkända och slutgiltiga. Detta intresse är lika starkt vare sig prövning ägt rum hos statlig besvärsmyndighet eller ej. Enligt besvärssakkunnigas mening bör resning med hänsyn härtill ej heller kunna komma i fråga med avseende å beslut i kommunalbesvärssärende. Uttryckligt stadgande bör meddelas beträffande de begränsningar i resningsinstitutets tillämpningsområde som nu föreslagits.

Ett annat spørsmål av allmänt intresse är vilken betydelse som bör tillmätas det förhållandet att ett *lagakraftvunnet beslut ej lägger hinder i vägen för ny prövning* av den sak, som avgjorts, såsom då ny ansökan kan göras beträffande saken eller beslutsmyndigheten eller överordnad myndighet ex officio äger taga upp saken till ny prövning. Det skulle kunna synas rationellt att som villkor för resning i ärende angående en sak uppställa, att inga andra vägar att erhålla ny prövning av saken stå till buds. Risken för att någon begagnar sig av resning, då ny prövning kan erhållas på enklare sätt, är emellertid obetydlig. Det minsta motståndets lag gäller här som annorstädes. Man torde alltså kunna utgå från att normalt ingen söker resning, med mindre andra rättelsevägar befunnits stängda. Betraktat från nu angivna synpunkt torde det ifrågasatta villkoret följaktligen ej behövas. Härtill kommer emellertid, att villkoret inger vissa sakliga betänkligheter. Såsom framgått av redogörelsen för gällande rätt kan läget någon gång vara sådant, att det såväl från det allmännas som den enskildes synpunkt är att föredraga, att ny prövning kommer till stånd genom resning framför att annat sätt brukas. Ett sådant läge är t. ex. för handen, då saken kan göras till föremål för ny ansökan men ansökningsförfarandet är omständligt och tidsödande. Det kan då vara mera rationellt att gå resningsvägen. Det må även erinras om att beträffande rätten till vissa förmåner tidpunkten för ansökans anhängiggörande kan vara av konstitutiv betydelse. En ny ansökan blir då utan verkan för förfluten tid. Ny prövning efter resning kan däremot avse hela tiden från det den ursprungliga ansökningen gjordes. Man kan ej heller helt bortse från att de andra vägar för vinnande av ny sakprövning, som till äventyrs stå öppna, kunna vara otjänliga, därför att beslutsmyndigheten kan väntas fasthålla sin ståndpunkt. Om besvärsvägen är avskuren, är resning enda sättet att föra en omstridd fråga inför högre forum. Resning framstår då som den lämpligaste vägen till ändrad praxis (jfr ovan återgivna rättsfall angående resning av beslut av hyresrådet). Skulle en part någon gång mot förmodan söka resning i stället för att begagna en enklare väg att nå ny prövning, är därmed ingen skada skedd. Genom upplysningar och anvisningar kan han hjälpas till rätta och ansök-

ningen kan avslås. Även från arbetsteknisk synpunkt synes det ifrågasätta villkoret därför överflödigt. De sakkunniga ha på grundval av ovanstående funnit, att krav ej bör uppställas på att inga andra vägar till ny sakprövning skola stå till buds för att resning skall kunna beviljas.

Såsom anförts vid behandlingen av spörsmålet om huruvida beslut bör lända till efterrättelse omedelbart eller först sedan laga kraft inträtt (s. 472), förekomma beslut i förvaltningsärenden, vilkas verkningar förändra sak- eller rättsläget på sådant sätt, att ett *återställande ej till någon del är tänkbart*. Fråga är om avgörande hinder i sådana fall skall anses möta mot resning av beslutet.

Att visst rättsskyddsbehov kan föreligga även då återgång av praktiska skäl är utesluten visar praxis i besvärärenden rörande sådana beslut som nu sagts (se s. 435). Frågan torde dock i praktiken ej så ofta ställas på sin spets, eftersom återgång åtminstone till någon del vanligen är möjlig. Har någon undergått arreststraff, kan detta visserligen icke göras ogjort men upprättelse kan erhållas genom att frihetsberövandet förklaras ha varit oriktigt. Frageställningen erinrar om den, som möter med avseende å besvärstalan om ändring av ett besluts motivering (jfr ovan s. 541). Den påminner även om de avvägningar, som förekomma i ärenden angående prejudikat- och intressedispens, då fullföljdstillstånd erfordras. Enligt besvärssakkunnigas mening bör det icke vara uteslutet att beakta prejudikat- och intressesynpunkter vid prövning av ansökningar om resning av beslut, vilkas verkningar som sådana ej kunna bringas ur världen. Även andra rättsskyddssynpunkter kunna i resningsärenden liksom i besvärärenden vara värda att beakta med avseende å sådana beslut. I sammanhanget kan erinras om att kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar i sitt betänkande »Skadestånd i offentlig verksamhet» (SOU 1958: 43) föreslog, att anspråk på ersättning med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut icke skulle få framställas mot det allmänna, med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträdas av åklagaren. Enligt kommitténs mening borde, om beslutet i fråga vunnit laga kraft, den förfördelade först söka ändring genom resning eller genom domvillobesvär. Endast om ändring därigenom vunnas, skulle skadeståndstalan få föras. Förslaget som sådant kan diskuteras. Tydligt är emellertid, att det i vissa lägen kan vara av värde att, då skadeståndstalan i anledning av innehållet i ett beslut överväges, få klarlagt, om och i vad mån beslutet är oriktigt. Mot bakgrund av nu nämnda olika omständigheter ha besvärssakkunniga kommit till den uppfattningen att resning i och för sig bör kunna äga rum även beträffande beslut med icke upphävbara verkningar.

Sedan sålunda resningsinstitutets tillämpningsområde med avseende å besluten i de administrativa partsärendena avgränsats, övergå de sakkun-

niga till frågan om *den myndighet, som skall ha att besluta om resning*. Som ovan nämnts framförde besvärssakkunniga i sitt principbetänkande vissa tankar på konstituerandet av en särskild domstol, i vilken högsta domstolen och regeringsrätten skulle vara paritetiskt företrädade. Domstolen skulle ha till uppgift att pröva ansökningar om resning av beslut meddelade av Kungl. Maj:t i statsrådet. Med hänsyn till att sådana ansökningar måste antagas bli va sällsynta och uppgiften att pröva ansökningarna därmed alltför begränsad för att motivera inrättandet av en särskild domstol, ha de sakkunniga icke ansett sig böra fullfölja dessa tankar. Några organisatoriska nybildningar föreslås därför ej med tanke på resningsinstitutet.

Vid valet av resningsinstans är att beakta att det av ålder betraktats som ett kungligt prerogativ att bevilja resning. Resningsinstitutet föreslås ock behålla sin kvalificerade, exklusiva karaktär. Det är då så mycket mindre anledning att välja någon annan beslutsinstans än Kungl. Maj:t för resning i förvaltningsärenden som Kungl. Maj:t enligt RB är resningsinstans i rättegångsmål. Kungl. Maj:t bör följaktligen framdeles liksom hittills vara resningsinstans i förvaltningsärenden.

Kompetensen att pröva och avgöra resningsansökningar är enligt RF § 19 fördelad mellan högsta domstolen och regeringsrätten. Resning står i så nära samband med den ordinära rättsskipningen att annan ordning ej bör komma i fråga än att högsta domstolen avgör resningsansökningar beträffande saker, för vilka denna domstol är slutinstans, medan regeringsrätten upptager resningsansökningar rörande saker, som den har att pröva vid talans fullföljd till Kungl. Maj:t. Det bör följaktligen tillkomma högsta domstolen att besluta om resning även i förvaltningsärenden, därest domstolen, såsom är fallet t. ex. beträffande domstolsärenden, är sista klagostans för dylika ärenden.

Den indelning av förvaltningsärendena, på vilken nu gjorda övervägandena bygga, är emellertid ej fullständig. Ytterligare två kategorier av ärenden äro att beakta, nämligen sådana, i vilka varken högsta domstolen eller regeringsrätten utan Kungl. Maj:t i statsrådet utgör slutinstans, och sådana, i vilka talan ej får fullföljas till Kungl. Maj:t.

Kompetensfördelningen i besvärärenden mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten bygger på grundtanken att ärenden, i vilka sakprövningen i huvudsak har karaktär av rättstillämpning, skola ankomma å regeringsrättens prövning, medan ärenden, i vilka sakprövningen företrädesvis är skönsmässig, skola avgöras i statsrådet. Karaktären av de ärenden, för vilka Kungl. Maj:t i statsrådet är slutinstans, är till följd härav sådan att frågan om resning i enlighet med vad ovan sagts får tämligen begränsad betydelse.

Ansökningar om resning av beslut, som meddelats av Kungl. Maj:t i statsrådet eller som kunnat överklagas där, skola enligt RF § 19 prövas av högsta domstolen. Eftersom fråga är om förvaltningsärenden, vore det en-

ligt besvärssakkunnigas mening mera ändamålsenligt att regeringsrätten fullgjorde funktionen som resningsinstans med avseende å sådana ansökningar. De sakkunniga föreslå därför, att ifrågavarande uppgift överflyttas från högsta domstolen till regeringsrätten.

Vad härefter gäller frågan om resningsinstans i ärenden, där fullföljd ej kan äga rum hos Kungl. Maj:t — i statsrådet, högsta domstolen eller regeringsrätten — märkes, att åtskilliga centrala organ erhållit ställning som slutinstanser i förvaltningsärenden. Så är t. ex. fallet beträffande kammarrätten, försäkringsdomstolen, patent- och registreringsverkets besvärssavdelning och hyresrådet. På grund av fullföljdsförbud kunna även regionala och lokala organ utgöra slutinstanser i förvaltningsärenden. Då uppgiften att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid i ärenden, för vilka kammarrätten är slutinstans, år 1945 överflyttades från högsta domstolen till regeringsrätten anfördes såsom skäl, att ärendena ägde närmare samband med vissa i regeringsrättslagen upptagna ärenden än med de egentliga rättegångsmålen (KPr 1944: 246 s. 10). Motsvarande gäller beträffande övriga förvaltningsärenden, för vilka andra organ än Kungl. Maj:t är slutinstans. Det torde därför generellt böra ankomma på regeringsrätten och ej på högsta domstolen att upptaga resningsansökningar i sådana ärenden, med mindre fråga är om förvaltningsärenden, vilka handläggas av någon högsta domstolen underställd domstol som sista instans. För sistnämnda ärendens del bör liksom för sådana förvaltningsärendens del, för vilka högsta domstolen är slutinstans, högsta domstolen lämpligen förbliva resningsinstans. Motsvarande synes även böra gälla beträffande ärenden, som i sista instans handläggas av arbetsdomstolen och annan särskild domstol med liknande från de allmänna domstolarnas jurisdiktion utbrutna judiciella uppgifter.

Reglerna om kompetensfördelningen i resningsärenden mellan högsta domstolen och regeringsrätten äro för närvarande intagna i grundlag. Författningsutredningen föreslår emellertid i sitt betänkande »Sveriges statskick» (SOU 1963: 16 och 17), att nämnda kompetensfördelningsfråga ej skall regleras i grundlag utan i allmän lag. Godtages författningsutredningens förslag i denna del, skulle frågan om behörig resningsinstans i förvaltningsärenden kunna besvaras i lagen om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunniga ha emellertid haft att utgå från gällande ordning, vilken förutsätter, att spörsmålet regleras i RF. Övervägandena i det föregående ha lett fram till att högsta domstolen bör utgöra resningsinstans för rättegångsmål och ärenden, i vilka domstolen eller annan allmän eller särskild domstol utgör slutinstans, medan regeringsrätten bör vara resningsinstans i alla andra förvaltningsärenden än de förut nämnda. De sakkunniga föreslå därför, att RF § 19 ändras och att däri stadgas, att det skall tillkomma högsta domstolen att i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra allmän eller särskild domstols slutliga prövning upptaga och avgöra alla ansökningar, att Konungen

må bryta dom åter, som vunnit laga kraft, och återställa laga tid som försutten är och att alla övriga sådana ansökningar skola avgöras av regeringsrätten. Beträffande begreppet särskild domstol kan hänvisas till s. 134.

Vad gäller *själva resningsreglerna* ha de sakkunniga mot bakgrund av de nya direktiv för utredningen, som meddelades i anledning av de sakkunnigas principbetänkande, ansett sig ej böra fullfölja den i principbetänkandet framförda tanken på ett särskilt resningsinstitut för beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet. Under sådana förhållanden torde enhetliga resningsbestämmelser kunna utformas avsedda att tillämpas i förvaltningsärenden, oavsett om det är högsta domstolen eller regeringsrätten, som har att fullgöra uppgiften som resningsinstans. Såsom inledningsstadgande i förevarande paragraf föreslås i enlighet härmed att, sedan beslut i förvaltningsärende vunnit laga kraft, Konungen må bevilja resning. Till detta inledningsstadgande äro de närmare föreskrifterna om rättsmedlet i fråga att foga.

I RF § 19 förutsättes, att ärende om resning anhängiggöres genom *ansökan*. Fråga om resning lärer i enlighet härmed icke kunna upptagas *ex officio*. Anledning till ändring härutinnan torde icke föreligga. En annan sak är att man icke bör ställa för stora krav på en framställning med avseende å huruvida däri innefattas begäran om resning.

Rätt att anföra förvaltningsbesvär över myndighets beslut i ärende skall enligt 12 kap. 4 § lagförslaget tillkomma den som enligt 3 kap. 1 § eller särskilt stadgande varit eller kunnat vara part, därest beslutet gått honom emot. Motsvarande bör i tillämpliga delar gälla i fråga om rätten att ansöka om resning av ett beslut. Det föreslås därför stadgat, att resning skall kunna beviljas på ansökan av den, som varit eller kunnat vara part i det ärende, som avgjorts medelst det lagakraftvunna beslut, beträffande vilket resning ifrågasättes. Äger annan än den, som varit eller kunnat vara part, på grund av särskilt stadgande rätt att klaga, såsom t. ex. är fallet beträffande taxeringsintendent med avseende å taxeringsnämnds beslut, får klagorätten anses innefatta rätt att söka resning. Särskilt stadgande härom föreslås därför ej.

De sakkunniga övergå härefter till *resningsgrunderna*.

I främsta rummet tilldrager sig den situation uppmärksamhet, som uppstår då, efter det ett beslut vunnit laga kraft, *nytt material* framkommer, som i väsentligt avseende kommer saken att framstå i ny belysning. Anledning finnes då stundom att antaga, att en annan utgång i ärendet än den, som det lagakraftvunna beslutet angiver, skulle vara den riktiga. I vart fall kan det måhända te sig motiverat, att för säkerhets skull låta saken bli föremål för ny prövning. Detta är den klassiska resningssituationen. De sakkunniga ha tagit densamma till utgångspunkt vid utformningen av en första resningsgrund. I lagtexten har den givits det innehållet att med av-

seende å utredningen något nytt framkommer, som i väsentlig mån ställer saken i annan dager än vid ärendets avgörande.

Vid bedömningen av i vad mån förekomsten av nytt utredningsmaterial bör kunna utgöra resningsgrund måste uppmärksammas, att viss växelverkan naturligen äger rum mellan de allmänna reglerna om utredning och regler om resning, såtillvida som respekten för utredningsreglerna undergräves, om det blir alltför lätt att under åberopande av nytt utredningsmaterial vinna ny sakprövning genom resning. Ifrågavarande resningsgrund bör därför betraktas mot bakgrund av de allmänna reglerna om ärendes utredning i 8 och 15 kap.

Enligt de i 8 och 15 kap. föreslagna utredningsreglerna åligger det part att medverka vid utredningen i de avseenden, där det är möjligt för honom. De omständigheter och bevis av betydelse för ärendets avgörande, om vilka han äger kännedom och vilka han kan tillföra ärendet, är han också pliktig att förebringa. Det ankommer visserligen å den myndighet, som har att besluta i ärendet, att tillse, att ärendet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet fordrar, men myndighetens möjligheter härvidlag vidkännas naturligen betydande praktiska begränsningar. Underlåter part att förebringa utredningsmaterial, över vilket han förfogar och som är av betydelse för sakens bedömning, kan följden därför bliva, att utgången i ärendet objektivt sett blir oriktig till nackdel för honom. I sådant fall har han i regel möjlighet att överklaga beslutet och genom att i besvärärendet afhjälpa de brister i utredningen, som föranlett den oförmånliga utgången, komma till sin rätt. Underlåter han att begagna sig av denna möjlighet, synes allmänt sett rimligen kunna begäras, att han fogar sig i det till följd härav lagakraftvunna beslutet — även om detta är oriktigt. Motsvarande betraktelsesätt synes motiverat i fråga om den, som icke varit part i ärendet men som kunnat vara det och som ägt överklaga beslutet i ärendet men ej utnyttjat denna möjlighet. Det är ej stötande för rättskänslan, att det lagakraftvunna beslutets slutgiltighet hävdas i sådana normalfall. Kan det läggas en resningssökande till last att det nya material, som kan åberopas, ej framkommit vid sakens tidigare behandling, bör resning alltså ej beviljas. Lagtexten har utformats i enlighet härmed.

Beträffande frågan i vad mån det bör läggas en sökande till last att visst utredningsmaterial ej framkommit kan först framhållas att, om det ålegat beslutsmyndigheten att ex officio införskaffa materialet, parten rimligen ej kan inträffa att, först efter det beslutet i ett ärende vunnit laga kraft, kännedom om eller har tillgång till allt det material, som kan vara av betydelse för åvägabringande av det materiellt riktiga beslutet i ärendet i fråga. Det kan inträffa, att, först efter det beslutet i ett ärende vunnit laga kraft, kännedom vinnes om vissa fakta eller tillgång erhålles till vissa bevis. Skriftliga bevis, kontrakt e. d., som man trott vara förkomna, kunna komma till rätta eller en person kan giva sig till känna, som har betydelsefulla iakttagelser att

meddela. Nya vetenskapliga rön kunna vidare framkomma, vilka ställa det ursprungliga sakläget i ny dager. Ett statistiskt material kan ock ställas till förfogande, som ger anledning till ett förändrat betraktelsesätt. Det kan även uppdagas, att material, på vilket det lagakraftvunna beslutet bygger, var förfalskat eller eljest grovt missvisande. I dylika och liknande fall kan det ej läggas part till last att materialet ej framkommit i ärendet under dess ordinära handläggning. Resning bör då kunna äga rum under förutsättning att den avvägning mellan motstående intressen, vilken ingår i den diskretionära prövning, som varje resningsärende enligt vad ovan sagts skall underkastas, utfaller till förmån för ny handläggning.

Anledningen till att en part icke förebringar material av betydelse för ett ärendes rätta bedömande är ofta en rättsvillfarelse. Sådana böra i möjligaste mån förebyggas genom att myndigheten enligt 8 kap. 4 § vägleder part med avseende å hans medverkan vid utredningen och i sista hand genom att myndigheten så motiverar sitt avgörande i ärendet, att rättsläget klargöres för parten och denne vid fullföljd av sin talan kan avhjälpa de brister, som på grund av hans tidigare missuppfattning om rättsläget vidlådit hans processföring. Av gammalt anses rättsvillfarelse icke kunna åberopas som ursäkt. En rättsvillfarelse är enligt detta betraktelsesätt normalt att tillskriva part som bristande uppmärksamhet; parten måste anses ha brustit i den skyldighet att medverka vid utredningen, som enligt 8 eller 15 kap. åligger honom. Resning bör då ej beviljas. Den förvaltningsrättsliga lagstiftningen är dock mången gång så svårbegriplig och svåröverskådlig, att ett omutligt fasthållande vid grundsatsen om rättsvillfarelses orsaklighet i ärenden angående resning av beslut i förvaltningsärenden vore stötande. Är de materiella reglernas innehåll svårt att fatta för en lekman och har myndigheten ej givit den rättsliga vägledning, som med hänsyn härtill med fog kunnat begäras, torde resning ej böra vara utesluten, då parten förebringar nytt material, som han på grund av tidigare rättsvillfarelse trott sakna betydelse. Än mindre bör det läggas part till last, att han underlåtit tillföra utredningen visst material till följd av rättsvillfarelse, som uppstått genom missvisande vägledning från myndighets sida.

En rättsvillfarelse kan även vålla, att parts rättsliga argumentation blir felaktig eller eljest otillfredsställande. Det åligger emellertid den beslutande myndigheten att, oberoende av eventuella brister i parts plädering i rättsligt hänseende, bedöma rättsfrågorna i ett ärende. Någon adekvat kausalitet kan därför icke anses föreligga mellan brister i parts rättsliga argumentation och ett besluts rättsliga oriktighet. Anförandet av nya rättsliga argument bör följaktligen icke kunna föranleda resning. Av samma skäl böra till grund för resning i princip ej heller kunna tjäna nya argument rörande den värdering av ett utredningsmaterial, å vilken ett beslut vilar. De sak-kunniga återkomma nedan till frågan om resning i fall, då ett beslut befinnes uppenbart lagstridigt.

Underlåtenhet att vid ärendes ordinära handläggning förebringa utredningsmaterial av avgörande betydelse för utgången i ärendet är mången gång föranledd av mera obestämda faktorer, såsom bristande tid, utlandsresa, sjukdom, familjebekymmer, allmän oföretagsamhet, brist på förståelse för konsekvenserna av underlåtenheten eller okunnighet i största allmänhet. Omständigheterna kunna vid bedömandet av om underlåtenheten kan läggas sökanden till last te sig mer eller mindre ursäktande. Visst utrymme för beaktande av dylika ursäktande omständigheter bör rimligen stå till förfogande inom den nu behandlade resningsgrundens ram. Vilken ursäktlighetsgrad som skall fordras för att sökanden skall kunna anses exculperad, bör naturligen bedömas mot bakgrund av sakens beskaffenhet och betydelse. Även om en underlåtenhet objektivt sett framstår som föga ursäktlig, synes t. ex. i ärenden, där det på grund av beslutets vittgående verkningar eller sakens natur i övrigt ter sig särskilt stötande att låta ett materiellt oriktigt beslut förbli ståndande, en möjlighet böra stå öppen till resning. Men beror partens underlåtenhet t. ex. på uppenbart slarv, bör parten bära följderna av sitt handlingssätt även i ett betydelsefullt ärende. En sådan tillämpning är nödvändig, om bestämmelserna i 8 och 15 kap. om parts skyldighet att medverka vid utredningen skola kunna upprätthållas.

Resning bör vidare i vissa fall kunna beviljas, då tilltron till ett laga-kraftvunnet beslut rubbas genom att *fel uppdagas, som äro att tillskriva beslutsmyndigheten*. Felaktig rättstillämpning upptages först.

Det ordinära förvaltningsförfarandet bygger på förutsättningen att, då ett beslut blivit rättsligt oriktigt, det i första hand ankommer på den förfördelade parten att överklaga beslutet för erhållande av rättelse i högre instans. Försummar han att anföra besvär, vinner beslutet laga kraft och skall lända till efterrättelse, även om det är behäftat med rättsliga brister. Den omständigheten att en *rättslig felbedömning* ägt rum hos en myndighet kan därför i och för sig ej få utgöra tillräcklig grund för resning. Ej heller böra såsom ovan framhållits nya rättsliga argument kunna läggas till grund för resning.

En rättslig felbedömning kan emellertid vara så grov, att beslutet framstår som uppenbart lagstridigt. Så är t. ex. fallet, då saken avgjorts enligt upphävida bestämmelser i stället för enligt nya regler, som trätt i kraft, och då stadganden utnyttjats för tillgodoseende av ett för lagstiftningen främmande ändamål eller eljest på ett sätt, som innebär befogenhetsöverskridande. Ofta kunna i dylika fall ansvar för tjänstefel sättas i fråga för dem som medverkat vid beslutets tillkomst. Vid dylika grova rättsliga felbedömningar från myndighets sida vore det stötande att låta utgången i resningsärendet bli beroende av om det kan läggas part till last eller ej att han icke överklagat beslutet i ordinär ordning. Kravet på materiell rättvisa gör sig i dessa fall gällande med sådan styrka, att andra hänsyn måste vika. Den

grupp av beslut, om vilken här är fråga, gränsar till sådana beslut, som äro så orimliga till sitt innehåll, att de måste anses sakna förmågan att utöva rättsverkningar och därför böra betraktas som rättsligt obefintliga eller ogiltiga. I den mån orimligheten ej är så uppenbar att nullitetsbesvär framstår som det adekvata rättsmedlet, bör resning stå till förfogande. Emellertid blir gränsen mellan sådana beslut, vilka böra angripas med nullitetsbesvär, och sådana, beträffande vilka resning bör ifrågakomma, med nödvändighet tämligen flytande.

De sakkunniga ha på grundval av ovanstående överbäganden som en andra resningsgrund angivit, att rättstillämpning, som ligger till grund för beslutet, uppenbart strider mot lag eller författning.

En myndighet kan fela icke blott genom att göra sig skyldig till oriktig tillämpning av de materiella rättsreglerna utan även genom att *avvika från gällande handläggningsregler*, t. ex. genom att vid ärendets handläggning oriktigt tillämpa eller ej iakttaga föreskrifter om myndighetens sammanställning, om kommunikation av utredningsmaterial med part, om utrednings fullständigande ex officio, om parts kallande till sammantråde för muntlig handläggning, om motivering av beslut etc. Felaktig tillämpning av formella regler kan rubba tilltron till det lagakraftvunna beslut, i vilket handläggningen utmynnat. Normalt torde kunna begäras av part att han överklagar ett beslut, som tillkommit annorledes än i laga ordning, om anledning finnes att antaga att utgången påverkats härav. Ha stötande fel förekommit vid ett ärendes handläggning, torde det dock mången gång te sig högst otillfredsställande att, då missförhållandena påvisas, låta beslutet stå fast under hänvisning till att parten bort överklaga detsamma. Ett fel är mången gång av den art att det ej rimligen kan upptäckas av parten. Man står även här inför en gränsdragning mellan omedelbart ogiltiga beslut och beslut, vilka på grund av felaktighet från myndighets sida böra kunna undanröjas genom resning. Gränsen mellan tillämpningsområdena för nullitetsbesvär och resning blir också här flytande. Det står å ena sidan klart att beslut, som tillkommit efter en handläggning, som varit behäftad med mycket grova fel, måste anses sakna laga verkan. Det behov av auktoritativt besked härom, som kan föreligga, tillgodoses naturligen genom nullitetsbesvären. Å andra sidan finnas fall, då visserligen grova fel förekommit men dessa icke äro av beskaffenhet att göra beslutet till en nullitet. Här finnes behov av resningsmöjlighet.

Resningsinstitutet kommer vid oriktig tillämpning av formella rättsregler att få en funktion, som påminner om den sådana kommunalbesvär fullgöra, vilka anföras på besvärsgunden att ett beslut icke tillkommit i laga ordning. Ett kommunalt beslut upphäves, om något fel vid ärendets handläggning kan påvisas, som kan ha påverkat utgången. Enbart det förhållandet att ett fel förelupit vid ett ärendes handläggning, som är ägnat att rubba

tilltron till beslutet, kan dock icke, när fråga är om resning, vara tillfyllest. Något ytterligare moment måste krävas, vilket begränsar tillämpningen till fall av extraordinär beskaffenhet, såsom att fråga är om stötande fel eller särskilt uppseendeväckande förbiseenden från beslutsmyndighetens sida. En tämligen fri bedömning av de extraordinära momenten bör dock kunna ske. Beträffande nu ifrågavarande resningsgrund bör sålunda föreskrivas icke blott att fel vid ärendets handläggning förelupit utan även att synnerlig anledning därjämte förekommer, att saken ånyo prövas. En tredje resningsgrund utformad i överensstämmelse med detta förslag har intagits i lagtexten.

Av särskild beskaffenhet är det handläggningsfel, som består i att besvärshänvisning ej meddelats, då så bort ske, eller att klagobesked visserligen meddelats men givits ett oriktigt innehåll. Har en i ett beslut ingående besvärshänvisning bortfallit i den beslutet återgivande expeditionen, som delgivits part, torde beslutet ej kunna anses tillkännagivet för parten enligt 11 kap. 8 § och lärer ej kunna anses vinna laga kraft förrän, efter det delgivning av en fullständig expedition skett, tiden för överklagande av det fullständiga beslutet utgått (jfr ovan s. 463). Fråga om resning uppkommer under sådana förhållanden ej i angivna fall. Har meddelad besvärshänvisning fått oriktigt innehåll, avses enligt 16 kap. 1 § andra stycket klagande, som handlat i överensstämmelse med densamma, skola vara bevarad vid sin rätt. Ej heller i detta fall skall sålunda fråga om resning behöva uppkomma. Det är även tänkbart, att en myndighet oriktigt meddelar ett klagobesked av innehåll att beslutet ej får överklagas. Giltig ursäkt för underlåtenhet att överklaga måste då anses föreligga för parten och den försuttna klagofristen bör kunna återställas genom rättsmedlet återställande av försutten tid. Ej heller i detta läge synes resningsinstitutet alltså ha någon uppgift att fylla. Däremot skulle resning kunna tänkas, då myndighet försummat att i beslutet intaga besvärshänvisning, fastän sådan ej varit uppenbart obehövlig (jfr 11 kap. 6 §), och parten därav föranletts att ej överklaga beslutet.

Såsom grund för resning kan enligt RB utöver sådana förhållanden som ovan behandlats även åberopas brottsligt förfarande från tjänstemäns m. fl. sida och falska bevis. Omständigheter av sådan eller liknande beskaffenhet böra givetvis kunna föranleda resning även i förvaltningsärenden. Även andra *klandervärda handlingar från tjänstemäns sida* än direkt brottsliga handlingar synas emellertid böra kunna föranleda resning, t. ex. vilseledande upplysningar från tjänstemän om praxis' innebörd och klagomöjligheter m. m.

Över huvud taget synes i förvaltningsärenden allt efter ärendenas beskaffenhet avseende böra kunna fästas vid mera framträdande *oregelbundenheter av skilda slag*. Från praxis kan erinras om att resning beviljats i taxeringsärenden, när beskattad lön återbetalats, beskattad realisations-

vinst gått förlorad m. fl. liknande fall, där händelser inträffat efter beslutets lagakraftvinnande, vilka komma detta att framstå som materiellt stötande. De sakkunniga ha ansett sig böra taga fasta på vad som uttalats av ledamöter i regeringsrätten om resning i förvaltningsärenden, särskilt på synpunkten att de skäl, som inom förvaltningsförfarandet kunna föreligga att använda extraordinära rättsmedel, äro mycket skiftande och att det är ytterst angeläget att reglerna bliva så elastiska som förvaltningsförfarandets speciella förhållanden kräva. De sakkunniga föreslå i enlighet härmed, att de förut föreslagna resningsgrunderna kompletteras med en allmän reservgrund, som medger resning, då på grund av annat särskilt förhållande än fel vid ärendets handläggning synnerlig anledning förekommer att saken ånyo prövas.

2 §.

De sakkunniga

Resningens uppgift är att åvägabrunga ny handläggning och prövning av en sak, som blivit avgjord medelst lagakraftvunnet beslut. Ett bifallsbeslut i ett resningsärende bör sålunda som förut angivits förenas med ett förordnande om att saken ånyo skall prövas utan hinder av att den blivit avgjord medelst lagakraftvunnet beslut. Om intet särskilt angives i förordnandet, torde det lagakraftvunna beslutet böra lända till efterrättelse, till dess nytt beslut angående saken meddelats. Förordnande om inhibition bör dock kunna meddelas på samma sätt som i ett besvärärende, i den mån behov härav föreligger. Normalt torde den nya prövningen böra äga rum hos den myndighet, som meddelat det lagakraftvunna beslutet. Återförvisning bör i förekommande fall även kunna äga rum till lägre myndighet enligt allmänna regler.

Är utgången av den nya sakprövningen uppenbar, innebär oftast handläggning hos beslutsmyndigheten en onödig omgång. Resningsinstansen bör därför i sådana fall äga att i stället för att förordna om återförvisning själv företaga prövningen. En förutsättning härför är dock att fråga är om sak av beskaffenhet att kunna komma under dess prövning. Gäller fullföljdsförbud till Kungl. Maj:t eller är fråga om resning i ärende, som i sista instans skall prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet, kan resningsinstansen exempelvis ej själv pröva saken. De sakkunniga föreslå att det stadgas att, om resning beviljas, det skall förordnas att saken ånyo skall prövas av den myndighet, som sist meddelat beslut om saken, samt att, om fråga är om sak av beskaffenhet att kunna komma under Konungens prövning annorledes än som regeringsärende, Konungen i uppenbart fall i stället för att besluta om återförvisning själv må företaga prövningen.

3 §.

Gällande rätt

I RF § 19 stadgas förutom om återbrytande av dom även om återställande av försutten tid. Det tillkommer enligt sagda lagrum regeringsrätten att i mål av beskaffenhet att tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning upptaga och avgöra alla ansökningar att Konungen må återställa laga tid, som är försutten, medan alla övriga sådana ansökningar skola avgöras av högsta domstolen.

Beträffande återställande av försutten tid i rättegångsmål föreskrives i 58:11 RB att, om någon försuttit laga tid för fullföljande av talan mot dom eller beslut eller för ansökan om återvinning eller återupptagande och för hans underlåtenhet förelåg laga förfall, som han icke i rätt tid kunde anmäla, på ansökan av honom den försuttna tiden må återställas.

Vad i 58:11 RB sägs om återställande av försutten tid gäller på grund av förut återgivna stadgande i 11 § ÄrendesL även i domstolsärenden, i den mån det är tillämpligt. Högsta domstolen synes anse bestämmelserna i 58:11 RB direkt tillämpliga även i andra förvaltningsärenden än domstolsärenden. Då högsta domstolen i NJA I 1957: 468 biföll en ansökan om återställande av försutten tid för klagan över hyresnämnds beslut, meddelades nämligen högsta domstolens beslut jämlikt 58:11 RB.

Några specialregler i fråga om återställande av försutten tid i förvaltningsärende ha ej meddelats. För förvaltningsärendenas del finnas därför icke några andra bestämmelser om rättsmedlet i fråga än de i RF § 19 upptagna, i den mån icke bestämmelserna i 58 kap. RB kunna anses direkt tillämpliga.

Med avseende å resningsinstitutets tillämpningsområde ha de sakkunniga ansett sig kunna konstatera, att vissa grupper av beslut i förvaltningsärenden falla utanför detsamma på grund av att den begränsning som ligger däri att fråga enligt RF § 19 skall vara om en dom. Det synes ej osannolikt, att motsvarande är att iakttaga beträffande tillämpningsområdet för rättsmedlet återställande av försutten tid. Ärenden angående affärsdrift, fastighetsförvaltning o. d. skulle i enlighet härmed ligga utom rättsmedlets tillämpningsområde. Inom detsamma skulle företrädesvis ärenden angående kvalificerad myndighetsutövning befinna sig. Rättspraxis är emellertid så knapphändig att några säkra slutsatser ej kunna dragas. Endast ett rättsfall finnes att andraga, nämligen NJA I 1959: 384, där part i ärende angående tillstånd till linjetrafik ansökte om återställande av försutten tid för anförande av besvär hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Högsta domstolen förklarade att, enär ansökningen icke rörde återställande av försutten tid i fall, varom stadgas i RF § 19, domstolen fann ansökningen icke kunna komma under bedömande.

Att beakta vid bedömningen av rättsmedlet återställande av försutten tid är att, i den mån en besvärsmyndighet tillika är tillsynsmyndighet, myndigheten som regel äger att ex officio upptaga och pröva en av underordnad myndighet avgjord sak, även om besvärstiden utgått och beslutet angående saken formellt vunnit laga kraft. Intet hinder möter i dylika ärenden i och för sig mot att en besvärsmyndighet inom ramen för sin befogenhet att ex officio ompröva underordnad myndighets avgöranden upptager för sent anförda besvär till saklig behandling. Befogenhet till exofficioprövning för myndighet förekommer framför allt inom den ekonomiska förvaltningen och annan egenförvaltning men även inom polis-, åklagar-, fängvårds- och socialförvaltningen.

En särställning tillkommer Kungl. Maj:t i statsrådet enligt RF § 4 i egenkap av rikets högsta förvaltningsmyndighet med ansvar för rikets styrelse. Den omständigheten att det i RF § 19 stadgas, att högsta domstolen skall avgöra »alla» övriga ansökningar om återställande av försutten tid, har aldrig ansetts hindra Kungl. Maj:t i statsrådet såsom regeringsmaktens innehavare att upptaga och avgöra sådana ansökningar, i den mån de rör laga tid, som stadgats i författning, vilken utfärdats utan riksdagens medverkan. Av gammalt har sålunda Kungl. Maj:t i statsrådet utan högsta domstolens hörande återställt försutten laga tid i ansökningsärenden; jfr regeringsrådet Thulins votum i RÅ 1919 ref. 92.

Anledning finnes även att uppmärksamma sådan dispensmakt, som kan tillkomma Kungl. Maj:t i statsrådet enligt en under riksdagens medverkan tillkommen författning och som i viss omfattning kan innefatta rätt att befria från den påföljd av talans förlust, som en talefrists försittande normalt skall medföra. Dispensbefogenhet kan stundom tillkomma även lägre myndigheter än Kungl. Maj:t i statsrådet.

Det förtjänar även påpekas, att den omständigheten att omprövning av en sak i vid omfattning kan vinnas på andra vägar än besvärsvägen föranleder, att rättsmedlet återställande av försutten tid tages i anspråk i förhållandevis ringa utsträckning inom förvaltningsförfarandet.

Rättsmedlet återställande av försutten tid är enligt RF § 19 avsett för laga tider. Processuella frister, främst klagofrister, åsyftas. Icke blott tid för anförande av förvaltningsbesvär utan även tid för anhängiggörande av kommunalbesvär har blivit föremål för återställande av försutten tid; se t. ex. RÅ 1959 I 39 avseende kommunalbesvär över en kommunal uthyrningsnämnds beslut.

Förutom besvärstider förekomma i förvaltningsförfarandet tider för anlitan- de av andra rättsmedel, såsom ansökan om rättelse, återvinning, anmärkning och ansökan om restitution. Även dylika processuella frister torde, om de försittas, kunna återställas genom rättsmedlet återställande av försutten tid.

Såsom processuella frister, vilka kunna bliva föremål för rättsmedlet

återställande av försutten tid, ha däremot icke preklusionstider för anhängiggörande av ansökningar i första instans betraktats. Högsta domstolen har t. ex. ansett sig icke kunna återställa försutten tid vare sig för framställning hos hyresnämnd om ogiltigförklaring av uppsägning (NJA I 1949: 296) eller för ansökan om gottgörelse av staten för lämnad fattigvård (NJA I 1936: 597) och regeringsrätten har förklarat sig ej kunna bifalla ansökningar om återställande av t. ex. tid för anmälan till aktiebolagsregistret (RÅ 1919 ref. 92), tid för erläggande av utfärdningsavgift (RÅ 1953 H 69) och årsavgift för patent (RÅ 1958 H 70), tid för återupplivande av patentansökan (RÅ 1954 H 11), tid för ansökan om skattebefrielse för dödsbo (RÅ 1955 Fi 814), tid för ansökan om tillämpning av den s. k. 80 %-regeln (RÅ 1953 Fi 1040) eller tid för ansökan om tillämpning av bestämmelserna om skatteberäkning för ackumulerad inkomst (RÅ 1958 Fi 1690).

Såsom förutsättning för återställande av försutten tid i rättegångsmål gäller enligt 58: 11 RB, att det utredes, att tiden försuttits på grund av laga förfall, varmed enligt 32: 8 RB avses att någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat.

Regeringsrätten synes i princip analogiskt använda bestämmelserna i fråga i tillämpliga delar vid sin handläggning av ärenden om återställande av försutten tid. I t. ex. RÅ 1952 Fi 1361 avslogs en ansökan om återställande av försutten tid i ett taxeringsärende med motiveringen att sökanden ej styrkt, att han varit av laga förfall hindrad att tidigare än som skett överklaga prövningsnämndens beslut. Vidare förklarade regeringsrätten i RÅ 1960 ref. 48 att sökanden måste anses ha haft laga förfall för sin underlåtenhet att i rätt tid fullfölja talan mot boställsnämnds beslut och prövade på grund därav lagligt bifalla ansökningen om återställande av försutten tid.

I RÅ 1954 Fi 1885 anförde regeringsrätten, att i målet väl vore upplyst att — sedan sökandebolaget vidtalat ombud att å bolagets vägnar fullfölja dess talan hos Kungl. Maj:t och för sådant ändamål 27/2 1953 för ombudet utfärdat fullmakt — ombudet fr. o. m. 8/4 1953 till besvärstidens utgång d. 20 s. m. av sjukdom varit förhindrad utföra det mottagna uppdraget. Enär hinder ej visats föreligga för bolaget att ställa annat ombud å sådan tid, att besvären kunnat i rätt tid anföras, fann regeringsrätten emellertid ej skäl bifalla ansökningen. Sedan bolaget visat, att det ej haft möjlighet att ställa annat ombud, enär det ej erhållit kännedom om ombudets sjukdom förrän efter besvärstidens utgång, återställde regeringsrätten emellertid i anledning av bolagets förnyade ansökan den försuttna besvärstiden; se RÅ 1958 Fi 1242.

Vid bedömningen av betydelsen av den omständigheten att en besvärslaga inkommit efter besvärstidens utgång till följd av försening vid postbehandlingen tillämpas en restriktiv praxis. Den som sänder en inlaga med posten anses skyldig räkna med förseningar på grund av sorteringsfel o. d. Utreddes det, att en försening vållats av ogynnsamma omständigheter, med vilka klaganden saknat anledning räkna, kan återställande av tiden dock komma i fråga; se RÅ 1960 ref. 48.

Då besvärstids överskridande visats bero på att klaganden följt av myndighet eller tjänsteman hos myndighet lämnade oriktiga eller vilseledande uppgifter om tidpunkten för besvärstidens utgång, har giltig ursäkt för tidsöverskridande ansetts föreligga och tiden återställts; se t. ex. RÅ 1951 Fi 223, 1955 I 251 och 1956 I 87.

I RÅ 1961 Fi 1510 hemställde sökanden om återställande av försutten tid för anförande av besvär över en mantalsskrivningsförrättning. Sökanden hade lämnat mantalsuppgift för 1960 men ej blivit upptagen i mantalslängden. Hon hade vistats utomlands under våren 1960 och ej fått kännedom om att hon ej mantalsskrivits i Sverige annorledes än genom ett meddelande från allmänna sjukkassan. Regeringsrätten biföll hennes ansökan. Ett likartat fall utgör RÅ 1959 I 39. En kommunal uthyrningsnämnd hade beslutat anvisa en person en bostadslägenhet på vissa villkor. För klagan över beslutet gällde, att besvär skulle ha inkommit till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å stadens anslagstavla. Då den person beslutet gällde inkom till länsstyrelsen med besvär först efter angivna tids utgång, avvisades besvären. Regeringsrätten återställde emellertid den försuttna tiden med motiveringen att uthyrningsnämnden meddelat beslutet utan att klaganden begärt någon nämndens åtgärd och utan klagandens hörande samt att klaganden gjort sannolikt att han ej fått kännedom om beslutet före 25/3 1958 (besvären inkommo till länsstyrelsen 2/4 1958).

De sakkunniga

Frister, vilka myndighet äger utsätta i sina förelägganden under ett ärendes handläggning, ha behandlats i 6 kap. 2 §. I förevarande sammanhang är det i lag eller annan författning stadgade frister, laga tider, som tilldraga sig uppmärksamheten. Dessa tider äro såsom framgår av redogörelsen för gällande rätt av olika slag och särskilda överbägganden fordras för varje typ av laga tider för sig, då ställning skall tagas till utformningen av rättsmedlet återställande av försutten tid. Det framstår som naturligt att i första hand rikta blickarna mot laga tider för fullföljande av talan mot beslut i förvaltningsärenden.

Utlöper en frist för talan mot ett beslut utan att talan anhängiggjorts dessförinnan, går rätten till ifrågavarande talan förlorad. Formellt innebär

nämnda förhållande att rättsmedlet ej längre står till förfogande och att en för sent anhängiggjord talan av det slag, till vilket rättsmedlet ger möjlighet, skall avvisas. Därest talemöjligheten utgjort enda möjlighet att få saken omprövad, ligger i talans förlust även den materiella rättsföljden att saken är slutgiltigt avgjord och ej kan omprövas.

Medan resning tager sikte på vissa fall, då tilltron till det lagakraftvunna beslutet kan rubbas, är rättsmedlet återställande av försutten tid till för den som ej kunnat iakttaga tiden för klagan över beslutet eller i vart fall kan förebära godtagbar ursäkt för att han ej fullföljt sin talan inom den föreskrivna tiden. Situationer kunna givetvis tänkas, då valmöjlighet föreligger mellan resning och återställande av försutten tid; det lagakraftvunna beslutet kan vara uppenbart lagstridigt och parten kan tillika ha varit förhindrad att iakttaga klagotiden. Normalt komma rättsmedlen dock att komplettera varandra och tillsammans sörja för att reglerna om talefrister ej leda till orimliga resultat.

Vid behandlingen av 6 kap. 2 § ha besvärssakkunniga avvisat tanken på att en besvärsmyndighet eller annan myndighet, som har att pröva talan mot ett beslut, skall äga beakta laga förfall och underlåta att avvisa en för sent anförd talan. De sakkunniga ha uttalat, att spörsmål om laga förfall i samband med talefristers försittande med hänsyn till behovet av en fast och enhetlig praxis böra prövas och avgöras inom ramen för det särskilda rättsmedlet återställande av försutten tid.

Vid behandlingen av bestämmelserna om besvärstider ha besvärssakkunniga hävdad att det, då besvär anföras, ex officio bör prövas, att besvärstiden iakttagits så att bestämmelserna om talefrister verka med full kraft. Verkan förtages visserligen, om besvärsmyndigheten med stöd av tillsyns- eller dispensbefogenhet tillmötesgår en klagande och sakbehandlar även för sent anförda besvär. Någon rätt till dylik behandling kan emellertid icke göras gällande av klaganden. Besvärsmyndigheten äger, då besvärstiden försuttits, fritt avgöra, om fog finnes för omprövning av saken eller ej. Det synes emellertid principiellt otillfredsställande, att en part, som kan åberopa laga förfall för talefristens försittande, icke skall kunna återvinna sin rätt till sakprövning hos besvärsmyndigheten utan vara beroende av dennas välvilja och av utfallet av en bedömning, som egentligen ej lämnar utrymme för hänsyn till laga förfall. Det ter sig därtill synnerligen vanskligt att draga en gräns mellan det område, där dylika befogenheter göra sig gällande och behovet av ett rättsmedel för återställande av försutten tid skulle kunna påstås bortfalla i motsvarande mån, och det område, där besvärsmyndigheten är helt bunden av en fatalietidsregel. Besvärssakkunniga ha därför funnit, att tillämpningsområdet för rättsmedlet återställande av försutten tid formellt ej bör inskränkas med hänsyn till förekommande befogenheter för besvärsmyndighet att ex officio eller dispensvägen pröva för sent anförda besvär. De sakkunniga ha emellertid utgått

från att en inskränkning reellt ändå kommer att göra sig gällande, därigenom att rättsmedlet icke kommer att utnyttjas i andra fall än de, i vilka det ej lyckats att vinna sakprövning hos besvärsmyndighet, sedan besvärstiden försuttits, eller det är uppenbart, att en försenad besvärstalan måste avvisas.

De sakkunniga ha vid behandlingen av resningsinstitutet diskuterat en begränsning av rättsmedlets tillämpningsområde med utgångspunkt från beskaffenheten av sakprövningen i förvaltningsärendena mot bakgrund av att rättsmedlet i praxis synes icke ha ansetts tillämpligt i andra ärenden än sådana, där sakprövningen har karaktär av rättsskipning eller därmed jämförbar myndighetsutövning. Frågeställningen har viss aktualitet även för rättsmedlet återställande av försutten tid, eftersom i praxis skymtar en tendens till motsvarande begränsning av detta rättsmedels tillämpningsområde. De sakkunniga ha för resningsinstitutets del stannat för att icke föreslå några uttryckliga begränsningar i anslutning till sakprövningens beskaffenhet men samtidigt utgått från att rättsmedlet i praktiken mycket sällan kommer att tillgripas i andra ärenden än där fråga är om myndighetsutövning i snäv bemärkelse. I fråga om återställande av försutten tid saknas enligt besvärssakkunnigas betraktelsesätt anledning att fästa avseende vid förvaltningsverksamhetens karaktär. Avgörande bör i stället vara själva fristens beskaffenhet och syfte.

Från tillämpningsområdet för resning har i de sakkunnigas förslag undantagits beslut, mot vilket talan föres genom kommunalbesvär, ävensom beslut i anledning av sådana besvär. Såsom skäl härför har anförts bl. a. att, sedan tiden för anförande av kommunalbesvär utgått, kommunen måste anses befogad att betrakta beslutet som godkänt och tillämpa detsamma utan risk för bakslag. I konsekvens härmed bör ej heller återställande av försutten tid kunna komma i fråga beträffande tid för anförande av kommunalbesvär. Ett ytterligare skäl härför är att kretsen av besvärberättigade är så omfattande att som regel alltid någon finnes, som av laga förfall varit förhindrad att klaga inom besvärstiden. Besvärssakkunniga föreslå därför, att tiden för anförande av kommunalbesvär uteslutes från rättsmedlets tillämpningsområde.

Mot länsstyrelses beslut i kommunalbesvärssärende föres talan genom förvaltningsbesvär. Kretsen av klagoberättigade är härvid, då kommunalbesvären ogillas, begränsad till klagandena. Det är därför möjligt att i mån av behov förskaffa sig visshet om att tiden för talans fullföljd ej försuttits på grund av omständighet, som kan föranleda återställande av försutten tid. Vid sådant förhållande lärers särskild hänsyn ej behöva tagas till kommuns trygghetsbehov. Tillräckliga skäl att undantaga tid för anförande av förvaltningsbesvär över beslut i kommunalbesvärssärende från tillämpningsområdet för rättsmedlet återställande av försutten tid synes därför ej vara för handen.

Övervägandena ha hittills hänfört sig uteslutande till laga tider för fullföljande av talan mot beslut i förvaltningsärenden. Uppenbart är att fristerna för anförande av förvaltningsbesvär utgöra de tider i förvaltningsförfarandet, å vilka rättsmedlet återställande av försutten tid företrädesvis tillämpas.

Det förekommer någon gång, att såsom villkor för en fullföljd talans upptagande till prövning uppställts att en avgift inbetalats eller annan åtgärd vidtagits före viss tids utgång. Sålunda stadgas t. ex. i 8 § PatentF, att en patentsökande, som vill klaga över beslut av patentmyndigheten, har att vid besvären foga en besväravgift vid äventyr, om avgiften icke erlagts före besvärstidens utgång, att besvären icke upptagas till prövning. Fullgörandet av en dylik prestation utgör ett led i fullföljdsförfarandet och synes böra likställas med de övriga prestationer, som sammanhänka med talans fullföljd. Försittes fristen, bör den därför kunna återställas medelst rättsmedlet återställande av försutten tid. Det förtjänar dock anmärkas, att besvärmyndigheten kan äga befogenhet att själv beakta laga förfall med avseende å dylika prestationer.

För talan mot ett beslut i förvaltningsärende kunna även andra rättsmedel än besvär vara föreskrivna, t. ex. ansökan eller anmälan om rättelse hos beslutsmyndigheten, eller ansökan om återvinning. Till frister för sådana rättsmedel kunna samma rättsföljder vara knutna som till fullföljdsfrister; fristens försittande medför att beslutet vinner laga kraft. Då så är fallet, torde fristen i fråga i lika mån som en besvärstid böra kunna bli föremål för återställande genom rättsmedlet återställande av försutten tid. Hit höra t. ex. den frist för ansökan om rättelse av felaktig debitering av skatt, som föreskrives i 84 § UppbF, och i 5 § PatentF stadgade frist för återupplivande av patentansökning, som avförts.

Bland frister för talan i första instans kunna uppletas frister med uteslutande samma syfte som klagofristerna; jfr om detta syfte ovan s. 477. I den mån fråga är om ansökningar eller andra framställningar om ekonomiska eller liknande anspråk, ha fristerna emellertid oftast förutom nämnda syfte till uppgift att åstadkomma fordringspreskription. I fråga om vissa anspråk kan det t. o. m. förhålla sig så att inga andra tider än de för fordringspreskription i allmänhet gällande begränsa talemöjligheten i tiden. Så är t. ex. fallet i fråga om ansökan om återvinning av skatt enligt 59 § KF den 6 juni 1941 om arvsskatt och gåvoskatt och beträffande ansökan om restitution av stämpelavgift enligt 21 § KF den 19 november 1914 angående stämpelavgiften. I vad mån även efter preskriptionstidens utgång framställda anspråk skola kunna tillmötesgå utgör en materiell fråga, som ligger helt vid sidan av den förfarandefråga, som skall prövas i ärenden om återställande av försutten tid. Rättsmedlet återställande av försutten tid bör därför uppenbarligen icke vara tillämpligt vare sig å rena preskriptionsfrister eller å frister av blandad preskriptions- och förfarandekaraktär.

I den mån en frist för ansökan, anmälan eller liknande framställning är

en renodlad förfarandefrist, torde däremot några vägande invändningar icke kunna riktas mot att rättsmedlet återställande av försutten tid tilllämpas därå. Redogörelsen för rättspraxis får anses visa, att behov föreligger av sådan tillämpning. Vanskligheter torde visserligen möta att avgöra, huruvida en frist är enbart en förfarandefrist eller därjämte något annat. Det synes emellertid med fördel kunna överlåtas åt rättspraxis att draga gränsen. Såsom renodlade förfarandefrister torde enligt besvärssakkunnigas mening böra betraktas bl. a. de i 50 § 2 mom. och 75 § 1 mom. kommunalskattelagen föreskrivna fristerna för framställning om extra avdrag för nedsatt skatteförmåga och om skattebefrielse för dödsbo. De i 28 och 39 §§ SochjL stadgade fristerna för talan om utbekommande av ersättning för socialhjälp synas däremot vara av blandad förfarande- och preskriptionsnatur.

Övervägandena ha lett fram till att medelst rättsmedlet återställande av försutten tid skola kunna återställas dels och framför allt frister för fullföljande av talan, dels ock frister för ansökningar, anmälningar och andra framställningar, vilka äro av renodlad förfarandenatur och därmed till sin art lika klagofristerna, men däremot ej andra frister.

Under hänvisning till det anförda föreslå besvärssakkunniga, att återställande av försutten tid skall kunna komma i fråga beträffande såväl laga tid för fullföljande av talan som annan i författning bestämd likartad frist, dock ej tid för anförande av kommunalbesvär.

Tillämpningen av institutet återställande av försutten tid innefattar förhållandevis enkla frågeställningar. Av hänsyn till behovet av fast och enhetlig praxis ha besvärssakkunniga dock som nämnts ansett det icke böra tillkomma besvärsmyndigheter i gemen att pröva frågor om besvärstiders återställande. Med nuvarande uppbyggnad av myndighetsorganisationen finnes då intet annat val än att förbehålla befogenheten att återställa försutten tid Kungl. Maj:t. Tillskapas en för förvaltningsärenden i allmänhet gemensam förvaltningsdomstolsorganisation med förvaltningsdomstolar som mellaninstanser, uppkommer dock ett läge, i vilket kan övervägas att anförtro uppgiften att återställa försutten tid i förvaltningsärenden åt lägre instanser än Kungl. Maj:t.

Kompetensen att pröva ansökningar om återställande av försutten tid, som göras hos Kungl. Maj:t, bör liksom beträffande resningsansökningar fördelas mellan högsta domstolen och regeringsrätten så att högsta domstolen prövar ansökningar i mål och ärenden, för vilka domstolen eller annan allmän domstol eller särskild domstol är sista instans, medan regeringsrätten prövar ansökningar i mål och ärenden, för vilka domstolen eller annan allmän domstol eller särskild domstol är sista instans, medan regeringsrätten prövar ansökningar i alla andra mål och ärenden. Det tidigare omnämnda förslaget till ändring av RF § 19 har utformats i enlighet härmed.

Den förordade lösningen innebär bl. a., att regeringsrätten skall pröva

och avgöra frågor om återställande av försutten tid även i ärenden, för vilka Kungl. Maj:t i statsrådet är sista instans. Det förtjänar i anledning härav framhållas, att regeringsrättens prövning begränsas till spörsmål om laga förfall och att själva sakfrågan ligger helt vid sidan av rättsmedelsärendet. Det bör även understrykas, att förekomsten av en möjlighet att medelst ett rättsmedel få försutten tid återställd i förvaltningsärenden givetvis ej inskränker de befogenheter Kungl. Maj:t i statsrådet kan äga att som tillsyns- eller dispensmyndighet själv pröva för sent anförda besvär eller bemyndiga underordnad myndighet att verkställa sakprövning i motsvarande läge. Omvänt gäller ock som förut framhållits att förefintligheten av dessa befogenheter i många fall gör rättsmedlet återställande av försutten tid överflödigt.

Såsom en allmän synpunkt å rättsmedlet återställande av försutten tid må anföras, att man liksom vid resning icke kan undgå att fästa avseende även vid de intressen, till förmån för vilka fatalietider införts. Man måste kunna lita på lagakraftbevis. Någon ovillkorlig rätt till försutten tids återställande kan därför ej stadgas. Betydelse måste t. ex. kunna tillmätas sådana förhållanden, som att det beslut, mot vilket sökanden vill föra talan, verkställts på sådant sätt att återgång är omöjlig, och till hur lång tid som förflutit efter beslutets lagakraftvinnande. Beträffande avvägningarna kan i tillämpliga delar hänvisas till vad ovan anförts vid behandlingen av resningsinstitutet. I lagtexten har angivits, att Konungen må återställa försutten tid.

Liksom resning bör återställande av försutten tid ej beslutas ex officio utan endast på ansökan. I fråga om de formella kraven å ansökningen äro samma synpunkter att anlägga som de, vilka anförts beträffande ansökan om resning. Talerätten utgör icke något problem i ärenden om återställande av försutten tid; den tillkommer allenast den som försuttit tiden i fråga. I lagtexten utsäges, att försutten tid återställes »på ansökan».

De sakkunniga övergå härefter till spörsmålet om de skäl, vilka böra kunna föranleda återställande av försutten laga tid. Enligt 58: 11 RB kräves för sådan tids återställande, att för underlåtenheten att iakttaga tiden förelåg laga förfall, som icke i rätt tid kunde anmälas. På skäl, som anförts vid behandlingen av 6 kap. 2 §, föreslå de sakkunniga icke någon motsvarighet till bestämmelserna i 32: 7 RB om anmälan av laga förfall. Frågan om anmälan av förfall saknar därför betydelse för förvaltningsförfarandets del.

Normalt torde såsom förutsättning för försutten tids återställande böra krävas, att laga förfall förelegat för underlåtenheten att iakttaga fatalietiden. I princip bör icke det standardkrav, som ligger i RB:s fordran på laga förfall, undergå någon generell sänkning för förvaltningsförfarandets del. Med hänsyn till de växlande förhållandena i förvaltningen synas dock, i den mån det kan ske utan förnärmande av motstående intressen, någon gång

även mindre tungt vägande ursäkter böra kunna godtagas. De sakkunniga föreslå, att återställande av försutten tid skall kunna ske, då underlåtenheten att iakttaga tiden framstår som ursäktlig.

Bifalles en ansökan om återställande av försutten tid, bör resningsinstansen förordna om ny talefrist att träda i stället för den försuttna. Är fråga om talan hos prövningsinstansen själv och ha besvär anförts samtidigt med ansökan om återställande av försutten tid, bör prövningsinstansen dock kunna underlåta att utsätta ny frist och i stället omgående upptaga bevären till saklig behandling.

4 §.

Gällande rätt

Den som vill söka resning i ett rättegångsmål skall enligt 58:4 RB hos högsta domstolen göra skriftlig ansökan därom. Ansökan om resning i tvistemål på grund av förhållande, som avses i 1 § första stycket 1, 2 eller 3 (se s. 613), så ock i brottmål till men för den tilltalade skall göras inom ett år, sedan sökanden erhöll kännedom om det förhållande, varå ansökan grundas. Åberopas annans brottsliga gärning som grund för ansökan, må tiden räknas från det dom däröver vann laga kraft. Resning i tvistemål på grund av förhållande, som avses i 1 § första stycket 4 (se s. 613), skall sökas inom sex månader, sedan domen vann laga kraft.

Beträffande resningsansökan stadgas i 58:5 RB att sökanden i sådan ansökan skall uppgiva: 1. den dom ansökan avser; 2. det förhållande, varå ansökan grundas, och skälen för ansökan; samt 3. de bevis sökanden vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Grundas ansökan å förhållande, som avses i 58:1 första stycket 3 eller 58:3 första stycket 2, skall sökanden uppgiva anledningen till att omständigheten eller beviset ej åberopats i rättegången. Ansökan skall vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller hans ombud. Vid ansökan skola i huvudskrift eller styrt avskrift fogas de skriftliga bevis sökanden åberopar.

Beträffande resningsärendes handläggning stadgas i 58:6 RB följande. Avvisas ej resningsansökan, skall ansökan med därvid fogade handlingar delgivas motparten och föreläggande meddelas honom att inkomma med skriftlig förklaring. Finnes ansökan ogrundad, må den dock omedelbart avslås. Vad i 56:9, 10 och 12 RB är stadgat om besvär i högsta domstolen skall äga motsvarande tillämpning beträffande resningsansökan. Högsta domstolen äger, när skäl därtill äro, förordna att, till dess annorlunda föreskrives, vidare åtgärd för verkställighet av domen ej må äga rum.

Den som vill söka återställande av försutten tid skall enligt 58:12 RB inom tre veckor, sedan förfallet upphörde, och sist inom ett år, sedan tiden utgick, hos högsta domstolen göra skriftlig ansökan därom. Beträffande ansökan om återställande av försutten tid skall enligt 58:12 RB vad i 58:5, 6 och 8 RB är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Frågor om resning och återställande av försutten tid, som ankomma på regeringsrättens prövning, upptagas av regeringsrätten efter ansökan av den saken rör. Sådan ansökan antages stundom ligga innesluten i en allmänt utformad klagan med begäran om rättelse, även om orden resning eller återställande av försutten tid ej uttryckligen nämnas. Vid handläggningen av ärenden angående de särskilda rättsmedlen tillämpas i regeringsrätten i princip samma ordning som i besvärärenden i fråga om kommunikation av inläga med motpart, hörande av beslutsmyndigheten m. m. Å själva ansökningen ställas i princip icke större krav än å en besvärsläga (jfr s. 562).

Såsom ovan nämnts gäller för anhängiggörande av ansökan om resning i tvistemål och i brottmål till men för den tilltalade vissa tidsfrister. Regeringsrätten har i RÅ 1947 Jo 14 analogivis tillämpat den för tvistemål gällande tidsbestämmelsen. Ärendet gällde en avstyckningsförrättning. Regeringsrätten förklarade att, enär av handlingarna framginge, att sökanden mer än ett år, innan han inkom med sin ansökan, ägt kännedom om att avstyckning skett och att därvid hans fångeshandling icke beaktats, regeringsrätten lämnade ansökningen utan bifall. Anförda rättsfall utgör det enda för besvärssakkunniga kända exemplet på att regeringsrätten avslagit en ansökan om resning på den grund att den anförts alltför lång tid efter det kännedom vunnits om de skäl, som åberopats såsom grund för resning. Analogitillämpning av de i RB stadgade tidsfristerna torde dock komma i fråga endast i sådana ärenden mellan enskilda parter, vilka stå tvistemålen nära, och i ärenden angående ansvar eller annan påföljd, då resning sökes till men för den som påföljden avser. Att ansökan om resning i förvaltningsärende på den grund att beslutet är uppenbart lagstridigt i regel kan ske även efter det att sex månader förflutit sedan beslutet vunnit laga kraft synes mot bakgrund av det sagda antagligt.

De sakkunniga

Ärenden angående resning och återställande av försutten tid skola enligt 1 och 3 §§ anhängiggöras genom ansökan. De bliva att betrakta som ärenden, vilka i första och enda instans handläggas hos Kungl. Maj:t. Å ansökningarna skola därför bestämmelserna i 7 kap. 2 och 3 §§ om framställning, varigenom talan väckes i första instans, tillämpas. Krav å skriftlighet bör dock uppenbarligen gälla. De sakkunniga föreslå därför, att det stadgas, att ansökan om resning eller återställande av försutten tid skall göras skriftligen.

Utförligare regler om ansöknings innehåll än dem som upptagas i 7 kap. 2 § torde icke erfordras. Liksom för närvarande torde det t. ex. inte alltid av den som söker rättelse i extraordinär ordning böra krävas, att han uttryckligen säger sig ansöka om resning eller återställande av försutten tid. Det torde mången gång böra kunna anses tillfyllest, att det framgår av omständigheterna att så är fallet.

Av bestämmelserna i 4 kap. 1 § framgår vad som är att iakttaga i fråga om de data som böra lämnas i inlagan m. m. Av desamma följer även, att inlagan skall vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller hans ombud.

Det är visserligen angeläget, att en ansökan om resning eller återställande av försutten tid göres så snart som möjligt efter det att förutsättningar härför inträtt. Att dröjsmål med ansökan stundom är att beakta såsom en omständighet, vilken talar mot bifall till ansökningen, är tydligt. Förvaltningsärendenas sakliga karaktär är emellertid mycket skiftande och partsförhållandena växla. Det synes därför ej för förvaltningsförfarandets del tillrådligt att på sätt skett beträffande rättegångsmål kringskära prövningsinstansens handlingsfrihet genom uppställande av bestämda tidsfrister, inom vilka ansökan skall göras för att kunna komma under prövning. Det bör överlätas åt praxis att sörja för erforderlig gränsdragning. Sådana frister föreslås därför ej.

I fråga om utredning och avgörande av ärenden om resning och återställande av försutten tid komma i första hand bestämmelserna i 8—11 kap. lagförslaget att träda i tillämpning. I den mån handläggningen innefattar moment, som närmast äro hänförliga till besvärsförfarande, kunna emellertid även bestämmelser i 15—17 kap. bliva tillämpliga, t. ex. stadgandena i 15 kap. 8 § om besvärsmyndighets utredningsbefogenheter och i 17 kap. 4 § om besvärsmyndighets rätt att meddela beslut om inhibition. Några föreskrifter om ärendenas utredning och avgörande utöver nu nämnda synas ej erforderliga.

5 §.

Gällande rätt

Dom som vunnit laga kraft skall enligt 59:1 RB på besvär av den, vilkens rätt domen rör, på grund av *domvilla* undanröjas: 1. om målet upptagits, ehuru däremot förelegat rättegångshinder, som vid fullföljd högre rätt haft att självant beakta; 2. om rätten ej varit domför; 3. om domen givits mot någon, som ej varit rätteligen stämd och ej heller fört talan i målet, eller genom domen någon, som ej varit part i målet, lider förfång; 4. om domen är så mörk eller ofullständig, att därav ej framgår, huru i saken dömts; eller 5. om i rättegången förekommit annat grovt rättegångsfel, som kan antagas hava inverkat på målets utgång.

Den som vill besvära sig över domvilla har enligt 59:2 RB att till den rätt, där talan mot domen skolat fullföljas, eller, om fullföljd ej kunnat äga rum, till högsta domstolen inkomma med besvärslaga. Besvär skola föras, om de grundas på omständighet, som avses i 1 § 1, 2 eller 5 inom sex månader, sedan domen vann laga kraft, och, om besvären grundas å omständighet, som avses i 1 § 3, inom sex månader, sedan klaganden erhöll kännedom om domen. Erhöll han kännedom om domen, innan den vann laga kraft, skall tiden räknas från den dag, då domen vann laga kraft.

Vad som är stadgat om domvillobesvär över dom skall enligt 59:4 RB äga motsvarande tillämpning beträffande domvillobesvär över rättens beslut.

Om hos en utmättningsman uppstår tvivel hur en dom rätteligen bör verkställas, skall han enligt 47 § UL genast anmäla det hos överexekutor. Finner överexekutor i sådant fall eller då verkställighet av dom sökes omedelbart hos honom, att domen är så mörk och ofullständig, att därav ej framgår huru dömts i saken, skall han hänvisa parterna att föra talan angående domvilla. Stadgandet torde vara tillämpligt även då verkställighet sökes av beslut av förvaltningsmyndighet, vilket utgör exekutionstitel, t. ex. länsstyrelses eller kammarrättens utslag i ärende angående enskilds förpliktande att gälda kostnad för socialhjälp.

I RA 1944 Jo 21 fördes klagan över en avstyckningsförrättning av sakägare med yrkande, att förrättningen måtte undanröjas, enär den icke tillkommit i laga ordning; sakägaren hade ej underrättats om förrättningen och tiden därför och ej varit företrädd vid densamma. Regeringsrätten upptog besvären till prövning »med föranledande av bestämmelserna i 13 § lagen 22/6 1939 om särskilda rättsmedel», vilka avhandlade domvillobesvär. Även i RA 1943 Jo 33 tillämpades domvillobesvärslagerna, då klagan fördes över en avstyckningsförrättning, som kommit till stånd på framställning av en person, som saknade saklegitimation.

Av vad sålunda upptagits framgår, att det i RB reglerade institutet domvillobesvär äger viss tillämpning även i förvaltningsärenden. Tillämpningsområdet torde emellertid begränsa sig till ärenden, som äro likartade de judiciella tvistemålen. I övriga förvaltningsärenden lär i stället tillgång finnas till s. k. nullitetsbesvär, då ett avgörande kommit till stånd under former, som stå i uppenbar strid mot gällande föreskrifter om handläggningsordningen; se t. ex. RA 1957 ref. 21, rubricerat nullitetsbesvär, angående ogiltigförklarande av beslut å delägarstämma för häradsallmänning, vilken hållits utan iakttagande av gällande föreskrifter om kallelse, beslutförhet m. m.

De sakkunniga

I enlighet med vad som anförts i den allmänna inledningen till förevarande avdelning av lagförslaget föreligger visst behov av ett särskilt rättsmedel vid sidan av resning för vinnande av auktoritativ bekräftelse på att ett beslut är att betrakta som rättsligt obefintligt. Rättsmedlet, vars uppgift som nämnts ej blir helt likartad med den uppgift som med avseende å rättegångsmålen tillkommer domvillobesvären, synes lämpligen i överensstämmelse med gammal tradition böra benämnas nullitetsbesvär. Direkt motsvarighet till domvillobesvär kommer alltså som förut nämnts att saknas. De sakkunniga föreslå, att det stadgas att, om beslut i förvaltningsärende uppenbarligen är behäftat med grovt fel, det på särskild talan må förklaras sakna laga verkan och att sådan talan skall föras genom nullitetsbesvär.

Nullitetsbesvär komma att skilja sig från vanliga besvär främst därutinnan att talan ej inskränkes till viss tid. För förvaltningsbesvärens del tillkommer härutöver olikheter med avseende å prövningens och avgörandets beskaffenhet. På dessa punkter göra sig däremot några egentliga skillnader ej gällande vid en jämförelse med kommunalbesvär.

Samma instansanordning bör i princip vara tillämplig för nullitetsbesvär som för förvaltnings- respektive kommunalbesvär. Om instansordningen i besvärssärenden stadgas i första hand i specialförfattningarna. Saknas specialbestämmelser, träda de allmänna reservbestämmelserna i 12 kap. 5 § i funktion.

Föreligger ej möjlighet att överklaga ett beslut medelst förvaltningsbesvär och är ej fråga om beslut, mot vilket talan skall föras genom kommunalbesvär, böra nullitetsbesvär det oaktat kunna anföras. Klagoförbud låta sig inte förena med rättsmedlets syfte. Såsom klagoinstans bör, då förbud mot talans fullföljd genom besvär gäller, Konungen fungera. Besvärssärendena böra fördelas mellan statsrådet, högsta domstolen och regeringsrätten enligt samma regler, som eljest gälla för besvär.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslå de sakkunniga, att det beträffande talan genom nullitetsbesvär stadgas, att sådan talan skall föras hos behörig besvärsmyndighet eller, om fullföljd ej kunnat äga rum, hos Konungen och att talan ej skall vara inskränkt till viss tid.

Eftersom nullitetsbesvär skola kunna användas allenast då beslut uppenbarligen är behäftat med grovt fel, kommer i allmänhet utredningen och handläggningen av nullitetsbesvärssärenden att bliva enkel. Något vidlyftigt förfarande lärer ej erfordras. I princip bör dock i fråga om handläggningen och avgörandet gälla detsamma som i fråga om vanliga besvärssärenden, i den mån det är tillämpligt. De sakkunniga föreslå därför att det stadgas, att beträffande nullitetsbesvär i övrigt vad i lagen gäller med avseende å besvärssärendet i tillämpliga delar skall lända till efterrättelse.

Sjätte avdelningen. Bestämmelser om kostnad

Allmän inledning

Såväl i rättegång som i förvaltningsförfarandet uppstå kostnader dels för myndigheterna, dels ock för parterna.

Myndigheterna ha icke blott fasta kostnader för löner till personal och för lokaler, kontorsmaskiner, skrivmateriel, telefonsamtal m. m. utan även kostnader, som föranledas av de särskilda målens och ärendenas handläggning, såsom utgifter för införskaffande av bevisning och för verkställande av viss utredning ävensom ledamöters utlägg för resor och uppehålle vid sammanträde. Bland kostnaderna märkas bl. a. även sådana som föranledas av att myndigheten håller förrättning utanför stationeringsorten.

En part ådrager sig i regel kostnader åtminstone för skrivmateriel och porto samt ofta även för telefonsamtal och skrivhjälp. För den, som icke anser sig kunna eller böra föra sin talan utan sakkunnigt biträde, tillkomma kostnader för sådant biträdes anlåtande. Vidare märkas utgifter för bevisning, t. ex. vittneskostnad och arvoden till experter för särskilda utredningar och utlåtanden. I den mån muntlig handläggning eller annan förrättning äger rum i ärendet, tillkomma utlägg för resa och uppehålle samt ofta även förlust av arbetsinkomst. Att beakta är ock den tidsspillan som, även om handläggningen är helt skriftlig, åsamkas en part genom befattningen med ett ärende. I den mån stämpel eller annan avgift uttages av parten åsamkas denne ytterligare ekonomisk belastning. I fråga om myndighets kostnad, då den uppträder som part, hänvisas till vad ovan sagts om myndighet som beslutande organ.

Den del av besvärssakkunnigas utredningsuppdrag, som avser kostnaderna i förvaltningsförfarandet, har vid två tillfällen varit föremål för särskilda överväganden hos Kungl. Maj:t och riksdagen.

Sålunda väcktes vid 1948 års riksdag en motion av herr Wiberg (II: 355) angående bestämmelser om *ersättning för parts kostnader i mål och ansökningsärenden, som handläggas av förvaltningsdomstol eller annan offentlig myndighet*. I utlåtande (1948: 12) över motionen anförde första lagutskottet bl. a.:

»Enhetliga författningsbestämmelser saknas rörande huru kostnadsfrågor, som uppkomma i förvaltningsförfaranden, skola lösas. I brist härpå tillämpas den allmänna grundsatsen, att stat och kommun ha att bekosta en var sina organs verksamhet i förfarandet, medan den enskilde får själv bära sina utlägg. Regeln genombrytes dock av talrika undantag i för den enskilde såväl gynnsam som ogynnsam riktning. Undantagen ha knappast tillkommit planmässigt. I rättstillämpningen leda de normer, som nu läggas till grund för dessa kostnadsfrågors avgörande, ej sällan till stötande konsekvenser. För att säkra sin rätt kan den enskilde nödgas i ett förvaltningsmål eller -ärende ådraga sig betydande kostnader, för vilka han icke kan få någon ersättning.

Otvivelaktigt föreligger behov av en allmän översyn av de regler, som tillämpas på området. Vikten av att erhålla klara och tillfredsställande regler för kostnadsfrågornas lösning ökar, allteftersom på grund av samhällsutvecklingen för den enskilde betydelsefulla avgöranden i allt större utsträckning träffas av förvaltningsdomstolar och andra förvaltningsmyndigheter. Frågan är av stor praktisk betydelse, då kostnaderna i sådana mål och ärenden ofta kunna uppgå till avsevärda belopp.

I detta sammanhang bör ej heller förbises, att genom reglerna rörande kostnadsfördelningen finnes möjlighet att påverka förfarandets utformning över huvud. Som exempel kunna nämnas rättegångsbalkens motsvarande regler, vilka obestriddligen utövat ett avsevärt inflytande å civilprocessens gestaltning.

Utskottet är väl medvetet om de stora praktiska svårigheter, som möta vid försök att skapa klara och i möjligaste mån likformiga stadganden i kostnads-hänseende. Förhållandena skifta nämligen avsevärt inom olika förvaltningsområden. I somliga mål och ärenden stå två jämnställda parter mot varandra, i andra är den ena parten en enskild person och den andra ett offentligrättsligt organ, som ofta självt på ett tidigare stadium haft att bedöma den ifrågavarande saken. Ej sällan förekommer, att motpart helt saknas.

Beträffande formerna för erforderlig lagstiftning rörande förvaltningsförfarandet har utredningsmannen vid den förberedande undersökningen [SOU 1946: 69] anvisat i huvudsak två olika vägar, nämligen antingen att successivt i varje specialförfattning intaga regler i den förevarande frågan eller att tillskapa en generell för olika förfaranden gemensam lagstiftning. Utskottet anser icke möjligt att på grundval av det föreliggande materialet taga ställning till denna fråga.

Riksdagen [här åsyftas riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t den 16 maj 1942 nr 236; se härom s. 50] förutsatte, då den anhöll om den förberedande undersökningen, att denna skulle följas av särskilda utredningar på de områden, där lagstiftning befunnas behöfelig. I överensstämmelse härmed böra enligt utskottets mening nu åtgärder vidtagas för att skapa en mera fullständig översikt över bestämmelser och stadganden rörande kostnaderna i förvaltningsförfarandet. För detta ändamål torde de olika förvaltningsområdena böra genomgås och därvid kartläggas, vilka olika kostnadsregler som gälla.

Sedan en överblick av rättsområdet nåtts och det blivit möjligt att avgöra, vilka vägar som böra beträdas i det fortsatta lagstiftningsarbetet på området, böra förslag till lösningar utarbetas och där så erfordras föreläggas riksdagen.»

På utskottets hemställan beslöt riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående spörsmålet samt om framläggande av de förslag, vilka kunde föranledas av utredningen. Besvärssakkunniga ha som ovan (s. 50) nämnts i utredningsdirektiven ålagts att uppmärksamma nämnda riksdagsskrivelse.

Vidare är att nämna, att Riksförbundet Landsbygdens folk hos Kungl. Maj:t i skrift den 4 januari 1957 hemställt om bl. a. sådan ändring av lagen den 30 juni 1943 om allmänna vägar, att markägares rätt till *ersättning för kostnader i vägrättsmål* utvidgas att avse personliga utgifter och utredningskostnader, vilka på grund av vägs planering eller byggande tillskyndas markägaren, innan stämning utfärdats. I skrivelsen framhåller förbundet bl. a. att det i samband med projektering av vägar ofta är erforderligt för markägare att anlita expertis för utredning rörande alternativa förslag beträffande vägens sträckning m. m. Markägarna måste vidare inställa sig vid informationssammanträden av olika slag. De tillskyndas sålunda — för att skydda sina intressen vid tvångsingrepp av ifrågavarande art — betydande kostnader, för vilka ersättning icke utgår enligt gällande lagstiftning. Förbundet förklarar sig anse, att det allmänna bör ersätta markägaren även sådana kostnader, som uppstå i samband med vägs planering och alltså innan prövning av ersättningsfrågor äger rum i rättegång.

Förbundets skrivelse överlämnades av Kungl. Maj:t till vägmarksansättningskommittén för att tagas under övervägande vid fullgörande av det åt kommittén lämnade utredningsuppdraget. Den 13 juni 1960 överlämnade kommittén till chefen för kommunikationsdepartementet en av författningsförslag åtföljd promemoria angående viss ändring i lagen den 30 juni 1930 om allmänna vägar m. m. Kommittén framförde i promemorian som sin mening, att frågan om markägares rätt till ersättning för kostnader, som nedlagts på ett vägärendes administrativa del, ej borde behandlas fristående. Helt likartade problem förelågo inom andra områden av tvångsförfoganden över annans egendom. Det kunde inte med fog göras gällande, att de tvångsingrepp, som en markägare blir föremål för enligt allmänna väglagen, väsentligt avvika från de ingrepp, som ske vid t. ex. expropriation, så att en särbehandling av vägfallen var motiverad. Med hänsyn härtill och till besvärssakkunnigas pågående utredning föreslog kommittén, att RLF:s framställning inte måtte föranleda någon åtgärd. Över promemorian införades yttranden även från besvärssakkunniga, som anförde bl. a. följande:

Med medlemskap i ett samhälle följa skyldigheter att i rimlig utsträckning i olika avseenden utan kostnad för samhället göra och underlåta åtgärder samt tåla ingrepp till förmån för allmänt väl. Skyldigheter som nu sagts åvila icke minst ägare av fast egendom. I allmänhet förorsaka de icke några besvär eller utgifter av större omfattning. Erfarenheten ger emellertid vid handen, att ärenden angående tvångsförfoganden över fast egendom lätt åsamka sakägarna betydande kostnader för anlåtande av teknisk sakkunskap, utredningar m. m. Det synes i och för sig befogat, att vissa möjligheter öppnas för sakägare att av det allmänna erhålla ersättning för honom åsamkade kostnader, i den mån de överstiga vad han i sin egenskap av fastighetsägare normalt har att påräkna såsom utgifter till förmån för det allmänna. De i RLF:s skrivelse den 4 januari 1957 uttalade önskemålen om rätt till ersättning, såvitt angår förfarandet vid upplåtande av mark till allmän väg, synas därför sakligt icke omotiverade.

Då emellertid kommitténs utredning icke gav vid handen, att behovet av kostnadsersättning till sakägare i vägmarksärenden var så trängande, att omedelbara åtgärder erfordrades, hade besvärssakkunniga icke någon erinran mot vägmarksansättningskommitténs förslag, att RLF:s framställning icke för det dåvarande skulle föranleda någon åtgärd.

Genom beslut den 26 maj 1961 förordnade Kungl. Maj:t, att ett exemplar av vägmarksansättningskommitténs förenämnda promemoria jämte de överpromemorian avgivna remissyttrandena skulle överlämnas till besvärssakkunniga för att, såvitt anginge frågan om ersättning för kostnader i vägrättsmål, av de sakkunniga tagas under överbäggande vid fullgörande av utredningsuppdraget.

Hos Kungl. Maj:t och i riksdagen ha vidare — dock utan konkreta resultat — vid skilda tillfällen behandlats vissa mera speciella frågor rörande kostnaderna i förvaltningsförfarandet.

Först kan nämnas, att vid 1959 års riksdag en motion väcktes av herr Ferdinand Nilsson (I:172) angående *enskilda kostnader i expropriationsärenden*, vari hemställdes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag avseende att trygga den enskildes rätt att erhålla ersättning för kostnader som åsamkas honom av hot om expropriation, även om detta hot icke leder till rättegång». Motionären framhöll, att vid förhandlingar mellan den expropriationsberättigade och markägaren den senare ofta har anledning att å utredning eller biträde nedlägga kostnader, som han, om expropriation ej kommer till stånd, icke får ersätta. Motionären fann detta stötande. Förhållandet vore enligt hans mening så mycket mera betänkligt som en fastighetsägare, med tanke på lagens föreskrift att ersättning ej utgår för kostnad, som beror av hans försummelse, icke gärna vill låta det komma sig till last att ha förhalat ärendet genom att icke i god tid prestera erforderlig utredning. Man borde vidare beakta, att just denna på ett tidigt skede förebragta utredning kunde föranleda den expropriationsberättigade att icke fullfölja sina avsikter. Tredje lagutskottet anförde i sitt övermotionen avgivna utlåtande (1959:19) bl. a., att det icke syntes uteslutet, att gällande lag inrymmer rätt att i ärende angående tillstånd till expropriation få ersättning för kostnader, som hänföra sig till en expropriations första skede. Då något för utskottet känt, i administrativ ordning träffat avgörande ej förelåg, och då det ej tillkom riksdagen att uttala sig i frågor, som gällde tillämpningen av gällande rätt, ansåg utskottet, att motionen icke borde föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Frågan om sakägars rätt till ersättning för kostnader i samband med tvångsförvärv togs även upp i motioner vid 1963 års riksdag av herr Osvald (I: 378) samt herrar Larsson i Umeå och Jönsson i Ingemarsgården (II: 452). I motionerna yrkades, att riksdagen måtte hemställa hos Kungl. Maj:t om en översyn av nu gällande regler angående *rättegångskostnader*

och deras fördelning vid *ingrepp enligt gruvlagen*. Kritik riktades i motionerna bl. a. mot att vid utmålsförrättning enligt gruvlagen ersättning icke utgår till sakägare för erforderlig juridisk och teknisk utredning. Tredje lagutskottet erinrade i sitt över motionerna avgivna utlåtande (1963: 36) om att Kungl. Maj:t nyligen bemyndigat chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga med uppdrag att verkställa en allmän översyn av gruvlagstiftningen. Då den väckta frågan omfattades av utredningens uppdrag, syntes något riksdagens uttalande i anledning av motionerna icke erfordras, varför utskottet hemställde, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

I motioner vid 1959 års riksdag av herrar Nilsson i Lönsboda och Carlsson i Huskvarna (II: 79) angående rätt till ersättning för *kostnad för överklagande i taxeringsmål* hemställdes, »att riksdagen måtte besluta, att kostnader som åsamkats deklarat i taxeringsmål genom anlitan av juridisk hjälp, där högre instanser fastställt den avgivna självdeklarationen, skola ersättas av statsmedel, och att vederbörande utskott måtte utarbeta i anledning härav erforderlig lagtext». Till stöd för motionen återopades bl. a. att, om de högre instanserna vid ett taxeringsmåls slutliga avgörande finna, att taxeringsmyndigheterna ej haft fog för sina antaganden, det vore orättvist, att den skattskyldige själv skulle bära de kostnader, som åsamkats honom. Dessa kostnader borde bestridas av allmänna medel, då de uppkommit på grund av statlig myndighets åtgärder. Bevillningsutskottet anförde i sitt över motionen avgivna betänkande (1959: 10) bl. a., att utskottet inte ville förneka, att det i vissa fall kunde te sig berättigat att en skattskyldig, som efter besvär erhållit nedsättning i sin taxering, får gottgörelse för sina utlägg och kostnader för att driva processen. Under hänvisning till den hos besvärssakkunniga pågående utredningen avstyrkte utskottet emellertid motionen. Riksdagen beslöt enligt utskottets förslag.

Spörsmålet om ersättning av allmänna medel till part för *kostnad för inställelse till muntlig förhandling* berördes kortfattat i KPr 1956: 150 s. 256 avseende förslag till ny taxeringsförordning. Det ansågs emellertid icke kunna lösas annat än i sammanhang med övriga kostnadsfrågor i skattemålen.

Frågan om rättegångskostnad, enkannerligen kostnad för inställelse till muntlig förhandling, uppmärksammades även vid försäkringsdomstolens inrättande år 1961. Statsrådet och chefen för socialdepartementet anförde härom i KPr 1961: 45 s. 212:

Såsom även administrationsnämnden uppmärksammat ger bestämmelser om muntlig handläggning vid domstolen anledning att undersöka om inte vissa avsteg bör göras från den i förvaltningsprocessen vanligen tillämpade principen att enskild part själv får svara för sina rättegångskostnader. Goda skäl talar tvivelsutan för att den enskilde bör ha möjligheter till ersättning för kostnader, som varit motiverade för att tillvarata hans rätt. Emellertid måste detta spörsmål

ses i ett vidare sammanhang. Frågan om fördelning av kostnaderna i mål och ärenden i förvaltningsprocessen är för närvarande föremål för utredning av besvärssakkunniga, som torde komma att framlägga förslag till bestämmelser i ämnet. Under sådana förhållanden synes det inte lämpligt att på förevarande speciella område nu införa bestämmelser, som skulle kunna verka hindrande på en samlande lösning. Jag nöjer mig därför med att föreslå, att ersättning av allmänna medel skall utgå till sakkunnig och vittne som försäkringsdomstolen självant kallat.

Vid lagrådsgranskningen anfördes bl. a. följande av justitierådet Bomgren (KPr 1961: 45 s. 255):

Det finnes anledning förmoda att i vissa fall, av ekonomiska skäl, svårigheter komma att uppstå för part att efterkomma ett föreläggande att personligen infinna sig inför domstolen. Det torde kunna antagas, att domstolens uppgifter med avseende å utredningen och bevisbedömningen skulle underlättas, därest part av allmänna medel kunde tillerkännas ersättning för kostnader till resa och uppehälle samt för tidsspillan ävensom beredas möjlighet att uppbära förskott för nämnda kostnader.

Departementschefen (KPr 1961: 45 s. 259) vidhöll emellertid sin uppfattning att ställning inte i ifrågavarande sammanhang borde tagas till frågan om fördelning av kostnaden i socialförsäkringsmål. Om det skulle visa sig förenat med allvarliga olägenheter att möjlighet till kostnadsersättning för enskild part ej funnes, vore han dock beredd att upptaga frågan till särskild prövning.

Vid 1959 års riksdag väcktes motioner av herr Spetz (I: 379) och herr Svensson i Ljungskile (II: 432) *om rättshjälp i jorddelningsmål*, i vilka hemställdes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag till rättegångsbiträde åt enskilda personer i jorddelningsmål samt att de synpunkter som framförts i motionerna därvid måtte beaktas». I motionerna kritiserades bl. a. det förhållandet att den enskilde i jorddelningsmålen icke har biträde av sådan teknisk och ekonomisk expertis som för det allmännas del finnes tillgänglig i olika administrativa myndigheter. En icke ringa förbättring av den enskildes ställning skulle enligt motionärernas mening kunna ernås, om han kunde erhålla sakkunnigt biträde i jorddelningsmålen. Som sådant biträde kunde endast lantmätare med lång erfarenhet som förrättningsman göra sig gällande. Intill dess erfarenhet vunnits om hur omfattande behovet av hjälp vore, borde möjlighet skapas att försöksvis med distriktslantmätartjänst förena uppdrag såsom rättegångsbiträde i jorddelningsmål.

Tredje lagutskottet anförde i sitt över motionerna avgivna utlåtande (1959: 14) bl. a., att någon oenighet ej gärna kan råda om att det både av psykologiska och sakliga skäl är angeläget, att den enskildes synpunkter bli klart och fullständigt framlagda inför den beslutande myndigheten. I den mån den enskilde sakägaren anser sig icke ensam kunna klara denna

uppgift, föreligger alltid möjlighet att — låt vara på egen bekostnad — anlita ombud, biträde eller sakkunnig. Detta kan ske såväl på förrättningsstadiet som vid domstol. På grund av de allmänna rättshjälpsanstalternas verksamhet, som numera omfattar hela riket, finnes möjlighet att erhålla kostnadsfri rättshjälp. Anstalternas rättshjälp är ej begränsad till domstolsförfarandet utan lämnas även på förrättningsstadiet. Anstalterna lämna dessutom rättshjälp efter grunder som äro betydligt mindre restriktiva än vad fallet f. n. är vid tillämpning av lagen om fri rättegång. Även om situationen sålunda kunde sägas vara åtskilligt gynnsammare än vad som framginge av motionerna, ansåg utskottet det likväl böra övervägas, huruvida icke möjligheten att i särskilda fall erhålla fri rättshjälp i fastighetsbildningsärenden också på förrättningsstadiet borde inskrivas i lag. Härför talade ej blott principiella skäl utan också den omständigheten, att det biträde varav en enskild kan vara i behov lättast skulle leda till resultat, då det lämnades under ärendets första skede, d. v. s. på förrättningsstadiet. Utskottet föreslog, att motionerna skulle överlämnas till 1954 års fastighetsbildningskommitté och 1956 års lantmäterikommitté att av kommittéerna tagas under övervägande under deras fortsatta arbete. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Slutligen må nämnas att vid 1963 års riksdag motioner väcktes av herr Per-Olof Hanson (I: 267) och herr Hamrin i Kalmar m. fl. (II: 314) om *fri rättshjälp i mål hos försäkringsdomstolen*, i vilka hemställdes bl. a., »att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte hemställa om skyndsam prövning av frågan huruvida icke enskilda rättssökande för tillvaratagande av sina intressen i försäkringsmål borde tillerkännas förmånen av fri rättshjälp inför försäkringsdomstolen». Andra lagutskottet anförde i sitt över motionerna avgivna utlåtande (1963: 14) att, innan resultatet av besvärssakkunnigas arbete redovisats, ställningstagande till yrkandet om utredning av frågan om fri rättegångshjälp vid försäkringsdomstolen icke borde göras och hemställde, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Sedan redogörelse sålunda lämnats för vad som under senare tid förekommit hos Kungl. Maj:t och i riksdagen rörande spörsmålet om kostnad i förvaltningsförfarandet, må även erinras om att besvärssakkunniga i sitt principbetänkande (SOU 1955: 19 s. 89) uttalade, att de ämnade föreslå vissa regler rörande kostnaderna i besvärsmål, framför allt innefattande bestämmelser, som öppna möjlighet för parter att under vissa förutsättningar erhålla ersättning för havda kostnader.

Uttalandet berördes i allmänhet icke i remissyttrandena. Ett förverkligande av besvärssakkunnigas tanke tillstyrktes dock uttryckligen av domkapitlet i Växjö och länsstyrelsen i Kronobergs län. Länsstyrelsen framhöll, att den nuvarande bristen på möjligheter för part att erhålla kostnadsersätt-

ning vore en svaghet i förfarandet. Det bör även nämnas att som exempel på frågor, beträffande vilka inom överståthållarämbetets verksamhetsområde behov förmärkts av en kompletterande lagstiftning, detta ämbete framhöll möjligheten att i vissa fall tillerkänna part ersättning för dennes kostnader i ett besvärsmål.

Om gäldande av kostnad m.m.

1 §.

Gällande rätt

I fråga om rättegång märkes, att *kostnaderna för domstolarnas verksamhet* i princip bäras av statsverket. Bidrag till kostnadernas täckande uttages dock av parterna genom stämplar och andra liknande avgifter.

Vad angår *parts kostnad i rättegång* gälla olika regler för tvistemål och brottmål. Med avseende å tvistemålen föreligga vidare vissa skillnader mellan dispositiva och indispositiva mål. Ett gemensamt drag för rättegångsmålen är att kostnadsfrågan vid överklagande bedömes gemensamt för samtliga instanser, i vilka målet behandlats.

För dispositiva *tvistemål* är huvudregeln enligt 18:1 RB att part, som vinner målet, skall erhålla ersättning av den tappande parten för sina rättegångskostnader. Med avseende å indispositiva tvistemål är huvudregeln visserligen densamma men enligt 18:2 RB må, då målet angår rättsförhållande, som enligt lag ej må bestämmas annorledes än genom dom, förordnas, att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad. Till nu nämnda grundläggande regler ha vissa undantagsregler fogats.

I 18:3 RB stadgas sålunda att, om den vinnande parten finnes hava inlett rättegång utan att motparten givit anledning därtill eller om han eljest uppsåtligen eller genom försummelse föranlett onödig rättegång, han skall ersätta motparten dennes rättegångskostnad. Eljest skall, om omständigheterna föranleda därtill, vardera parten bära sin kostnad. Var den omständighet, varav utgången berodde, icke före rättegången känd för den tappande parten och hade han ej heller bort äga kännedom därom, må förordnas, att vardera parten skall bära sin kostnad. Bifalles en parts yrkande allenast till en del eller äro i samma mål flera yrkanden och vinna parterna ömsom, skall enligt 18:4 RB vardera parten bära sin kostnad eller jämkad ersättning tilläggas endera eller ock, såvitt kostnaderna för olika delar av målet kunna särskiljas, ersättningsskyldigheten därefter bestämmas. Är vad parten tappar av allenast ringa betydelse, må han dock erhålla full ersättning för sin kostnad.

I 18:5 RB stadgas att, om parts talan avvisas, parten skall anses som tappande. Avskrivs mål på grund av att part återkallat sin talan eller

uteblivit, skall han ersätta motparten dennes rättegångskostnad, om ej särskilda omständigheter föranleda, att ersättningsskyldigheten bestämmes annorledes. Förlikas parterna, skall vardera parten bära sin kostnad, om ej annat avtalats. Part, som genom vårdslöshet eller försummelse föranlett uppskov i målet eller eljest vållat kostnad för motparten, är enligt 18:6 RB skyldig att ersätta sådan kostnad, huru rättegångskostnaden i övrigt än skall bäras.

I 18:8 RB ha regler givits om hur den ersättningsgilla rättegångskostnaden skall beräknas. Där föreskrives sålunda, att ersättning för rättegångskostnad skall fullt motsvara kostnaden för rättegångens förberedande och talans utförande jämte arvode till ombud eller biträde, såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av partens rätt. Ersättning skall ock utgå för partens arbete och tidsspillan i anledning av rättegången.

Regler ha även givits om skyldighet för parts ställföreträdare, ombud och biträde att vid försumlig processföring jämte parten ersätta motparts kostnad, om medparterers solidariska ansvar, om partssuccessors och intervenients ansvar samt om parterers ansvar för sådan kostnad som förskotterats av allmänna medel.

Vad i 18 kap. RB föreskrivits om fördelningen av partskostnaderna i tvistemål äger tillämpning icke blott å enskild parts kostnader utan även å kostnader, som uppkommit för myndighet, vilken uppträtt som part i ett tvistemål. Specialregler finnas emellertid stundom meddelade om allmän parts kostnader. I 20:34 FB föreskrives sålunda t. ex., att i mål eller ärende, däri överförmyndare fört talan, rätten, när skäl därtill äro, vid målets eller ärendets avgörande äger tillerkänna överförmyndaren ersättning av allmänna medel för det arbete han nedlagt å målets eller ärendets utförande ävensom för nödiga utgifter samt att rätten skall pröva, huruvida ersättningen skall återgäldas av överförmyndarens motpart eller stanna å statsverket.

Med avseende å parts kostnad i *brottmål* kan inledningsvis antecknas, att kostnaderna för den allmänna åklagarens verksamhet, t. ex. löne- och lokalkostnader, i princip stanna å statsverket. Annorlunda ställer det sig beträffande åklagarens kostnader för bevisning. I 31:1 RB stadgas sålunda att, om den tilltalade i mål, vari åklagare för talan, dömes för brottet, han till statsverket skall återgälda vad enligt rättens beslut av allmänna medel utgått till vittne eller sakkunnig eller eljest för bevisning under förundersökningen eller i rättegången. Den tilltalade är dock ej ersättningsskyldig för kostnad, som icke skäligen varit påkallad av utredningen, eller för kostnad, som vållats genom vårdslöshet eller försummelse av annan än den tilltalade, hans ombud eller av honom utsedd försvarare. Står kostnadens belopp icke i rimligt förhållande till den tilltalades brottslighet och villkor, må ersättningen jämkas efter vad som prövas skäligt. Förklaras den tilltalade på grund av sin sinnesbeskaffenhet fri från straff, skall han vara skyl-

dig att ersätta kostnad, som förut sagts, om och i den mån det med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt.

Frikänd tilltalads möjligheter att erhålla ersättning för sina kostnader av det allmänna äro mycket begränsade. Såsom förutsättning härför gäller enligt 31:2 RB, att åklagaren väckt åtalet utan sannolika skäl eller eljest på grund av omständigheterna i målet synnerlig anledning förekommer till att ersättning tillerkännes den tilltalade. Ersättning må utgå för kostnad för försvarare, för vittne eller sakkunnig eller eljest för bevisning under förundersökningen eller i rättegången samt för delgivning och för utskrift av protokoll, dom eller annat dylikt, såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av hans rätt, så ock för hans inställelse vid rätten. Ersättning må ock, om skäl därtill äro, utgå då åtal avvisas eller avskrivs.

Såsom exempel å vad som kan utgöra synnerlig anledning till ersättning åt frikänd tilltalad nämnes i förarbetena till RB (SOU 1938: 44 s. 346) att vissa skäl för åtal förelegat men dessa icke varit så starka, att de bort föranleda åtal, samt att åklagaren visserligen haft goda skäl att anställa åtal men bevisningen varit missledande och talan objektivt obefogad.

I detta sammanhang förtjänar även nämnas, att enligt lag 13 april 1945 om ersättning i vissa fall åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. ersättning må utgå till frikänd tilltalad av allmänna medel för intrång i friheten, som förorsakats av häktning och anhållande i målet. Ersättning utgår för mistad arbetsförtjänst och annat intrång i näring så ock för nödiga kostnader. Om synnerliga skäl äro därtill, må ersättning jämväl utgå för det lidande, som intrånget i friheten medfört.

Nyss beskrivna regler i 31:2 RB ha varit föremål för överväganden av 1951 års rättegångskommitté. Då de resultat, till vilka kommittén kommit, ha sitt värde även som belysning av det gällande rättsläget, skola de i korthet återgivas här. I sitt betänkande om rättegångshjälp (SOU 1958: 40) föreslår 1951 års rättegångskommitté bl. a. en utvidgning av möjligheterna för domstol att tillerkänna frikänd tilltalad ersättning för havda kostnader. Rättegångskommittén anser, att rätten bör äga tillerkänna tilltalad, som frikännes i mål, vari åklagare för talan, ersättning av allmänna medel för hans kostnad för försvarare, för vittne eller sakkunnig eller eljest för bevisning under förundersökningen eller i rättegången samt för delgivning och för utskrift av protokoll eller annan handling, såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av hans rätt, så ock för hans inställelse vid rätten. Ersättning borde dock ej få utgå, om den tilltalade genom sitt förfarande givit skälig anledning till åtalet eller försvårat sakens utredning. Kostnad för enskild försvarare och för den tilltalades inställelse vid rätten borde vidare få ersättas, allenast såframt synnerlig anledning förekomme därtill.

Beträffande kostnadsfördelningen i brottmål bör även nämnas, att i 31:4 RB stadgas att, om i mål vari åklagare för talan, den tilltalade genom att

utebliva från rätten eller ej iakttaga föreläggande, som rätten meddelat, eller genom påstående eller invändning, som han insett eller bort inse sakna fog, eller annorledes genom vårdslöshet eller försummelse föranlett uppskov i målet eller eljest vållat kostnad för statsverket, den tilltalade är skyldig ersätta sådan kostnad, huru rättegångskostnaden i övrigt än skall bäras. Vad sålunda stadgats äger motsvarande tillämpning, om åklagaren, målsäganden eller offentlig försvarare genom vårdslöshet eller försummelse vållat kostnad för statsverket eller den tilltalade.

Finnes åklagare hava väckt åtal utan skäl, må han enligt 31:3 RB förpliktas att personligen ersätta statsverket kostnad, som avses i 31:1 RB, så ock till statsverket återgälda vad enligt 31:2 RB tillerkänts den tilltalade. Har målsäganden utan skäl gjort angivelse eller eljest föranlett åtalet, må i den omfattning, som finnes skäligt, ersättningsskyldighet ock åläggas honom.

Om rättegångskostnad i brottmål, vari allenast målsägande för talan, gäller enligt 31:11 RB i tillämpliga delar vad i 18 kap. RB är stadgat. I fråga om skyldighet för målsägande i mål, vari han biträtt allmänt åtal eller eljest fört talan jämte åklagaren eller denne fört talan för målsäganden, att ersätta rättegångskostnad och om hans rätt till ersättning för sådan kostnad gäller, utöver bestämmelserna i 31:3 och 4 RB, vad i 18:12 RB är stadgat beträffande intervenient i tvistemål.

För åtskilliga rättegångsmål finnas *specialregler om rättegångskostnad*. Sålunda gäller t. ex. enligt 67 § expropriationslagen, att den exproprierande i princip skall ersätta motparten hans kostnader å expropriationsmålet. Vidare skall enligt 11:65 vattenlagen sökande i mål om byggande i vatten, ändå att hans talan bifalles, gottgöra motpart sådana kostnader å målet, som provas ha varit nödiga för tillvaratagande av dennes rätt. Ytterligare exempel å specialreglering av kostnadsfördelning utgör 23 § andra stycket lag den 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, där det stadgas att bl. a. i mål om införlivande av anordning för vattenförsörjning eller avlopp med allmän vatten- och avloppsanläggning huvudmannen för den allmänna anläggningen skall vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader, såframt ej rätten med hänsyn till omständigheterna finner skäligt annorlunda förordna. En liknande bestämmelse återfinnes i 86 § fjärde stycket LEV angående mål om ersättning för upplåtelse av mark eller annat intrång. Erinras må även om att i mål om ersättning för skada i anledning av fastställd generalplan stad enligt 23 § ByL har att vidkännas å ömse sidor uppkomna kostnader å målet, såframt ej rätten med hänsyn till omständigheterna finner skäligt förordna annorlunda. Motsvarande gäller även i andra slag av ersättningsmål enligt ByL.

Av intresse i förevarande sammanhang är även i vad mån möjlighet finnes för enskild part att få *fri rättegång m. m.* Inledningsvis må erinras om

att i brottmål offentlig försvarare kan utses för den misstänkte. Offentlig försvarare äger enligt 21:10 RB att av allmänna medel åtnjuta arvode så ock ersättning för kostnad och tidsspilla efter vad rätten prövar skäligt. Fälles den tilltalade till ansvar, skall han dock enligt 31:1 RB i regel förpliktas att till statsverket återgälda kostnaden för försvarare.

Bestämmelserna i lagen den 19 juni 1919 om fri rättegång träda emellertid i förgrunden när det gäller den fria rättshjälpen. Fri rättegång må beviljas part i mål, som är anhängigt vid allmän underrätt, hovrätt, högsta domstolen, krigsrätt, ägodelningsrätt, vattendomstol, expropriationsdomstol eller arbetsdomstolen, så ock beträffande förundersökning i brottmål och i ärende, som avses i lagen om handläggning av domstolsärenden eller eljest ej skall handläggas i den för tvistemål eller brottmål stadgade ordningen. Såsom förutsättning för sådan förmåns erhållande har föreskrivits, att parten skall sakna tillgång till gäldande av de med rättegången eller ärendets handläggning förenade kostnaderna eller efter deras utgivande skulle sakna nödiga medel för eget uppehälle och för fullgörande av honom åliggande underhållsskyldighet. Fri rättegång må dock ej beviljas part, där det måste anses vara av ringa betydelse för honom, att hans talan vinner prövning, ej heller part, vilkens talan grundar sig på överlåtelse, som kan antagas ha skett i syfte att därmed vinna fri rättegång. Målsägande i brottmål må, om brottet hör under allmänt åtal, ej erhålla fri rättegång i annat fall än då åklagaren väckt åtal för brottet. I ärende må fri rättegång beviljas allenast om förhandling utsatts i ärendet eller eljest med hänsyn till ärendets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt särskilda skäl äro därtill.

Fri rättegång beviljas efter särskild ansökan och medför befrielse från stämpelavgifter o. d., delgivningskostnad, ersättning till tjänsteman för särskild förrättning eller å tjänstens vägnar förskjuten kostnad, kostnad för bevisning, som ej förebragts utan skäl, samt — då parten ålagts infinna sig personligen vid rätten — gottgörelse av allmänna medel för resekostnad och, om synnerliga skäl föreligga, traktamentsersättning med högst tjugo kronor för dag. Ersättning med skäligt belopp må ock tillerkännas part för andra nödvändiga kostnader jämförliga med tidigare nämnda, om han finnes icke själv kunna svara för utgifterna.

Finnes part, som åtnjuter fri rättegång, icke kunna själv eller genom någon, som i tjänsteställning eller eljest lämnar honom bistånd, behörigen tillvarataga sina intressen vid talans väckande eller utförande, må på hans begäran lämplig person förordnas att mot ersättning av allmänna medel biträda honom därvid.

Part, som åtnjuter fri rättegång, må ej i målet förpliktas gottgöra statsverket ersättning till offentlig försvarare, till tolk eller stenograf, eller kostnad som enligt föreskrift i RB av allmänna medel utgått för bevisning, varom rätten självmant föranstaltat.

Har part åtnjutit fri rättegång, är parten vid verkställighet av dom eller

utslag i målet befriad från honom enligt lag åliggande skyldighet att förskjuta kostnad för förrättningen. Av allmänna medel skall gäldas all nödig förrättningskostnad, i den mån den ej kan av tappande parten uttagas.

Vid sidan av den fria rättegången finnas vissa särskilda anordningar för meddelande av *rättshjälp till mindre bemedlade* med det allmännas stöd. Sådan rättshjälp lämnas huvudsakligen i två former, dels genom rättshjälpsanstalter, dels ock genom advokater enligt avtal mellan vederbörande lands ting och Sveriges advokatsamfund eller avdelning därav. Vissa regler om rättshjälpsanstalterna återfinnas i KK den 12 september 1919 angående understöd av statsmedel till offentliga rättshjälpsanstalter. Enligt ett vid kungörelsen såsom bilaga fogat normalreglemente skall rättshjälpsanstalt ha till ändamål att inom visst område kostnadsfritt i rättsliga angelägenheter tillhandagå mindre bemedlade och i sådant avseende bland annat lämna råd och upplysningar samt hjälp med upprättande av handlingar, så ock biträde vid tvisters biläggande genom förlikning samt vid utförande av talan i rättegång, anhängiggjord vid domstol inom anstaltens verksamhetsområde. Bland ärenden, i vilka biträde lämnas av rättshjälpsanstalt, återfinnas även förvaltningsrättsliga ärenden, såsom ärenden angående pensionering, socialhjälp och beskattning. Vad nu sagts om rättshjälpsanstalter gäller i tillämpliga delar även beträffande advokater, som meddela fri rättshjälp.

För domstolsärenden gäller enligt 11 § ÄrendesL att i allt, varom i lagen ej är särskilt föreskrivet, angående behandlingen av ärende skall lända till efter rättelse vad om tvistemål är stadgat, i den mån det är tillämpligt. Från praxis kan anföras att dödsbos yrkande om ersättning för förklaringskostnad i ärende angående arvsskatt lämnats utan avseende; se NJA I 1949: 672. Den valda lokutionen tillåter emellertid inga säkra slutsatser om högsta domstolens uppfattning rörande tillämpligheten av bestämmelserna i 18 kap. RB.

Kostnaderna för de förvaltande myndigheternas verksamhet bestridas liksom kostnaderna för domstolarna av det allmänna. Kostnaderna övervältras dock i viss utsträckning å de enskilda genom att stämplat och andra avgifter uttagas av dem för myndigheternas prestationer. Enligt KF den 7 december 1883 angående expeditionslösen och KF den 19 november 1914 angående stämpelavgiften skall lösen eller stämpelavgift sålunda i princip uttagas för envar expedition, som utgives av myndighet. Det förekommer även att myndigheterna ha att kräva ersättning från parter för kostnader för viss förrättning, inspektion o. d.; se t. ex. 2 § 2 mom. KSt den 8 juni 1917 angående hotell- och pensionatsrörelse rörande undersökning av lägenhet.

Principen att myndighets kostnad skall stanna å det allmänna äger tillämpning även å kostnader, som uppkomma för myndighet, då den uppträder som partsorgan för allmänna intressen inför annan myndighet. Vad nu sagts

gäller även kostnad, som uppkommer för kommunal nämnd, då den för tillvaratagande av allmänna intressen för talan t. ex. då länsstyrelses beslut i besvärssärende gått nämnden emot.

I fråga om enskild parts kostnad i förvaltningsärende gestaltar sig spørgsmålet om partens möjligheter att erhålla kostnadsersättning olika alltefter som fråga är om ärende, i vilket parten står ensam inför myndighet eller däri möter en myndighet, vilken har att företräda de allmänna intressena på området i fråga, eller ärende, i vilket enskilda parter stå mot varandra. I förstnämnda fall blir det, i den mån ersättning skall utgå, tydligen fråga om ersättning av det allmänna — stat eller kommun.

Det kan inledningsvis antecknas, att varken några allmänna författningsbestämmelser eller rättsgrundsatser öppna möjligheter för enskild part att av det allmänna erhålla ersättning för sina kostnader hos statlig eller kommunal myndighet i ett förvaltningsärende. I specialförfattningar kunna dock bestämmelser om sådan kostnadsersättning finnas meddelade. Dylika bestämmelser äro emellertid sällsynta. Såsom exempel må nämnas 71 § tredje stycket UtIK, enligt vilket stadgande förhörsmyndigheten må tillerkänna utlänning gottgörelse för kostnad för resa till förhör samt traktement enligt vad som gäller för part, som åtnjuter fri rättegång. Kostnader för biträde, som förordnats åt utlänningen, må ock enligt 72 § UtIK bäras av statsverket, såvida icke utlänningen vid förhöret var på fri fot och finnes utan intrång i de medel, som äro nödiga för hans eget uppehälle och för fullgörande av honom åliggande underhållsskyldighet, kunna gälda biträdesersättningen, för vilket fall förhörsmyndigheten må förplikta utlänningen att ersätta statsverket kostnaden för ersättningen till biträdet. I detta sammanhang kan även erinras om KK den 20 juli 1925 om bestridande i vissa fall med allmänna medel av kostnader, förenade med inlösen av under nyttjanderätt upplåtet område m. m., där det bl. a. stadgas om ersättning för kostnad för biträde vid lantmäteriförrättning.

I proposition beträffande lag om försäkringsrådet (KPr 1917: 228 s. 24) anförde departementschefen följande rörande enskild parts kostnader i yrkesskedeförsäkringsärende:

Vidare torde ej sällan fall kunna tänkas förekomma, där det med hänsyn till de ifrågavarande målens natur måste framstå såsom något för rättskänslan stötande, att utbekommande av det dock för uppehållet vanligen oundgängliga understöd, som ersättning innebär och vartill klaganden ägt laglig rätt, skall vara förenat med utgifter, som föranleda ett ofta rätt kännbart avdrag från ersättningens belopp. I sistnämnda fall torde kunna ifrågasättas, om ej ersättning borde kunna beredas klaganden av allmänna medel.

Några bestämmelser om befogenhet för försäkringsrådet att bereda en klagande sådan ersättning ha emellertid ej meddelats och försäkringsrådet har i enlighet härmed ansett sig förhindrat tillerkänna vinnande part gott-

görelse av allmänna medel för kostnader, som parten haft för att komma till sin rätt.

Frånvaron av regler om ersättning av allmänna medel till enskild part, som vinner bifall till sin talan i ett förvaltningsärende, har i praxis även i andra ärenden ansetts utgöra hinder mot utdömande av sådan ersättning; se t. ex. RÅ 1926 Fi 721 avseende taxeringsmål, i vilket kommuns talan om höjning av en skattskyldigs taxering ogillades och den skattskyldige, som begärt ersättning för sina kostnader, förklarades skola själv vidkännas desamma, RÅ 1940 H 52 rörande länsstyrelses beslut om utdömande av vite, där enskild vinnande parts yrkande om ersättning för sina processkostnader lämnades utan bifall, samt RÅ 1962 I 158, där enskild vinnande parts yrkande om gottgörelse för sina kostnader å målet, som angick ersättning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten, lämnades utan bifall.

Från kommunalförvaltningen kunna följande rättsfall antecknas. I RÅ 1920 C 87 hade en hälsovårdsnämnds förbud mot fiskförsäljning i viss butikslokal upphävt av länsstyrelsen på besvär av butiksinnehavaren. Hälsovårdsnämndens besvär avslogos av regeringsrätten. Regeringsrätten förklarade därvid att butiksinnehavaren, som yrkat kostnadsersättning, själv skulle vidkännas sina kostnader å ärendet. I RÅ 1930 S 234 fick en kommunalnämnd hos regeringsrätten avslag å besvär med yrkande om fastställelse av ett av nämnden meddelat beslut att ej godkänna en lokal för anordnande av nöjestillställning. Den enskilde förklaranden, som yrkat gottgörelse för sina kostnader, skulle dock själv vidkännas dessa. I RÅ 1932 S 393 fick barnavårdsnämnd ej bifall till besvär angående handräckning för inställande av underhållsskyldig å arbetshem. Den underhållsskyldiges yrkande om ersättning för förklaringskostnad lämnades utan avseende. I ett fall, där såväl den kommunala nämnden som den enskilde parten yrkat ersättning för kostnader, har förordnats, att vardera parten skall bära sin kostnad; se RÅ 1920 ref. 24 rörande tvist mellan en barnavårdsnämnd och en person, som utsetts till barnavårdsman, rörande dennes skyldighet att fullgöra uppdraget i fråga.

Ej heller finnes — med undantag för domstolsärendena — någon motsvarighet till förmånen av fri rättegång för förvaltningsärendenas del. I den mån på kommunal väg ordnad fri rättshjälp står till buds, omfattar denna dock som förut nämnts även rättshjälp i förvaltningsärenden.

Med avseende å fördelningen av partskostnaderna i ärenden, där enskilda parter stå mot varandra, må först erinras om att i KF den 12 november 1766 till befrämjande av lagarnas behöriga verkställighet bl. a. uttalades, att de kollegier, som egentligen icke voro domstolar men som likväl ägde pröva och avgöra enskildas ansökningar och tvister om olika borgerliga rättigheter, skulle anses äga befogenhet att tillerkänna den som vinner saken kostnadsersättning av förlorande motpart. Den i författningen i främsta rummet avsedda rättsskipningen överflyttades visserligen under 1800-talet i allt väsent-

ligt till de allmänna domstolarna, men fortfarande ligga vissa hithörande tvistemål, företrädesvis av kameral natur, kvar hos förvaltningsmyndigheter, t. ex. tvistemål angående prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter. På grundval av den i nyssnämnda förordning uttalade principen och med stöd av analogier med GRB:s stadganden om kostnadsfördelningen i tvistemål anses förvaltningsmyndighet i förvaltningsärende angående tvister mellan enskilda parter om »borgerliga» och därmed jämförliga rättigheter i viss utsträckning kunna tillerkänna vinnande part ersättning av tappande part för kostnader å ärendet. Såväl länsstyrelse som kammarrätten anses t. ex. äga utdöma ersättning för vinnande parts kostnader i ärende angående tvist om socialhjälpstkostnad. Rättsläget i fråga återspeglas i 58 § SochjL, enligt vilket stadgande talan över länsstyrelses slutliga beslut i ärende angående tvist om socialhjälpstkostnad ej må fullföljas allenast beträffande ränta eller rättegångskostnad. Enligt 197 § UL har överexekutor i utskökningsmål att efter ty skäligen finnes bestämma, om och till vilket belopp den tappande parten bör till den andra gälda ersättning för hans kostnad i målet. I princip tillämpas härvid analogivis reglerna i 18 kap. RB. Gällande rätts allmänna innebörd i övrigt klargöres lämpligast genom en redogörelse för regeringsrättens praxis. Det bör anmärkas, att rättsfallsmaterialet dock är föga omfattande och i huvudsak hänför sig till äldre tid. Från de senaste årtiondena finnas allenast ett ringa antal rättsfall att andraga.

Tvister mellan enskilda parter prövas och avgöras mera sällan i administrativ väg. Ärenden angående prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter ankomma emellertid å länsstyrelses och i sista hand å regeringsrättens prövning. Tidigare gällde motsvarande även i fråga om folkskollärares och barnmorskors löningsrättigheter. I förvaltningsärenden mellan tjänstemän och kommun rörande sådana löningsrättigheter som nu nämnts har regeringsrätten förpliktat tappande part med ställning som klagande eller förklarande att gälda kostnadsersättning till vinnande part; se t. ex. RÅ 1912 E 1 och 1922 E 99. Ersättning har utdömts för lösen av kammarkollegiets och regeringsrättens utslag samt därjämte för kostnad för inlagor med 75 kronor respektive 30 kronor. Tvister mellan kommunala tjänstemän och deras arbetsgivare om löneförmåner kunna i andra fall kommunalbesvärsvägen bliva föremål för prövning hos länsstyrelse och regeringsrätten. Kostnadsersättning synes dock icke ha utdömts i något sådant ärende.

I framför allt ärenden angående tillämpning av byggnads- och hälsovårdslagstiftningen uppträda stundom enskilda parter med motsatta intressen. Fråga är därvid ofta om grannelagsförhållanden. Det har förekommit, att regeringsrätten i dylika förvaltningsärenden tillerkänt vinnande enskild part kostnadsersättning från tappande enskild part; se t. ex. RÅ 1910 C 48 angående förbud mot utsläpp av avfall från fabrik i vattendrag, där för-

klaranden tillerkändes ersättning med skäligen ansedda 110 kr., RÅ 1948 Jo 16 rörande förbud att sänka vattenståndet i ett grustag till men för närliggande vattentäkt, där grusexploatören av länsstyrelsen förpliktades att till innehavaren av vattentäkten erlægga skäligen ansedda 150 kronor för dennes kostnader å ärendet samt av regeringsrätten ålades gottgöra sin motpart vad denne visade sig ha erlagt i lösen för ett exemplar av regeringsrättens utslag, samt RÅ 1933 K 324 och 1957 K 499 angående skyldighet att riva byggnad, där klagandena förpliktades betala kostnadsersättning till förklarandena med i ena fallet skäligen ansedda 25 kronor och i andra fallet belopp motsvarande vad förklarandena visade sig ha utgivit i lösen för ett exemplar av regeringsrättens utslag. Kvittning av kostnaderna ha emellertid även förekommit i sådana ärenden, om vilka nu är fråga; se t. ex. RÅ 1933 S 321 avseende en tvist mellan en tivoliägare och en ägare av anstalt för obildbara sinnesslöa angående förbud att anordna dans.

Jämväl i förvaltningsärenden av annan fastighetsrättslig eller kameral natur uppträda stundom enskilda parter mot varandra. Regeringsrätten har i några sådana ärenden förpliktat tappande part att gälda vinnande parts processkostnader; se t. ex. RÅ 1926 K 198 rörande tvist om inrättande av allmän farled, där förklaringskostnad å 100 kronor utdömdes, RÅ 1928 Fö 23 angående tvist om besittningsrätten till ett soldattorp, där vinnande part tillerkändes ersättning av tappande part för sina förklaringskostnader med skäligen ansedda 50 kronor, RÅ 1928 Jo 65 beträffande förordnande om ensittarförrättning, där förklaranden berättigades till ersättning med 25 kronor, RÅ 1934 Fi 92 rörande tvist om viss vattenrätts upptagande i jordeboken, där vinnande part berättigades att erhålla ersättning för sina förklaringskostnader med 100 kronor, RÅ 1949 Jo 2 beträffande tvist mellan delägare i besparingsskog, där förklaringskostnaderna skulle gottgöras med 200 kronor, samt RÅ 1949 Jo 12 angående tvist mellan stad som jordägare och arrendatorer om dispens från tillämpningen av bestämmelserna om arrende av viss kommunal jord, där klaganden berättigades erhålla ersättning för sina kostnader å målet hos länsstyrelsen med 200 kronor och å målet hos regeringsrätten med 100 kronor jämte vad de utgivit i lösen för ett exemplar av regeringsrättens utslag.

I kameral- och fastighetsrättsliga ärenden är emellertid ofta fråga om rättsförhållanden, som icke kunna bestämmas annorledes än genom myndighets beslut. Det ligger därför i sådana ärenden mestadels närmast till hands att förordna, att vardera parten skall bära sin kostnad. Så skedde t. ex. i RÅ 1928 Jo 69 avseende förordnande av lantmätare för verkställande av ensittarförrättning samt i RÅ 1930 Jo 26 och 1931 Jo 4, vilka voro vattenmål.

Beträffande sakägares möjligheter att i vägrättsmål och expropriationsärenden utverka ersättning för sina kostnader av sökanden kan hänvisas till den allmänna inledningen (s. 660). Vad gäller ärende angående utmåls-

förrättning stadgas i 21 § 4 mom. GruvL, att kostnaderna för utmålsförrättning, kungörelsekostnaden däri inbegripen, skola gäldas av sökanden. Stadgandet anses emellertid icke tillämpligt å sakägares kostnad för talan, som föres vid förrättningen. Kostnadsersättning har därför ansetts icke kunna tillerkännas sakägare av sökanden vid utmålsförrättning; se RÅ 1941 H 50 angående rätt att inlösa mark utanför utmål. Markägaren hade i ärendet bestritt sökandebolagets ansökan och yrkat ersättning för sina kostnader å målet. Vederbörande förrättningsmän, som biföllo ansökningen om inlösen, förklarade sig sakna befogenhet att utdöma ersättning för markägarrens kostnader. I besvär över förrättningen hos kommerskollegium yrkade markägaren ersättning för sina kostnader såväl vid inlösningsförrättningen som hos kommerskollegium jämte protokolls- och utslagslösen. Kommerskollegium gjorde ej ändring i förrättningsmännens beslut i sakfrågan och förklarade, att markägaren själv skulle vidkännas sina utgifter i målet hos kollegium. Då markägaren fullföljde sin talan hos regeringsrätten fann denna, som delvis underkände förrättningsmännens beslut, med avseende å kostnaderna å målet vid förrättningen och hos kommerskollegium ej skäl att göra ändring i överklagade utslaget och lämnade av klaganden framställt yrkande om ersättning för kostnader å målet hos Kungl. Maj:t utan bifall.

Sammanfattningsvis synes praxis sålunda giva vid handen, att regeringsrätten ej följer en huvudregel motsvarande den i 18:1 RB stadgade, att tappande part *skall* ersätta vinnande part hans rättegångskostnad. Kostnadsfrågorna synas snarare bliva diskretionärt bedömda, därvid hänsyn tas till sakens beskaffenhet, i vad mån den tappandes talan förts utan fog m. m. Kostnad synes utdömas endast då part framställt yrkande härom, dock att ersättning för lösen av utslag torde anses kunna tillerkännas vinnande part utan att han yrkat det. Angår ärende rättsförhållande, som icke kan bestämmas annorledes än genom myndighets beslut, synes i allmänhet liksom enligt 18:2 RB i rättegång vardera parten anses böra bära sin kostnad.

Vad beträffar praxis hos andra organ, där administrativ rättsskipning mellan enskilda förekommer, må nämnas, att hyresnämnd icke anses äga förplikta endera parten att ersätta den andra för sådana kostnader, som denne kan ha ådragit sig till följd av förfarandet inför nämnden. Kostnadsersättning utdömes ej heller av hyresrådet. Även försäkringsrådet och försäkringsdomstolen anse sig sakna möjlighet att i de ärenden avseende tvister mellan enskilda parter som de handlägga förplikta förlorande part att ersätta vinnande parts kostnader.

De sakkunniga

Vid behandlingen av spörsmålet om kostnad i förvaltningsförfarandet äro såväl själva beslutsorganens som parts kostnader att beakta. Det bör emel-

lertid ej förbises, att kostnader också kunna uppstå för myndigheter, vilka medverka vid utredningen i förvaltningsärenden genom expertutlåtanden och andra yttranden.

I fråga om parts kostnader har man att uppmärksamma dels kostnader för myndigheter, vilka fullgöra uppgifter såsom partsorgan för allmänna intressen i förvaltningsärenden, dels enskilda parter kostnader. Med enskild part åsyftas härvid även myndighet, som för talan för stats eller kommuns enskilda ekonomiska eller därmed jämförliga intressen.

Vad först angår *beslutsmyndigheternas kostnader* synes naturligt att utgå från det förhållandet att offentlig förvaltning utgör en samhällsuppgift, som angår alla medborgare. Regleringar, t. ex. innehållande tillståndskrav, ha vanligen till syfte att skydda eller främja ett för alla medborgare gemensamt intresse. Vad som i och för sig kunnat vara fritt och stå öppet för envar, blir härvid underkastat tillståndstvång, t. ex. framförandet av motorfordon och innehav av skjutvapen. Kostnaderna för samhällsverksamhet, som är till allmänt gagn, böra enligt allmänt vedertagen åsikt, till vilken besvärssakkunniga ansluta sig, fördelas mellan medborgarna beskattningsvägen och ej gäldas blott av dem, som taga de organ i anspråk, som svara för verksamheten, eller eljest beröras av det allmännas åtgärder. Vad nu sagts har avseende icke blott å allmänna administrationskostnader såsom utgifter för löner, lokaler och kontorsmaskiner utan även å de särskilda kostnader, som ett enskilt ärendes utredning och handläggning i övrigt kan förorsaka myndigheterna.

Även om angivna principiella inställning är allmänt omfattad, ha i praktiken avsteg gjorts från densamma i betydande utsträckning. De sakkunniga åsyfta härmed i främsta rummet att lösen, stämplat och liknande avgifter i avsevärd omfattning uttagas av enskilda i förvaltningsärenden för myndigheternas beslutsexpeditioner, intyg, bevis, avskrifter o. d. Härigenom övervältras i viss mån kostnaderna för myndigheternas verksamhet å dem, som komma i kontakt därmed. För besvärssakkunniga framstår det som principiellt oriktigt, att de, som av hänsyn till ett allmänt intresse måste underkasta sig t. ex. olägenheten att söka tillstånd, dessutom skola belastas med särskilda avgifter för dessa tillstånd.

Det synes de sakkunniga angeläget, att grundtanken om att myndighets kostnad för handläggning av förvaltningsärende skall stanna å det allmänna — såvitt gäller statlig myndighet å staten och i fråga om kommunal myndighet å vederbörande kommun — kommer till uttryck i lagen om förvaltningsförfarandet. Synpunkten gör sig visserligen icke gällande med samma styrka inom alla områden; fog för avgiftsbeläggning av ansökningar, beslutsexpeditioner m. m. finnes i vissa fall. På de flesta områden träder emellertid angivna grundtanke i förgrunden. Vid valet av en huvudregel är det därför från denna man bör utgå. De sakkunniga föreslå därför i 1 § första

stycket ett stadgande om att myndighets kostnad för handläggning av förvaltningsärende skall stanna å det allmänna.

Från den föreslagna huvudregeln erfordras som nämnts vissa undantag. På vissa områden kan det t. ex. med hänsyn till förvaltningsverksamhetens karaktär framstå som befogat att anlägga ett mera affärsmässigt betraktelsesätt. För särskilda undersökningar, materialanalyser, värderingar och andra expertbedömningar torde sålunda ersättning mången gång böra kunna uttagas av enskild på lämpligt sätt, eventuellt genom stämpelavgifter. Särskilda avgifter synas ock höra utgå, då myndighet på enskilds begäran verkställer avskrift av handlingar. I t. ex. patent-, varumärkes- och namnären den samt i mera utpräglade koncessionsärenden framstår också viss ekonomisk gottgörelse till det allmänna som motiverad med tanke på den ekonomiska eller personliga vinning den enskilde gör genom att myndighetsbeslutet skänker honom en särställning i förhållande till övriga medborgare.

Stundom torde särskilda ansökningsavgifter icke kunna undvaras såsom medel att förhindra att myndigheterna tagas i anspråk av allmänheten i alltför hög grad. Avgifterna kunna därvid eventuellt utformas så att de bereda särskilt skydd för myndigheterna mot belastning med sådana bagatellärenden, i vilka myndighets medverkan ter sig föga påkallad. Även expeditionsavgifter böra kunna ifrågakomma som medel att ransonera tillströmningen av ärenden.

I den mån gottgörelse för det allmännas kostnader för myndighets verksamhet på grund av ovan nämnda förhållanden eller andra vägande skäl finnes böra uttagas av enskild genom avgifter eller på annat sätt, få föreskrifter härom meddelas i specialförfattning. Det är härvid att märka att föreskrifterna, för att kunna taga över det i första stycket av förevarande paragraf föreslagna stadgandet, jämlikt 1 kap. 3 § lagförslaget måste meddelas i författning, vid vars tillkomst riksdagen medverkar.

Särskild uppmärksamhet förtjänar beslutsmyndighets kostnad för ett ärendes utredning. Enligt 8 kap. 13 § lagförslaget skall sakkunnig tillerkännas ersättning av allmänna medel för fullgörandet av sitt uppdrag. En tolk skall likaledes enligt 8 kap. 19 § lagförslaget erhålla ersättning av allmänna medel. I motiven till paragraferna har anförts, att frågan om vem som slutgiltigt skall bära kostnaderna bör regleras tillsammans med övriga spörsmål om kostnaderna i förvaltningsärende. Här föreslagen huvudregel innebär för omförmälda kostnaders del att de skola stanna å statsverket. Frågan är då om detta är en ändamålsenlig ordning. Enligt besvärssakkunnigas mening torde det i allmänhet vara fallet. Anledning saknas på det hela taget att giva kostnaderna i fråga någon särställning. I den mån på grund av sakens beskaffenhet eller annat förhållande, möjlighet anses böra stå till förfogande att förplikta enskild part att till statsverket gälda ersättning för vad av allmänna medel utgått till sakkunnig eller tolk, få bestämmelser härom införas i vederbörande specialförfattningar.

Det förtjänar i förevarande sammanhang att erinras om att enligt 8 kap. 20 § lagförslaget ersättning till annan än part, sakkunnig eller tolk, som efter kallelse inställer sig vid sammanträde för muntlig handläggning eller eljest där höres av myndigheten, i den mån sådan ersättning finnes böra utgå, skall gäldas av allmänna medel, om myndigheten inkallat vederbörande själmant eller på framställning av annan myndighet. Beträffande sådan utredningskostnad har alltså redan i 8 kap. stadgats, att den skall stanna å statsverket.

I fråga om *remissmyndigheters och liknande myndigheters kostnader* för medverkan vid utredningen i förvaltningsärenden genom yttranden av olika slag synes enligt de tankegångar som utvecklats ovan samma huvudregel böra gälla som föreslagits beträffande beslutsmyndigheters kostnader. Kostnaderna böra sålunda normalt stanna å det allmänna. Endast i undantagsfall torde anledning förekomma att i dessa sammanhang meddela föreskrifter om särskilda avgifter e. d.

De sakkunniga övergå härefter till frågan om *parts kostnader* i förvaltningsärende och uppehålla sig då först vid sådana parter som utgöras av myndigheter, vilka föra talan såsom företrädare för allmänna intressen. Det synes lämpligt att härvid behandla statliga och kommunala myndigheter var för sig.

Vad angår de *statliga partsmyndigheterna* ligger det nära till hands att utgå från vad som gäller i fråga om de mest typiska statliga partsmyndigheterna, åklagarmyndigheterna. De allmänna administrationskostnaderna för dessa myndigheter bäras av samhället. Samma ordning bör naturligen tillämpas i fråga om de allmänna administrationskostnaderna för administrativa partsmyndigheter, t. ex. för taxeringsintendenter, advokatfiskaler, revisorer, överförmyndare, riksantikvarieämbetet och polismyndigheter. Fullt lika naturligt är det emellertid ej att det allmänna i alla lägen även bär de särskilda kostnader för utredning, som uppkomma för partsmyndighet i enskilt ärende. Det skulle kunna ifrågasättas, om icke efter förebild av bestämelseerna om rättegångskostnad i brottmål enskild borde kunna åläggas att helt eller delvis ersätta statlig partsmyndighets kostnader av nämnda art, då myndigheten i ett ärende vinner bifall till en mot den enskilde förd talan eller den enskilde förlorar en av honom anhängiggjord talan i ett ärende, där myndigheten uppträder som motpart.

Vid övervägandet är främst att beakta, att förvaltningsärenden i regel huvudsakligen föranledas därav att ett rättsförhållande måste fastställas, som icke kan bestämmas på annat sätt än genom myndighets beslut. Nämnda förhållande utgör ett starkt skäl för att envar part står för sin kostnad och att partsmyndighets kostnader för dess talan sålunda stanna å det allmänna. Man bör emellertid även hålla i minnet att partsmyndigheter icke inrättats enligt något konsekvent, genomtänkt system i förvaltningsför-

farandet. Sådana myndigheter saknas på många områden, där de i och för sig skulle ha en uppgift att fylla. Det skulle under angivna förhållanden framstå som oegentligt att göra någon åtskillnad i fråga om parts skyldighet att gälda det allmännas utredningskostnader med utgångspunkt från om ett partsorgan för det allmänna uppträder i ett ärende eller ej. Under sådana förhållanden synes ej rimligt att i en huvudregel införa någon skyldighet för enskild part att gälda statlig motparts kostnader, då denne vinner eller eljest. Staten bör i princip bära sina partsorgans kostnader. I överensstämmelse härmed förorda de sakkunniga, att för statlig partsmyndighet uppkommande kostnader i förvaltningsärende skola bestridas av staten.

Även *kommunala partsmyndigheter* förekomma i förvaltningsärenden, företrädesvis besvärärenden, hos statliga myndigheter, t. ex. hälsovårds- och byggnadsnämnder samt kommunala tjänstemän, såsom byggnadsinspektörer. Fråga uppkommer i anledning härav om möjlighet bör öppnas för kommunerna att få gottgörelse av enskilda parter för kostnader, som deras partsorgan nedlägga å förvaltningsärendena. Några bärande skäl kunna emellertid icke anföras för att kommunerna härvidlag skola givas en gynnsammare ställning än staten. Uppenbarligen bör samma huvudregel gälla beträffande kommunal partsmyndighets kostnader som i fråga om statlig partsmyndighets. De sakkunniga förorda därför, att för kommunal partsmyndighet uppkommande kostnader i förvaltningsärende skola bestridas av vederbörande kommun.

Det är till stor fördel i rättssäkerhetshänseende för *enskild part* att kunna väcka och fullfölja en talan utan att behöva riskera att, om han tappar, bli *förpliktad att gälda motstående partsmyndighets kostnad*. Förhållandet bidrager i sin mån till att förebygga uppkomsten av rättsförluster föranledda av att en i och för sig befogad talan ej väckes eller fullföljes på grund av kostnadsskäl. Till viss nackdel för det allmänna torde dock avsaknaden av den återhållande faktor, som risken att bli förpliktad att gälda ersättning för kostnader utgör, kunna antagas vara. Enskilda parter kunna som följd härav befaras väcka och fullfölja talan i förvaltningsärenden med mindre urskillning. Redan det förhållandet att anförandet av besvär kräver viss ansträngning och tager tid i anspråk verkar emellertid naturligt återhållande på klagolusten. En regel om rätt för besvärsmyndighet att förplikta en förlorende klagande att ersätta vissa kostnader skulle säkerligen ytterligare hämma besvärshänsen. Såvitt de sakkunniga kunnat finna, förorsakar emellertid nuvarande ordning, enligt vilken enskild kan besvara sig utan risk för att bli ålagd att gälda det allmännas kostnader i besvärärendet, icke en besvärshänsen av sådan omfattning, att därav vållas några administrativa olägenheter av större omfång eller eljest av allvarigare art. Anledning saknas under sådana förhållanden att av hänsyn till besvärshänsen

sen införa bestämmelser om kostnadspåföljder för förlorande enskild klagande.

Besvärssakkunniga äro emellertid icke främmande för tanken att i vissa fall enskild parts intresse av en för honom billig handläggning ej förtjänar att beaktas i främsta rummet utan att större avseende bör fästas vid andra synpunkter. Det ter sig t. ex. i brottmål välgrundat, att den tilltalade vid fällande dom står för åklagarens kostnader för bevisningen, eftersom han vållat processen genom sitt lagbrott. Likartade motiv för enskild parts förpliktande att gälda motstående partsmyndighets kostnad kunna påvisas i vissa förvaltningsärenden, t. ex. i ärenden angående förelägganden enligt författningar om den allmänna ordningen, hälsovården och byggnadsväsendet. Även andra vägande skäl kunna tänkas göra sig gällande på särskilda områden till förmån för en ordning innebärande att enskild part ålägges gälda motstående partsmyndighets utredningskostnader. I den mån behov av en sådan ordning förefinnes, får det emellertid tillgodoses genom speciallagstiftning.

Då ställning skall tagas till om och i vad mån möjlighet bör finnas för *enskild part att få de kostnader* han nedlagt å ett förvaltningsärende *ersatta*, bör lämpligen skiljas mellan förvaltningsärenden i allmänhet och förvaltningsärenden, där uppgiften i främsta rummet är att skilja mellan motstående enskilda intressen. Beträffande den första gruppen av ärenden skulle enskild part kunna tänkas få sina kostnader ersatta av det allmänna, medan i den andra gruppen av ärenden ersättning från enskild part kan komma i fråga. Det förtjänar påpekas, att även en myndighet kan uppträda som enskild part.

Frågan om enskild parts kostnader i *förvaltningsärenden i allmänhet* synes lämpligen böra betraktas mot bakgrunden av förfarandets allmänna uppbyggnad. Vid utarbetandet av sina förslag till regler om förvaltningsförfarandet ha de sakkunniga, som tidigare nämnts, gått till verket med målsättningen att skapa ett förfarande, som — inom ramen för vad som är praktiskt möjligt och rimligt — ger de bästa garantierna för att de avgöranden, vilka meddelas i förvaltningsärenden, bliva materiellt riktiga. En ledande tanke har varit, att myndigheter och parter skola medverka vid utredningen men att ansvaret för utredningens fullständighet i främsta rummet skall vila å myndigheterna. Enskild part har ålagts betydande prestationsskyldigheter avseende skriftlig och muntlig medverkan ävensom företeende av handlingar och föremål av betydelse för utredningen. I specialförfattningarna finnas härutöver jämväl stadgade mera speciella uppgiftsplikter, t. ex. skyldighet att avgiva självdeklaration, mantalsuppgift, uppgifter för allmän försäkring, samt t. ex. skyldighet att utforma ansökningshandlingar på visst sätt. Myndigheterna åläggas å andra sidan att genom

tillhandahållande av blanketter samt genom annan vägledning och rådgivning underlätta prestationsskyldigheternas fullgörande för den enskilde parten. Enskild parts medverkan avses även i övrigt i möjligaste mån skola främjas av myndigheterna, så att den normalt skall kunna fullgöras utan juridiskt eller annat sakkunnigt biträde och utan att parten eljest åsamkas några kostnader över hövan.

Det allmänna är för sin verksamhet beroende av de enskilda medborgarnas medverkan. Statens möjligheter enligt gällande grundlag att för tillgodoseende av allmänt behov utkräva — jämte penningar och varor — även tjänstbarheter äro i princip obegränsade. I vilken utsträckning dessa möjligheter skola tagas i anspråk blir ofta en avvägningsfråga. Utvecklingen har visserligen medgivit, att åtskilliga av de personliga tjänstbarheter, som tidigare utkrävdes av medborgarna, kunnat avlösas och ersättas med penningprestationer men många bland dem äro av sådan beskaffenhet, att de ansetts icke kunna undvaras såsom sådana. Hit höra, förutom sådana plikter som värnplikten samt civil- och brandförsvarsplikterna, upplysningsplikter av olika slag. Utan tillgång till enskild parts kunskaper om fakta i ett ärende kan en myndighet i regel ej avgöra detsamma på ett materiellt riktigt sätt. Även enskild parts plikt att medverka i förvaltningsförfarandet är därför att hänföra till de för det allmänna oumbärliga personliga tjänstbarheterna. Det ligger i samhällssystemets natur, att dylika prestationer i stor utsträckning fullgöras såsom allmänna medborgerliga skyldigheter utan rätt till ersättning för de olägenheter och kostnader, som kunna vara förknippade med fullgörandet, eller i vart fall blott mot mer eller mindre symbolisk ersättning. I fråga om den medverkan, som erfordras från enskilds sida, då han uppträder som part i förvaltningsförfarandet, saknas tillräckliga skäl till ändrat principiellt betraktelsesätt. Huvudregeln bör alltså framdeles liksom hittills vara, att sådan medverkan skall ske utan kostnad för det allmänna.

Den omständigheten att enskild part normalt icke kan påräkna ersättning för sina kostnader i ett förvaltningsärende kan befaras medföra risk för rättsförluster, såtillvida som den kan avhålla parten från att väcka och fullfölja en objektivt sett befogad talan. Parten kan bedöma utsikterna till framgång som så ovissa, att han ej vågar äventyra kostnader på en talan rörande saken. Synpunkten torde oftare göra sig gällande i besvärssärenden än i ärenden i första instans. Besvärssakkunniga ha emellertid för sin del fäst avgörande vikt vid att kostnaderna för en talan i ett förvaltningsärende i allmänhet icke uppgå till sådana belopp, att enbart kostnadsskäl behöva föranleda någon att avstå från att föra talan. De sakkunniga se i förfarandets billighet en faktor, som måste antagas i det stora flertalet ärenden i betryggande utsträckning förebygga, att sådana rättsförluster som förut sagts uppkomma. Dock kan anledning förekomma till en modifierad uppfattning i frågan vad gäller besvärssärenden angående t. ex. beskattning och hälsovård. Specialregler om kostnadsersättning böra då övervägas.

Såsom framgår av vad som återgivits i den allmänna inledningen ovan (s. 659 ff), leder emellertid den föreslagna huvudregeln stundom till obilliga eller rentav stötande resultat. Det synes angeläget, att dylika i möjligaste mån förebyggas. Vissa undantagsbestämmelser, vilka öppna möjlighet för enskild part att i begränsad omfattning av det allmänna erhålla ersättning för kostnader, som hans medverkan i ett förvaltningsärende förorsakat honom, synas därför påkallade. Dylika undantagsbestämmelser föreslås i 2 §.

Spörsmålet om enskild parts möjlighet att erhålla *ersättning* för sina kostnader å ett ärende *av motstående enskild part* är av annan karaktär. Det bör därför behandlas för sig; i 3 § ha regler upptagits härom. Det kan emellertid redan nu mot bakgrund av redogörelsen för gällande rätt förutskickas, att en huvudregel om att enskild part skall bära sin kostnad själv utgör lämplig utgångspunkt även för bestämmelser om kostnadsfördelningen mellan enskilda parter.

Resultatet av hittillsvarande överväganden blir alltså, att som *huvudregel* i en lag om förvaltningsförfarandet bör gälla, att en part — allmän eller enskild — själv skall stå för sina kostnader å ett ärende men att därutöver regler erfordras i lagen dels om enskild parts möjligheter att under vissa förutsättningar erhålla ersättning av allmänna medel, dels ock om kostnadsfördelningen i ärende, som väsentligen avser tvist mellan enskilda parter. Under hänvisning till vad nu sagts föreslå de sakkunniga i 1 § andra stycket ett stadgande, som utsäger, att för part uppkommande kostnad i förvaltningsärende skall bestridas av parten själv, i den mån annat icke följer av vad i 2 och 3 §§ stadgas.

2 §.

De sakkunniga

Olika vägar stå till buds för att medelst allmänna medel giva enskild part täckning för kostnad, som han nedlägger å medverkan vid utredningen i ett förvaltningsärende. Regler kunna sålunda meddelas i förfarandelagstiftning om rätt för enskild part att under vissa förutsättningar få ersättning för sådan kostnad av det allmänna. Även genom införande av möjlighet till fri »rättegång», offentligt biträde eller annan fri rättshjälp kunna vissa kostnadsfrågor lösas. Det bör även nämnas, att stundom även stadganden om skadeståndsansvar för det allmänna kunna fylla uppgiften att giva enskild part täckning för förfarandekostnad.

De sakkunniga ha sett som sin huvuduppgift att överväga förfaranderegler om kostnadsersättning. I förevarande paragraf kommer sålunda närmast frågan om sådana regler att behandlas. Även spörsmålet om fri »rättegång» m. m. upptages emellertid, om ock tämligen kortfattat, till behandling i det följande. Däremot ha de sakkunniga ansett det falla utom ramen för utredningsuppgiften att överväga skadestandsregler.

I brist på stöd i författning och för ändamålet anslagna medel kunna myndigheterna för närvarande ej tillerkänna enskild part ersättning av allmänna medel för förfarandekostnad, ens när starka billighetsskäl tala här för. Den omständigheten att författningarna i allmänhet tala i fråga om enskild parts rätt till kostnadsersättning av det allmänna får emellertid ej tolkas såsom uttryck för ett medvetet ställningstagande mot en sådan rätt över huvud taget. Det förhåller sig i stället så, att spørgsmålet ej förrän i förevarande sammanhang blivit föremål för ett samlat bedömmande. Innan ett sådant bedömmande skett, har även specialreglering i allmänhet ansetts böra anstå. Besvärssakkunniga se det som en angelägen uppgift för den föreslagna lagstiftningen att giva de fasta utgångspunkter för kostnadsfrågans bedömning i förvaltningsförfarandet som för närvarande saknas.

Redan därav att stadganden om enskild parts rätt till ersättning för förfarandekostnad förutsatts få karaktär av undantagsbestämmelser framgår, att ersättningsmöjligheterna skola vara beroende av förhållanden, som avvika från de normala. Allmänt sett gäller det att draga en gräns mellan vad som skäligen kan begäras, att en enskild offrar till förmån för allmännyttan, och vad som är obilligt att fordra. Att man här står inför mycket vanskliga bedömningar och att vitt skilda uppfattningar kunna råda är uppenbart.

De sakkunniga ha med sitt synsätt utgått från vad som kan uppfattas som normalt i fråga om parts plikt att medverka vid utredningen i förvaltningsförfarandet. Förhållandena växla givetvis allt efter den typ av förvaltningsärende, varom fråga är. Normala inslag i förfarandet äro emellertid genomgående att enskild part skriftligen och muntligen svarar på frågor, redogör för fakta samt företer handlingar och föremål, som kunna antagas vara av betydelse för ett ärendes utredning. De kostnader, som parten härvid kan ådraga sig för t. ex. skrivmaterial, skrivhjälp, porto och telefonavgifter, ävensom den tidsspillan och insats av eget arbete, som sådan medverkan innefattar, uppgå sällan till större belopp eller värden. De falla både på grund av sin karaktär och sin ringa ekonomiska betydelse naturligen inom ramen för vad som skäligen kan begäras av den enskilda parten såsom bidrag till uppnåendet av ändamålsenliga och riktiga resultat av förvaltningsverksamheten. Det förtjänar erinras om att fri rättegång beviljas i domstolsärende allenast om förhandling utsatts eller eljest med hänsyn till ärendets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt särskilda skäl äro därtill. Motivet härtill är att utgifterna för talan i domstolsärende, som handlägges skriftligen, i regel icke äro större än att envar kan antagas ha medel till deras bestridande.

Kostnader och uppförfingar av likartad beskaffenhet som de nu skildrade förekomma även i samband med att enskild part, som anser att ett beslut i ett ärende, vilket gått honom emot, är felaktigt, överklagar beslutet och söker åvägabringa rättelse. I den mån fråga är om ordinära insatser, måste kost-

naderna härför anses falla inom ramen för vad som rimligen kan förväntas att en enskild part bär själv.

I såväl ärenden i första instans som i besvärssärenden kunna emellertid mera speciella kostnader uppkomma för enskild part, såsom arvoden till juridiskt eller tekniskt biträde, t. ex. till en ingenjör, en ekonom eller en bank, och utgifter för resor m. m. i samband med inställelse till sammanträden inför myndighet. Förekomsten av sådana *särskilda kostnader* bör enligt de sakkunnigas mening utgöra en första förutsättning för att kostnadsersättning över huvud taget skall kunna komma på tal.

I rättegång fordras för att en kostnad skall vara ersättningsgill att den varit skäligen påkallad för tillvaratagande av partens rätt. Ett sådant krav framstår som naturligt i ett förfarande, som är uppbyggt på grundval av förhandlingsprincipen. I förvaltningsförfarandet, där undersökningsprincipen träder i förgrunden, ter det sig däremot oegentligt att lägga motsvarande vikt vid angivna synpunkt. Huvudvikten synes i stället böra fästas vid om och i vad mån den medverkan från partens sida, vilken åsamkat honom särskild kostnad, varit av betydelse för åvägabringande av ett materiellt riktigt resultat. Den särskilda kostnaden bör sålunda bedömas mera ur allmännyttans synvinkel än med utgångspunkt från partens rätt. Snarast bör alltså för att en särskild kostnad skall vara ersättningsgill fordras, att den uppkommit till följd av att långtgående, av allmännytta betingade utredningskrav ställts å parten antingen redan till följd av tillämplig lagstiftning eller ock genom ett individuellt föreläggande. Det gäller härvid att taga ställning till hur mycket en part utan särskild ersättning rimligen bör prestera till förmån för det allmänna intresset av att riktiga resultat uppnås.

I det följande skola några olika faktorer genomgå, vilka kunna antagas utöva avgörande inverkan på en sådan skälighetsbedömning som den angivna.

Fri rättegång kan, som nämnts, erhållas i domstolsärende bl. a. då med hänsyn till ärendets beskaffenhet särskilda skäl äro därtill. Tydligt är att *sakens beskaffenhet* är av primär betydelse vid ifrågavarande skälighetsbedömning. Angår ett ärende en förmån till parten, t. ex. en koncession, ett patent, en legitimation eller annat privilegierande tillstånd, ter det sig normalt icke orimligt att av parten begära långtgående utredningsprestationer, t. ex. företeende av expertintyg eller talans fullständiga utförande vid ett sammanträde. Eftersom ärendet syftar till beslut, som företrädesvis främjar partens enskilda intressen, synes ej oskäligt att parten själv betalar även sådana särskilda kostnader.

Bland ärenden, där *kostnadsersättning av allmänna medel kan övervägas*, märkas främst sådana, vilka syfta till beslut att enskild under uppförande i större eller mindre omfattning av egna intressen skall göra, tåla eller underlåta något till förmån för ett allmänt intresse. Vidare märkas åtskilliga ansökningsärenden, där tillståndstvång e. d. införts av hänsyn till det

allmänna bästa, ävensom ärenden angående återkallelse av meddelade tillstånd, medgivna förmåner m. m. Ifrågavarande ärendegrupper stå i själva verket i förvaltningsförfarandets centrum och innefatta måhända flertalet administrativa partsärenden av större betydelse. Ärendena handläggas av statliga eller kommunala myndigheter. I desamma står enskild part ensam inför myndigheten eller ock har han att däri möta ett partsorgan för det allmänna.

Syftar ett ärende till ett förpliktande för parten till förmån för det allmänna bästa, möter den grundtanken att tekniska och liknande speciella undersökningar, som kunna bedömas bliva kostsamma, i sådant ärende skola ombesörjas av beslutsmyndigheten på det allmännas bekostnad. Skulle det av någon anledning befinnas mera ändamålsenligt att ålägga enskild part att låta verkställa dylika undersökningar, bör detta icke rubba läget i kostnadshänseende. Det allmänna bör även då stå för kostnaderna och i enlighet härmed ersätta den enskilda parten för de särskilda kostnader, som undersökningarna åsamkat honom. Betraktelsesättet synes tillämpligt icke blott då myndigheten formligen ålagt parten att verkställa sådan utredning som nu sagts utan även då parten av egen drift fullgjort dylika utredningsprestationer och dessa erfordrats som underlag för ärendets avgörande.

En part kan även taga på sig att låta verkställa rättsundersökningar och i samband därmed ådraga sig avsevärda kostnader för juridisk hjälp. I den mån det på grund av speciella förhållanden får anses befogat att parten medverkat på angivna sätt, bör den särskilda kostnaden i ersättningshänseende kunna behandlas på samma sätt som kostnad för sådana undersökningar som förut nämnts.

I ärenden angående tvångsförfoganden över fast egendom, t. ex. i expropriationsmål hos domstol, har sökanden att gottgöra dens kostnader, mot vilken förfogandet riktar sig, oavsett utgången i sak. I förvaltningsförfarandet äro ärenden angående tvångsförfoganden över egendom — fast eller lös — ej ovanliga. Åtskilliga sådana ärenden upptagas ex officio av myndighet eller på talan av en myndighet företrädande allmänna intressen. Bland frågor, som avgöras i dylika ärenden, förekomma bl. a. spörsmål om ekonomiskt vederlag till sakägare för liden skada. Ytterligare belysning av förhållandena ger innehållet i RLF:s ovan omförmälda skrift och herr Ferdinand Nilssons motion vid 1959 års riksdag. Det är tydligt, att det i ärenden, där saken är av sådan beskaffenhet som nu sagts, tämligen regelmässigt framstår som obilligt att låta särskild kostnad, som part nedlagt å utredningen i ärendet, stanna å honom. Icke minst då utgången i ärendet bereder det allmänna ekonomisk vinning, framstår det som oskäligt att icke giva sakägaren ersättning för de särskilda kostnader det allmänna åsamkat honom för att nå resultatet i fråga.

Ärenden angående tvångsförfoganden över egendom avse icke blott avstående från egendom utan även inskränkningar i förfoganderätten. Såsom

egendomsägare kan en enskild också åläggas att fullgöra natura- eller penningprestationer av olika slag. Även i ärenden av sådan karaktär torde sakens beskaffenhet tämligen ofta tala för ersättning åt enskild, då han avkrävt långtgående utredningsprestationer för att ett materiellt riktigt resultat skall kunna uppnås och särskilda kostnader därigenom åsamkats honom. Det kan tillfogas, att det i sådana ärenden därtill ofta torde böra ordnas så, att sakägaren berättigas till ersättning icke blott för sådana särskilda kostnader, om vilka nu varit tal, utan även för sina kostnader i övrigt, i den mån de varit skäligen påkallade. Det måste emellertid bli en uppgift för speciallagstiftning att tillgodose behovet av sådan vidare ersättningsrätt.

I vad mån en kostnad, som part ådragit sig för sin medverkan vid utredningen i ett ärende, skall betraktas som särskild eller ej blir i första hand beroende av karaktären av partens medverkan. *Arten av medverkän* blir därmed en viktig faktor, då det gäller att bedöma, i vad mån ersättning av allmänna medel bör utgå till parten för hans kostnader å ett ärende. Medverkan genom expertundersökningar och rättsundersökningar har redan omnämnts i exempel på betydelsen av sakens beskaffenhet för bedömningen av frågan om kostnadsersättning till enskild part. En annan typ av medverkan, som är av allmänt intresse i förevarande sammanhang, utgör inställelsen vid sammanträde.

Äger ett sammanträde eller en förrättning rum i närheten av parts hemvist, torde skäligen kunna begäras av part att kostnaden för inställelse gäldas av honom själv. Att inställa sig inför myndighet i den egna kommunen, då det påfordras av allmänna intressen, får anses ingå i de medborgerliga skyldigheterna. Ju längre ressträckan är mellan hemvistet och sammanträdesorten och ju större kostnader inställelsen drager, desto mindre rimligt blir det emellertid att den enskilda parten själv bär kostnaderna och desto mera skäligt att det allmänna påtager sig desamma, i den mån förutsättningar i övrigt föreligga för en sådan lösning. För närvarande torde myndigheterna draga sig för att anordna sammanträden för enskilda parter muntliga hörande, då parts hemvist ej är närbeläget, med hänsyn till att möjlighet saknas att ersätta partens inställesekostnader och det framstår som oskäligt att begära av parten att han på egen bekostnad skall infinna sig. Det skulle innebära en betydande fördel för myndigheterna och främja deras strävanden att uppnå materiellt riktiga resultat, om de i mån av behov finge möjlighet att låta partens inställelse ske på det allmännas bekostnad. De sakkunniga vilja härvidlag även hänvisa till justitierådet Bomgrens ovan återgivna särskilda yttrande i lagrådet vid dess behandling av förslaget till lag om försäkringsdomstolen.

Resonemanget har i det föregående förts utifrån den naturliga förutsättningen att i ärendet verksamma *myndigheters åtgöranden* gå fria från kritik. Det kan dock inträffa, att myndighet avkräver part en utredningsprestation, vilken efteråt visar sig onödig, eller allmänt sett begär mera ingående

utredning än som strängt taget är nödvändigt. Enbart den omständigheten att en myndighet objektivt sett gått för långt i sina utredningskrav torde emellertid icke böra kunna grunda någon rätt till ersättning för särskilda kostnader, som vållats därav. En utredning måste kunna bedrivas med viss säkerhetsmarginal. Det är ofta vanskligt att, innan utredningen slutförts och full överblick vunnits över sakläget, bedöma i vilken utsträckning parts påståenden om faktiska omständigheter böra verifieras av honom eller ytterligare utredningsmaterial eljest infordras från honom. Det kan ej läggas en myndighet till last, om den tager det säkra för det osäkra och hellre gör utredningen för omfattande än för knapphändig.

Enligt 31: 2 RB gäller emellertid, att ersättning må tillerkännas frikänd tilltalad icke blott då åtalet väckts utan sannolika skäl utan även då eljest synnerlig anledning förekommer till att ersättning utgår till honom. Lagstiftaren synes här närmast ha haft sådana fall i tankarna, där åklagaren visserligen gjort sig skyldig till viss oaktsamhet men denna är av ringa beskaffenhet, liksom ock fall, där åtalet väl efteråt objektivt sett ter sig obefogat men dock ligger inom den skäligen säkerhetsmarginalen. Det kan i motsvarande situationer i förvaltningsförfarandet, t. ex. då ärende angående ifrågasatt föreläggande för enskild att något göra, tåla eller underlåta nedläggas, stundom framstå som oskäligt, att den enskilda parten själv bär sin kostnad. Ersättning bör då kunna tillerkännas parten för särskild kostnad, som myndighets åtgöranden förorsakat honom.

Man kan emellertid ej helt bortse från att åtgöranden från myndighets sida kunna förekomma, vilka ligga utanför den lovliga marginalen. Vårdslöshet eller t. o. m. ont uppsåt kan måhända påvisas. I brottmål gäller att tilltalad, som frikännts, äger rätt till kostnadsersättning bl. a. då åtalet väckts utan sannolika skäl. Bakom stadgandet ligger tanken att genom försumelse eller vårdslöshet vållad kostnad bör ersättas. Denna tanke synes bärande även för förvaltningsförfarandets del och låter sig naturligen tillvarata inom ramen för bedömningen av om det är oskäligt att part bär särskild kostnad. Vållas enskild part särskild kostnad genom klandervärda åtgöranden av myndighet — beslutsmyndighet eller partsmyndighet — torde det sålunda normalt framstå som oskäligt att han bär kostnaden själv. Såsom exempel på vad de sakkunniga åsyfta med klandervärda åtgöranden kan nämnas, att en partsmyndighet väcker talan mot enskild på grundval av blott lösa antaganden utan att verkställa den förberedande utredning, som skäligen kan påfordras, eller under ett ärendes handläggning framställer ogrundade påståenden och begär, att den enskilde parten skall motbevisa dem, eller framställer yrkanden eller invändningar, som äro sakligt obefogade. Motsvarande åtgöranden kunna även förekomma från beslutsmyndighets sida.

Man bör även uppmärksamma den allmänna grundsats, som kommit till uttryck i 18: 6 och 31: 4 RB och som innebär, att en part, hur rättegångs-

kostnaden i övrigt än skall bäras, skall erhålla ersättning för kostnad, som genom motparts vårdslöshet eller försummelse vållats honom i målet. Det är tydligt att, i den mån beslutsmyndighet eller partsmyndighet vållar enskild part särskild kostnad, bedömningen av om det är skäligt, att den enskilde parten bär kostnaden själv eller ej, kan påverkas av sådana förhållanden som nu nämnts.

De sakkunniga äro medvetna om att de tankegångar, för vilka nu givits uttryck, i viss mån äga skadeståndsrättslig prägel. En kostnadsersättning företer vissa likheter med ett skadestånd, och det kan därför icke helt undvikas, att skadeståndsrättsliga synpunkter göra sig påminta vid överväganden om dylik ersättning. Det bör dock understrykas, att det i förevarande sammanhang blott är fråga om en inventering av de olika faktorer, som kunna påverka bedömningen av om det kan anses uppenbart oskäligt att enskild part bär särskild kostnad, som han nedlagt å ett ärende. Några skadeståndsregler är det icke meningen att utforma. Ej heller åsyftas en ordning, som innebär att möjligheten till skadeståndstalan mot myndighet vid allmän domstol avskäres. Enligt gällande rätt anses visserligen varken stat eller kommun kunna förpliktas att erlagga skadestånd till enskild part för skada, som vållats genom vårdslös eller uppsåtlig oriktig myndighetsutövning, men frågan om stats och kommuns ansvar är under övervägande och sådant ansvar kan komma att införas. Sker det, bör den omständigheten att det står vederbörande fritt att i administrativ väg under åberopande av billighetsskäl begära ersättning för en förfarandekostnad rimligen ej betraktas som hinder mot att hos allmän domstol talan föres om skadestånd för bl. a. sådan kostnad med stöd av regler om skadeståndsansvar.

Rätt till ersättning för rättegångskostnader föreligger i rättegång i princip blott då part vinner målet. Såsom framgått av vad förut sagts kommer *utgången i ärendet* icke att spela motsvarande roll i fråga om rätten till kostnadsersättning i förvaltningsärende. Anledningen härtill är framför allt att det mången gång är oegentligt att tala om att en part vinner eller förlorar i ett ärende. Bli'r utgången i ett ärende angående ett förpliktande beslut, att sådant beslut meddelas, kan icke utan vidare påstås, att den, mot vilken beslutet riktas, står som förlorande part. Skall under vissa i lag angivna förutsättningar ett ingripande beslutas, saknar parten anledning att motsätta sig detsamma. Om parten det oaktat gjort invändningar, kan han visserligen sägas förlora, därest beslutet om ingripande ändå meddelas. Vid bedömningen av om ersättning skall tillerkännas parten för särskilda kostnader han haft i sådant ärende måste huvudvikten dock läggas vid i vad mån parten betungats av utredningskrav över hövan. Det har måhända ej från början stått klart eller varit ostridigt att de för ett ingripande angivna förutsättningarna varit till finnandes. Vilka yrkanden han haft i ärendet blir vid en sådan bedömning av underordnad betydelse. Det är emellertid tydligt, att utgången i ärendet såtillvida kan inverka på bedömningen av frågan om

kostnadsersättning som att, då en obefogad talan väckts mot parten och efter utredning nedlägges eller ogillas, det ofta framstår som särskilt rimligt att parten får ersättning för särskilda kostnader, som han ådragit sig i ärendet. Viss, om ock annan betydelse än i rättegång kommer därför utgången i ärendet naturligen att få för bedömningen av frågan om kostnadsersättning till part.

Alla de *oregelbundenheter och andra särpräglade förhållanden*, vilka skulle kunna tänkas motivera kostnadsersättning till part, kunna här icke genomgås. Ytterligare ett förhållande vilja de sakkunniga emellertid framhålla, nämligen det som sammanhänger med den materiella lagstiftningens utformning. Förvaltningsrättslig lagstiftning erbjuder ej sällan tolknings-svårigheter. Av lagstiftaren oförutsedda situationer uppkomma ofta beroende bl. a. på att utvecklingen snabbt förändrar förhållandena inom samhället. Nämnda omständighet kan föranleda, att ärenden måste föras ända till sista instans för att klarhet skall vinnas om vad som är att anse som gällande rätt. Enskild part, som råkar bli invecklad i ett dylikt rättsligt oklart ärende, nödgas mången gång anlita dyrbar teknisk och juridisk expertis eller annorledes ådraga sig betydande kostnader för utredningen. Det synes rimligt, att det allmänna i sådana fall åtminstone delvis påtager sig den kostnad, som av prejudikatsskäl vållats den enskilda parten. Det kan i sammanhanget erinras om att riksdagen i visst fall anvisat medel för täckande av rättegångskostnad, som riksdagsledamot ådragit sig för vinnande av prejudikat rörande frågan om riksdagsmans immunitet (bankoutskottets utlåtande 1962: 11).

I enlighet med nu anförda skilda synpunkter bör enskild part kunna få ersättning för särskilda kostnader, i den mån det framstår som obilligt att de stanna å honom. Sistnämnda kostnader torde enligt besvärssakkunnigas mening normalt kännetecknas av att de tillkommit under sådana förhållanden, att de falla utom ramen för vad som skäligen kan begäras av den enskilde parten. Försiktigheten bjuder emellertid att, då allmänna regler för första gången utformas, gränsen drages relativt snävt. Man torde nu främst söka råda bot på de stötande konsekvenserna av gällande ordning. Det bör därför som förutsättning för rätt till kostnadsersättning uppställas, att det framstår som *uppenbart* oskäligt, att kostnaden bäres av parten.

Vissa allmänna synpunkter kunna anläggas å frågan om *beräkning av ersättning* för särskild kostnad, då sådan ersättning ifrågasättes. Inledningsvis förtjänar framhållas att, om någon av t. ex. bekvämlighetsskäl eller andra skäl av personlig natur låter en advokat föra sin talan i ett ärende, ehuru han själv bort kunna klara uppgiften, hans kostnadssituation icke torde böra bedömas annorlunda än om han själv fört talan. Man synes då kunna bortse från den särskilda kostnaden för biträde.

Såsom en allmän synpunkt kan vidare anföras att, i den mån en särskild

kostnad är att betrakta som självförvällad, det tämligen undantagslöst torde framstå som rimligt att den enskilde parten bär kostnaden själv. Ha särskilda kostnader uppkommit för enskild part i ett ärende t. ex. på grund av att han ej haft ordnad bokföring eller eljest saknat den överblick över sina personliga eller ekonomiska förhållanden, som rimligen kan fordras, finns det ej anledning att det allmänna skall träda emellan och bidra till kostnadernas täckande. En skattskyldig, som lyckas visa, att en ifrågasatt skönsmässig höjning av hans taxering ej är befogad, bör t. ex. icke medgivas ersättning för de särskilda kostnader, vilka han därvid ådragit sig på grund av att han, till följd av att räkenskaperna varit i undermåligt skick, måste med annat utredningsmaterial styrka riktigheten av de i självdeklarationen lämnade uppgifterna.

Det har i det föregående även antytts, att det i ett ärende kan förhålla sig så, att det väl framstår som uppenbart oskäligt, att part själv bär hela den särskilda kostnad han haft för sin medverkan vid utredningen men icke att han bär en del därav. Möjlighet bör med hänsyn härtill finnas att medgiva ersättning även för blott en del av särskild kostnad, då en sådan lösning befinnes vara den rimligaste. Viss skälighetsuppskattning torde för övrigt alltid komma att ingå i bestämmandet av ersättningsgillt belopp.

Under hänvisning till vad ovan anförts *föreslå de sakkunniga*, att det i lagtexten såsom förutsättning för rätt till ersättning för särskild kostnad för enskild parts medverkan vid utredningen angives, att det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgörande, ärendets utgång eller annat förhållande framstår som uppenbart oskäligt att kostnaden bäres av honom.

Ett särskilt spörsmål är, huruvida ersättning till enskild part i ärende, som handlägges av kommunal myndighet, skall *gäldas med statliga eller kommunala medel*. Av den allmänna regel, som föreslås i 1 §, följer att de kostnader en kommunal myndighet nedlägger på utredningen i ett ärende i likhet med de allmänna kostnaderna för myndighetens verksamhet skola bäras av vederbörande kommun. Principiellt sett föreligger ingen skillnad mellan kostnad, som kommunal myndighet själv nedlägger å ett ärende, och särskild kostnad för sådan medverkan vid utredningen, som enskild part till allmän nytta fullgör. Det kan ofta bero på tillfälligheter, om myndigheten eller parten verkställer viss utredning och ådrager sig därmed förenade kostnader. Från angivna synpunkt ligger det närmast till hands att välja den lösningen att ersättning till enskild part för särskild kostnad i ett av kommunal myndighet handlagt ärende skall gäldas med kommunala medel. Synpunkten gör sig särskilt starkt gällande i fråga om ärenden tillhörande den av allenast kommunallag reglerade kommunalförvaltningen.

Mot den angivna lösningen resa sig emellertid vägande praktiska betänk-

ligheter mot bakgrund av att talan i ett kommunalt ärende kan fullföljas till statlig besvärsmyndighet och att frågan om kostnadsersättning vid överklagande lämpligen bör hållas samman med huvudsaken. Ur denna synvinkel framstår det som mest ändamålsenligt att kostnadsersättning utgår till enskild part av statliga medel, vare sig kostnaden uppkommit under kommunal myndighets eller statlig myndighets handläggning av saken. De sakkunniga äro medvetna om att principiella invändningar kunna riktas mot en sådan ordning. I ärenden avseende den av allenast kommunallag reglerade kommunalförvaltningen torde emellertid förutsättningar för medgivande av kostnadsersättning i praktiken sällan komma att föreligga. I fråga om den specialreglerade kommunalförvaltningen, där de föreslagna bestämmelserna om kostnadsersättning däremot kunna antagas bliva tillämpade i större omfattning, kan framhållas, att förvaltningen är att betrakta som en kommunerna av staten ålagd verksamhet. Det åligger visserligen kommunerna att finansiera även sådan kommunal verksamhet men principiellt sett ligger det intet oegentligt i att staten bär viss kostnad för verksamheten. De sakkunniga ha därför stannat för den lösningen att kostnadsersättning till enskild part skall utgå av statliga medel även i ärenden, som handläggas av kommunal myndighet. Specialregler om beslutanderätten rörande frågor om kostnadsersättning i dylika ärenden komma under sådana förhållanden att fordras. De upptagas i 5 §.

Möjligt vore att införa regressrätt för staten gentemot kommun med avseende å vad som utlagts i ersättning för kostnad, som part ådragit sig under kommunal myndighets handläggning av en sak. De sakkunniga ha emellertid föreställt sig, att nämnda kostnadsersättningar komma att uppgå till belopp, som förhållandevis äro så små, att det icke är mödan värt att inrätta ett särskilt regressförfarande. Skulle besvärssakkunnigas bedömning visa sig felaktig och behov ådagaläggas av en regressrätt, kan frågan härom senare tagas upp till särskilt övervägande.

Vad i 1 § och 2 § första stycket föreslagits avses skola gälla icke blott i ärende i första instans utan även i *besvärsärende*. En klagande skall i enlighet härmed normalt själv stå för sina kostnader i besvärsärende på samma sätt som i ärende i första instans. Har han haft särskild kostnad för medverkan vid utredningen och framstår det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgörande, ärendets utgång eller annat förhållande som uppenbart oskäligt att kostnaden i fråga bäres av honom, skall han dock kunna få ersättning för denna eller del därav.

I den allmänna debatten om rätt till kostnadsersättning i förvaltningsärenden har såsom exempel på fall, där sådan skulle vara påkallad, framhållits besvärsärenden, där klaganden uppnår, att ett förpliktande beslut undanröjes eller ändras till hans förmån. Man torde därvid särskilt haft i tankarna fall, där beslutens oriktighet berott på otillräcklig utredning

eller brister i bedömningen hos beslutsmyndigheten. Huvudvikten synes i besvärssärenden liksom i ärenden i första instans böra fästas vid i vad mån part nödgats medverka vid utredningen i vidare mån än som kan anses normalt. Även en klagande, som förlorar ett besvärssärende, bör i enlighet härmed i och för sig kunna få kostnadsersättning. Tydligt är emellertid att utgången i sak tilldrager sig större uppmärksamhet i ett besvärssärende än i ett ärende i första instans och därmed är ägnad att i större utsträckning inverka på bedömningen av frågan om kostnadsersättning. För det allmänna rättsmedvetandet torde det vidare i vissa fall framstå som oskäligt att vinnande part bär särskild kostnad i besvärssärende, ja t. o. m. att han över huvud taget bär kostnad.

En ändring av beslutsmyndighets beslut innebär i och för sig icke att kritik kan riktas mot myndighetens åtgöranden i ärendet; det ligger t. ex. intet anmärkningsvärt i att besvärsmyndigheten i en uppskattningsfråga kommer till annat resultat än beslutsmyndigheten. Stundom är emellertid besvärsmyndighetens beslut att undanröja eller ändra ett överklagat beslut grundat därpå att beslutsmyndighetens åtgöranden varit obefogade eller mindre välbetänkta. I sådana särskilda lägen torde det för allmänna rättsmedvetandet framstå som oskäligt att den enskilde parten själv bär de kostnader, som han ådragit sig för att få det oriktiga beslutet bragt ur världen. Enligt 2 § första stycket kan ersättning medgivnas honom blott för särskild kostnad och beträffande denna allenast under förutsättning att det tillika framstår som uppenbart oskäligt, att kostnaden bäres av honom. Kravet att oskäligheten skall vara uppenbar har här uppställts av försiktighetsskäl med tanke bl. a. på det vida fält, över vilket lagstiftningen spänner. I fråga om besvärssärenden torde man dock kunna våga sträcka sig längre med avseende å det särskilda fall, då enskild part vinner bifall till sin talan som klagande eller som motpart till klaganden. Parten synes vidare då i undantagsfall böra kunna få ersättning även för annan än särskild kostnad. En ändamålsenlig lösning synes vara att ersättning av allmänna medel för kostnad i besvärssärende till enskild part, som vinner bifall till sin talan, förklaras skola kunna utgå, då särskilda skäl därtill äro, även i annat fall än i 2 § första stycket sägs. Besvärssakkunniga föreslå därför att i 2 § andra stycket intages ett stadgande härom.

Sådana förvaltningsärenden hos statlig myndighet, vilka avse *kommunalbesvär* över kommunal myndighets beslut, uppvisa avvikelser från förvaltningsärenden i övrigt på punkter, vilka äro av avgörande betydelse för bedömningen av kostnadsfrågan i ärendena. Kommunalbesvärsinstitutet är uppbyggt närmast såsom ett medel för medborgarkontroll över kommunalförvaltningen. En enskild kan väl i viss utsträckning begagna sig av kommunalbesvär även för tillvaratagande av sin enskilda rätt och sina enskilda intressen, men denna sida av talemöjligheten är systematiskt sett att betrakta som en biföreteelse; huvudsyftet med en kommunalbesvärstalan

måste, även när den föres under åberopande av att enskild rätt kränkts, anses vara att få till stånd en från medborgarsynpunkt önskvärd legalitetskontroll av det kommunala beslutet. Eftersom kommunalbesvär ha till uppgift att utlösa statlig kontroll, kommer ansvaret för utredningens fullständighet i avsevärd mån att åvila besvärsmyndigheten. På grund härav och enär processen är av summarisk natur får en klagande förutsättas normalt icke ådraga sig några nämnvärda kostnader för sin besvärstalan. Kommunalbesvärsärendena utgöra därför typexempel på ärenden, där generellt sett anledning saknas att bereda en klagande ersättning från det allmänna. I kommunalbesvärsärenden, där bifall vinnes till en talan, som grundats å att enskild rätt kränkts, kan måhända undantagsvis ett annat betraktelsesätt te sig rimligt. De sakkunniga utgå emellertid från att vad i 2 och 3 §§ föreslås om kostnadsersättning till enskild part icke kommer att tillämpas i kommunalbesvärsärenden i nämnvärd utsträckning.

I rättegång är den möjlighet till *fri rättegång*, som står mindre bemedlade till buds, av största värde för sådana personers rättsskydd. Talan vid domstol är i allmänhet förenad med så stora kostnader, att en person med begränsade tillgångar i praktiken skulle vara utestängd från att den vägen hävda sin rätt, om fri rättegång ej stode till hans förfogande. Att föra talan i förvaltningsförfarandet är däremot regelmässigt icke förenat med större kostnader än att en enskild i allmänhet har tillräckliga medel därtill. Härtill kommer att fri rättshjälp från rättshjälpsanstalt eller advokat enligt landstingsavtal om sådan hjälp kan påräknas även i förvaltningsärenden.

Genom en lag om förvaltningsförfarandet skapas visserligen vissa tekniska förutsättningar för införande av en motsvarighet till fri rättegång för förvaltningsförfarandets del. Skulle ett sådant institut införas i förvaltningsförfarandet, torde man dock icke kunna sträcka sig längre än som skett beträffande domstolsärenden i lagen om fri rättegång. Tillämpningsområdet skulle alltså bliva begränsat till ärenden, i vilka förhandling utsatts eller där särskilda skäl eljest föreligga till ekonomiskt bidrag med hänsyn till ärendets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Det är tydligt, att detta tillämpningsområde på de väsentligaste punkterna skulle sammanfalla med tillämpningsområdet för de förfaranderegler om kostnadsersättning, som föreslagits i förevarande paragraf. Tillräckliga skäl föreligga därmed knappast att för förvaltningsförfarandet i allmänhet införa något mot fri rättegång svarande institut.

Det skall däremot ej förnekas, att behov av en motsvarighet till fri rättegång kommer att föreligga i förvaltningsärenden hos domstol, i vilka muntlig handläggning äger rum. Framför allt blir så naturligtvis fallet, därest förslaget om att ärende skall kunna utsättas till handläggning vid huvudförhandling genomföres. Även i vissa grupper av ärenden hos andra myn-

digheter än domstolar, t. ex. i expropriations- och jorddelningsärenden, torde visst behov göra sig gällande av en motsvarighet till fri rättegång. En särskild utredning har emellertid tillsatts för revision av lagstiftningen om rättshjälp i rättegång och därmed sammanhängande frågor. Resultatet av denna utredning torde lämpligen böra avvaktas, innan ställning toges till hur den processuella rättshjälpen hos domstol i förvaltningsärenden m. m. skall anordnas. De sakkunniga ha därför ansett sig icke böra utarbeta vare sig förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om fri rättegång till förvaltningsärenden hos domstol eller andra förslag syftande till fri rättshjälp i förvaltningärenden.

3 §.

De sakkunniga

Förvaltningsärenden, där myndighetens uppgift väsentligen är att skilja mellan motstående enskilda intressen, äro mindre vanliga. I den mån sådana motsättningar göra sig gällande i förvaltningsärenden, äro de regelmässigt av sekundär betydelse. Så är t. ex. fallet, när flera sökande konkurrera i ett tjänstetillsättningsärende eller ett ärende om tillstånd till yrkesmässig automobiltrafik. Såsom ärenden, vilka väsentligen avse tvist mellan enskilda parter, kunna dock betraktas bl. a. tvister mellan enskild och yrkesskadeförsäkringsbolag beträffande försäkringsärsättning, mellan hyresvärd och hyresgäst i fråga om uppsägning av hyreskontrakt och hyressättning, mellan tjänsteman och kyrklig kommun avseende prästerskapets eller kyrkobetjäningens löningsrättigheter, mellan kommuner i ekonomiska angelägenheter samt mellan enskilda rörande grannelagsförhållanden samt expropriations- och andra fastighetsrättsliga angelägenheter. Renodlat enskilda bliva tvisterna dock mera sällan utom i exekutionsmål. Allmännyttan kräver ofta i större eller mindre grad beaktande jämte de enskilda intressena. Särskilt framträdande blir detta förhållande t. ex. i ärenden angående tillämpning av Hyresregl. och i ärenden angående grannelagsförhållanden avseende sanitära angelägenheter, bebyggelserätt o. d. Av vikt för bedömningen av frågan om kostnadsfördelningen mellan parterna är även att tvisteföremålet i allmänhet utgöres av rättsförhållanden, som icke må bestämmas annorledes än genom myndighets beslut eller av därmed jämförliga förhållanden. Tvistemålen i fråga äro med andra ord ofta av indispositiv natur. Såsom exemplifieringen ovan visar har man emellertid att göra med en mycket heterogen grupp av ärenden. Rent dispositiva tvistemål kunna sålunda även påvisas, t. ex. exekutionsmål, ärenden angående tvister mellan kommuner om vem som slutligen skall gälda viss kostnad samt tvister mellan tjänsteman och kyrklig kommun om löningsrättighet.

En betydande elasticitet hos regleringen av frågan om fördelningen av de kostnader, som de enskilda parterna nedlägga på ärendet, erfordras.

Mot bakgrund av att ärendena i allmänhet äro av indispositiv eller därom påminnande natur bör som redan förutskickats i 1 § dess huvudregel upprätthållas. Vardera parten bör normalt stå för sin kostnad. Man måste dock ha klart för sig att huvudregeln visserligen får anses representativ för det stora flertalet ärenden, som väsentligen avse tvister mellan enskilda parter, men att det i vissa grupper av ärenden oftare torde vara påkallat att tillämpa undantagsregler än att följa huvudregeln. Uppgiften i förevarande sammanhang blir att utforma de undantagsregler, som kunna vara påkallade.

Vid överbägandet av erforderliga undantagsregler riktas blickarna naturligen mot bestämmelserna i 18 kap. RB om fördelningen av rättegångskostnader i tvistemål. De administrativa tvisteärendena stå de judiciella tvistemålen så nära att likformighet naturligen bör eftersträvas i fråga om reglerna rörande fördelningen av partskostnaderna. I ett renodlat dispositivt tvisteärende bör t. ex. i princip liksom enligt 18:1 RB gälla, att part, som tappar, skall ersätta motparten hans kostnad å ärendet. Beträffande indispositiva tvistemål stadgas i 18:2 RB, att det må förordnas, att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad. Att motsvarande ordning bör tillämpas i indispositiva och likartade administrativa tvisteärenden framgår redan av huvudregeln i 1 § andra stycket. Har en vinnande part genom att väcka eller föra talan vårdslöst vållat tappande part kostnad i onödan, bör vidare den tappande, hur kostnaderna i övrigt än skola bäras, kunna få ersättning för kostnaden i fråga alldeles som enligt 18:3 och 6 RB. Paralleller kunna på motsvarande sätt dragas mellan kostnadsfrågor, som kunna uppkomma i administrativa tvisteärenden, och de övriga spörsmål, som reglerats i 18 kap. RB även t. ex. beträffande vad som skall anses utgöra ersättningsgill kostnad. Besvärssakkunniga ha visserligen intagit den principiella ståndpunkten, att hänvisningar till RB:s regler skola undvikas och självständiga bestämmelser i stället utformas i en lag om förvaltningsförfarandet. Avsteg ha dock i några avseenden gjorts härifrån. Med tanke på det begränsade antal fall, där kostnadsregler motsvarande de i 18 kap. RB intagna bliva tillämpliga, synes även i förevarande avseende motiverat att välja den lagtekniska lösningen att hänvisning sker till RB.

Under åberopande av det anförda föreslås, att i 3 § stadgas, att i ärende, som väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, part må åläggas att helt eller delvis ersätta motparts kostnad å ärendet, därvid bestämmelserna i 18 kap. RB skola lända till efterrättelse i tillämpliga delar. Jämte 18: 14 RB kommer dock 4 § förevarande kapitel att gälla.

I samband med ikraftträdandet av föreslagna bestämmelse synes vad i KF den 12 november 1766 stadgats om rättegångskostnad i administrativt mål böra upphävas (se s. 704).

4 §.

De sakkunniga

Frågan om kostnadsersättning till enskild part får betraktas som en personlig ekonomisk fråga. Det ligger därför närmast till hands att initiativet till sådan ersättning tages av parten själv. Det bör ligga i hans fria skön att avgöra om anspråk på ersättning skall framställas från hans sida. Ändamålsenligheten av en sådan ordning är särskilt påtaglig mot bakgrund av att föreslagna och eljest förekommande ersättningsregler äro uppbyggda med utgångspunkt från en normalordning, enligt vilken ersättning anses icke skola tilldelas part. I överensstämmelse med det anförda bör det icke åligga myndighet att ex officio upptaga fråga om kostnadsersättning av allmänna medel enligt 2 § eller särskilt stadgande. Häremot strider icke att myndighet i enlighet med sin allmänna serviceskyldighet enligt 2 kap. 15 § lagförslaget i förekommande fall upplyser part om möjligheterna till kostnadsersättning.

Enligt 3 § skall beträffande sådan ersättning som där sägs bestämmelserna i 18 kap. RB lända till efterrättelse i tillämpliga delar. Det har redan anmärkts, att jämte stadgandet i 18: 14 RB om att part, som vill erhålla ersättning för rättegångskostnad, skall framställa yrkande därom, bestämmelserna i förevarande paragraf skola gälla. Innehållsmässigt kommer därvid dock icke någon skillnad att råda. Yrkande från part utgör i båda paragraferna förutsättning för kostnadsfrågans prövning.

Enligt 18: 14 RB må emellertid beträffande kostnad för utskrift av rättsens dom eller slutliga beslut ersättning beslutas, även om yrkande ej framställts. I denna del bör 18: 14 RB kunna tillämpas även i administrativt tvisteärende enligt 3 §. Vad i förevarande paragraf föreslås skall alltså ej förstås så att sistnämnda bestämmelse ej får tillämpas i sådant ärende.

Har en myndighet skilt ett ärende från sig genom att meddela slutligt beslut i detsamma, är ärendet ej längre anhängigt hos myndigheten. Det bör då ej heller ankomma å myndigheten att upptaga och pröva ett yrkande om ersättning för kostnader i ärendet. Sådant yrkande bör följaktligen för att kunna komma under prövning hos en myndighet vara framställt, innan slutligt beslut meddelats i ärendet. Enligt 18: 14 RB skall yrkande om ersättning framställas, innan handläggningen avslutas. För förvaltningsförfarandets del synes dock med hänsyn till dess skriftliga karaktär mera ändamålsenligt att anknyta till tidpunkten för ärendets avgörande. Samma ordning synes härvidlag böra gälla vare sig fråga är om ersättning enligt 2 § eller enligt 3 §.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslås, att det stadgas, att yrkande om ersättning för kostnad i ärende skall framställas, innan myndigheten meddelat slutligt beslut i ärendet.

Fullföljer enskild part sin talan till besvärsmyndighet, blir saken an-

hängig där. Det bör övervägas, om parten skall äga i besvärssärendet framställa yrkande om ersättning icke blott för kostnad å detta ärende utan jämväl för kostnad å ärendet i föregående instans. Har parten yrkat ersättning i föregående instans för kostnad men fått yrkandet avslaget, bör han givetvis i besvärssärendet äga fullfölja sitt ogillade yrkande. Annorlunda ställer det sig, om parten ej fört någon ersättningstalan i första instans. Ersättningsfrågan har då ej varit anhängig där och ej heller blivit prövad därstädes.

Uppmärksamhet bör först ägnas ersättning av allmänna medel enligt 2 § eller särskilt stadgande. I och för sig synes föga förenligt med instansordningsgrundsatsen att besvärsmyndighet som första instans prövar fråga, vilken kunnat bliva föremål för prövning redan i föregående instans. Åtskilliga skäl kunna dock anföras mot ett strikt upprätthållande av denna grundsats i förevarande sammanhang. Det bör sålunda hållas i minnet att i första instans verka myndigheter med högst skiftande intresseinriktning och kompetens. För många av dem torde frågor om kostnadsersättning till enskild part kunna bli aktuella endast vid enstaka sällsynta tillfällen. De komma därför att sakna förutsättningar att skaffa sig erforderlig överblick och erfarenhet av dessa frågors bedömande. Det torde under sådana förhållanden icke vara till nackdel utan snarare till fördel från såväl allmän som enskild synpunkt, om enskild part, som bedömer ett överklagande i ett ärende såsom oundvikligt, äger vänta med att framställa ett yrkande om ersättning för särskild kostnad han haft i första instans, till dess saken efter besvär blivit anhängig hos besvärsmyndighet. Till förmån för en sådan ordning talar även den omständigheten att det i vissa lägen ej torde framgå, att förutsättning för kostnadsersättning föreligger förrän saken kommit under besvärsmyndighets behandling. Även om det normala bör vara, att ett yrkande om ersättning av allmänna medel enligt 2 § eller särskilt stadgande för särskild kostnad för medverkan vid utredningen i ett ärende framställles och prövas i detta ärende, torde möjlighet sålunda enligt besvärssakkunnigas mening böra stå öppen att framställa yrkandet och få det prövat även sedan saken blivit anhängig i besvärsinstans.

De skäl, som kunna anföras för ett sådant avsteg från instansordningsgrundsatsen som nu sagts, äga icke giltighet med avseende å yrkande om ersättning enligt 3 §. Beträffande sådant yrkande bör uppenbarligen liksom i judiciella tvistemål instansordningsgrundsatsen gälla utan undantag. Stadgandet i 18: 14 RB om att den, som ej rättidigt framställt yrkande om ersättning, ej därefter äger tala å den kostnad, som uppkommit vid samma rätt, bör alltså här lända till efterrättelse.

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslå de sakkunniga att till den förut nämnda bestämmelsen fogas ett stadgande om att, därest det slutliga beslutet i ärendet överklagas, yrkandet, därest det avser ersättning av allmänna medel enligt 2 § eller särskilt stadgande må framställas jämväl i besvärssärendet.

5 §.

De sakkunniga

Har yrkande om ersättning framställts i ett ärende, bör med hänsyn till sakprövningens omedelbara betydelse för ersättningsfrågans bedömning ställning tagas till yrkandet samtidigt som huvudsaken avgöres. Avgörandet i ersättningsfrågan bör lämpligen ingå som en integrerande del av det slutliga beslutet. De sakkunniga föreslå, att det stadgas, att i ärende väckt ersättningsfråga skall avgöras av myndigheten i det slutliga beslutet. Jämlikt 12 kap. 1 § lagförslaget kommer talan mot avgörandet i ersättningsfrågan att kunna föras genom besvär över det slutliga beslutet. Det kommer därvid ej att krävas, att avgörandet i huvudsaken samtidigt överklagas.

Ersättning enligt 2 § föreslås som nämnts skola utgå av statsmedel, även då fråga är om kostnad, som uppkommit i ett av kommunal myndighet handlagt ärende. Beslut om kostnadsersättning i sådant ärende synes med hänsyn härtill böra meddelas av statlig myndighet. Motsvarande torde böra gälla ersättning av allmänna medel enligt stadgande i specialförfattning. Framställes yrkande om ersättning för förfarandekostnad av allmänna medel hos kommunal myndighet, bör denna sålunda väl äga avslå yrkandet men ej bifalla detsamma. Finner kommunal myndighet skäl föreligga för bifall, synes den ordningen böra tillämpas att myndigheten med eget yttrande hänskjuter frågan till besvärsmyndigheten i ärendet för prövning och avgörande. De sakkunniga föreslå därför att det föreskrives att, därest yrkande om ersättning för kostnad i ärende av allmänna medel framställts i ärende hos kommunal myndighet och yrkandet finnes böra helt eller delvis bifallas, frågan skall hänskjutas till avgörande av den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut i ärendet.

Det kan anmärkas att, om förvaltningsbesvär ej äro tillåtna, klagan genom kommunalbesvär står till förfogande enligt de allmänna reglerna om sådana besvär i kommunallagarna.

Sjunde avdelningen. Slutbestämmelser

20 KAP.

Om lagens ikraftträdande m. m.

1 och 2 §§.

Gällande rätt

Såsom allmän grundsats iakttages, att ny förfarandelagstiftning tillämpas å vad i förfarandehänseende som inträffar efter lagstiftningens ikraftträdande. De rättsliga verkningarna av åtgärd eller underlåtenhet i förfarandehänseende, vilken hänför sig till tiden före bestämmelsernas ikraftträdande, anses däremot böra bestämmas av tidigare gällande lag. Någon retroaktiv verkan böra sålunda förfarandebestämmelser enligt rådande rättsuppfattning i princip ej utöva.

Särskilda övergångsstadganden erfordras i regel med avseende å mål och ärenden, som väl blivit anhängiga men ej avgjorda före ikraftträdandet av nya förfarandebestämmelser. I 12 § RP valdes den lösningen att mål, vari stämning utfärdats eller rättegång eljest inletts före RB:s ikraftträdande, förklarades i princip skola behandlas enligt äldre lag. I fråga om fullföljd mot dom eller beslut, som meddelats i sådant mål efter RB:s ikraftträdande, skulle dock de nya bestämmelserna i RB tillämpas. Vidare må nämnas, att beträffande ansökan om resning eller om återställande av försutten tid eller besvär över domvilla, som inkommit efter RB:s ikraftträdande, denna skulle tillämpas, ehuru målet behandlats enligt äldre lag. Vid återupptagande av mål efter RB:s ikraftträdande på grund av återförvisning skulle ävenledes RB:s bestämmelser lända till efterrättelse.

Jämlikt 13 § RP skulle i fråga om rättegångsfullmakt, som givits före RB:s ikraftträdande, vad i äldre lag var föreskrivet angående fullmakts form och innehåll samt ombuds behörighet på grund av fullmakten fortfarande gälla.

Det må även nämnas att, om tid för åtgärd, som någon hade att vidtaga i förfarandet, skulle räknas från dag före RB:s ikraftträdande, äldre lag jämlikt 14 § andra stycket RP skulle vara tillämplig i fråga om fristens längd.

I föreskrifterna om BesvärstidsL:s ikraftträdande stadgas, att beträffande överklagande av beslut, som meddelats före lagens ikraftträdande, äldre bestämmelser skola tillämpas.

De sakkunniga

I ärenden, vilka bliva anhängiga i första instans först efter lagens ikraftträdande, blir lagen om förvaltningsförfarandet tillämplig utan andra inskränkningar än dem, som följa av avvikande bestämmelser i andra författningar av beskaffenhet att jämlikt 1 kap. 3 § lagförslaget eller 3 § nedan taga över lagens föreskrifter. I fråga om vid vilken tidpunkt ett ärende skall anses bliva anhängigt må hänvisas till vad härom anförts ovan (s. 284) vid behandlingen av 7 kap. 1 §.

Har ett ärende blivit anhängigt före lagens ikraftträdande och består anhängigheten fortfarande, då lagen träder i kraft, uppkommer fråga, om den fortsatta handläggningen av ärendet skall försiggå under tillämpning av bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarandet eller — i likhet med vad som angives i RP — jämlikt i samband med lagens ikraftträdande upphävida föreskrifter i andra författningar eller, såvitt angår oregrerade förfarandefrågor, enligt tidigare eljest gällande ordning. Ställning måste t. ex. tagas till huruvida den i 8 kap. 5 § intagna föreskriften om kommunikation av utredningsmaterial med part och de i 11 kap. meddelade reglerna om motivering av beslut, besluts förseende med besvärshänvisning och besluts tillkännagivande skola tillämpas även i ärenden, vilka uppkommit men ej färdigbehandlats före lagens ikraftträdande.

Processlag skall visserligen i princip tillämpas å det, som inträffar efter dess ikraftträdande, men praktiska skäl, framför allt olägenheten av att i samma ärende kombinera två regelsystem, tala för att undantag göres från denna princip för sådana ärendens del, vilkas handläggning påbörjats men ej slutförts vid lagens ikraftträdande. Vad i lagen om förvaltningsförfarandet föreslås utgör emellertid i stor utsträckning en kodifikation av och påbyggnad på gällande ordning. Goda skäl finnas därför för denna lags del att antaga, att dess regelsystem skall kunna taga vid på ett naturligt sätt i ärenden, som blivit anhängiga enligt äldre regler före dess ikraftträdande. Då det tillika framstår som angeläget att de i lagen förskrivna förbättringarna av förfarandet komma även den till godo, som är part i ett vid lagens ikraftträdande anhängigt ärende, tala övervägande skäl för att såsom ordinär ordning väljes, att lagen skall tillämpas även i sådant ärende med avseende å vad som där äger rum i förfarandehänseende efter lagens ikraftträdande.

I överensstämmelse med vad nu sagts utgår 1 § första stycket från den huvudregeln, att lagen träder i kraft viss dag. Av en sådan regel följer, att lagen skall tillämpas å alla förfarandefrågor, som aktualiseras från och med denna dag.

Det kan dock ej uteslutas, att det i vissa fall icke utan vidare låter sig göra att i ett ärende, där handläggningen påbörjats enligt tidigare gällande ordning, övergå till handläggning enligt de i lagen om förvaltningsförfarandet meddelade reglerna. Svårigheter kunna t. ex. möta att, då en handlägg-

ning befinner sig i slutskedet, passa in en tillämpning av de nya reglerna om kommunikation m. m. Visst behov får därför i undantagsfall antagas föreligga av möjlighet att slutföra handläggningen av ett vid lagens ikraftträdande anhängigt ärende enligt äldre ordning. Genom att öppna tillgång till en sådan möjlighet erhåller man garanti för den smidighet i övergången till den nya ordningen, som från allmän synpunkt framstår som önskvärd.

Att i en enkel formel samla de fall, där äldre ordning bör kunna tillämpas i anhängigt ärende även efter lagens ikraftträdande, låter sig knappast göra. Den metoden synes därför i stället böra väljas, att myndighet, hos vilken sådant ärende är anhängigt, erhåller befogenhet att, då särskilda skäl därtill äro, förordna, att ärendet skall handläggas hos myndigheten enligt tidigare gällande ordning, d. v. s. enligt samtidigt med lagens ikraftträdande upphävida bestämmelser eller enligt före lagens ikraftträdande tillämpade grundsatser. De sakkunniga föreslå, att till huvudregeln i 1 § första stycket fogas ett stadgande i 1 § andra stycket med nu angivet innehåll.

De föreslagna reglerna få olika konsekvenser för ett ärende beroende på å vilket stadium handläggningen befinner sig, då lagen träder i kraft.

Vad först gäller det fall, då ett ärende blivit anhängigt strax innan lagen trätt i kraft och *handläggningen just påbörjats*, torde icke några särskilda problem giva sig till känna; handläggningen kan då redan från början äga rum enligt den nya ordningen.

Har handläggningen i ett ärende fortskridit så långt att *ärendets utredning avslutats eller i det närmaste fullbordats*, kan det däremot som förut antytts i praktiken stundom ställa sig svårt att övergå till handläggning enligt lagens ordning, om denna i mera avsevärd mån avviker från tidigare tillämpad ordning. Ett förordnande enligt undantagsstadgandet kan då komma i fråga.

Handläggningen i ett ärende kan, då lagen träder i kraft, ha nått *beslutsstadiet*. I fråga om *beslut, som meddelas före lagens ikraftträdande*, kommer äldre ordning att gälla, t. ex. i fråga om verkställbarhet och överklagbarhet. Sedan beslut meddelats i ett ärende, återstå i regel bl. a. åtgärder för att bringa beslutet till parts kännedom. Ha sådana åtgärder ej vidtagits i ett ärende, då lagen om förvaltningsförfarandet träder i kraft, skola lagens bestämmelser om besluts tillkännagivande m. m. enligt huvudregeln tillämpas i ärendet. Mot en sådan ordning torde i allmänhet intet vara att invända.

I fråga om *beslut, som meddelats före lagens ikraftträdande*, kommer som nyss nämnts enligt föreslagna regler med avseende å överklagbarhet äldre ordning att gälla. När det gäller *besvärsrätten*, vilken i lagförslaget utvidgats i vissa avseenden i förhållande till gällande rätt, skulle däremot, om annat ej stadgades, lagens bestämmelser bliva tillämpliga, i den mån besvär anhängiggjordes, efter det lagen trätt i kraft. Motsvarande skulle ock bli fallet beträffande lagens regler om *besvärstid* och om *besvärstalans anhängiggörande*. Besvärshänvisning måste emellertid, då beslut meddelas

före lagens ikraftträdande, kunna givas i enlighet med då gällande regler om besvärsrätt, besvärstid och besvärstalans väckande. Nya bestämmelser i dessa ämnen kunna därför lämpligen ej bliva tillämpliga med avseende å beslut meddelade före bestämmelsernas ikraftträdande. Det bör följaktligen på samma sätt som i BesvärstidsL stadgas, att beträffande överklagande av beslut, som meddelats före lagens ikraftträdande, äldre bestämmelser skola tillämpas. De sakkunniga föreslå därför i 2 § ett stadgande med sådant innehåll.

Med överklagande av beslut åsyftas de olika moment, som hänföra sig till besvärstalans väckande. Däremot avses icke besvärssärendes utredning eller handläggning i övrigt; i dessa hänseenden föreslås inga avvikande regler. Härutinnan böra lagens bestämmelser enligt huvudregeln gälla, så snart de trätt i kraft.

Ett beslut kan vara under förberedelse men ännu ej ha fått slutgiltig form, då lagen träder i kraft; *beslutet meddelas icke förrän efter lagens ikraftträdande*. I dylikt fall bliva lagens bestämmelser, om myndigheten ej på grund av särskilda skäl förordnar annorlunda, självfallet tillämpliga å beslutet, t. ex. med avseende å dess innehåll och dess tillkännagivande.

Meddelas i ett före dagen för lagens ikraftträdande anhängigt ärende efter denna tidpunkt beslut under förfarandet eller slutligt beslut, böra — i enlighet med vad ovan sagts och i överensstämmelse med vad som gällde vid RB:s införande — de nya bestämmelserna om besluts överklagbarhet och överklagande samt om besvärsförfarandet tillämpas utan undantag. Det synes ej påkallat att giva vare sig beslutsmyndigheten eller besvärsmyndigheten befogenhet att förordna, att tidigare gällande ordning skall tillämpas beträffande nämnda förfarandefrågor. Det kan visserligen förefalla oegentligt, att ett ärende angående besvär över ett beslut under förfarandet handlägges enligt den nya ordningen, medan handläggningen i det ärende, i vilket beslutet meddelats, på grund av beslutsmyndighetens förordnande kan försiggå enligt äldre ordning. Spörsmålet har emellertid så begränsad räckvidd att det ej synes kräva särskilt beaktande i lagstiftningshänseende.

Att ärenden om *resning*, *återställande av försutten tid* och *nullitetsbesvär*, vilka bliva anhängiga efter lagens ikraftträdande, skola handläggas och avgöras enligt de nya bestämmelserna följer av att de utgöra fristående ärenden och behöver därför ej särskilt utsägas i lagtexten. De nya bestämmelserna bliva tillämpliga även i ärende, som är anhängigt, då lagen träder i kraft, såvida icke den om den extraordinära åtgärden beslutande myndigheten annorlunda förordnar.

Blir ärende efter lagens ikraftträdande anhängigt hos myndighet genom *återförvisning* från högre myndighet, bliva lagens bestämmelser enligt huvudregeln likaså tillämpliga i full utsträckning.

Därest lagens bestämmelser i ett ämne i vissa delar ej med fördel låta sig tillämpa i ärenden, som äro anhängiga vid lagens ikraftträdande, får myn-

digheten lösa uppkommande problem genom att förordna om tillämpning av äldre ordning i dess helhet. Särskilda bestämmelser t. ex. om giltighet av tidigare godtagbara fullmakter torde ej erfordras.

3 §.

De sakkunniga

Vid sin behandling av de enskilda bestämmelserna i lagförslaget ha de sakkunniga angivit, i vilken utsträckning enligt deras mening nu gällande lagar och författningar böra upphävas i samband med införandet av bestämmelserna i fråga. Sådana uttalanden återfinnas beträffande

4 § KF den 10 januari 1759 angående fatalier i politi- och ekonomimål i motiven till 11 kap. 6 § om klagobesked (s. 456) och 14 kap. 6 § om besvärslinlaga (s. 568);

KF den 12 november 1766 till befrämjande av lagarnas behöriga verkställighet i motiven till 19 kap. 3 § om gäldande av kostnad (s. 696);

KF den 4 november 1876 om jäv i hushållsmål i motiveringen till 2 kap. 3 § om jäv (s. 148);

lagen den 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden, som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning, insända handlingar med posten m. m. i motiven till 4 kap. 2 § om ingivande av inlaga (s. 225);

21 § RP i den allmänna motiveringen (s. 93);

2—5 samt 9—11 §§ ÄrendesL i den allmänna motiveringen (s. 93) och beträffande 9 § dessutom i motiven till 11 kap. 8 § (s. 465) om besluts tillkännagivande;

BesvärstidsL i motiven till 14 kap. 1 § om besvärstalans väckande (s. 551);

KBr den 18 december 1752 om jäv i hushållningsmål i motiven till 2 kap. 3 § om jäv (s. 148);

KCirk den 1 april 1790 om fogande av delgivningsbevis till besvär hos Kungl. Maj:t i motiven till 14 kap. 6 § om besvärslinlaga (s. 568);

KBr den 11 februari 1796 om fatalier i ekonomi- och politimål i motiven till 11 kap. 10 § om självrättelse (s. 481);

KBr den 5 januari 1808 och den 3 februari 1818 om kungörelse av resolutioner och utslag genom uppläsande från vederbörande predikstolar i motiven till 5 kap. 6 och 7 §§ om anslagsdelgivning (s. 258);

KK den 19 maj 1845 om besvärsskrifts eller ansöknings ingivande genom bud i motiveringen till 3 kap. 9 § om fullmakt (s. 212);

KK den 26 maj 1909 angående sättet för besvärns anförande hos kammarkollegiet i motiven till 14 kap. 1 § om besvärslinlagas ingivande (s. 555); samt

KCirk den 5 november 1943 till statliga och kommunala myndigheter om postverkets anlitan-
de för delgivning av myndighets beslut m. m. i motiven till 5 kap. 3 § om postdelgivning (s. 245).

Erforderliga föreskrifter om nämnda författningars upphävande — helt

eller delvis — ha sin naturliga plats i förevarande avsnitt. De sakkunniga föreslå, att de intagas i 3 § första stycket.

Den i motiveringen till 8 kap. 3 § om partsoffentlighet förordade ändringen av 39 § SekrL bör däremot bli föremål för behandling i särskild ordning. De sakkunniga ha utgått från att spörsmålet kommer att behandlas av offentlighetskommittén och framlägga därför ej särskilt förslag till ändring av denna paragraf.

De sakkunniga vilja även erinra om att de i motiven till 2 kap. 15 § om myndighets service (s. 180) förutsatt, att ServiceCirk omarbetas.

Såsom tidigare anförts (s. 109) ha de sakkunniga ansett sig böra inskränka sig till att framlägga förslag till en lag om förvaltningsförfarandet utan att samtidigt föreslå några därav betingade ändringar i förvaltningsrättsliga specialförfattningar. De sakkunniga ha ansett sig i detta skede böra avstå från att genomgå specialförfattningarna i syfte att utröna behovet av samordning med de föreslagna allmänna reglerna. Det har emellertid antagits, att ändringar komma att erfordras i specialförfattningarna i betydande omfattning dels samtidigt med att en lag om förvaltningsförfarandet träder i kraft, dels ock successivt därefter. Man måste följaktligen räkna med att vid lagens ikraftträdande bestämmelser i större eller mindre omfattning komma att finnas i förvaltningsrättsliga specialförfattningar, vilka avvika från stadganden i lagen. Dessa kunna rimligen icke betraktas som upphävda genom stadgandena i fråga utan böra fortfarande anses gälla och taga över lagens stadganden. I den mån fråga är om avvikande bestämmelse i sådan författning som anges i 1 kap. 3 §, uppkommer intet tillämpningsproblem; den avvikande bestämmelsen tager då över. Men återfinnes den avvikande bestämmelsen i en författning av lägre kvalitet än i 1 kap. 3 § sägs, ger detta lagrum ej den rätta ledningen. I ikraftträdandebestämmelserna måste vid sådant förhållande angivas, att äldre avvikande bestämmelse av angivna slag skall äga företräde framför lagens stadgande. De sakkunniga föreslå i överensstämmelse härmed i 3 § andra stycket en regel, enligt vilken, i den mån eljest annan före lagens ikraftträdande utfärdad författning än sådan som avses i 1 kap. 3 § upptager bestämmelse avvikande från stadgande i lagen, bestämmelsen alltför skall gälla.

Det förhållandet att de sakkunniga ansett sig böra inskränka sig till att framlägga förslag till en lag om förvaltningsförfarandet utan att samtidigt föreslå de ändringar i specialförfattningarna, som lagens genomförande i och för sig kräver, innebär ej, att de sakkunniga fördenskillat lämnat frågan om vad av gällande specialreglering, som bör bibehållas vid sidan av den föreslagna lagen, ur sikte.

Det må till en början erinras om att översikter över gällande författningar på de olika punkter, där regler föreslås i lagen, tjänat såsom underlag vid utarbetandet av de sakkunnigas förslag. I motiveringen till varje paragraf

har givits en sammanfattning över sådan gällande rätt. Det har visserligen icke låtit sig göra att överblicka och ens tillnärmelsevis fullständigt redovisa alla de växlande bestämmelser, som kunna finnas. De sakkunniga ha dock funnit det angeläget att åtminstone såsom exempel omnämna flertalet sådana av större betydelse.

De sakkunniga ha vidare under överbägandena rörande de olika reglerna i lagförslaget sökt bilda sig en allmän uppfattning om vilka av gällande regler som böra bevaras. I motiveringen till de enskilda bestämmelserna i lagen har i detta sammanhang, utan att enskildheter upptagits, ungefärligen antytts, om och i vilken utsträckning lagens regler enligt de sakkunnigas mening böra vinna mera allmän tillämpning, samt beskaffenheten av den revision av specialförfattningarna, som enligt detta bedömande i sinom tid erfordras. Det förtjänar påpekas, att de allmänna riktlinjerna för revisionen av specialförfattningarna naturligen i allt väsentligt bliva desamma som de riktlinjer för särreglering efter lagens ikraftträdande, vilka angivits vid behandlingen av 1 kap. 3 § (s. 131).

Lagen avses träda i kraft, innan revisionen av specialförfattningarna är klar. Det är givet att tolkningssvårigheterna bliva större, då det gäller att bedöma förhållandet mellan lagen och äldre speciallagstiftning än då fråga är om att avgöra, i vad mån lagen eller efter dess ikraftträdande tillkommen speciallagstiftning gäller. Det kan förhålla sig så att, då tolkningsproblemet uppkommer, den äldre speciallagstiftningen ännu icke varit föremål för revision. Tänkbart är även, att lagstiftningen väl genomgått men att man icke uppmärksammat den speciella fråga det gäller.

I den mån förfarandefrågor regleras i en specialförfattning, är oftast fråga om punktvis meddelade regler, ej sällan av kasuistisk natur, vilka ej äro avsedda att vara uttömmande utan blott syfta till normering av det som bedömts som mest väsentligt i frågavarande hänseende. I en jävsregel omnämnas t. ex. blott vissa speciella, för lagstiftningen i fråga särskilt betydelsefulla jävsgrunder eller i en föreskrift om en ansökan anges blott vad den materiellt skall innehålla men icke t. ex. huruvida den skall vara egenhändigt undertecknad eller ej. I angivna lägen synes som allmän riktpunkt kunna tjäna en presumtion för tillämpning av lagen om förvaltningsförfarandet. De allmänna reglerna i en lag om förvaltningsförfarandet kunna i dylika fall ofta fattas som regler, vilka komplettera förfarandebestämmelser i äldre specialförfattningar på punkter, som där lämnats öppna. De äldre specialbestämmelserna få sålunda ej antagas avses skola exklusivt reglera ett visst rättsområde, med mindre särskilda skäl tala för att så varit lagstiftarens mening.

I den mån ett stadgande i en specialförfattning har det innehållet att i visst avseende skall gälla vad därom stadgats i RB, tala dock överbäggande skäl för att regleringen är avsedd att vara uttömmande. Angeläget är att sådana stadganden utmönstras snarast möjligt så att den uppdelning i två huvudtyper av förfarande, som de sakkunniga förorda, blir förverkligad.

4 §.

Gällande rätt

I samband med att i övergångsbestämmelser till en ny författning vissa äldre författningar förklaras upphävida, meddelas regelmässigt även en allmän föreskrift om att, därest i lag eller författning hänvisning förekommer till eller däri eljest avses lagrum, som ersatts genom bestämmelse i den nya författningen, den bestämmelsen i stället skall tillämpas. En sådan allmän föreskrift återfinnes t. ex. i 3 § första stycket RP.

De sakkunniga

I övergångsbestämmelserna till förevarande lag bör, eftersom i desamma vissa författningar förklaras upphävida och hänvisningar kunna förekomma till stadganden i desamma i andra, ej upphävida författningar, ett stadgande meddelas om att, därest i lag eller författning förekommer hänvisning till eller däri eljest avses lagrum, som enligt 3 § ersatts genom bestämmelse i lagen om förvaltningsförfarandet, den bestämmelsen i stället skall tillämpas. De sakkunniga föreslå, att ett sådant stadgande intages i förevarande paragraf.

III. Motiv till övriga lagförslag

Förslag till lag om tillämpning av lagen den om förvaltningsförfarandet hos riksdagen tillhörande eller underlydande organ

Motiven till lagförslaget återfinnas i motiven till 1 kap. 2 § förslaget till lag om förvaltningsförfarandet (s. 122).

Förslag till lag om tillämpning av lagen den om förvaltningsförfarandet hos allmänt kyrkomöte tillhörande organ

Motiven till lagförslaget ha upptagits i motiven till 1 kap. 2 § förslaget till lag om förvaltningsförfarandet (s. 122).

Förslag till lag om tillämpning av lagen den om förvaltningsförfarandet i ärende, där fråga är om tillämpning av kyrkolag eller • prästerskapets privilegier

Motiven till lagförslaget äro intagna i motiven till 1 kap. 2 § förslaget till lag om förvaltningsförfarandet (s. 125).

Förslag till ändrad lydelse av § 19 regeringsformen

Förslaget motiveras i de avsnitt av betänkandet, vilka avhandla resning och återställande av försutten tid (s. 635 och 651).

Särskilt yttrande av ledamoten Petrén

Beträffande följande paragrafer i det av de sakkunniga framlagda förslaget till lag om förvaltningsförfarandet har jag varit av annan mening än de sakkunnigas flertal. På meningsskiljaktigheter rörande formalia, som ej inverka på bedömningen av betänkandets sakliga innehåll, finns ej anledning att här ingå.

3 kap. 4 §

I den föreslagna paragrafen utsäges att juridisk person för talan i förvaltningsärende genom sin ställföreträdare. Förebild för paragrafen har närmast varit 11 kap. 2 § andra stycket RB.

Att juridisk person kan vara part i förvaltningsärende torde i och för sig följa av regeln i 3 kap. 1 § lagförslaget, även om det där icke särskilt anges. I denna paragraf omnämnes dock uttryckligen ett slag av juridisk person. Att i lagförslaget ett stadgande om att juridiska personer kunna vara parter bedömts vara obehövt, trots att RB på denna punkt intager en motsatt ståndpunkt, torde framför allt bero på att av själva den omständigheten att rättssubjektet utgör en juridisk person ansetts följa en kompetens att vara part i förvaltningsärende.

Juridisk person företrädes utåt av den, som enligt de för personen i fråga gällande bestämmelserna är behörig ställföreträdare för honom. Att denna representationsrätt för ställföreträdaren också omfattar rätt att företräda den juridiska personen i ett förvaltningsärende är självklart. Vem skulle eljest företräda den juridiska personen om ej ställföreträdaren? I den mån en juridisk person kan företrädas på olika sätt, blir det en uppgift för de för personen gällande reglerna att angiva vilken ställföreträdare som skall vara behörig i förvaltningsärende. Bestämmelser härom höra ej hemma i lagen om förvaltningsförfarandet.

Från dessa utgångspunkter har jag kommit fram till att bestämmelsen i 3 kap. 4 § är överflödigt och därför bör utgå. Önskas ett förtydligande med avseende å juridisk person, bör i en första paragraf i kapitlet efter mönster av RB stadgas, att envar kan vara part, ävensom bolag, samfund etc. Viss omformulering kräves då av 1 § i kapitlet.

8 kap. 5 §

I denna paragraf ha föreslagits regler om kommunikation. Enligt den i första stycket intagna regeln skall myndigheten giva parten tillkänna sådant

som kan vara av betydelse för ärendets avgörande — med visst undantag — i den mån det tillförts ärendet annorledes än genom parten. Kommunikationen består av två moment: dels skall handlingen delgivas parten, dels skall tillfälle lämnas parten att inom utsatt tid yttra sig.

Enligt min mening är denna sammankoppling av tillkännagivande för parten av betydelsefullt utredningsmaterial, å ena, samt beredande av tillfälle till yttrande, å andra sidan, olämplig. Besvärssakkunniga ha eftersträvat att genomföra den grundsatsen att parten skall hos sig ha tillgång till allt material av betydelse för hans ärendes avgörande. Motivet härför är framför allt en önskan att tillgodose rättssäkerhetsintressena, men det är också en fråga om den service, medborgarna i ett modernt samhälle kunna påräkna av de myndigheter, med vilka de stå i kontakt av en eller annan orsak. Det är av vikt att parten i ett skriftligt förfarande får tillfälle att följa, hur hans ärende utvecklas. Han skall icke vara nödsakad att med jämna mellanrum sätta sig i förbindelse med myndigheten och undersöka vilket material av betydelse som inkommit i hans ärende. Det bör i våra dagar i princip vara myndighetens sak att successivt hålla parten orienterad om vad som sker i ärendet.

Varför denna upplysningsfunktion skall oupplösligt förbindas med den utredningsåtgärd, som ligger i en anmodan till parten att yttra sig, är svår-förståeligt. Beslut om att giva parten tillfälle till yttrande i visst hänseende föranledes av myndighetens plikt att tillse att utredningen blir så fullständig som möjligt. Uppenbarligen kan läget i ett ärende ofta vara det, att ett för utgången betydelsefullt dokument inkommer, om vilket parten rimligen bör få kännedom men rörande vilket det icke finns någon anledning att från honom införskaffa yttrande.

Den föreslagna sammankopplingen kan befaras leda till att viktiga handlingar undanhållas parten i betydande utsträckning. Om myndigheten beträffande en betydelsefull handling säger sig att det icke finnes någon anledning att höra parten om dess innehåll, enär denne icke rimligen kan bidra med några nya synpunkter i fråga om detta innehåll, kan resultatet lätt bli att kommunikation underlåtes och parten aldrig får del av dokumentet.

Sammankopplingen framstår såsom särskilt olycklig med hänsyn till att huvudregeln om kommunikation i första stycket på grund av stadgandet i andra stycket kan sättas ur kraft i snart sagt vilket fall som helst, t ex. då ärendet är brådskande. Den omständigheten att ett ärende är av brådskande natur, varför man icke anser sig ha tid att avvakta ett yttrande från parten rörande ett betydelsefullt dokument — denne skall enligt 6 kap. 1 § ha skäligt rådrom, om han lämnas tillfälle till yttrande — bör rimligtvis icke förhindra att parten omgående får del av dokumentet i fråga.

Enligt min mening bör en bestämd skillnad göras mellan de två moment som av de sakkunniga sammanförts till en åtgärd — kommunikation —

enär dessa ha helt olika funktion i förfarandet. Part bör i relativt vidsträckt utsträckning få kännedom om för ärendets utgång betydelsefullt material. Med moderna metoder för mångfaldigande bör det vara en överkomlig sak att tillse att, då något material av intresse inkommer i ett ärende, en kopia relativt automatiskt översändes till parten. Blott få undantag från denna huvudregel torde vara erforderliga. En helt annan fråga måste vara i vilken utsträckning myndigheten skall anse sig föranlåten att ge part uttryckligt tillfälle att i anledning av nytt material inkomma med yttrande. Ett beslut härom måste självfallet bygga på ett övervägande av i vilken mån parten i det särskilda fallet kan väntas kunna bidra till utredningen med något nytt.

Enligt 3 kap. 2 § andra stycket lagförslaget skall det stå parten fritt att andraga vad han önskar anföra till stöd för sin talan. Erhåller han sig tillsänt material, som han anser sig böra kommentera, står det honom givetvis fritt, oaktat han icke av beslutsmyndigheten beretts särskilt tillfälle att yttra sig.

Under hänvisning till det anförda får jag förorda att 8 kap. 5 § omredigeras så, att myndigheterna åläggas att i princip tillkännagiva part allt vad som annorledes än genom honom tillförts ärendet av betydelse för dettas avgörande men att myndighet skall vara skyldig att ge part formellt tillfälle till att yttra sig över sådant material endast i den omfattning myndigheten bedömer tänkbart att parten har något av värde att tillföra utredningen i ifrågavarande avseende.

17 kap. 1 §

Vad angår beslut i besvärssärende ha besvärssakkunniga i denna paragraf föreslagit ett stadgande, som innebär att i huvudsak samma regler skola gälla för beslut i högre instanser som för beslut i första instans.

Enligt min mening är det angeläget att en lag om förvaltningsförfarandet innehåller regler, som på ett markant sätt klarlägga att man ställer betydligt högre anspråk på ett beslut av en besvärsmyndighet än på ett beslut avgjort av myndighet i första instans. På tre punkter anser jag att mer preciserade regler för slutligt beslut i besvärssärende bort föreslås.

Kravet på motivering i 11 kap. 5 § lagförslaget bör för slutligt beslut i besvärssärende skärpas därhän, att sådant beslut skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas, därest ej synnerliga skäl föranleda annat. De undantagsfall, då motivering bör utelämnas, måste vara ytterligt fåtaliga. Det bör här observeras att de sakkunniga som motivering godtagit sådana lokutioner, vilka innebära att besvärsmyndigheten ansluter sig till beslutsmyndighetens motivering, vilket torde vara det statistiskt sett vanligaste fallet.

Vidare bör för slutligt beslut i besvärssärende uppställas en generell regel om att i beslutet skall ingå klagobesked. Undantag bör därvidlag göras endast

för Konungens beslut i besvärssärende, beträffande vilka ej behöver utsättas, att de ej äro överklagbara.

Slutligen bör regeln i 11 kap. 8 § lagförslaget om besluts tillkännagivande för part kunna göras undantagslös vad gäller slutligt beslut i besvärssärende. Har någon anfört besvär, bör han ha ett oeftergivligt anspråk på att från besvärsmyndigheten få ett besked om vilket beslut som fattats i anledning av hans besvär.

De inledande paragraferna i 17 kap. lagförslaget böra omredigeras i enlighet med vad ovan föreslagits.

BILAGA

Förteckning över remissutlåtanden avgivna av besvärssakkunniga åren 1950—1964

<i>År och dag</i>	<i>Föremål för utlåtandet</i>
1950	
6/3	Inom riksdagen väckta motionerna I: 252 och II: 303 om rätt att hos domkapitel överklaga pastors beslut om kyrkors upplåtande.
21/12	1949 års jaktutrednings betänkande med förslag till ändringar i jaktlagstiftningen (SOU 1950: 40).
1951	
5/1	Socialvårdskommitténs betänkande XVII: Utredning och förslag angående lag om socialhjälp m. m. (SOU 1950: 11).
22/9	En inom justitiedepartementet utarbetad promemoria med förslag till allmän verksstadga (SOU 1951: 12).
27/10	1949 års rättshjälpskommittés betänkande »Den utomprocessuella rätts- hjälpn till mindre bemedlade» (SOU 1951: 31).
1952	
14/1	En inom finansdepartementet upprättad promemoria med förslag till vissa ändringar i folkbokföringsförordningen m. m.
22/3	Ett av kammarkollegiet den 19 maj 1951 avgivet förslag till förenkling av förfarandet vid försäljning av kyrklig jord.
12/5	1948 års förhandlingsrättskommittés betänkande om stats- och kommunal- tjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951: 54).
30/10	Kommunallagskommitténs betänkande III »Förslag till kommunallag m. m.» (SOU 1952: 14).
1954	
21/12	1950 års skattelagssakkunnigas betänkande med förslag till effektivare taxer- ing (SOU 1954: 24).
1955	
19/11	Ett av fullmäktige i riksbanken den 13 oktober 1955 framlagt förslag rörande ändrad organisation för handhavandet av valutaregleringen.
1956	
2/1	1951 års skolstyrelseutrednings betänkande »Skolväsendets lokala och regio- nala ledning samt lärartillsättningen» (SOU 1955: 31).
4/2	1955 års taxeringssakkunnigas betänkande med förslag till ändrad taxerings- organisation (SOU 1955: 51).
13/10	1954 års nöjesskatteutrednings betänkande med förslag till vissa ändringar i nöjesbeskattningen m. m. (SOU 1956: 23).
8/12	Sjukhuslagstiftningskommitténs betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. (SOU 1956: 27).

1957

- 19/1 En av särskilda utredningsmän avgiven promemoria om besvärsrätten i valutaärenden.
- 23/3 En framställning av Svenska Järnvägsmannaförbundet om reformering av det disciplinära förfarandet vid statens järnvägar.
- 22/5 Ett av utredningen om fullföljdsrätt i skattemål avgivet betänkande angående fullföljdsbegränsning i sådana mål (SOU 1957: 3).
- 28/8 En inom justitiedepartementet i juni 1957 upprättad promemoria angående ändringar i allmänna verksstadgan.
- 9/11 Barnavårdskommitténs betänkande med förslag till ny barnavårdslag (SOU 1956: 61).

1958

- 4/1 Det av 1952 års kommitté för indirekta skatter avgivna betänkandet »Den statliga indirekta beskattningen» (SOU 1957: 13).
- 1/3 Inom riksdagen väckta motionerna I: 26 och II: 31 om lagstiftning rörande förfarandet vid handläggning av skattemål i kammarrätten.
- 18/10 Riksdagens justitieombudsmans skrivelse den 19 april 1958 till Konungen angående ändrade bestämmelser rörande tillkännagivande av beslut om tjänstetillsättning.

1959

- 9/7 Socialförsäkringens administrationsnämnds betänkande I »Tilläggserspensioneringens administration» (SOU 1959: 12).
- 26/9 Betänkande med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43), avgivet av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar.
- s. d. Det av f. d. justitierådet S. Ekberg utarbetade betänkandet angående kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959: 4).
- 14/11 En inom jordbruksdepartementet utarbetad promemoria angående fullföljd av talan mot skogsvårdsstyrelsens beslut.

1960

- 20/2 En inom finansdepartementet i januari 1960 upprättad promemoria angående ändring av instansordningen i nöjesskattemål, m. m.
- 27/6 Det av utredningen angående redogöraransvaret m. m. avgivna betänkandet »Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen» (SOU 1960: 7).
- 14/9 En av vägmärksersättningskommittén den 13 juni 1960 överlämnad promemoria angående vissa ändringar i lagen den 30 juni 1943 om allmänna vägar, m. m.
- 24/9 1956 års förhandlingsrättsutrednings betänkande »Statstjänstemäns förhandlingsrätt» (SOU 1960: 10).
- 17/10 Ett inom ecklesiastikdepartementet upprättat utkast till instruktion för stiftsnämnderna.
- 12/11 Två inom finansdepartementet upprättade promemorior, den ena avseende förslag till ändring i skattestrafflagen och den andra förslag till lag om handräckning i vissa fall åt beskattningsmyndighet.
- 26/11 En inom finansdepartementet upprättad promemoria angående viss ändring i 124 § taxeringsförfordningen.
- 13/12 Socialförsäkringens administrationsnämnds betänkande II »Socialförsäkringens organisation» (SOU 1960: 35).

1961

- 11/1 Taxeringskontrollutredningens betänkande med förslag till förbättrad taxeringskontroll (SOU 1960: 36).
- 28/1 De i församlingsstyrelsekommitténs betänkande »Församlingslag» (SOU 1957: 15) föreslagna bestämmelserna om besvär över beslut av kyrkofullmäktige m. fl. organ ävensom ett inom ecklesiastikdepartementets lagbyrå uppgjort förslag till bestämmelser i samma ämne.
- s. d. Det av utredningen om administrativa frihetsberövanden avgivna betänkandet »Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden» (SOU 1960: 19).
- 6/3 Riksdagens justitieombudsmans skrivelse den 23 december 1960 angående skyldighet för förvaltningsmyndighet att angiva skälen för sina beslut.
- 28/6 Läkarundersökningsutredningens betänkande den 7 februari 1961 angående skyldighet för statstjänstemän m. fl. att underkasta sig läkarundersökning m. m.
- 30/8 Stadsdomstolsutredningens betänkande »Underrätterna» (SOU 1961: 6).
- 8/11 Det av justitierådet Nils Regner såsom särskild utredningsman avgivna betänkandet »Stämpel- och expeditionsavgifter» (SOU 1961: 37).

1962

- 20/10 Det av byråchefen Sven-Hugo Ryman såsom särskild utredningsman avgivna betänkandet »Samhällsfarlig asocialitet» (SOU 1962: 22).
- 24/11 Riksdagens skrivelse den 20 mars 1959, nr 121, i anledning av väckt motion angående ändrad lydelse av 42 § lagen den 25 oktober 1957 om prästval.

1963

- 19/9 Lagberedningens betänkande »Utsökningsrätt II» (SOU 1963: 28).
- 16/11 1955 års valutrednings slutbetänkande angående några valfrågor (SOU 1963: 54).
- s. d. Mål angående besvär av Per Medin m. fl. över länsskolnämndens i Jönköpings län beslut den 6 augusti 1962 rörande högstadiorganisationen för Tenhults kommun.
- 19/12 Det inom civildepartementet utarbetade betänkandet »De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt» (SOU 1963: 51).
- s. d. Vissa lagrum i författningsutredningens förslag till regeringsform (SOU 1963: 16, 17 och 19).
- s. d. Vissa lagrum i författningsutredningens förslag till riksdagsordning (SOU 1963: 16 och 18).

1964

- 8/1 En inom ecklesiastikdepartementet i december 1963 upprättad promemoria angående vissa besvärsmålsbestämmelser inom kyrklig lagstiftning.
- 24/2 1,4 och 5 kap. i författningsutredningens förslag till regeringsform (SOU 1963: 16, 17 och 19).
- 21/3 Inom riksdagen väckta motionerna I: 585 och II: 712 om rättshjälp i administrativa mål.
- s. d. Inom riksdagen väckta motionerna I: 432 och II: 521 angående översynen av den administrativa rättsskipningen.
- 25/4 En till riksdagens bankoutskott från delegerade för riksdagens verk inkomna framställning angående beslutanderätten beträffande pensionsärenden vid riksdagens verk.

- 11/5 Det av byråchefen Bertil Ehnborn såsom särskild utredningsman avgivna betänkandet »Exekutionsavgifter i mål hos utmättningsmän».
- s. d. Det av samarbetande danska, finska, norska och svenska kommittéerna för nordiska patent avgivna betänkandet »Nordisk patentlovgivning» (NU 1963:6) jämte ett av den svenska kommittén framlagt förslag till lag om patent- och registreringsverkets besvärsavdelning m. m.

Sakregister

- Actio popularis 517
- Administrativ domsrätt 58
- Administrativt partsärende 82, 114
- Akt 307, 566, 581, 582
- Aktinsyn 170, 306
- Allmän domstol 91, 105, 134, 636, 651
- Allmän fullmakt 218
- Allmän handling 308
- Allmänna hushållningen 55
- Anhängiggörande 281, 546
- Anmaning 334, 498
- Anmodan 418, 498
- Anmälan 282
- Anslutningsbesvär 455, 556
- Ansökan 282, 646, 654
- Anvisning 81, 175, 320, 496, 498, 509
- Arbetspromemoria 309, 317
- Avgift 565, 568, 650, 671, 678
- Avgörande 170, 423, 598
- Avkunnande 460, 464
- Avskrift 230, 239
- Avskrivning 332, 416, 417, 421, 597, 617
- Avvikande bestämmelse 109, 129, 131, 587, 705
- Avvisande av besvär 569, 579, 591, 595
 - bevis 305
 - ombud 207
 - talán 332, 415, 569, 579, 617
- Behörighet, myndighets 283
 - ombuds 212
- Behörighetsvillkor för biträde 218
 - ombud 201
 - vittne 390
- Beredning 297
- Besiktning 379
- Beslut 434, 437, 598
- Beslut under förfarandet 436, 446, 453, 497, 502, 552
- Beslutande församling 93, 121
- Beslutförhet 93, 133
- Beslutsfrist 423, 425
- Besvär, se förvaltningsbesvär och kommunalbesvär
- Besvär förfarande 486
- Besvär grund, se grund
- Besvärshänvisning 68, 450, 592, 594, 599, 642
- Besvärslaga 562, 593
- Besvärspövnings omfattning, se sakpövnings
- Besvär rätt 517, 534, 594, 702
- Besvärstid 67, 68, 464, 547, 551, 594, 647, 702
- Bevis 298
- Bevisbörda 431, 623
- Bevispövnings 426, 428
- Biträde 217, 320
- Borgen 68, 565, 568
- Brevlåda 224
- Bud 223
- Böter 68, 71
- Decision 440
- Delgivning 232, 324, 458, 580, 599
- Delgivningsbevis 68, 564, 568, 582, 595
- Desertion, se avvísande av talán
- Dispens 645, 648
- Dokumentation av beslut 456, 482, 599
 - av muntliga upplysningar 383
- Dom 434, 616, 630, 644
- Domare 106, 134
- Domared 106, 135
- Domstol 105
- Domstolsförfarande 104, 386, 574, 584, 588
- Domstolskontroll 52, 53, 62, 89
- Domstolsärende 91
- Domvillobesvär 608, 655
- Dömande 58, 69, 82, 136
- Ed 362, 377
- Editionsföreläggande 335, 339, 400
- Egenhändigt undertecknande 222
- Ekonomimål 55
- Enskild handling 309, 339
- Erfarenhetssatser 306, 432
- Ersättning till editionsskyldig 401
 - part 357, 679
 - sakkunnig 349, 678
 - tolk 373, 678
 - tredjeman 374
 - vittne 392
- Expedition 458, 463
- Fackförening 183, 530
- Fastställelse av beslut 499, 513
- Fastställsetalan 103, 281
- Fatalier 66, 267, 418, 467, 472, 556, 608, 645, 648
- Fjärrskrift 224
- Forumregler 133
- Framställning 497, 509
- Fri bevispövnings 428
- Fri rättegång 669, 694
- Fri rättshjälp 671, 695
- Frister, se fatalier
- Fritt skön 63, 82, 170, 298, 430, 449, 631
- Frånfälle, parts 216, 421
- Fullföljdshänvisning, se besvärshänvisning
- Fullgörelsetalan 281
- Fullmakt 208, 570
- Förberedande handläggning hos beslutsmyndighet 569, 577

- Föreläggande 334, 417, 498
 Förfaller, talan 333, 421, 435, 557, 597
 ändamålet med vite 275, 277
 Förfarandefel 628, 641, 647
 Förhaling 342, 424, 504
 Förhandsbesked 103, 282, 435
 Förklarande 581
 Förklaring 576, 581
 Förskott till vittne 395
 Förslag 497, 509
 Förtur 424
 Förvaltande myndighet 68, 119, 547
 Förvaltningsbestyr 84, 117
 Förvaltningsbesvär 65, 490
 Förvaltningsdomstol 52, 62, 86, 105, 134, 386, 651
 Förvaltningsärende 81, 119
 Gottgörelsetalan 103
 Grund 285, 533, 542, 563, 567
 Handräckning 404
 Hemlighållande, se sekretess
 Hinder mot talans prövning 161, 343, 418, 503, 570, 575, 591
 Huvudförhandling 289, 404
 Hämtning 392
 Inaktivitetstalan 103, 424, 486, 506
 Individuella beslut 85, 483
 Information 178
 Ingivande 223, 550, 554, 558
 Inhibition 579, 603
 Inlaga 220, 285, 562
 Instansordning 66, 419, 532, 541, 543, 602
 Insändande 223
 Interimistiskt beslut 324, 328, 427, 435, 436, 469, 497, 504, 604
 Interna ärenden 82, 495, 506, 537
 Intervention 189
 Intrassesammanslutning 530, 539
 Intyg 263, 496
 Jäv 64, 136, 347, 503
 Kallelse 359
 Klagobesked 453, 599, 642
 Klockslag 225
 Kommissionär 175, 205, 319, 320
 Kommunalbesvär 122, 187, 454, 464, 471, 486, 545, 548, 552, 553, 563, 601, 602, 632, 641, 649, 693
 Kommunalförvaltning 94, 123, 146, 160, 512, 555, 632
 Kommunalmyndighet som part 187, 188, 520, 540, 548, 552, 680
 Kommunikation 65, 69, 70, 321, 573, 579, 582, 583, 626
 Kompetens, se behörighet
 Kompletterande bestämmelser 85, 110, 128, 292
 Koncentration 289, 291, 408, 413
 Kontradiktoriskt förfarande 291, 300, 409
 Kostnad 68, 71, 162, 349, 394, 565, 658
 Kungörelse 250
 Kyrkolag 125
 Laga förfall 67, 266, 277, 395, 646, 652
 Laga kraft 465, 536, 560, 608, 611, 620, 652
 Lagbundenhet 63, 82, 101
 Litispendens 418
 Lända till efterrättelse, se verkställighet
 Meddela beslut 422
 Medverka vid utredningen 303, 334, 687
 Menighet 69, 454, 548
 Minnesanteckning 309, 340
 Missnöjesanmälan 68, 504, 551, 555
 Motivering 66, 69, 70, 171, 438, 441, 531, 582, 598, 634
 Muntlig framställning 286
 Muntlig handläggning 70, 86, 120, 349, 574
 Muntligt beslut 121, 481, 599
 Myndighet 119
 Myndighetsutövning 114, 630, 644, 649
 Mångfaldigande 230
 Normbeslut 85, 315, 483, 493, 517, 599
 Notoriska fakta 306, 432
 Nullitetsbesvär 66, 450, 612, 641, 656, 703
 Nöjdförklaring 465
 Objektivitet 64, 101, 300
 Offentlighet, handlingars 308
 huvudförhandlings 412
 sammanträdes 313, 366
 syns 313, 381
 Officialprincipen 101, 299, 413, 418, 420
 Oförbindande beslut 81, 496, 508
 Ombud 199
 Omedelbarhet 289, 291, 375, 408
 Omröstning 70, 154
 Omständighet 286, 298, 533, 542, 563, 567, 623
 Ordning 279
 Otillbörligt skrivsätt 71, 280
 Part 181, 187, 462
 Partiellt beslut 436
 Partsbehörighet 181
 Partsbesked 84, 116, 494, 507, 630
 Partsoffentlighet 170, 306, 361, 366, 370
 Partsorgan för det allmänna 104, 183, 199, 300, 321, 409, 519, 539, 576, 679
 Partsuccession 187
 Partsärende 82, 119
 Passivitet, myndighets 103, 424, 486, 506
 parts 433, 581
 Plädering 298, 304, 413
 Politimål 55
 Postadress 222
 Posten, insändande av handling med 224
 delgivning genom 245, 246
 Postfack 224
 Prejudikat 445, 634
 Processbehörighet 189
 Processledning 299, 342, 365, 574, 581
 Protokoll 171, 381
 Prästerskapets privilegier 126
 Påföljd 332, 336, 361, 362, 417

- Recit 440
 Regeringsärende 126, 180, 377, 384, 450, 590,
 610, 617, 635, 643
 Rekommenderat brev 245
 Remiss 283, 345
 Reservationsbesvär 563, 567, 571
 Res judicata 418
 Resning 608, 613, 703
 Resolution, se beslut
 Rubbad själsverksamhet 195, 315, 447
 Rubrik 440
 Råd 81, 498
 Rådrum 265, 322, 329, 472
 Rättegång 83, 289
 Rättelse 312, 479, 599, 609
 Rättsfråga 53, 61
 Rättskraft 68, 189, 465, 476, 480, 611, 620
 Rättstillämpning, oriktig 499, 627, 640
 Rättsvillfarelse 626, 639

 Sakframställning 298, 304, 413
 Sakkunnig 343, 382, 389, 396, 433, 574
 Saklegitimation 182, 187, 462, 517
 Sakprövning 90, 333, 336, 416, 425, 524, 533,
 535, 542, 579, 600, 630
 Sammansättning, myndighets 133, 358, 382
 Sanningsplikt 300, 302
 Sekretess 310, 316, 321, 327, 367, 447, 463
 Service 175
 Självrättelse 479, 480, 599
 Skriftlig rättegång 307, 350
 Skriftväxling 290, 291, 330
 Statsdepartement 180, 359, 384, 450, 492, 574,
 590
 Statsrådet 126, 610, 617, 635
 Ställföreträdare 140, 149, 195, 199, 238
 Surrogatdelgivning 244, 247, 274
 Svenska språket 228, 371
 Syn 379, 574
 Säkringsmedel 505, 584
 Särskild domstol 91, 105, 134, 636, 651
 Särskilda rättsmedel 608

 Talerätt 182, 336
 Telefon 223
 Telegraf 223
 Telex 223
 Tillkännagivande av beslut 458, 599
 Tillsyn 533, 556, 645, 648
 Tjänsteföreskrifter 495, 538
 Tolke 371

 Tredjeman 293, 318, 348, 374, 386, 389, 433,
 574, 585
 Tvångsmedel 336, 361, 382, 392, 398, 403, 497,
 505, 573, 580, 587, 589
 Tystnadsplikt 167, 277, 312, 317, 321, 338, 368,
 371, 380, 382

 Underlag för beslut 307, 425
 Underskrift, å inläga 221, 222
 å fullmakt 209, 211
 Underställning 499, 513
 Undersökningsmedel 505
 Upplysning 81, 508
 Uppskattning 427
 Uppteckning av muntlig framställning 286
 muntlig uppgift 383, 574
 Ursäkt 277, 624, 638, 653
 Utdömande av vite 274
 Utevaro 361
 Utlatande, beslutsmyndighets 65, 71, 575, 581
 Utredning 288, 572, 583
 Utredningsansvar 297, 573
 Utslag, se beslut
 Utveckling av talan 304

 Verkställighet 162, 465, 472, 579, 599, 702
 Vidarebefordran av fellingiven handling 226,
 594
 Vilandeförklaring 343
 Vite 71, 269, 336, 398, 403, 470, 505, 590
 Vitsordande 428, 432
 Vittne 293, 376, 386, 390, 586
 Väcka talan 188, 281
 Vägledning 179, 319

 Yrkande 285, 298, 426, 532, 542, 563, 566, 594
 Yrkeshemlighet 342, 344, 367, 379, 382, 448

 Återförvisning 498, 514, 542, 600, 601, 643, 703
 Återkallelse av talan 420, 597
 Återställande av försutten tid 608, 642, 644,
 703

 Ändring av beslut 312, 479
 talan 281, 532
 Ärende 81
 Äventyr, se påföljd

 Överklagbarhet 276, 490, 702
 Överläggning 168, 318
 Översättande 229, 371

116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000	1001	1002	1003	1004	1005	1006	1007	1008	1009	1010	1011	1012	1013	1014	1015	1016	1017	1018	1019	1020	1021	1022	1023	1024	1025	1026	1027	1028	1029	1030	1031	1032	1033	1034	1035	1036	1037	1038	1039	1040	1041	1042	1043	1044	1045	1046	1047	1048	1049	1050	1051	1052	1053	1054	1055	1056	1057	1058	1059	1060	1061	1062	1063	1064	1065	1066	1067	1068	1069	1070	1071	1072	1073	1074	1075	1076	1077	1078	1079	1080	1081	1082	1083	1084	1085	1086	1087	1088	1089	1090	1091	1092	1093	1094	1095	1096	1097	1098	1099	1100	1101	1102	1103	1104	1105	1106	1107	1108	1109	1110	1111	1112	1113	1114	1115	1116	1117	1118	1119	1120	1121	1122	1123	1124	1125	1126	1127	1128	1129	1130	1131	1132	1133	1134	1135	1136	1137	1138	1139	1140	1141	1142	1143	1144	1145	1146	1147	1148	1149	1150	1151	1152	1153	1154	1155	1156	1157	1158	1159	1160	1161	1162	1163	1164	1165	1166	1167	1168	1169	1170	1171	1172	1173	1174	1175	1176	1177	1178	1179	1180	1181	1182	1183	1184	1185	1186	1187	1188	1189	1190	1191	1192	1193	1194	1195	1196	1197	1198	1199	1200	1201	1202	1203	1204	1205	1206	1207	1208	1209	1210	1211	1212	1213	1214	1215	1216	1217	1218	1219	1220	1221	1222	1223	1224	1225	1226	1227	1228	1229	1230	1231	1232	1233	1234	1235	1236	1237	1238	1239	1240	1241	1242	1243	1244	1245	1246	1247	1248	1249	1250	1251	1252	1253	1254	1255	1256	1257	1258	1259	1260	1261	1262	1263	1264	1265	1266	1267	1268	1269	1270	1271	1272	1273	1274	1275	1276	1277	1278	1279	1280	1281	1282	1283	1284	1285	1286	1287	1288	1289	1290	1291	1292	1293	1294	1295	1296	1297	1298	1299	1300	1301	1302	1303	1304	1305	1306	1307	1308	1309	1310	1311	1312	1313	1314	1315	1316	1317	1318	1319	1320	1321	1322	1323	1324	1325	1326	1327	1328	1329	1330	1331	1332	1333	1334	1335	1336	1337	1338	1339	1340	1341	1342	1343	1344	1345	1346	1347	1348	1349	1350	1351	1352	1353	1354	1355	1356	1357	1358	1359	1360	1361	1362	1363	1364	1365	1366	1367	1368	1369	1370	1371	1372	1373	1374	1375	1376	1377	1378	1379	1380	1381	1382	1383	1384	1385	1386	1387	1388	1389	1390	1391	1392	1393	1394	1395	1396	1397	1398	1399	1400	1401	1402	1403	1404	1405	1406	1407	1408	1409	1410	1411	1412	1413	1414	1415	1416	1417	1418	1419	1420	1421	1422	1423	1424	1425	1426	1427	1428	1429	1430	1431	1432	1433	1434	1435	1436	1437	1438	1439	1440	1441	1442	1443	1444	1445	1446	1447	1448	1449	1450	1451	1452	1453	1454	1455	1456	1457	1458	1459	1460	1461	1462	1463	1464	1465	1466	1467	1468	1469	1470	1471	1472	1473	1474	1475	1476	1477	1478	1479	1480	1481	1482	1483	1484	1485	1486	1487	1488	1489	1490	1491	1492	1493	1494	1495	1496	1497	1498	1499	1500	1501	1502	1503	1504	1505	1506	1507	1508	1509	1510	1511	1512	1513	1514	1515	1516	1517	1518	1519	1520	1521	1522	1523	1524	1525	1526	1527	1528	1529	1530	1531	1532	1533	1534	1535	1536	1537	1538	1539	1540	1541	1542	1543	1544	1545	1546	1547	1548	1549	1550	1551	1552	1553	1554	1555	1556	1557	1558	1559	1560	1561	1562	1563	1564	1565	1566	1567	1568	1569	1570	1571	1572	1573	1574	1575	1576	1577	1578	1579	1580	1581	
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	--



STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1964

Systematisk förteckning

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

Justitiedepartementet

Företagsanteckning. [10]
Svensk namnbok 1964. [14]
Utlåtande av Juristkommissionen i Wennerström-
affären. [15]
Rapport av parlamentariska nämnden i Wenner-
strömaffären. [17]
Lag om förvaltningsförfarandet. [27]

Försvarsdepartementet

Krigsmaktens förbandssjukvård. [20]

Socialdepartementet

Bättre åldringsvård. [5]
Arbetstidsförkortningens verkningar. [9]
Behandlingsforskning vid ungdomsvårdsskolorna.
[24]

Kommunikationsdepartementet

Bilskrotning. [21]
Statens byggnadsbesparingsutredning 3. Offentliga
byggnader. Ekonomiskt byggande. [26]

Finansdepartementet

Värdesäkringskommittén 1. Indexlån. Del I. [1]
2. Indexlån. Del II. [2]
Alkoholreklamen. [6]

Statens skogar och skogsindustrier. [7]
Kommunal skatteutjämning. [19]
Nytt skattesystem. [25]

Ecklesiastikdepartementet

1958 års utredning kyrka-stat III. Religionsfrihet.
[13] IV. Historisk översikt. Kyrkobergrepp. [16]
Förbud mot utförsel av kulturföremål. [22]

Jordbruksdepartementet

Kapitalutvecklingen i det svenska lantbruket. [8]
Älgrågan. [11]
Veterinärmedicinsk forskning och undervisning.
Del II. [12]
Kronhjortsreservat m. m. [23]

Handelsdepartementet

Effektivare konsumentupplysning. [4]
Översättning av fördrag angående upprättande
av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom)
och tillhörande dokument. [18]

Inrikesdepartementet

Konsumtionsmönster på bostadsmarknaden. [3]