Danskernes Historie Online
Danske Slægtsforskeres Bibliotek

Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor
Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat

Ophavsret
Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links
Slægtsforskernes Bibliotek: https://slaegtsbibliotek.dk
Danske Slægtsforskere: https://slaegt.dk

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[XXXVI]

NORDISK OFFENTLIG RÄTT

AV

NILS HERLITZ

III.

REGERINGSMAKT OCH FÖRVALTNINGSORGANISATION

ANDRA BANDET

STOCKHOLM
P. A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG

VII.

KOORDINATIONEN INOM STATSFÖRVALTNINGEN

1. Inledning; särskilt om subordination i vidsträckt mening. De statliga förvaltningsorganen ha passerat revy, den ena gruppen efter den andra. Men det är ännu något som fattas. Icke en mer ingående behandling av funktionerna, av föremålet för eller innehållet i organens verksamhet — en sådan tillhör icke organisationsrätten utan den materiella förvaltningsrätten. Vad som återstår är att få ett mera sammanfattande grepp om statsförvaltningen såsom samhällsfunktion. För detta ändamål bör perspektivet vidgas.

De olika förvaltningsorganen ha i huvudsak setts som isolerade enheter. Sammanhanget mellan dem har egentligen endast så till vida beaktats, att den för förvaltningsorganisationen grundläggande funktionsfördelningen kommit med i bilden. En redogörelse för domstolsorganisationen skulle kunnat stanna vid dessa drag. Koordinerade äro domstolarna egentligen endast genom en rationell funktionsfördelning; varje domstol handlar oberoende av andra. Men stannar skildringen av förvaltningsorganisationen vid denna punkt, blir bilden skev. Det är nämligen ingalunda enbart genom funktionsfördelningen, sådan den hittills behandlats, som organen äro koordinerade med varandra utan också genom mångahanda former av samverkan (s. 32 ff.).[1] Bakom en och samma åtgärd ligger det oftast insatser av olika slag — undersökningar, utredningar, bemyndiganden, direktiv, befallningar, yttranden, förslag o. s. v. — från olika håll; även om en man framträder ensam utåt, t. ex. som beslutande, är hans åtgärd då resultatet av en kollektiv verksamhet. Man beskriver gärna en förvaltningsorganisation med termer häm-

[1] Om koordinationen se MEYER, AO s. 55 f., DEBES, Org. s. 191 ff., 278 ff.

tade från teknikens vokabulär; man träffar väl icke därmed dess kärna, men otvivelaktigt tar man fasta på en väsentlig sida, om man talar om en »förvaltningsapparat» där den ena »kuggen» griper in i den andra. Så gestaltar sig det interna samarbetet inom varje kollektivorgan. Men även mellan de olika fristående organ, i vilka organisationen sönderfaller, förekommer i rikt mått en dylik funktionell gemenskap. Det är ej minst detta sammanhang som gör det naturligt att ofta nog, kanske mest i Danmark, uppmärksamheten snarare riktas mot enheten — »förvaltningsorganisationen», »förvaltningen», »administrationen» — än på de olika beståndsdelarna däri och deras särskilda funktioner. Åtskilligt har redan i olika sammanhang sagts om sådan gemenskap, men därtill bör fogas en sammanfattande och kompletterande överblick.

Det som här skall belysas är sålunda den samverkan inom statsförvaltningen som ligger till grund för förvaltningsbeslut och andra förvaltningsåtgärder.[2]

Förvaltningsverksamheten kan naturligtvis också ses ur ett annat perspektiv, som är ännu större men här måste lämnas ur sikte. Detta perspektiv vetter ut åt det samhälle i vilket förvaltningsorganen verka, stödjande och reglerande. Hur de genom sina åtgöranden gestalta människornas liv är ett ämne för den materiella förvaltningsrätten, som ligger fjärran från denna framställnings föremål. Närmare detta ligger människornas medverkan i den verksamhet som leder fram till olika slags förvaltningsåtgärder. — I första hand bestämmes denna medverkan av förvaltningens behov. Den måste för att komma till riktiga resultat — för att bli effektiv — åtkomma sådana upplysningar om fakta, önskemål och behov över vilka enskilda råda; den bleve eljest döv och blind. Åtkomsten av sådant material erbjuder ofta intet problem, eftersom den som önskar en förmån från statens sida måste å sin sida prestera erforderligt utredningsmaterial. På särskilda områden komma därtill upplysningsplikter — motsvarigheter till den vittnesplikt som generellt gäller i processrätten. — På många sätt äro förvaltningsorganen bundna i sina mellanhavanden med enskilda. Grundläggande äro kraven på allsidighet, fullständighet och objektivitet i undersökningarna. Dessa krav betingas, även de, i första hand av det allmänna

[2] Vissa hithörande företeelser behandlas emellertid i kap. VIII och XI; jfr hänvisningarna s. 397. Om samverkan, i vilken andra organ än statsförvaltningens ha del, se kap. IX: 6, X: 7.

intresset av en riktigt verkande förvaltning. Men det är också ett annat motiv som spelar in: omsorgen om den enskildes rätt och intressen. Den röjer sig särskilt i rätt för den, vars rätt beröres av en fråga hos ett förvaltningsorgan, att få del av utredningsmaterial och att yttra sig i saken. Den röjer sig också, när det, särskilt genom bestämmelser om jäv (speciell inhabilitet), sörjes för att avgöranden ej träffas av dem som ha ett personligt intresse av dem. I många lägen är den enskildes ställning ännu starkare: avgöranden förutsätta hans samtycke. Och i många fall ha de enskilda rättsanspråk på att förvaltningsorganen skola fatta vissa beslut eller vidtaga vissa åtgärder i deras intresse, liksom de kunna påfordra att felaktiga beslut rättas.

Men dessa perspektiv falla, även de, utom ramen för en organisatorisk framställning. De korta anmärkningar om välkända ting, som här gjorts, skola blott tjäna som en erinran om förvaltningsverksamhetens komplicerade beskaffenhet; med den samverkan mellan förvaltningsorganen inbördes, som här ensam står i blickpunkten, växelverka på många sätt enskildas insatser.

Statsförvaltningen får framför allt sin prägel av att den utgör en »hierarki», att den i stort sett består av fristående över- och underordnade organ och i sin helhet är underordnad regeringsmakten (om den historiska bakgrunden se I s. 55 ff.);[3] ett liknande, internt förhållande mellan över- och underordnade möter inom statliga kollektivorgan.[4] »Subordinationen» — fattad i vidsträckt mening (jfr s. 33) — är sålunda utmärkande för statsförvaltningen. Det är ett förhållande som i lagar och andra föreskrifter i första hand kommer till uttryck i allmänna formler. Vad regeringar-

[3] Folkrepresentationens ställning som ett slags högsta förvaltningsorgan (I s. 103) — vilken i Norge kommer till särskilt expressiva uttryck i stortingsvedtak (II s. 12, 60, 154 f.; jfr ock WILBERG, NAT 1962 s. 246 f.) — lämnas här åsido.

[4] I enlighet härmed behandlas i detta kap. båda »interna» och »externa» relationer. Om åtskillnaden mellan dem gäller mutatis mutandis vad som säges s. 409 n. 42a om delegation; jfr s. 401 n. 15. Huruvida en viss relation skall hänföras till den ena eller andra kategorien kan stundom vara en omdömesfråga, ty vad är det som ett kollektivorgan omfattar? (s. 29). Förhållandet mellan regeringsmedlemmar och ministerie- och departementspersonal uppfattas i detta sammanhang, trots den åtskillnad som gjorts mellan regeringsmakt och förvaltningsorgan, i huvudsak såsom internt.

nas ställning angår, kan man sålunda åberopa grundreglerna om dess »udøvende magt» i Danmark och Island, om presidentens »verkställande» och statsrådets »styrande» makt i Finland, om den norske konungens »utøvende makt» och hans därav härledda »instruksjonsmyndighet», den svenske konungens »styrelse» och tjänstemännens skyldighet att lyda hans »bud och befallningar» (SRF 47). I övrigt har man att hålla sig till stadganden som utsäga t. ex. att ett organ »lyder» under ett annat eller är »underställt» eller »underordnat» detta eller står under dess »tillsyn» eller »inseende», att det utgör dess »organ» eller »biträde», att det har att »verkställa» dess beslut, att någon är »chef» för en annan, att ett organ verkar »genom» ett annat o. s. v.[5] I finländskt rättsspråk är det vanligt att uttrycka ett subordinationsförhållande med orden »ledning och tillsyn». Subordinationen framträder också i mångahanda särskilda föreskrifter om vad den ene har att bestämma, den andre att rätta sig efter.

Tränger man saken närmare in på livet, befinnes det, att i sådana regler i själva verket ett flertal olika företeelser komma till ett mer eller mindre tydligt uttryck.[6] Endast om man sammanställer dessa och analyserar dem var för sig, får man ett grepp om förhållandena. Man skulle sålunda kunna urskilja sex olika huvudmoment, vilka, förbundna med varandra, konstituera ett typiskt subordinationsförhållande.

Historiskt sett har konungens rätt att 1:o) *till- och avsätta tjänstemän* haft avgörande och grundläggande betydelse. Så länge som förvaltningens funktioner voro föga reglerade och deras fördelning i hög grad beroende av vad som från fall till fall bestämdes (jfr II s. 41 ff.), lågo i makten över tjänstetillsättningarna tillika vidsträckta möjligheter att reglera verksamhetens innehåll. Alltjämt är givetvis regeringsmaktens och överordnade förvaltningsorganens befogenhet att bestämma om tjänstemäns tillsättning — och i viss utsträckning även om deras entledigande — ett viktigt inslag i statsförvaltningens struktur. Urvalet av de personer som skola

[5] HERLITZ, FF II s. 170 f., jfr s. 173.

[6] ASCHEHOUG, NNS II s. 399 ff., HERLITZ, FF II s. 150 ff., ANDERSEN, DF s. 61, CHRISTENSEN s. 193 ff., ROSS, DS I s. 186 ff., II s. 442, MEYER, Pol. s. 160,

verka inom förvaltningen ger alltjämt avsevärda möjligheter att påverka dess inriktning. Men makten över tjänsternas tillsättning har icke samma centrala betydelse som förr; denna makt hänför sig enligt nutida rätt till personurvalet, intet annat. Tjänstetillsättningar försiggå inom ramen av en fast ordning, som fastslår olika tjänsters funktioner och deras inbördes relationer. Det är framför allt i denna ordning som subordinationen röjer sig, och det är på den som uppmärksamheten skall inriktas; ordningen för tjänstemäns och andra i förvaltningen verksamma personers tillsättning och entledigande behandlas naturligt i annat sammanhang (kap. VIII: 3, 4 och s. 156 ff.).

Som ett slags grundval för subordinationen kan man nu för tiden betrakta de möjligheter som överordnade organ ha att öva 2:o) *kontroll* över — d. v. s. göra sig underrättade om — underordnades verksamhet. Den kännedom som härigenom vinnes är i flera olika hänseenden av grundläggande betydelse. Den ger bland annat underlag för 3:o) *reaktioner mot fel,* i vilka överordnade organ på ett eller annat sätt medverka. Reaktionen tar sig olika former: ingripanden mot felande tjänstemän personligen och rättelse av fel (ex officio eller på begäran) m. m. Även dessa två moment i subordinationsförhållandet beaktas lämpligen i ett annat sammanhang (kap. XI). Därvid blir det tillfälle att se de överordnades verksamhet i samband med den kontroll och de reaktioner som ankomma på andra än på dem.

Positivt tar sig subordinationen, om man så vill, uttryck på tre sätt. För det första genom 4:o) *struktur- och funktionsreglering:* det överordnade organet bestämmer i större eller mindre utsträckning om underordnades struktur och om arten av de funktioner som de skola utöva; om överordnades funktionsreglering se avd. 2. För det andra 5:o) utövas inom funktionsfördelningens ram — i oförbindande form eller genom bindande föreskrifter — *ledning* av underordnades verksamhet, i det att beskaffenheten av de beslut, som de ha att fatta, eller de åtgärder i övrigt, som de ha att vidtaga, mer eller mindre ingående angives (avd. 3). Där detta sker i bindande form, framträder subordinationen i sin mest utpräglade form; där kan det sägas föreligga *subordination i in-*

skränkt eller egentlig mening (avd. 4). Man kan ha starka tvivelsmål om möjligheten att dra en skarp gräns mellan funktionsreglering och egentlig subordination (jfr s. 335[74], 417[60]). Men det är vanligt och naturligt att såsom typer särhålla dessa två regleringsformer. Så skola de också här behandlas. Ett väsentligt drag i subordinationsförhållandet är det slutligen för det tredje, att underordnade organ lämna 6:o) biträde åt överordnade, särskilt i form av initiativ och utredning i saker vilka de senare ha att besluta. Sådan *medverkan* förekommer också långt utom subordinationsförhållandenas ram; den behandlas i avd. 5.

När man undersöker dessa sex olika företeelser var för sig, sådana de framträda i olika länder och på olika områden inom ett och samma land, finner man genast, att de icke äro givna storheter. Makten över tjänsterekryteringen är t. ex. i olika fall olika beskaffad. Den egentliga subordinationen är mer eller mindre utpräglad. Möjligheterna att i efterhand ingripa äro utformade efter olika linjer, o. s. v.

Regelmässigt finner man väl de olika slags befogenheter, som här åsyftas, förenade med varandra, om än olika gestaltade i olika fall: att utöva kontroll och reagera mot fel, att reglera underordnade organs struktur och funktioner, att tillsätta och entlediga tjänstemän, att leda verksamheten och att bestämma över dess beskaffenhet, att anlita underordnades biträde. Men stundom visar det sig, att i förhållandet mellan organ som betraktas som över- och underordnade ett eller annat av de angivna momenten helt saknas. Ett överordnat organ kan t. ex. sakna inflytande över personalrekryteringen, befogenhet att ingripa rättande i anledning av fel, eller makt att bestämma över den underordnades verksamhet, o. s. v.[7] Relationen mellan två organ kan också bestå i några eller något enstaka av de moment som här angivits som karakteristiska för subordinationen: det ena kan t. ex. uteslutande ha befogenhet att utöva kontroll över det andra, eller att för särskilda ändamål erhålla biträde — i svensk och finländsk rätt talar man om »handräckning» — av det andra. I många så-

[7] Med rätta anmärker emellertid CHRISTENSEN s. 193 att »de forskellige beføjelser, der i almindelighed tilkommer en overordnet, kan i et vist omfang erstatte hinanden».

dana lägen talar man över huvud ej om ett subordinationsförhållande — fastän enstaka moment, som typiskt ingå däri, äro för handen. I andra lägen är det en terminologisk omdömesfråga, huruvida ett sådant förhållande skall anses föreligga.

När efter dessa linjer relationerna mellan olika organ undersökas, blir sålunda resultatet att det som här betecknats som subordination i detta ords vidsträckta, mera obestämda mening ingalunda är någon enhetlig, allestädes med samma drag återkommande företeelse utan gestaltar sig på mångahanda olika sätt inom olika grenar av förvaltningsorganisationen och i olika länder. Man gör sig med andra ord en grovt förenklad bild, om man föreställer sig att över- och underordnade alltigenom äro sammanfogade med samma slags band. Måttet och arten av den »funktionella osjälvständigheten» (jfr s. 33) är mycket växlande.

Dessutom visar det sig att ett och samma organ i olika hänseenden kan vara underkastat olika organ. Ibland finnes det anledning att tala om en »dubbel subordination» (jfr särskilt s. 334 ff.).[8] I samband härmed står ett ofta uppkommande spörsmål: huruvida, när A lyder under B, B under C, sådana funktioner, som ingå i subordinationsförhållandet, kunna utövas av C direkt gentemot A. Detta spörsmål måste här lämnas åsido.[8a]

[8] Även subordination under skilda länders myndigheter kan komma i fråga. Den svensk-norska unionen brast till följd av olika meningar rörande ett blivande norskt konsulatväsens dubbla subordination. Om liknande problem i mellanhavandet mellan Danmark och Island berättar KRABBE s. 43 ff. Om ett på senare tid etablerat gränstullsamarbete som innebär att en stats tjänstemän ha att utöva tulltjänst enligt en annans instruktioner och reglementen se NU 1962: 8 s. 249 ff., BERGSTRÖM, NAT 1957 s. 354 ff., JUNGEFORS, SJT 1960 s. 305 ff. I den mån gemensamma nordiska institutioner utvecklas (jfr NR 1953 s. 526 ff., NU 1960: 2, NU 1962: 8 s. 97 f., 123 ff., 137 f.), måste liknande frågor om beroende av skilda länders myndigheter uppstå, NU 1960: 2 s. 8 ff. Bl. a. har det varit fråga om viss gemensamhet inom utrikestjänsten; NU 1962: 8 s. 318 ff. Jfr även s. 648.

[8a] Blott såsom exempel må nämnas, att i Danmark ministeriella tjänsteföreskrifter skola riktas till direktøren (i direktorater utan direkt referat), ej till direktoratets personal. Något liknande torde även eljest i de flesta fall gälla beträffande kollektivorgan.

Betydelsen av sådan kritisk analys som här åsyftats får likvisst ej överdrivas. I stort sett är det *en* huvudlinje som förbinder ett underordnat organ med ett överordnat och ytterst med regeringsmakten — även om denna linje blott är ett förenklat uttryck för olikartade maktförhållanden, och även om schemat brytes av varjehanda andra linjer än huvudlinjen. Huvudlinjens dominans röjer sig icke minst däri att allmänna regler om organens inbördes förhållande i allmänhet äro uttryck just för denna. Ur det förhållandet att ett organ »lyder under» ett annat e. d., kunna sålunda konsekvenser i många olika riktningar dragas. De befogenheter som ett organ i andra situationer kan äga i förhållande till ett annat ha däremot i allmänhet sitt stöd i mera preciserade föreskrifter.

I vilka former överordnade organ utöva sådana befogenheter, som kunna ses som ett led i ett subordinationsförhållande, följer av vad som förut i olika sammanhang sagts om deras funktionssätt. Men ett viktigt förhållande förtjänar understrykas. När t. ex. ifrågavarande befogenheter utövas av underordnade tjänstemän i ministerier, departement, centrala verk, direktorater, fagstyrer, länsstyrelser, amts- och fylkeskontor, kan det, såsom i olika sammanhang framhållits, innebära att personer i lägre tjänsteställning bestämma över personer i högre. Det i viss mån problematiska i en sådan ordning har i förvaltningsläran ofta dryftats: hur skall förhållandet mellan »staff» och »line» gestaltas?[9] Det vill synas som om man i Danmark och Norge funne det naturligare än i Finland att ministerie- och departementstjänstemän utöva myndighet gentemot underordnade organ.[10] Det kan påträffas exempel på att man lagt hinder i vägen för en sådan sorts maktutövning.[11] Men givetvis kan det ej förhindras att när maktutövningen utgår från personer i chefsställning, dess innehåll dock i stor utsträckning faktiskt bestämmes av under-

[9] Jfr DEBES, Org. s. 86 ff. 304 ff., MEYER, AO s. 114 ff.

[10] Jfr s. 274, 280. Från ett finländskt centralt verk har jag sett återgivet ett uttalande om att »ibland försöker några regeringsråd, som inte förstår bättre, hoppa oss på näsan».

[11] DEBES, Org. s. 91.

ordnade tjänstemän; så till vida är i varje fall ej sällan »the line» beroende av »the staff».[12]

2. **Delegation.** Vi skola ej återkomma till funktionernas fördelning mellan högre och lägre organ: frågan i vilken omfattning centralisation och decentralisation förekommer får anses slutbehandlad. Nu är blott fråga om denna funktionsreglerings rättsliga kvalitet. Ej heller denna fråga skall tagas upp i hela sin vidd. Funktionsregleringen sker på många olika sätt: genom grundlagarna, genom lagstiftning och andra beslut av riksdagar och ting, genom regeringsmaktens och förvaltningsorgans beslut. Men det är endast ett moment i funktionsregleringen som här skall hållas i sikte. I vad mån är kompetensens[13] fördelning mellan ett överordnat organ och ett underordnat, vare sig den avser typiska förvaltningsbeslut eller förvaltningsrättslig normgivning, fastlagd på ett för bådadera bindande sätt? I vad mån är denna fördelning i stället underkastad kompetensreglerande dispositioner — generella eller in casu — av det överordnade organet (eller eventuellt av det underordnade)?[14] Förhållandet mellan över- och underordnade får i hög grad sin prägel av svaren på dessa frågor. De gälla närmast förhållandet fristående organ emellan *(extern kompetensreglering)*; om den interna se s. 409.[15]

I första hand har man att tänka på kompetensreglerade akter, genom vilka det överordnade organet (A) tillägger befogenheter åt det underordnade (B) — och därmed åvälver det-

[12] Om direktoraters självständighet gentemot ministerie- och departementspersonal i kraft av direkt referat se s. 243 f., 274, 278, 280.

[13] Det blir sålunda här endast fråga om befogenheter, ej om funktioner över huvud taget; jfr s. 31.

[14] Man kunde också resa frågan om makten över underordnade organs struktur (s. 397). Men den lämnas här åsido. Givetvis sammanflyta ofta dessa företeelser.

[15] Dessa frågor ha behandlats under ett i HERLITZ, FF II s. 123. Men MEYER (UR 1954 s. 29) och ECKHOFF(NAT 1957 s. 155, 1961 s. 474 ff.) framhäva med rätta skillnaden mellan externa och interna regleringar. Jfr s. 409 n. 42a.

ta plikter.[16] Man skulle, med en viss schematisering, kunna särhålla tre typer av sådana akter. För det första kan A, på samma gång som det i princip tillagts vissa befogenheter, vara befogat att överflytta dessa till B. För det andra ligger det, när befogenheter äro fördelade mellan A och B på ett principiellt bindande men obestämt sätt, nära till hands att A är befogat att närmare fastställa B:s befogenheter. För det tredje kan det, när det i fråga om vissa befogenheter står fast, att de ej skola utövas av A, ankomma på detta organ att bestämma om de skola utövas av B eller C eller D o. s. v. Det är den första av dessa aktionstyper, delegationen,[17] som tilldrager sig huvudintresset: i vad mån går det för sig att ett överordnat organ — konungen, presidenten, ett ministerium eller departement, ett centralt verk eller ett direktorat, en amtmand, en fylkesmann eller en länsstyrelse o. s. v. — åstadkommer decentralisation genom att delegera befogenheter som det eljest — enligt grundlag, lag, instruktion o. s. v. — självt skulle utöva, till ett underordnat organ? I vad mån är med andra ord en delegationsbefogenhet innesluten i eller förbunden med en befogenhet som är tillagd det överordnade organet?[18] Det är särskilt i denna fråga som spörsmålet om möjligheterna för de överordnades kompetensregleringar inom ramen för kom-

[16] Om steg i motsatt riktning och om kompetensreglerande dispositioner av ett underordnat organ se s. 413 ff.

[17] Termen delegation är mångtydig. Här fattas den som en form — bland andra — av kompetensreglering och användes — liksom av Eckhoff, NAT 1961 s. 472 ff. — så, att det lämnas därhän huruvida delegationsakten grundar sig på särskilt bemyndigande eller ej, huruvida den har en ordinär eller extraordinär karaktär, huruvida den är generell eller konkret, huruvida de på delegation grundade besluten ha samma rättsliga valör som de som eljest skulle fattats av den delegerande (denna distinktion är väsentlig för Ross). Om delegationsbegreppets problematik se senast Ross, SS s. 125 ff., DS II s. 412 ff. (närmast med hänsyn till delegation av lagstiftningsmakt; se härom även detta arbete II s. 111 ff., 159 ff.) och Eckhoff, a. a. s. 475 ff. — Delegation fattas här såsom en form, bland andra, för decentralisation, men uttalanden för och emot »delegation» avse ofta faktiskt decentralisation över huvud taget. Se t. ex. Debes, Org. s. 95, Uotila, NAT 1961 s. 512.

[18] Frågan är, såsom Ross uttrycker det (SS s. 145 f.), huruvida en viss kompetens »omfatter eller ikke omfatter en delegationsdisposition».

petensregleringar av högre ordning tillspetsas.[19] Men på samma gång skall blicken också hållas öppen för kompetensregleringar av de båda andra typerna — desto hellre som de olika typerna i praktiken ej alltid kunna skarpt särhållas från varandra.[20] — Eftersom frågan gäller den rättsliga möjligheten av vissa rättsliga regleringar, reses i detta sammanhang ej frågan om s. k. »faktisk delegation» (s. 452). Men de — enligt sakens natur växlande och ogripbara — förskjutningar som äga rum på denna väg måste ständigt hållas i minnet, när den rättsliga delegationen dryftas.

De frågor, som här rests, ha redan förut i olika sammanhang berörts. Men det återstår att sammanfattningsvis precisera och belysa rättsläget.[21]

Vad *Sverige* angår,[22] har kompetensfördelningen mellan över- och underordnade organ av ålder tillagts stor betydelse, och än i dag framstår det i stort sett som angeläget, att beslutanderätt på varje särskilt område utövas i ett bestämt led av hierarkien, det som med hänsyn till organisation, personliga resurser, utredningsmöjligheter o. s. v. är det bäst skickade (jfr s. 264 f.). Man anlägger med andra ord synpunkter besläktade med dem som bestämma processrättens forumregler. Man fäster därvid icke minst — med tanke på besvärsinstitutet — avseende vid en bestämd instansordning. Det ter sig därför naturligt, att när en viss förvaltningsverksamhet regleras — det må nu vara genom lagar, kungörelser, instruktioner eller annorledes — det tillika fixeras vem som skall fullgöra olika funktioner inom verksamheten: ett högre eller

[19] Man talar också om delegation till andra än underordnade (om delegation ministerier emellan se s. 110 n. 84). Sådan delegation lämnas här åsido under erinran att vare sig man hävdar delegationsbefogenheter på grund av sakens natur eller tysta bemyndiganden (se nedan), de regelmässigt måste avse delegation just till underordnade. Redan därför måste det antagas att »politimesteren ikke kan overlade sin kompetence . . . til kommunegartneren» (Ross, SS s. 138).

[20] Ofta nog omtalas alla de tre typerna av kompetensreglering som delegation. Jfr ECKHOFFS anmärkningar NAT 1961 s. 477 n. 7, 478.

[21] En summarisk jämförande överblick har jag givit i NAT 1961 s. 523 ff.

[22] HERLITZ, FF II s. 121 ff. Jfr även PETRÉN, NAT 1961 s. 544 ff. Belysande är SOU 1940: 23 s. 27 ff., 65 f. (om behovet av vidgad möjlighet till delegation under krigsförhållanden).

lägre, ett mer eller mindre kvalificerat organ. I enlighet med denna rättspolitiska tanke — och förvisso ej på grund av doktrinär respekt för den romerska rättens sats om att »delegata potestas non potest delegari»[23] — fattas regelmässigt sådana stadganden som tillägga ett organ vissa befogenheter så, att det därmed ålägges en plikt, som det ej kan frigöra sig från genom att överlämna dem till underordnade, utan själv skall, under eget ansvar, utöva.[24]

Så förstår man framför allt föreskrifter som utgå från K. M:t, särskilt instruktionerna som bilda funktionsregleringens ryggrad, men också grundlagsbud som tillägga K. M:t särskilda befogenheter och ej minst den reglering av såväl K. M:ts som andra organs befogenheter som numera ej så sällan sker genom lagstiftning och annan från riksdagen härrörande normgivning (jfr s. 262 ff.). När på sådant sätt en befogenhet tillagts konungen, ett centralt verk, en länsstyrelse o. s. v., är det, om annat ej bestämts, meningen att det organet och intet annat skall utöva den.[25]

Då emellertid — det ligger delvis redan i det sagda — K. M:t och andra organ i stor utsträckning utöva delegation eller annorledes reglera underordnades kompetens, är det på särskilda grunder. Det är vanligt att i lagar och andra av riksdagen beslutade normer med befogenheter, som tilläggas K. M:t eller annat organ, förbindes befogenheten att delegera dessa;[25a] liknande delegationsbemyndiganden erhålla centrala verk, länsstyrelser o. s. v. antingen genom lagar eller genom kungliga instruktioner, kungörelser m. m. Den ganska rikliga förekomsten av sådana bemyndiganden belyser i sin mån den grundläggande principens styrka. Där sådana särskilda bemyndiganden saknas, har en av K. M:t utövad kompetensreg-

[23] Jfr däremot JÄGERSKIÖLD, AF s. 7. Om nämnda sats uppfattad som ett slags naturrättslig princip jfr ROSS, SS s. 136 ff.

[24] Med samma ögon har man sett på regeln om lagstiftning i SRF 87. Detta har man gjort så mycket mer som den mer än motsvarande regler i de andra länderna syftar på ett bestämt komplex av rättsregler; jfr t. ex. ROSS, SS s. 143, 146 med HERLITZ, L s. 499 n. 2, 557 ff.

[25] Ett litet belysande exempel: SOU 1961:34 s. 91.

[25a] Till sådana delegationsbemyndiganden höra bl. a, stadganden om att en viss funktion skall utövas »av konungen eller den myndighet konungen förordnar».

lering till väsentlig del stöd i den »organisationsmakt» som kan härledas ur den grundlagsfästa »styrelsen» (SRF 1, 4),[26] i den mån denna icke kringskurits genom lagstiftning eller annorledes (II s. 93 f.); SRF 47 förutsätter också att förvaltningsorganens »sysslor och värv» bestämmas av konungen genom »instruktioner, reglementen och föreskrifter». Dessa grundlagsbud kunna till en viss grad förstås som generella delegationsbemyndiganden; då det emellertid framstår som ofrånkomligt att funktionerna fördelas mellan K. M:t och underordnade organ, kan den kompetensreglering som på grund av dem kommer till stånd snarast hänföras till de typer som nyss (s. 402) särhållits från delegerandet.[27] Något liknande gäller, när t. ex. ett centralt verk genom instruktioner tilldelats ett allmänt uppdrag som måste uppfattas såsom innebärande befogenhet att reglera funktionernas fördelning mellan verket och underlydande organ.[28]

Finländsk rätt vilar omisskännligen på samma grundtankar som den svenska.[29] Det halvt processrättsliga betraktelsesättet framträder ännu tydligare; förvaltningsorgans ställning regleras ej sällan efter processrättsliga förebilder, och det händer att det talas om »forum» i förvaltningsrättsliga ärenden. Bland delegationsbemyndiganden, som i sin mån belysa den grundläggande principens styrka, kunna FRF 28 (s. 188, 205) och FLS 2 (s. 205 f., 212) nämnas. En icke oväsentlig skillnad ligger dock däri, att där i Sverige K. M:t handlar, kompetensregleringen i Finland kan ankomma på ministerier.

I *Norge*[30] har doktrinen med avseende på delegation utgått från samma betraktelsesätt som i svensk rätt: när ett organ tillagts en kompetens, »er det meningen at dette organ selv

[26] Stundom har dock hävdats att dessa grundlagsbud skulle (i förening med SRF 7) utmärka vissa arter av ärenden i vilka endast K. M:t kunde verka; jfr s. 213.

[27] Den tredje typen framträder särskilt i lagregler om att vissa angivna befogenheter skola utövas av »den myndighet som K. M:t förordnar».

[28] Så t. ex. när det i instruktionen för domänverket heter att domänstyrelsen skall »handhava förvaltningen» av viss egendom. Om sådana instruktionsbestämmelser se s. 264.

[29] UOTILA, NAT 1961 s. 511 ff.

[30] CASTBERG, IF s. 53 ff., NFK s. 105 ff., 113 ff., ECKHOFF, NAT 1961 s. 472 ff. Se ock litteraturen 210 n. 118.

skal sette seg inn i de saker det har å avgjøre og ta ansvaret for avgjørelsen» (Castberg). Därvid har det emellertid gjorts förbehåll för sedvanerättsliga delegationsmöjligheter och för praktiska hänsyn som göra delegation »åpenbart påkrevd». Och i praxis har sådant delegerande, som icke har stöd i särskilda bemyndiganden, fått en mycket stor räckvidd. Det gäller särskilt de högre skikten av hierarkien. Delvis har den av konungen företagna kompetensregleringen sin grund i hans »utøvende makt» (NGL 3), där ej stortinget kringskurit denna; det kan, liksom i Sverige, ifrågasättas i vad mån sådan kompetensreglering bör betecknas som delegation. Men otvetydigt är delegerandet, när — i enlighet med en sedan långliga tider godtagen praxis — befogenheter, som tillagts konungen genom särskilda grundlagsbud eller genom lag, av honom delegeras till departementen (s. 210). Man har också gått vidare, och numera anses i praxis, att befogenheter även kunna av konungen delegeras till direktorater, fagstyrer, fylkesmenn o. s. v.; motsvarande delegationsbefogenheter anses tillkomma departementen, såvitt angår befogenheter som genom lag eller kunglig resolution tillagts dessa.[31] Stundom förekomma formliga delegationsbemyndiganden, som antyda en annan principiell syn,[32] men man är inriktad på att bortarbeta dessa såsom överflödiga och vilseledande (jfr s. 210[119]). Att »kongen» eller ett departement i en lag eller en kunglig resolution angives såsom kompetent, har sålunda en helt annan betydelse än då det i Sverige talas om »konungen». Sedan praxis utvecklats på detta sätt, kan delegerandet givetvis, vad man än i princip anser om det, finna ett rättsligt stöd däri att kompetensreglerande föreskrifter fattas som förbundna med outtalade delegationsbemyndiganden.[33] Stortinget får sålunda — i motsats till svenskt och finländskt betraktelsesätt — regelmässigt antagas lämna därhän, i vilket

[31] Upplysande är särskilt justis- og politidepartementets rundskriv 30/6 1955; jfr Eckhoff, NAT 1961 s. 493 f., 498 f.

[32] Se t. ex. Eckhoff-Gjelsvik s. 52 ff. (prisloven).

[33] Høyesterett uttalade i en dom 1939 att »formodningen må være for at loven har villet gi kongen adgang til å utøve forvaltningsmyndigheten på sådan måte som hensiktsmæssigheten tilsier». Eckhoff, NAT 1961 s. 494.

hierarkiskt led avgöranden träffas. Det har emellertid i stortinget, där betänkligheter mot alltför vittgående delegation ofta nog resas av konstitutionella och politiska skäl, icke saknats intresse för sådana spörsmål, och man utgår ifrån att t. ex. en lag kan vara att förstå såsom hindrande delegation av däri reglerade befogenheter.[34]

Vad nu sagts gäller de högre skikten av hierarkien. Däremot hävdas det, att t. ex. direktorater, fagstyrer och fylkesmenn icke kunna delegera sina befogenheter, »med mindre noe annet er forutsatt i vedkommende lov eller følger av særlige grunner».[35]

Vad *Danmark* angår har man i doktrinen[36] — liksom i Norge och i samklang med svensk och finländsk rätt — utgått ifrån att »de regler som fastsætter forvaltningsmyndighedernes kompetence kan som hovedregel ikke fraviges ved delegation»; »kompetencen er udtryk for et indbegreb af pligter overfor det offentlige», och »den forpligtede» kan icke »sætte en anden i sit sted». Förbehåll göres dock för »praktiske hensyn» som kunna leda till annat resultat. Det har emellertid å andra sidan också — i samklang med en mångenstädes hävdad uppfattning, att det fria delegerandet så att säga hör till administrationens väsen — gjorts gällande, att delegation från ministerierna principiellt är tillåtlig så snart den icke är alltför »vidtrækkende og indgribende».[37]

Det är svårare än i Norge att få ett grepp om praxis. Delegation av konungens myndighet har mindre betydelse (s. 208) och har ej så som där blivit en naturlig inkörsport till en vittgående delegationspraxis i andra hierarkiska led. Att lagar stundom innehålla delegationsbemyndiganden, tyckes vittna om, att delegation utan stöd av dem ej ansetts tillåtlig.

[34] Detta gäller särskilt när en lag föreskriver avgörande av konungen »i statsrådet». CASTBERG, IF s. 54, NFK s. 108, 113 ff., ECKHOFF a. a. s. 491, 493 ff.

[35] Ovan anf. rundskriv, NFK s. 109, ECKHOFF, a. a. s. 503 ff. Jfr s. 345 n. 114. — I NFK s. 108, 116, 118 förordas att delegationsmöjligheterna bli mera reglerade.

[36] ANDERSEN, DF s. 289 ff.; jfr FO 1956 s. 162 ff.

[37] MEYER, UR 1954 s. 29 ff., särskilt s. 38 f.; jfr även E. ANDERSEN, NAT 1947 s. 14 f., ROSS, DS II s. 425 ff., DB 1962: 301 s. 11, 15.

Men det är å andra sidan ett faktum, att ministerierna icke blott verkställa kompetensregleringar i sådana lägen där de handla enbart med stöd av »den udøvende magt» (DGL 3, 14), utan ofta även ansett sig befogade att utan stöd av särskilda bemyndiganden delegera sin genom lag bestämda myndighet till direktorater, amtmænd m. fl.[38] Särskilt synes det vara vanligt att sådana organ bemyndigas meddela dispenser och andra undantag från gällande föreskrifter.[39] Fattar man sådant delegerande såsom grundat i folketingets outtalade vilja — eller, om man så vill, däri att folketinget delar den för Danmark karakteristiska likgiltigheten för funktionsfördelningen mellan över- och underordnade (s. 275 ff.)[40] — reser sig liksom i Norge frågan huruvida icke folketinget dock, när det så önskar, kan t. ex. fastslå att vissa funktioner skola utövas av ett ministerium och icke av ett direktorat, och huruvida icke, även utan sådant fastslående, en tydlig avsikt att förlägga avgörandet till ett visst organ är bindande. Frågan måste utan tvivel i princip besvaras jakande.[41] Vad nu sagts gäller närmast ministeriernas möjligheter att delegera sina befogenheter. Befogenheter som genom lagar eller ministeriella anordningar tilläggas exempelvis direktorater torde dessa — ungefär som i Norge — vara försiktigare med att delegera, såvida icke särskilt stöd därför finnes.

I *isländsk* rätt har man liksom på andra håll utgått från att delegation är otillåtlig utan stöd av lag. Men undantag göras i icke ringa utsträckning med stöd av sedvanerätt eller på

[38] Det har också framhållits för mig, att DFK i sina många förslag om decentralisation icke rest frågan, om delegationsförbudet kan utgöra hinder för förslagens omedelbara administrativa genomförande. En liknande reflexion göres i MF s. 30 beträffande DB 1962: 301.

[39] Om bemyndiganden att besluta »ad mandatum» se s. 208 n. 109, 345 n. 114.

[40] Enligt MEYER, Pol. s. 163 »vil det . . . som hovedregel være dansk lovgivnings hensigt at henlægge en administrativ kompetence til den centraliserede forvaltningsorganisation som sådan».

[41] Man kan knappast utläsa någon motsatt mening ur ett fall, då befogenheter som folketinget velat förlägga till ett ministerium och icke till vederbörande direktorat, delegerats till det senare; ANDERSEN, DF s. 291 f.; jfr MEYER, UR 1954 s. 37.

grund av »forholdets natur», eller t. o. m. under hänvisning till praktiska behov. Delegerandet synes dock ej gå så långt som i Danmark och Norge.[42]

Särskilda synpunkter kunna anläggas på delegationen inom kollektivorgan, den *interna delegationen*.[42a]

Hur det förhåller sig härmed beträffande ministerier och departement, centrala verk, direktorater och fagstyrer, amtmænd, fylkesmenn och länsstyrelser, olika slags icke-professionella organ m. fl. har redan förut blivit tillräckligt belyst (s. 247 ff., 281 ff., 306 f., 350 ff.). Det återstår endast att erinra om huvuddragen.

I stort sett kan det väl sägas, att det i allmänhet finnes ett större spelrum för intern delegation än för extern. Men i Finland och Sverige förekommer det ännu — låt vara långt mindre än förr, mera dock i Finland än i Sverige — att den interna kompetensfördelningen är fastlagd på ett för organet bindande sätt, särskilt genom instruktioner och förordningar; här röjer sig ånyo den traditionella omsorgen om en rationell, fast kompetensfördelning mellan över- och underordnade. Och i den mån intern delegation medgives, är det genom bemyndiganden i sådana författningar. I Norge saknas icke anordningar av båda dessa typer, och det har på senare tid visat sig ett visst intresse för att på detta sätt reglera den in-

[42] OLAFUR JÓHANNESSON, NAT 1961 s. 518 ff.

[42a] Spörsmålet behandlas i förut anförd litteratur om extern kompetensreglering; se dessutom CHRISTENSEN s. 259 ff., NFK s. 110 ff., ECKHOFF, NAT 1961 s. 505 ff. Det har ifrågasatts huruvida det är riktigt att beteckna kompetensreglering inom ett kollektivorgan som delegation. Ganska naturligt är det, när kompetensen principiellt tillhör en person, t. ex. en direktør (jfr s. 284 ff.), och förutsättes kunna utövas av honom ensam. Men när en fördelning av kompetensen måste förutsättas, blir den sålunda företagna kompetensregleringen ingen typisk delegation (utan tillhör snarare den andra typ av kompetensreglering som berörts s. 402). Och ju tydligare kollektivorganet — och icke dess chef — framstår som bärare av kompetens, dess mera ter sig den interna kompetensregleringen som en reglering av »formerna» för organets verksamhet. Jfr HERLITZ, FF II s. 123 n. 2 samt CHRISTENSEN, NFK och ECKHOFF, o. a. ställen. Jfr även s. 401 n. 15.

terna kompetensfördelningen lika väl som den externa.[43] Men där det ej skett, tillämpas en annan tankegång: man utgår från att delegerandet under vissa förutsättningar så att säga ligger i sakens natur. I Danmark är detta betraktelsesätt helt förhärskande. Det är under dessa förhållanden av intresse att erinra sig att den danska och norska centralförvaltningens jämförelsevis utpräglade koncentration i ministerier och departement ger stort utrymme för intern delegation på områden där det i Sverige i stället blir fråga om extern delegation i stramare former från K. M:t till centralorgan (s. 265). Den principiella frihet som råder i Danmark och Norge gäller emellertid ej utan vidare med avseende på sådana organ som nämnder och råd. Hos dem är de icke-professionella elementens kollegiala arbete essentiellt; deras möjlighet att överlåta beslutanderätt till ordförande, arbetsutskott och underställd personal är begränsad (s. 307).

Vill man jämföra de olika ländernas rätt, såvitt angår delegation, visar det sig självfallet ogörligt att sammanfattningsvis ange, hur omfattande delegationsbefogenheterna äro på olika håll, och än mera att jämföra deras faktiska användning. Det är nog att konstatera att delegerandet, på vilken rättsgrund det än vilar, på alla håll är ett naturligt inslag i den ledning som ankommer på en överordnad. Däremot belyser vår översikt en väsentlig skillnad mellan öst- och västnordisk rätt: på det förra hållet vila delegationsbefogenheterna regelmässigt på formliga bemyndiganden, på det senare är man mera benägen att betrakta dem som naturliga ingredienser i den överordnades ställning. Rent principiellt är kanske denna skillnad icke så stor som den kunde synas; den överbryggas nämligen av den uppfattningen att danska och norska delegationsbefogenheter i själva verket vila på tysta bemyndiganden, och att de därför också kunna begränsas t. ex. genom lagstiftningen. Men praktiskt har ändå skillnaden mycket stor betydelse, i det att de tysta delegationsbe-

[43] Utöver vad som nämnts s. 286 märkes en nyligen företagen reglering av rätten för lensmenn att delegera befogenheter till betjente; lov 16/6 1961 § 5.

myndigandena enligt sakens natur gärna bli mera obestämda till sin räckvidd. Man måste nämligen i regel utgå från att de ingalunda få förstås som obegränsade. Meningen är icke att den överordnade kan frigöra sig från vilka befogenheter som helst; han måste ta hänsyn till frågornas art, till behovet av delegation, till de underordnades skicklighet o. s. v.[44] Men då sådana begränsningar i delegationsmöjligheterna ej preciserats, blir det en omdömessak, hur långt man kan gå, och det är ingen tillfällighet att delade meningar härom i Norge ofta föranlett domstolsprövning av delegationsfrågor. Väsentligt större klarhet kan skapas genom uttryckliga delegationsbemyndiganden, särskilt i finländsk och svensk rätt.

Påtagliga skillnader mellan öst- och västnordisk rätt framträda också när man iakttager, hur delegation, extern såväl som intern, tillgår och vad den innebär.[45]

Liksom delegationsbemyndigandena äro i Danmark och Norge delegationsakterna, framför allt interna men även externa, i stor utsträckning tysta. Man byggar på den delegerandes fingerade vilja, på en praxis som anses godtagen av honom, o. s. v. I Sverige och Finland kan väl sådant delegerande förekomma, särskilt internt, men huvudsakligen så att det får en supplementär, sekundär betydelse. — Om delegerandet i Danmark och Norge ej sker tyst, kan det i varje fall — även externt — försiggå mycket oformellt, genom muntliga tillsägelser och upplysningar.[46] Så kan väl stundom intern delegation tillgå också i Finland och Sverige, men det normala är att skriftlig form användes; vid extern delegation torde näppeligen muntligen meddelade anvisningar kunna tilläggas rättslig relevans (om de än faktiskt kunna bli av betydelse).

Det är vidare anmärkningsvärt, att externa delegationsakter utgående från regeringsmakten i Finland och Sverige i mycket stor utsträckning bli kungjorda i samma former som lagar; även andra myndigheters motsvarande akter bli ej sällan på ett eller annat sätt kungjorda för allmänheten. Även

[44] Jfr t. ex. MEYER, UR 1954 s. 38 f., NFK s. 113 ff., ECKHOFF, NAT 1961 s. 503. Jfr även s. 250 n. 12, 261 n. 16, 286 n. 131.

[45] Det följande är till väsentlig del en summarisk sammanfattning av förut, särskilt i kap. V, jfr ock s. 345, gjorda observationer till vilka hänvisas.

[46] Jfr NFK s. 118: krav på skriftlig form.

där intet kungörande äger rum, äro akterna, i varje fall i Sverige, regelmässigt tillgängliga för allmänheten, eftersom de enligt STF kap. 2 äro »allmänna handlingar». Allmänheten står inför särskilda organ, över- och underordnade, vart och ett med sina preciserade och jämförelsevis varaktigt bestämda befogenheter. Där i Danmark och Norge extern delegation sker tyst eller muntligt, blir det givetvis ingen publicitet; allmänheten står inför den »anonyma» förvaltningen, ej inför särskilda organ med definierade befogenheter. Även då delegationsakterna ske skriftligt, bli de ingalunda publicerade med samma regelbundenhet som i Finland och Sverige.[47] — I intet av länderna blir den interna delegationen kungjord. Men även på denna punkt ingriper i Sverige offentligheten enligt STF kap. 2; den allmänhet, som har intresse av den interna kompetensfördelningen inom ett kollektivorgan, kan skaffa sig kännedom därom.

Hur förhåller det sig i fall av delegation med ansvaret för vad som företages med stöd av sådan? Det är ett komplicerat spörsmål. I varje fall kan det fastslås att medan det i Norge hävdas att intern delegation icke (eller i varje fall icke obetingat) medför ett överförande av ansvar,[48] det icke råder något tvivel om att den som i Finland eller Sverige befinner sig i ett sådant läge ensam bär ansvaret för vad han beslutar.

Det är uppenbart att delegationsakter kunna vara mer eller mindre preciserade, mer eller mindre vaga och obestämda. Härutinnan växla naturligtvis förhållandena överallt. Men på det hela taget torde man ställa kraven på precision jämförelsevis högt i Finland och Sverige. Vad som sker muntligt och formlöst, kanske tacite, blir i varje fall enligt sakens natur mera svävande; här gäller detsamma som nyss sades om delegationsbemyndiganden. Det normala blir, i varje fall beträffande professionella organ (jfr s. 280, 293), att tvivelsmål som uppstå lösas av den överordnade. — Naturligtvis äro delegationer ofta förbundna med förbehåll av olika slag om att vissa ärenden skola avgöras av den överordnade.

[47] Önskemål om vidsträcktare publicering av delegationsakter m. m.: ANDERSEN, DF s. 295, FO 1955 s. 102, 1956 s. 92, 102, 1958 s. 178, ROSS, DS II s. 431, NFK s. 336.

[48] ECKHOFF, NAT 1957 s. 155, 1961 s. 505 f.; jfr DEBES, Org. s. 104 ff.

Ofta gälla t. ex. delegationer med förbehåll för svårbedömda eller eljest viktiga frågor, frågor av principiell betydelse, o. s. v. Av intresse äro särskilt två slags förbehåll som äro vanliga i Danmark och Norge, i synnerhet då det skall handlas på ministerns (statsrådets) vägnar, och som där anses i stor utsträckning gälla utan att ha kommit till formliga uttryck. Dels hävdas det att den som utövar delegerad kompetens skall handla i den delegerandes »anda». Dels skall det iakttagas att vissa såsom »politiska» uppfattade frågor skola hänskjutas till regeringsmakten;[49] alltefter omständigheterna bli ärenden avgjorda än på ett högre, än på ett lägre plan. Såvitt angår extern delegation, torde sådana förbehåll vara okända i finländsk och svensk rätt.

Yttermera bör det erinras att det förekommer delegationer av högeligen växlande räckvidd, alltifrån dem som lägga en mycket vidsträckt, generellt beskriven kompetens i den underordnades hand, till sådana som hänföra sig till bestämda ärendens behandling. Man får det intrycket att jämförelsevis begränsade delegationer spela en större roll i Danmark och Norge än i Sverige och Finland.

Det nu sagda sammanhänger med en viktig fråga. Vi ha konstaterat att bestående delegationsförhållanden i sin tillämpning kunna få en ganska skiftande och växlande innebörd. Därtill knyter sig — utan att det alltid kan dragas en klar skiljelinje — frågan om själva delegationsförhållandets bestånd. Svaret är givetvis att en delegationsakt alltid kan återtagas eller ändras. Och detta sker lätt nog, särskilt i Danmark och Norge, då den ägt rum tacite eller muntligen, då den är jämförelsevis svävande, då den icke har blivit bekant utåt; återtagandet kan ske i samma former. Det ter sig naturligt att i Danmark och Norge förhållandet mellan överordnade och underordnade även i så måtto är labilt. Och det förvånar icke att i Norge uttalats önskemål om att fullmakters precise-

[49] Med fog pekar ECKHOFF (NAT 1958 s. 23) på att sådan gränsdragning är svår att genomföra: »i praksis er det ofte vanskelig å unngå at de politiske standpunkter først inntas etterhvert som problemene melder sig i forbindelse med konkrete saker som må avgjøres raskt for at virksomheten skal gå sin gang.»

ring skall »være konkret på basis av de aktuelle, foreliggende oppgaver og endres når oppgavene skifter».[50] I Finland och Sverige torde man, särskilt i fråga om extern delegation, lägga mera vikt vid att upprätthålla en varaktig ordning; det kan t. ex. också vara vanskligt för regeringen att, eventuellt av politiska skäl eller på grund av uppkomna motsättningar, inför öppen ridå övertaga ärenden som förut handlagts av ett centralt verk.[51] Det är faktiskt inom ganska fast och varaktigt avgränsade kompetenssfärer, som centrala verk och andra fristående organ verka.

Särskilt viktig är frågan, om delegationsförhållandet kan rubbas i särskilda fall genom att ett konkret ärendes behandling övertages av den överordnade. Det kan tänkas ske på den underordnades initiativ: han skjuter ärendena ifrån sig med den verkan att den överordnade kan eller skall övertaga dem. Den överordnade kan också tänkas själv ingripa och draga ett ärende till sig.

I finländsk och svensk rätt saknas det — såsom redan antytts — icke exempel på delegationsakter och kompetensregler i övrigt, enligt vilka ärenden under vissa förutsättningar, med hänsyn till deras vikt, deras principiella betydelse, deras svårbedömdhet o. s. v., skola hänskjutas till överordnat organ.[52] Att så sker kan också vara en konsekvens av den obestämdhet som stundom vidlåder kompetensregleringen. Därtill kommer att en överordnads befogenhet att återtaga delegationer alltid kan tagas i bruk. Men de svårigheter som vid extern delegation faktiskt hämma sådana steg göra sig särskilt gällande här. Överordnades makt över kompetensregleringen — som regelmässigt skall ta sig uttryck i generella

[50] NFK s. 118.

[51] HECKSCHER, NAT 1955 s. 248; jfr dock samme förf. i SLagerroth s. 164.

[52] Se s. 412 f. Såsom exempel från finländsk rätt har KASTARI nämnt FFS 1928: 237 § 8, 1941: 300 § 7, 1932: 398 § 6. Om svensk rätt se t. ex. HERLITZ, FF II s. 125, DU s. 5, LINDENCRONA, FT 1949 s. 9, STRÖMBERG, AF s. 152. Jfr emellertid om ett fall, då det ej ansågs överensstämma med den »självständiga ställning som ansetts böra tillkomma ett centralt ämbetsverk», att K. M:t berättigades övertaga särskilda ärenden eller grupper av ärenden tillhörande ett sådant verk, HERLITZ, FF II s. 125 n. 1. Om hänskjutande i vissa fall av meningsskiljaktighet se HERLITZ, FF II s. 112, 117, 126.

regler — ger i allmänhet knappast stöd för att särskilda ärenden övertagas av den överordnade.[53] Det förekommer väl någon gång att den delegerande trots delegerandet anses bibehålla sin kompetens; även i vissa andra lägen kan en konkurrerande kompetens föreligga.[54] Men eljest gäller det obetingat som huvudregel, att ett underordnat organ icke kan genom hänskjutande uppåt befria sig från den skyldighet att pröva och avgöra som åvilar det, i kraft av delegation eller på annan grund. Icke heller kan det överordnade av egen drift draga till sig ärenden. Kompetensfördelningens fasthet utgör hinder för förskjutningar uppåt såväl som nedåt.[55] — Vad nu sagts gäller närmast externa förhållanden. De interna delegationsförhållandena äro rörligare.

I Danmark, Island och Norge förhåller det sig annorlunda. Uttryckliga bestämmelser om att ärenden under vissa förutsättningar skola övertagas av överordnade förekomma liksom i de andra länderna.[56] I större utsträckning än där blir ett sådant övertagande en följd av en jämförelsevis svävande kompetensreglering. Om tysta förbehåll, särskilt beträffande politiskt betonade frågor, har redan talats. Men härutöver har man att beakta två viktiga omständigheter. Dels möta rubbningar i särskilda fall av fastställda delegationsförhållanden icke samma svårigheter som i Sverige och Finland. Dels synes delegation åtminstone i stor utsträckning icke innebära, att den delegerande mister sin kompetens; detta organ och det överordnade kunna sålunda ha konkurrerande kompetens.[57]

[53] Jfr om besläktade spörsmål WESTMAN, FT 1938 s. 9, MERIKOSKI, II s. 18 f.

[54] STRÖMBERG, KD s. 85 f., 100, FT 1958 s. 182.

[55] Jfr STRÖMBERG, KD s. 85.

[56] Om hänskjutande vid dissens och inhabilitet se t. ex. HARDER, NAT 1955 s. 365, ANDERSEN, DF s. 426 f., NTA s. 32, 58, NFK s. 141, 278 m. n. 180, DEBES, Org. s. 162. CHRISTENSEN nämner som exempel på hänskjutande vid dissens — som ej är vanligt — lagar 20/3 1942 (nr 152) och 27/5 1950 (nr 254).

[57] Om dansk rätt: ANDERSEN, DF s. 284 ff. Om isländsk rätt: OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 171 f., NAT 1961 s. 519. Om norsk rätt: NFK s. 269 samt (om konkurrerande kompetens) ECKHOFF-GJELSVIK s. 53, jfr s. 32, ECKHOFF, NAT 1961 s. 474 och DEBES, Org. s. 96. Om den norske konungens rätt att trots delegation till departement själv besluta se s. 186.

Hur det än resoneras — man skall icke vänta att alltid få klart, vilken av de här antydda tankegångarna som fäller utslaget — är det karakteristiskt för »den almindelige hierarkiske forvaltning» i Danmark, att det är »sædvanligt at underordnede myndigheder kan eller skal henskyde tvivlsomme sager til den overordnedes afgørelse».[58] På liknande sätt synes det på många områden — ehuru säkerligen i mindre omfattning — gå till i Norge.[58a] Hänskjutandets innebörd kan emellertid växla; det kan hänföra sig till ett ärende i dess helhet eller till vissa moment däri (kanske särskilt svårbedömda rättsfrågor). Stundom innebär det närmast inhämtande av föreskrift eller anvisning om hur ärendet skall avgöras (s. 434). I praxis synes ej sällan den rättsliga innebörden av hänskjutandet och det överordnade organets avgörande vara rätt oklar; särskilt gäller detta i Danmark, med det jämförelsevis ringa intresse som där ägnas kompetensregleringen. Det är emellertid icke endast de underordnade som hänskjuta ärenden uppåt; det händer också, att det överordnade organet utan sådant hänskjutande träffar avgöranden i det underordnades ställe. Anledning därtill kan bl. a. givas genom framställning av den som befarar en oförmånlig behandling hos den underordnade — eller den som helt enkelt misstagit sig om kompetensreglerna.

Det skall ej göras något försök att närmare utreda, i vilken utsträckning sådana kompetensförskjutningar som här avses äro möjliga.[59] Det bör dock nämnas att de knappast torde vara strängt begränsade till områden, där kompetensregleringen principiellt är beroende av över- och underordnades disposition; stundom möter den uppfattningen, att ett överordnat organ kan upptaga saker som det underordnade enligt lag har att avgöra. Mot alltför stor frihet resas emellertid

[58] CHRISTENSEN s. 56. Jfr HARDER s. 77, som tillägger detta förfarande större betydelse »for borgeren» än möjligheten att klaga.

[58a] Regeln i NRI 5:2 om hänskjutande till konungen på grund av en saks »særegne betydning eller tvivlsomme beskaffenhet» (s. 186) torde vara betecknande för norsk rätt.

[59] BLOMBERGS generella antagande beträffande Danmark att överordnad myndighet kunde »av en lägre infordra ett visst ärende för att själv avgöra det» (s. 46) har i varje fall ej stöd i gällande rätt.

från skilda håll gensagor; på ett sätt som erinrar om Sverige och Finland hävdas krav på större fasthet. Särskilt kritiseras att instansordningen rubbas, när ett rättelseorgan griper in på ett tidigare stadium (s. 717 f.).

Delegationens innebörd, sådan den här skisserats, är uppenbarligen av den största betydelse för förhållandet mellan över- och underordnade. De senares ställning blir mera prekär och osjälvständig, deras ansvar mera kringskuret och betingat, när kompetensfördelningen icke framträder inför offentligheten, när den är jämförelsevis obestämd och i sin tillämpning beroende av överordnades tolkningar, när den är underkastad starka växlingar, när den i stor utsträckning genombrytes eller rubbas genom särskilda ärendens överflyttning till den överordnade. Det är särskilt sådana iakttagelser som göra de överordnades kompetensreglering till ett väsentligt moment i subordinationen. Det har framgått, att öst- och västnordisk rätt i de hänseenden det här gäller ha olika skaplynne. Men skillnaderna få ej överbetonas. Det måste understrykas att förhållandena inom ett och samma land växla från det ena området till det andra, att den norska rättens avstånd från den svenska är mindre än den danskas, och — icke minst — att den svenska och finländska rättens särart, sådan den här framställts, utan tvivel modifieras om man tar hänsyn till praxis. Avståndet är kanske ej så stort som det kan synas.

3. **Överordnades ledning.** Det har hittills varit fråga om hur ett överordnat organ bestämmer *att* det underordnade skall fullgöra vissa funktioner. Nu blir det fråga om sådana åtgöranden — externa eller interna — från överordnades sida, som hänföra sig till *hur* den underordnade inom funktionsregleringens ram skall handla.[60]

[60] Åtskillnaden mellan dessa två slags akter kan te sig problematisk; jfr t. ex. s. 335 n. 74, 398, HERLITZ, FF II s. 123 n. 4, 163. I varje fall är det uppenbart att de i praktiken ofta förbindas; så t. ex. om A bemyndigar B att efter vissa närmare angivna grunder förfoga över ett anslag. Man kan uttrycka saken så, att ju mera A:s makt över kompetensregleringen möjliggör en begränsning och precisering av B:s befogenheter, dess me-

Frågan gäller huvudsakligen subordinationen i egentlig mening, som består i rättsliga befogenheter och däremot svarande skyldigheter: det ena organet meddelar rättsligt bindande föreskrifter, det andra är förbundet att handla i enlighet med dessa (s. 424 ff.). Först bör emellertid uppmärksammas att det icke enbart är genom rättsligt förbindande föreskrifter som ett organ påverkas av andra. Det är karakteristiskt för förvaltningen, att den som handlar i större eller mindre grad är beroende av insatser från andra håll och står inför andras uppfattningar om hur han skall handla (s. 438 ff.). Dessa uppfattningar kunna på olika sätt och med olika styrka utöva inflytande på honom; eventuellt känner han sig, ehuru hans handlingsfrihet rättsligt sett är obeskuren, utsatt för ett mer eller mindre ofrånkomligt tvång.[61] En särskilt framträdande roll spelar i dessa hänseenden överordnades rättsligt oförbindande ledning.

Hur överordnades ledning — både den rättsligt bindande, som bygger på egentlig subordination, och den oförbindande — skall gestaltas beror av en avvägning mellan olika intressen och hänsyn. Dessa ha i huvudsak redovisats på tal om centralisation och decentralisation (se kap. III: 2, V: 2, VI: 4). När decentralisationen väljes, fastän det på samma gång är angeläget att sörja för enhetlighet och planmässighet, är det naturligt att på ett eller annat sätt, i större eller mindre mån ställa de underordnade organen under överordnades ledning (jfr t. ex. s. 342 f.). Lägges det däremot vikt vid en utskiftning av funktioner mellan över- och underordnade, blir ledningen åtminstone problematisk. I mångt och mycket måste ledningen ses ur samma synpunkter som överordnades kompetensreglering: vad som talar för eller mot att dessa skola

ra närmar man sig den egentliga subordinationen. Då det gäller konkreta saker, blir också skillnaden hårfin mellan den överordnades övertagande av sakens behandling och hans föreskrifter om hur den skall behandlas.

[61] HERLITZ, SF s. 99 ff., 114 ff. »The legal authority is but one of the several elements governing the civil servant's choice of behaviour;» MEYER, AO s. 162, jfr s. 164 f. Jfr även s. 452 ff., 768. Karakteristiskt för nutida förvaltningslära är, att ofta i första hand de faktiska påverkningarna (den »informella» organisationen, »inflytandet») studeras. Jfr emellertid s. 36 n. 70.

äga stor makt i sådant hänseende och i följd härav kunna draga till sig vad som eljest skulle ankomma på de underordnade, talar också för resp. mot dirigering av de underordnades verksamhet.

De spörsmål vi stå inför gälla — vare sig det är fråga om oförbindande ledning eller om egentlig subordination — åtgärder av många olika slag. Överordnades ingripanden kunna vara av tillfällig natur eller avse en mera permanent ordning. De kunna ingripa av egen drift eller på framställning av den underordnade, som är oviss om hur han skall handla (jfr s. 414 ff.). Den ledande verksamheten kan bestå i att generella riktlinjer utformas eller hänföra sig till konkreta saker.[62] Det är i olika hänseenden som den överordnade kan ta ståndpunkt till den underordnades verksamhet.[63] Det kan vara fråga blott om det förfarande han skall tillämpa. Men av särskilt intresse äro de ståndpunktstaganden som gälla innehållet i beslut som underordnade ha att fatta. Dessa kunna hänföra sig till beslutens innehåll i det hela, så att den överordnade restlöst angiver vad som skall beslutas. Vanligare är väl, att ett större eller mindre utrymme lämnas för den beslutandes prövning. Allmänna riktlinjer kunna t. ex. uppställas under förbehåll att de i enskilda fall kunna frångås. Eventuellt hänför sig ståndpunktstagandet blott till vissa moment i de avgöranden som ankomma på de underordnade; det kan t. ex. vara naturligt att den underordnade i ett konkret fall förväntar ståndpunktstagande till en svårbedömd rättsfråga. Man har särskilt dryftat ledningens räckvidd, när det gäller företagande av förvaltningsakter; detta spörsmål är också det ömtåligaste och skall även här främst hållas i sikte. Men det får icke förgätas vad den betyder inom verksamhet av annan art.

Sin ledning kunna överordnade utöva i skriftlig form, eventuellt med anlitande av en eller annan form av publikation. Stor roll spela emellertid på många områden också muntliga och formlösa tillsägelser, påpekanden och andra kommunikationer.

[62] Föreskrifter som gå ut på rättelse av felaktiga beslut lämnas här åsido; jfr s. 704 n. 73.

[63] Jfr HERLITZ, FF II s. 161, 174.

Av säregen betydelse är det inflytande som överordnades praxis omedelbart utövar. Avgöranden som de träffa påverka, vare sig de äro att förstå som bindande »prejudikat» eller ej, de underordnades praxis, särskilt när de i sådant syfte bekantgöras.[64] Vad man eljest vet eller tror sig veta om de linjer som ett överordnat organ följer eller kommer att följa, kan också bli en viktig faktor.[65]

Håller man, som naturligt är, den rättsligt oförbindande ledningen — som endast innebär råd, anvisningar, vägledning, önskemål, anmodningar o. s. v. — isär från den egentliga subordinationen, måste det dock beaktas, att gränslinjerna icke alltid kunna dragas upp med full skärpa. Den förra är i allmänhet icke alldeles utan rättslig relevans; överordnades meningar ha särskilda anspråk på att beaktas av de underordnade.[66] Ofta nog är det också svårt att precisera rättsläget: det är icke alltid klart huruvida en makt att rättsligen förplikta ingår i den överordnades befogenheter och huruvida i konkreta fall en sådan makt tages i anspråk eller ej.[67] Särskilt synes detta gälla om dansk förvaltningspraxis.

Om likväl den principiella åtskillnaden fasthålles och till en början den rättsligt oförbindande ledningen uppmärksammas,[68] finner man att denna understundom har ett stöd i po-

[64] Om den rättsliga och faktiska betydelsen av överordnades praxis se ANDERSEN, DF s. 39 f., CHRISTENSEN s. 33 f. (om »bevidst praksisdannende afgørelser», jfr MATTHIASSEN, i JG s. 299 ff.), NFK s. 210 f., DEBES, Org. s. 195 ff., 230 ff., HERLITZ, FF I s. 114 ff., II s. 187 f., JÄGERSKIÖLD, FT 1959 s. 123, 130, 133, MATTHIASSEN, a. a. s. 349 ff. Om bekantgörande, till ledning för framtiden, av konkreta beslut se HERLITZ, I s. 118 n. 4, ANDERSEN, DF s. 40, 43, MATTHIASSEN, a. a. s. 326 ff. Den svenska regeringen är, trots en av riksdagen uttalad önskan (jfr FT 1950 s. 32), ytterst återhållsam med sådant bekantgörande (som sedan 1950 sker, i allt mindre omfattning, i FT).

[65] Man talar om »the rule of anticipated decisions». MEYER, AO s. 165. Om handlande i en överordnads »anda» se s. 413, 426 n. 81.

[66] HERLITZ, FF II s. 155.

[67] Om uttalanden som kunna missförstås som bindande se t. ex. ANDERSEN, DF s. 42, HERLITZ, FF II s. 157 och mot. FK 1954: 129 s. 18 f.

[68] HERLITZ, FF II s. 153 ff., ANDERSEN, DF s. 41 ff., NFK s. 334 ff. (om såväl bindande som oförbindande »retningslinier»), CHRISTENSEN s. 222 ff., jfr s. 117.

sitiva föreskrifter: överordnade organ — liksom ibland även andra — äro bemyndigade eller förpliktade att meddela råd, anvisningar o. s. v. Sådana föreskrifter äro av intresse, såsom uppenbarligen ägnade att ge ledningen en särskild tyngd; det är ej avsett att meningsyttringarna skola bli slag i luften. Men huvudsakligen är det utan sådant stöd den utövas; den betraktas som en given ingrediens i relationerna mellan över- och underordnade.

Det är av jämförelsevis ringa intresse att söka precisera, i vad mån överordnade organ äro befogade att utöva en ledning som icke tillägges bindande karaktär. Av intresse är däremot att betänka, vad sådan ledning — eller helt enkelt vad man vet eller förmodar om den överordnades ståndpunkt — faktiskt betyder. Till en viss grad konkurrerar den väl med inflytelser från annat håll: från organ som avgiva yttranden och förslag, från kontrollorgan och domstolar o. s. v. (jfr s. 452 ff., 696 ff., 763 ff.). Men ofta är denna formellt oförbindande ledning en mäktigt verkande kraft, stundom av samma styrka som den rättsliga subordinationen.

Bland orsakerna härtill kan man peka på den personella osjälvständighet som i större eller mindre grad kan prägla den underordnades ställning. Den innebär att han måste räkna med påföljder som kunna drabba honom personligen, om han handlar efter sitt eget huvud. I annat sammanhang skall denna faktor närmare belysas (se s. 507); här är det nog att anmärka, att den på det hela taget torde verka något kraftigare i Danmark och Island än i Finland, Norge och Sverige, och att tjänstemännen allestädes i stort sett ha en i detta hänseende ömtåligare ställning än icke-professionella element.

Det är också klart, att om ett överordnat organ äger befogenhet att av egen drift eller på enskild talan rätta det underordnades beslut (kap. XI: 4), däri kan ligga en stark maning att följa dess mening, särskilt där den kommit till uttryck i principiella ståndpunktstaganden, kanske också då man eljest kan förutse dess ståndpunkt, och icke minst i sådana fall då ett rättelseorgan på förhand givit vägledning för

en bestämd saks behandling.[69] Detta är en kraft som gör sig starkt gällande allestädes i de nordiska länderna — ehuru på ganska olika sätt. Det förtjänar anmärkas, att den eluderas, i den mån prövning hos förvaltningsdomstolar eller andra särskilda rättelseorgan träder i stället för överordnade förvaltningsorgans och regeringsmaktens; det är i särskilt stor utsträckning fallet i Sverige och än mer i Finland (s. 709 ff.).

Om betydelsen av det sätt varpå det underordnade organets kompetens reglerats har nyss talats (s. 417). Kan den överordnade lätt gripa tyglarna, ligger det i många situationer nära till hands att i stället följa hans anvisningar.

Särskilt betydelsefullt är det emellertid, om en rättslig befogenhet att bestämma om hur underordnade skola handla står i bakgrunden; detta är i långt högre grad fallet i Danmark, Island och Norge än i Finland och Sverige (s. 424 ff.). Om en överordnad, som har en sådan befogenhet, inskränker sig till att ge råd eller anvisningar eller om hans ståndpunkt eljest blir bekant, ligger det nära till hands att foga sig därefter. Man får icke missförstå läget, då man exempelvis ofta ser norska departement och kanske ännu mer danska ministerier verka i former, som icke antyda en rättslig bestämmanderätt, eller som i varje fall lämna det oklart, huruvida det är en sådan som tages i anspråk.[70] Då man å ömse håll känner rättsläget, är det naturligt, att en effektiv ledning utövas med lätt hand.[71]

Det bör tilläggas, att i Danmark ministeriers uttalanden i stor utsträckning föranledas av att underordnade organ i tvivelsamma fall, särskilt då det gäller oklara rättsfrågor, hän-

[69] Det sistnämnda förekommer både i Danmark (CHRISTENSEN s. 194 f., 214) och Norge (NFK s. 269 f.) men har på båda hållen kritiserats. I Finland och Sverige kommer det knappast i fråga.

[70] MORGENSTIERNE, NF s. 78, ANDERSEN, DF s. 48, CHRISTENSEN s. 31, 196 (om förkärlek för »ikke retlige påvirkningsmetoder»; man söker först »prøve med det gode»). I DB 1958: 191 II s. 10 anmärkes om det med beslutanderätt utrustade landsnævnet for børneforsorg att det sällan torde begagna denna befogenhet, »idet det normalt vil forhandle sig til rette med vedkommende børneværnsudvalg». Jfr om »henstillinger» från överordnade organ med anledning av klagan över underordnades beslut NFK s. 242.

[71] Om svenska statsråds principiellt oförbindande ledning se s. 267.

vända sig till dem och erhålla besked. Även om därmed å ömse håll intet annat avses än rådgivning (man talar ofta om »responsa»), ligger det nära till hands att se läget så som om det underordnade organet på sätt och vis disponerat över sin beslutanderätt och är lika bundet som om hänvändelsen avsett en överflyttning av kompetens (s. 414 ff.) eller erhållande av en bindande föreskrift (se nedan s. 434).[72] Även i Norge förekomma liknande förfaranden i stor utsträckning.[73] I Finland och Sverige — liksom i de andra länderna — går det till på samma sätt inom kollektivorgan. Det kan väl också hända att ett fristående underordnat organ utbeder sig ledning av ett överordnat och erhåller sådan; här och var finnas föreskrifter härom.[74] Men det är knappast en vanlig företeelse, och det står för finländsk och svensk rättsuppfattning klart, att organets självständiga ansvar icke därmed avlyftes.

Vad nu sagts om omständigheter av olika slag, som ge effektivitet åt en i och för sig rättsligt oförbindande ledning ger emellertid, när allt kommer omkring, ingen helt adekvat bild av förhållandena. Man lär väl i det praktiska arbetet sällan göra reda för sig arten av det tvång som föranleder att man fogar sig.[75] Det är snarare traditionen och vanan som fäller utslaget. Och även där det står klart, att intet vare sig faktiskt eller rättsligt tvång föreligger, kunna starka krafter skänka auktoritet åt en rättsligt oförbindande ledning. Man känner »lojalitet»: har respekt för ledningens sakkunskap

[72] Man bygger i dansk förvaltning ofta på att vederbörande ministerium har »tiltrådt» en viss uppfattning (se t. ex. FO 1958 s. 153, med anmärkning att då ett direktorats praxis »var tiltrådt af socialministeriet», ansvaret påvilade det senare, 1959 s. 116). Det sker på olika sätt, bl. a. genom svar på en myndighets hänvändelse. — Om ministeriernas »uforbindende udtalelser om enkeltsager», angivna »på borgernes opfordring» se CHRISTENSEN s. 220 ff.

[73] En departementsavdelning uttalar, att »de saker hvor departementet tilkjendegir sitt standpunkt før den underordnede myndighet treffer sin avgjørelse» är en »ikke ubetydelig del av avdelingens arbeidsmengde». NFK s. 269.

[74] HERLITZ, FF II s. 155; jfr STJERNQVIST, FThomson s. 177.

[75] Jfr MEYER, AO s. 165 och DEBES, Org. s. 239 (om hur en tjänsteman kan »identifisere seg» med ledningen och bli »partimann»). Se ock nedan s. 437.

och överblick och en elementär, i och för sig sund känsla för nödvändigheten av sammanhang och konsekvens i det allmännas verksamhet. Men givetvis motvägas sådana betraktelsesätt i större eller mindre mån — mera i Finland och Sverige än annorstädes — av medvetande om självständigt ansvar.

Att söka närmare analysera den rent faktiska auktoritet som gör sig gällande inom statsförvaltningen och klarlägga i vad mån underordnade organ psykiskt påverkas av överordnade — det ligger emellertid utom detta arbetes plan. Det är på den egentliga, rättsligt förbindande subordinationen som uppmärksamheten måste koncentreras.

4. **Fortsättning: subordination i egentlig mening.**[76] När det talas om »subordinationen» — i detta ords egentliga mening — i statsförvaltningen, går tanken närmast till relationer av specifik beskaffenhet. Man tänker på en »hierarki», en »befälsmakt» eller en »instruktionsmakt» (så särskilt i Norge) som utövas genom en särskild sorts — generella eller konkreta — akter: »tjenestebefalinger», »tjenesteanordninger», »tjänsteföreskrifter», »instruktioner» o. s. v. och som har sin

[76] ASCHEHOUG var den förste som i nordisk rätt på ett inträngande sätt analyserade den egentliga subordinationen: NNS II s. 399 ff. (denna undersökning har i dansk och svensk litteratur ej tillräckligt beaktats); jfr även BRANDT, Nyt Tidsskrift 1884 s. 370 ff. — Se i övrigt beträffande Danmark: ANDERSEN, DF s. 41 ff., CHRSTENSEN s. 197 ff., ROSS, DS II s. 430 ff., 435 ff.; beträffande Finland: HERMANSON, FF s. 161 ff., AHTEE, Lakimies 1953 s. 298 ff. (på finska), korta uttalanden av STÅHLBERG, FF s. 126, MERIKOSKI, I s. 89 f., II s. 16 ff., SJÖHOLM i Vårt samhällsliv (1950) s. 61, beträffande Norge: MORGENSTIERNE, NF s. 76 ff., CASTBERG, NS II s. 87 ff., IF s. 183 ff., ANDENÆS s. 202 ff., ECKHOFF, NAT 1957 s. 153 f., NFK s. 28, 331 ff., DEBES, Org. s. 55 ff., beträffande Sverige: HERLITZ, FF II s. 149 ff. (den mest omfattande framställningen av ämnet; jfr även de uttalanden i äldre svensk litteratur som åberopas i detta arbete s. 167 n. 3); se även SUNDBERG, AF s. 72 f., JÄGERSKIÖLD, II:1 s. 41 ff. och FT 1959 s. 130 ff., STRÖMBERG, AF s. 34. — Komparativt behandlas nordisk rätt i korta drag av ASCHEHOUG, NS s. 331 ff. och BLOMBERG s. 44 ff. (båda utan att skiljaktigheter accentueras) samt MEYER, AO s. 256 ff. — Internationella utblickar hos MEYER, a. a. s. 160 ff., 182 ff.

motsvarighet i en lydnadsplikt gentemot dessa.[77] Dessa rättsliga relationer utmärkas av att de bestå enbart inom statsorganisationens ram och icke sträcka sina verkningar därutöver, till medborgarna (s. 42 f.). De få för tanken en personlig prägel; det är närmast befallande och lydande människor som man har i sikte — även då befallandet sker i generella former (man har i sådana fall stundom talat om »generalbefallningar»).

Förvaltningsorgan äro emellertid även på annat sätt bundna i sin verksamhet, nämligen genom sådan normmässig reglering, som även riktar sig till medborgarna. Normer av sådan valör, som ett förvaltningsorgan har att tillämpa, härröra väl i första hand från folkrepresentationerna (och komma så till vida ej i betraktande i detta sammanhang) men tillika i stor omfattning från regeringsmakten, ofta nog från överordnade förvaltningsorgan. Det är överflödigt att här dryfta den omstridda frågan, om en skarp gräns kan dragas mellan de båda former, i vilka regeringsmakten och förvaltningsorgan sålunda utöva en reglerande verksamhet (s. 43[86]). Då man ur rent förvaltningsorganisatorisk synpunkt betraktar förhållandet mellan regeringsmakten och förvaltningsorganen och mellan dessa inbördes, för att klargöra, i vad mån det ena är beroende av vad det andra bestämmer, saknas det nämligen skäl att bortse från vissa regleringar av den anledningen att de även äro verksamma utom förvaltningsorganisationens ram.[78] Perspektivet vidgas sålunda utöver vad

[77] Här skall termen »tjänsteföreskrift» användas som beteckning för såväl generella som konkreta akter. Men terminologien är mycket växlande. De i texten åberopade termerna användas stundom i mycket trängre mening (se t. ex. om »hierarki» HERLITZ, FF II s. 158 n. 5, MEYER, AO s. 160), stundom i vidare, såsom inneslutande även andra för subordinationen (i vidsträckt mening) karakteristiska förhållanden (s. 393 ff.). Särskilt tänker man ofta på sådan kompetensreglering som behandlas i kap. VII: 2. I NFK s. 331, 334 ff. utgöras »retningslinjer» av allmänna regler som angå förvaltningsverksamhetens innehåll, medan »instrukser» ges »i den enkelte forvaltningssak» och »tjenesteforskrifter» — som äro av generell natur — angå »tjenestens organisasjon og saksbehandling».

[78] Givetvis äro dock de överordnades befogenheter att meddela föreskrifter i många fall beroende av huruvida dessa åsyfta verkan utåt eller ej.

som allmänneligen avses med den enbart *inom* statsförvaltningen verksamma subordinationen.[79]

Det har redan framhållits, att subordinationen kan gestalta sig på många olika vis. De överordnades makt är i olika länder och på olika områden av olika slag, olika omfattning och växlande intensitet.[80] Bilden blir också så till vida differentierad, att ett och samma organ ej sällan är underkastat föreskrifter från olika organ. Om den egentliga subordinationen oftast är ett led i en vidsträcktare subordination, föreligger den stundom isolerad: den kan bestå enbart däri att ett organ i ett visst hänseende eller i vissa situationer är underkastat ett annat organs föreskrifter (jfr t. ex. s. 344 ff).[81]

Huruvida subordination föreligger och vad den i så fall innebär, kan understundom jämförelsevis tydligt utläsas ur positiva föreskrifter. Det heter t. ex. att ett organ är skyldigt att ställa sig till efterrättelse vad ett annat föreskriver, eller att ett organ kan påkalla att ett annat vidtager vissa åtgärder; sådana stadganden förekomma särskilt när det högre organet icke tillika är utrustat med andra, för subordinationsförhållandet i övrigt karakteristiska befogenheter.[82] Men oftast har man att utgå från regler, som endast i allmänna drag angiva

[79] Utom ämnets ram falla däremot sådana generella riktlinjer o. d. för sin *egen* verksamhet som ett organ meddelar till ledning för allmänheten. Jfr t. ex. DFK VII s. 32, ANDENÆS, NJM 1951 s. 48 f., NFK s. 334 ff.

[80] I Finland har detta kommit till uttryck däri, att »över- och underordnade» betecknas som »förmän» och »underlydande», när »en myndighet varaktigt och i allmänhet i alla tjänsteärenden har bestämmanderätt över en annan till samma förvaltningsgren hörande myndighet». HERMANSON, FF s. 47, 161, MERIKOSKI I s. 89 f., jfr II s. 14. En liknande terminologi tillämpar DEBES, Org. s. 67 n. 13, jfr a. a. s. 73 ff. om »rangvesenet» och därav beroende subordinationsförhållanden.

[81] I samband med underkastelsen under överordnades föreskrifter skall man se två andra företeelser: dels betydelsen av den överordnades praxis (se s. 420), då denna anses rättsligt bindande (ANDERSEN, DF s. 43, HERLITZ, FF I s. 118 n. 4, jfr II s. 187 f., JÄGERSKIÖLD, FT 1959 s. 133), dels den skyldighet att handla i en överordnads anda, som särskilt kan härledas ur danska ministrars och norska statsråds ansvar och handlande å deras vägnar (s. 253, 257, 274, 279, 413) och som är en realitet, även då den ej föranleder att deras föreskrifter om ärendenas avgörande inhämtas.

[82] Obs. ock stadganden — ofta mångtydiga — i finländsk och svensk rätt om myndigheternas allmänna skyldighet att lämna varandra »hand-

organens inbördes relationer (se s. 396). Det är särskilt när den egentliga subordinationen är ett led i ett subordinationsförhållande i vidsträcktare mening som man har att bygga på stadganden av denna opreciserade art.[82a]

Vad sådana stadganden som här åberopats egentligen innebära — med avseende på den egentliga subordinationen såväl som i andra hänseenden — låter sig oftast icke fastställa utan kännedom om de mycket växlande traditioner och tankegångar som ligga bakom dem; man kan t. ex. ingalunda räkna med att, ens inom ett och samma land, en viss term alltid pekar hän mot en och samma rättsliga ordning. Försöker man på olika punkter precisera förhållandet, skall man oavlåtligen stanna i ovisshet. Allestädes gäller ännu om rättsläget vad Aschehoug på sin tid anmärkte om norsk rätt: att »man ikke er nået frem til nogen sikker og klar løsning».[83] Kan emellertid rättsläget fastställas, återstår ännu att göra klart för sig, i vad mån och på vad sätt de förefintliga befogenheterna faktiskt utnyttjas.[84] Hittillsvarande forskning ger ingen möjlighet att — mer än på sin höjd glimtvis — belysa detta spörsmål.

Man kan sålunda knappast komma längre än till att urskilja vissa något så när klart framträdande huvudlinjer. Uppmärksamheten skall därvid koncentreras på den viktigaste frågan: i vad mån det kan bestämmas om innehållet i de beslut som ett organ skall fatta eller i övrigt om beskaffenheten av de åtgärder det skall vidtaga. Å sido lämnas sålunda regleringen av dess förfarande; därom är det tillräckligt att konstatera, att det i allmänhet finnes ett jämförelsevis vidsträckt spelrum för sådan reglering.[85]

räckning» eller biträde; de kunna bl. a. vara att förstå som grund för föreskrifter från ett organ om vad ett annat har att göra.

[82a] Om hur subordination stundom kan härledas ur makt över kompetensregleringen se s. 417 n. 60.

[83] Aschehoug, NNS II s. 403.

[84] Jfr Christensens anmärkning, citerad s. 346 n. 116.

[85] Så t. ex. Aschehoug, NNS II s. 406, Castberg, IF s. 183 f., Herlitz, FF II s. 174, 180, Christensen s. 207 ff. Om åläggande av utredningsåtgärder se s. 450.

Vad först angår den *externa subordinationen* (om den interna s. 437 f.) synes det allestädes stå klart, att denna och den däremot svarande lydnadsplikten i vissa hänseenden äro begränsade.

Givetvis utgår man sålunda allmänt från att intet får föreskrivas som strider mot lag eller därmed jämförliga normer, eller som faller utanför den överordnades eller den underordnades funktionsområde.

Man tar vidare allmänt fasta på kvalifikationerna hos de organ, om vilkas inbördes förhållande det är fråga.[86] Det kan icke ifrågakomma, framhålles det, att ett organ, som representerar en särskild fackkunskap, skall, såvitt avgörandena bero av just sådan fackkunskap, vara underkastat föreskrifter av ett organ som icke råder över sådan. Av liknande skäl intaga sådana organ, som äro till för att ge uttryck åt ett allmänt medborgerligt omdöme eller företräda olika folkgruppers intressen, en särställning; en särskild grad av funktionell självständighet är utmärkande för den icke-professionella förvaltningen (jfr s. 296). I den mån den är bunden av andras föreskrifter, kan den, i varje fall om dessa äro av konkret natur, icke fylla den funktion för vilken den är till. Särskilt naturligt har det varit att hävda självständighet för dem som representera riksdagar och ting.[87]

I avseende på de organ som här avses — och vissa andra — är det också en annan omständighet som har betydelse: att de verka i kollegiala former.[88] När beslut fattas kollegialt, vare sig av icke-professionella organ eller av tjänstemannakollegier (såsom ännu, särskilt i Finland men även i Sverige,

[86] Jfr särskilt CHRISTENSENS ingående analys av nämnders och råds mottaglighet för tjänstebefallningar, s. 197 ff. och dessutom HERLITZ, FF II s. 169, 180 f., ANDERSEN, DF s. 46, ROSS, DS I s. 188, II s. 443 (cit. ovan s. 14 n. 23), SØRENSEN, NAT 1959 s. 89. Jfr emellertid CHRISTENSENS reservationer beträffande vissa »administrerende nævn» s. 205 f. och ECKHOFF-GJELSVIK s. 39 f. (om prisrådet).

[87] CHRISTENSEN talar, NAT 1951 s. 68, om organ, »hvor den væsentligste garanti for uafhængighed af forvaltningen består i tilstedeværelsen af en række rigsdagsmænd». Om norsk syn på frågan se s. 298.

[88] HERLITZ, FF II s. 181, ANDERSEN, DF s. 46, MERIKOSKI, II s. 18, DEBES, Org. s. 165 f. Om tjänsteföreskrifter riktade till medlemmar av kollegiala organ se CHRISTENSEN s. 211 f.

förekommer i icke ringa omfattning), måste utrymmet för föreskrifter — i synnerhet konkreta — om hur ledamöterna skola rösta vara snävt utmätt; vartill tjänar eljest denna arbetsform! Historiskt sett har förvaltningens självständighet gentemot regeringsmakten i Sverige och Finland varit nära förbunden just med dess kollegiala arbetsformer.

Själva beskaffenheten av funktionerna torde i ett hänseende allmänneligen tillerkännas en avgörande betydelse: när ett organ har till uppgift att endast ge uttryck åt sin mening, ej fatta bindande beslut, skulle syftet förfelas, om det vore förbundet att uttala en annan mening än sin egen.[89]

De begränsningar av den externa subordinationen, om vilka det sålunda i stort sett råder samstämmighet, ligga nära nog i sakens natur. På andra — ojämförligt mycket större — områden är valet mellan olika möjligheter friare. Det visar sig att det utfallit på mycket olika sätt.

I *svensk* rätt återfinner man — i den mån inga särregler meddelats — samma betraktelsesätt som präglar kompetensregleringen (s. 403 ff.). Det är olika tankegångar som i förening lett till att underordnade myndigheter långt utom nyss berörda områden äga ett stort mått av funktionell självständighet.[90]

Det stämmer sålunda bäst med svenska traditioner att då ett organ har att företaga förvaltningsakter, d. v. s. träffa avgöranden som angå enskildas rättigheter och skyldigheter, det skall — om ej annat stadgas — handla självständigt och efter eget omdöme.[91] Då förvaltningen i Sverige visar större släktskap med domstolsväsendet än i andra länder (jfr s. 26), är det icke minst i detta drag som släktskapen röjer sig. Vad man i andra länder söker åstadkomma i rättssäkerhetens intresse genom särskilda organ, som stå utanför den ordinära hierarkiska ordningen, kan så till vida ernås inom denna. Den

[89] HERLITZ, FF II s. 179, ANDERSEN, DF s. 47. Jfr emellertid CHRISTENSEN s. 205.

[90] Då MALMGREN, SF II s. 194 f. (under åberopande av SRF 47, se s. 396) hävdar en mycket vidsträckt befogenhet för K. M:t att meddela tjänsteföreskrifter, torde han — som han själv anmärker — avvika från »en ganska allmänt omfattad åsikt».

[91] HERLITZ, FF II s. 177 f., jfr s. 196 ff., STRÖMBERG, AF s. 34.

enhetlighet som erfordras tillgodoses liksom i domstolsväsendet genom att de enskilda ha möjlighet att föra talan mot besluten. Hur stor räckvidd som tillägges denna tankegång är svårt att precisera. I varje fall framstår det som oegentligt, att ett överordnat organ utan stöd av särskilda bemyndiganden meddelar föreskrifter när det självt — såsom i regel är fallet — är befogat att i efterhand pröva frågorna i besvärsväg; än mindre ter det sig rimligt att det ingriper på sådant sätt, när prövningen av besvär ankommer på en förvaltningsdomstol (jfr s. 422[69]).

Det är emellertid också en annan tankegång som, ofta förbunden med den nu nämnda, gör sig starkt gällande i svensk rätt. Här syftas på den roll som lagstiftningen spelar[92] — och i viss mån även andra under riksdagens medverkan tillkomna normer för förvaltningen. Det har redan erinrats om den betydelse som lagstiftningen tillägger funktionsfördelningen mellan över- och underordnade organ (s. 403); lagens bud framstår för rättsuppfattningen såsom i regel riktat till en viss myndighet. Liksom denna ej kan befria sig från sin uppgift genom att delegera den till en underordnad eller hänskjuta ärenden till en överordnad, kan den ej undgå uppgiften och det därmed förbundna ansvaret genom föreskrifter meddelade av en överordnad. Det tillkommer sålunda knappast regeringen att utan stöd av särskilda bemyndiganden meddela föreskrifter för t. ex. centrala verk eller länsstyrelser — vare sig av generell eller konkret natur — om hur en lag skall tolkas och tillämpas, eller hur det fria skön som genom en lag tillagts dem skall användas (jfr II s. 89 f.).[93]

Även oberoende av dessa grundläggande tankegångar måste det i svensk rätt i många lägen antagas, att organ ha att handla mer eller mindre oberoende av föreskrifter uppifrån. Det torde kunna sägas vara en allmän tendens i svensk rätt att snarare förutsätta friheten än subordinationen.[94] För in-

[92] HERLITZ, a. a. s. 184 ff., STRÖMBERG, a. st. MALMGREN (jfr s. 429 n. 90) har i detta hänseende samma mening.

[93] Ett belysande exempel: STJERNQVIST, FThomson s. 77 n. 57.

[94] HERLITZ, FF II s. 170, 183. Jfr om de centrala verkens ställning s. 266 f. — Om riksbankens och riksgäldskontorets grundlagsfästa självständighet se s. 293 n. 158.

gripanden av överordnade myndigheter skapas ej ökat utrymme genom att underordnade i särskilda ärenden påkalla föreskrift om hur de skola handla.[95] Av stor praktisk betydelse är, att tjänsteföreskrifter i regel icke kunna meddelas annat än i bestämda former: genom konseljbeslut, beslut av centrala ämbetsverk och länsstyrelser efter föredragning o. s. v.; särskilt viktigt är att ett statsråd ej kan agera på egen hand. I ungefär samma utsträckning som kompetensreglerande bestämmelser framträda tjänsteföreskrifter inför allmänheten. På så sätt hämmas starkt befälsmaktens utövning.[96] Det är t. ex. uppenbart, att ett konseljbeslut icke så alldeles lätt kommer till stånd. Särskilt begränsas härigenom spelrummet för föreskrifter av konkret natur. Man kan också knappast taga miste på att särskilda betänkligheter ur svensk synpunkt resa sig mot sådana.

Räckvidden av vad nu sagts får emellertid ej överdrivas.

För det första åsyftar det endast att angiva, vad som gäller när särskilda regler icke meddelats. Sådana förekomma emellertid — och det i stor omfattning. Det är sålunda vanligt, att K. M:t eller andra myndigheter genom lag eller annorledes bemyndigas att meddela »tillämpningsföreskrifter»; det bör emellertid observeras, att sådana bemyndiganden i regel blott ge stöd för föreskrifter av generell, normmässig karaktär, icke för ingripanden i konkreta fall. Ett visst stöd för kungliga tjänsteföreskrifter kan också hämtas ur reglerna om konungens styrande makt (SRF 1, 4). Det finnes också en stor mångfald av bestämmelser enligt vilka överordnade organ kunna meddela sina underordnade konkreta tjänsteföreskrifter.

För det andra spänna de allmänna riktlinjer för begränsning av subordinationen, som här uppställts, ingalunda över hela förvaltningens område. Det finnes stora områden där det icke är fråga om förvaltningsakter, och icke heller om tillämpning av lagar eller därmed jämförliga stadganden. Det finnes i följd härav mycket stora områden där en ganska ohämmad befälsmakt kan utövas både av regeringen och av

[95] Jfr om andra slags hänskjutningar till överordnat organ s. 415, 423.
[96] HERLITZ, FF II s. 187 f.

andra organ. Det kan särskilt understrykas, att invändningarna mot en utpräglad subordination i allmänhet bliva svagare, ju längre ner man kommer i den administrativa hierarkien. Inom lägre skikt av förvaltningen är det naturligt i Sverige som annorstädes, att ett organ fungerar som ett helt osjälvständigt biträde åt ett annat, ett rent »verkställighets»-organ.

Finlands rätt[97] synes i mångt och mycket överensstämma med den svenska. Det betonas, att förhållanden växla från det ena området till det andra, men att »underordnad myndighets självständighet, dess oavhängighet av överordnad myndighet torde kunna anses såsom regel». Detta innebär att överordnad myndighet »i allmänhet icke i enskilda fall får ingripa i underordnad myndighets verksamhet, därest den förstnämnda ej kan stöda sig på ett uttryckligt bemyndigande stadgande, eller rätten att ingripa kan härledas ur centralisationsprincipens tillämpning». Såsom exempel på sistnämnda förhållande åberopas militär- och polisförvaltningen.[97a] Man har också — på ett sätt som erinrar om svensk uppfattning — sökt närmare precisera utrymmet för konkreta tjänsteföreskrifter: de skulle i allmänhet vara möjliga i ärenden som icke omedelbart angå medborgarnas rätt och intressen, eljest icke.[98] Även möjligheten att genom generella föreskrifter leda underordnades verksamhet är begränsad. »Särskilda omständigheter kunna ådagalägga att överordnad myndighet icke har en dylik rätt»; särskilt får förvaltningsorganens »lagskipande» verksamhet ej regleras på detta sätt, om ändring — så som i regel är fallet — får sökas hos förvaltningsdomstol eller »lagstiftaren eljest uttryckligen avsett att avgöranderätten skulle anförtros ifrågavarande underordnade myn-

[97] HERMANSONS ingående behandling av ämnet (se not 76) är så gammal att jag ej vågat bygga på den; jag har därför huvudsakligen hållit mig till kortare uttalanden av MERIKOSKI (II s. 89 f., II s. 16 ff.) och ett kort referat av AHTEES i not 76 anförda artikel.

[97a] MERIKOSKI, a. st.

[98] AHTEE, a. a., i samma riktning SJÖHOLM, ovan (s. 424 n. 76) a. a. Ärendens hänskjutande till överordnad för erhållande av föreskrift om huru de skola avgöras torde vara lika främmande för finländsk rätt som för svensk.

dighet».[99] Ett stycke längre går begränsningen, om den uppfattning är riktig, som generellt avvisar generella föreskrifter, lika väl som konkreta, i ärenden som angå medborgarnas rätt.[100] Måhända får det anses betecknande för finländsk syn på subordinationen, att länsstyrelsen visserligen är befogad att genom cirkulär meddela anvisningar för underordnade myndigheters verksamhet men har att ofördröjligen delgiva vederbörande ministerium sådana cirkulär (FLF 8).

Dansk, isländsk[101] och *norsk* rätt har en annan historisk utgångspunkt än den svenska och den finländska: den enväldige konungens obegränsade makt över förvaltningen som bl. a. just kom till uttryck däri att han kunde »ved forudgående forskrifter . . . pålægge tjenestemændene hvorledes de skulle bruge den dem ved loven tillagte myndighed».[102] Även efter övergången till konstitutionellt styrelsesätt har man byggt vidare på denna grundval. Man utgår från samma syn på förhållandet mellan över- och underordnade som präglar kompetensregleringen inom förvaltningen. Utgångspunkten är sålunda i Danmark, att alla myndigheter — i kraft av grundlagens regler om »den udøvende magt» — äro »kongens tjenere», eller numera ministrarnas.[103] Det är en »almindelig statsretlig princip» att »ministrene i grove træk skal kunne dirigere i al fald den aktive forvaltning».[104] »Den administrative hierarki» har att verka »i overensstemmelse med de generelle retningslinjer og konkrete ordrer som regeringen eller den enkelte minister udsteder».[105] I Norge utgår man från att konungen enligt grunnloven kan »instruere de underordnede organer for statsforvaltningen . . ., utferdige generelle instrukser og instrukser for det individuelle tilfelle».[106] Och

[99] MERIKOSKI, a. st.
[100] AHTEE, a. a.
[101] Om Island gäller enligt OLAFUR JÓHANNESSON i stort sett detsamma som om Danmark.
[102] ASCHEHOUG, NNS II s. 401.
[103] ROSS, DS II s. 442 f.
[104] CHRISTENSEN s. 206.
[105] MEYER, Pol. s. 168, jfr s. 163. Med svenska ögon SÖRNDAL, SLagerroth s. 276. För en radikal beskärning av rätten att meddela konkreta »tjenestebefalinger» DB 1962: 301 s. 15; jfr MEYER, NAT 1962 s. 72.
[106] CASTBERG, NS II s. 87. Jfr ovan s. 211 n. 122.

denna instruksjonsmyndighet har i stor utsträckning genom generella delegationer anförtrotts åt departementen. I båda länderna präglar samma grundtanke också förhållandet mellan över- och underordnade förvaltningsorgan; särskilt är det — mot bakgrund av svensk rätt — anledning att peka på den i praktiken mycket betydelsefulla befälsmakt som kan utövas av tjänstemän i ministerier och departement. Att det förekommer stadganden som positivt stipulera bestämmanderätt för överordnade organ är intet uttryck för att en sådan bestämmanderätt eljest skulle saknas.

Dessa grundprinciper avse både generella föreskrifter och sådana som hänföra sig till konkreta fall.[107] De överordnades befogenheter kunna utövas i friare former än i Finland och Sverige; härutinnan kan i stort sett hänvisas till vad som sagts om kompetensregleringens former (se s. 411 ff.). De enklare formerna underlätta påtagligen en ledning som hänför sig till konkreta frågors behandling. Det är i detta sammanhang än en gång anledning att erinra om att det i Danmark och Norge är ganska vanligt att underordnade organ eller enskilda hänvända sig till överordnade i särskilda ärenden (s. 416, 422 f.): på denna väg kunna bindande föreskrifter om hur dessa skola avgöras utverkas.

Vad nu sagts innebär, att lagstiftningen i princip ej kringskär subordinationen. I den mån den företager en funktionsreglering, är det regelmässigt ej för att trygga att funktionerna utövas just enligt det utpekade organets egen uppfattning; den ger utrymme för tjänsteföreskrifter såväl som för över- och underordnades kompetensregleringar (jfr s. 408[40]). Man räknar sålunda i båda länderna med att regeringen — detta är en viktig olikhet mot svensk ordning — utan stöd av särskilt bemyndigande kan utfärda för tjänstemännen (ej för domstolarna) bindande föreskrifter rörande lagars tolkning och tillämpning.[108]

Men principen gäller ej utan undantag och förbehåll. Lagstiftningen kan, när så befinnes önskvärt (exempelvis i rätts-

[107] De senare stå uppenbarligen mycket nära beslut som den överordnade fattar i den underordnades ställe (se s. 416). Jfr t. ex. MORGENSTIERNE, NF s. 78 f., ANDERSEN, DF s. 285 (som understryker skillnaden).
[108] ANDERSEN, DF s. 48 f., CASTBERG, IF s. 184; jfr NFK s. 334.

säkerhetens eller företagsmässighetens intresse) göra ett organ oberoende av överordnades föreskrifter. I Danmark gäller detta obetingat. I norsk doktrin har det däremot varit en stadgad mening, att konungens ur grundlagen härledda »instruksjonsmyndighet» i förhållande till »embedsmenn» väl kan begränsas men icke »helt» uteslutas;[109] betydelsen härav synes dock jämförelsevis ringa, då förbehållet ej gäller andra än ämbetsmän, och det f. ö. icke preciseras vilken »kärna» av instruktionsmyndigheten det är som är oåtkomlig.[110] Därutöver hävdas emellertid, att konungens instruktionsmyndighet gentemot departementen ej får beskäras,[111] och framför allt att den likaledes måste lämnas oförkränkt på vissa områden som grundlagen uttryckligen förbehållit konungen (NGL 19 om bestyrelsen av statens eiendomme är här särskilt betydelsefull).[112]

Några begränsningar i subordinationen som i Danmark och Norge — lika väl som annorstädes — kunna utläsas ur lagstiftningen ha redan nämnts (s. 428 f.). I vad mån i övrigt ett syfte att begränsa subordinationen kan inläggas i en lagstiftning är svårt att bedöma; härom har i själva verket mycken meningsskiljaktighet yppats.[113]

I enstaka fall kan väl avsikten att på detta sätt gardera ett organs självständighet gentemot överordnade framträda otvetydigt.[114] Men sådana fall äro sällsynta. Däremot har man dryftat, huruvida vissa särskilda drag hos lagstiftningen generellt ha den meningen att subordinationen begränsas.

I Norge har det tidigare — i samklang med svensk rätt — antagits, att sådan verksamhet som »berører borgernes retssfære» intar en särställning: det skulle regelmässigt vara lagens mening, att ett överordnat organ ej får giva bindande

[109] ASCHEHOUG, NNS II s. 404, MORGENSTIERNE, Forf. II s. 220, CASTBERG, NS II s. 89, IF s. 183.

[110] Jfr ANDENÆS s. 203 f.

[111] Ang. betydelsen härav se s. 211 n. 122.

[112] Se t. ex. CASTBERG, IF s. 186.

[113] MORGENSTIERNE anser det kunna presumeras att lagstiftningen begagnat den möjlighet att »stille en tjenestemand helt selvstændig», som den statsrättsligt äger, NF s. 77. En motsatt presumtion uppställer CASTBERG, NS II s. 88.

[114] I Danmark har t. ex. overformynderen en sådan ställning.

föreskrifter rörande dess tillämpning.[115] Men numera synes man icke uppfatta lagstiftningen så; det har bl. a. hävdats, att i sådana lägen där den enskilde kan föra talan hos ett överordnat organ — d. v. s. just då det är fråga om hans rättssfär — detta organs instruktionsmyndighet måste fattas såsom obeskuren, så vitt fråga är om hur lagen skall förstås.[116] I dansk rätt ha å andra sidan betänkligheter röjts mot »tjenestebefalinger» i sådana lägen där en »særlig» rekursordning etablerats av lagen.[117]

Det har också varit fråga om huruvida lagen får antas ha en särskild mening då den anförtror skönsmässiga avgöranden åt ett visst organ. Det har i dansk doktrin gjorts gällande, att därmed åsyftas en frihet vid prövningen av varje särskilt fall som ej får eluderas genom generella föreskrifter.[118] Men mot denna uppfattning har det både i Danmark och Norge riktats gensagor. Särskilt synes man i Norge i större eller mindre omfattning anse sådana medgivna.[119] Däremot har det i norsk doktrin reagerats mot konkreta instruktioner rörande det fria skönets användning,[120] medan sådana i dansk rätt ansetts tillåtna.

Både i Danmark och Norge synes det i själva verket vara ganska osäkert, hur lagstiftarens vilja skall förstås. Det vill emellertid synas som om man i Norge vore mera benägen än i Danmark att tolka en lag såsom medförande funktionell självständighet.[121] Uppenbart är det i varje fall, att den

[115] ASCHEHOUG, NS s. 333, NNS II s. 410, MORGENSTIERNE, NF s. 79; jfr Forf. II s. 221 f.

[116] CASTBERG, IF s. 184 f.

[117] ANDERSEN, DF s. 47. Jfr ovan s. 430 om svensk rätt.

[118] ANDERSEN, DF s. 49, 340 f.

[119] I denna riktning ASCHEHOUG, NNS II s. 142 f., CASTBERG, IF s. 187 och ECKHOFF, NAT 1957 s. 153 f. och Jussens venner W 5 s. 117 f. — Om avvikande meningar som yppats i Danmark se ANDERSEN, a. st. och ABITZ, Juristen 1957 s. 125.

[120] CASTBERG, IF s. 185. I NFK s. 28 antydas tvivelsmål beträffande »spesiell instruksjonsmyndighet».

[121] Så har också MEYER uppfattat saken, AO s. 256 f., Pol. s. 163. Det vore intressant att få utrönt, hur skillnaden kan ha uppkommit: i följd av misstro mot en kungamakt som på sin tid hade en starkare ställning än i Danmark, byråkratiskt självmedvetande, intryck från Sverige under unionstiden?

grundväsentliga åtskillnaden mellan å ena sidan svensk och finländsk, å andra sidan dansk och norsk rätt icke i väsentlig mån modifieras genom de begränsningar av subordinationen som kunna utläsas ur lagarna. Huruvida den möjligen i någon mån utjämnas genom försiktigt bruk av de rättsliga befogenheterna är ett spörsmål, om vilket intet omdöme kan vågas.[122] Även om så sker, är befogenheternas förhandenvaro och den administrativa tradition som de skapat mäktigt verkande faktorer; att handla i överensstämmelse med vad man vet eller tror om överordnades ståndpunkter kan te sig icke blott som en akt av klokhet (s. 423) utan som en rättslig plikt. Här spela de konsekvenser in, som kunna dragas av ministrarnas och statsrådens ansvar och stundom också av att underordnade organ handla å deras vägnar.[123]

Det återstår att tillägga några ord om subordinationen inom kollektivorgan, den *interna*. Det är självklart, att denna utvecklas friare än den externa.

Så är det i Finland och Sverige (jfr s. 288). Dock torde ledningen t. ex. inom finländska ministerier samt finländska och svenska centrala ämbetsverk och länsstyrelser i första hand utövas genom den interna kompetensregleringen, genom generella tjänsteföreskrifter och genom konkreta som avse annat än beslutens innehåll. I princip är en lägre tjänsteman, då han på eget ansvar utövar kollektivorganets beslutanderätt, icke underkastad konkreta föreskrifter om hur han skall besluta.

I Danmark och Norge (jfr s. 252, 257, 285, 288) torde det

[122] Av intresse är ett uttalande i DBPol. s. 71 (jfr däremot s. 75): i motsats till ett direktorat är »et ministerium efter hele sin struktur indstillet på kun at give generelle retningslinier og kun at beskæftige sig med specialopgaver, når spørgsmålene forelægges, eller når det i øvrigt er særlig anledning dertil». Enligt sakens natur torde i Norge instruktionsmyndigheten bli effektivare i departementens hand än i konungens; jfr NISS s. 48 f. och om direktorater ovan s. 345 n. 114.

[123] Jfr MEYER, Pol. s. 168 om »loyalitet overfor og identifikation med den ønskede politik». Brytningen mellan lojalitetskravet och kravet på funktionell självständighet belyses av två norska uttalanden från skilda tider: BRANDT, Nyt Tidsskrift 1884 s. 372 ff. och DAHL JACOBSEN, TS 1960 s. 231 ff. Jfr s. 274 n. 92.

vara otvivelaktigt, att en i princip obegränsad befälsmakt gäller inom kollektivorgan.[124] Vederbörande chefer kunna icke blott — åtminstone i regel — fritt fördela göromålen (s. 411 f.) utan också föreskriva, hur ärendena skola avgöras t. ex. inom ministerier och departement, direktorater och fagstyrer, amts- och fylkeskontor. Härtill komma — oberoende av meddelade föreskrifter — de krav som följa av att det handlar på chefers vägnar och under deras ansvar. Detta är vid jämförelse med Sverige desto viktigare, som den omfattande verksamhet, som ministerier och departement utöva, där icke har någon motsvarighet. En annan sak är, att i stora kollektivorgan (särskilt ministerier och departement) tjänstemännen på stora områden faktiskt verka i stor självständighet (se t. ex. s. 252).

Subordinationens betydelse i olika lägen beror tydligtvis — det må till sist anmärkas — av den rättsliga verkningskraften hos de föreskrifter som överordnade meddela. I vad mån äro de sanktionerade: genom straff, viten och disciplinära påföljder? Äga de vidsträcktare verkan än gentemot dem som de riktas till? Kan sålunda deras giltighet prövas av domstol? Och kan å andra sidan domstol underkänna ett beslut på grund av dess bristande överensstämmelse med en föreskrift av överordnad? Så vidsträckt som subordinationen här fattats (s. 425), är det uppenbart att de två sistnämnda frågorna måste besvaras på olika sätt i olika fall.[125] Särskilt betydelsefull är frågan, hur en tjänsteman skall handla, då han ställes inför en föreskrift som han finner lagstridig eller fallande utanför den befallandes befogenhet eller eljest obehörig (s. 760). I denna fråga är det här nog att anmärka, att i den mån han böjer sig, subordinationens faktiska räckvidd därigenom vidgas.

5. **Medverkan till beslut.** Att överordnade leda underordnades verksamhet är konstitutivt för statsförvaltningen. Men

[124] ANDERSEN, DF s. 45.

[125] Jfr t. ex. ANDERSEN, DF s. 259 ff., CASTBERG, IF s. 11 ff., 194 f., ECKHOFF-GJELSVIK s. 81 f., 308 f., ECKHOFF, Jussens venner W 5 s. 118 ff., HERLITZ, FF II s. 196 ff.

kvantitativt sett spela andra former för koordination större roll. Egentligen tar sig samarbetet mellan olika krafter oändligt växlande former, alltefter verksamhetens art. Mycket vore att säga härom, om man toge sikte på exempelvis vetenskaplig och teknisk verksamhet, affärsdrift, fastighetsförvaltning och byggnadsverksamhet, militär- och polisväsen o. s. v. Här är det emellertid naturligt att liksom hittills särskilt stanna vid den företeelse som består i att någon beslutar, och taga fasta på att detta sker med stöd av upplysningar, utredningar, förslag, meningsyttringar o. s. v. från andra till statsförvaltningen[126] hörande icke överordnade personer eller organ.[127] Enligt sakens natur få kollektivorgan i hög grad sin prägel genom sådan *intern medverkan;* att en viss krets av tjänstemän eller andra sammanfattningsvis betecknas som ett statsorgan är icke minst är ett uttryck just för den särpräglade samverkan som sålunda äger rum inom en sådan krets. Men i stor utsträckning samverka också fristående organ med varandra på det sätt som antyddes. Denna *externa medverkan* hör också till de karakteristiska dragen i statsförvaltningens funktionssätt.[128]

Man kan bakom detta samarbete utskilja olika syften, som visserligen ofta äro förbundna med varandra.

Det kan läggas vikt vid att en sak, i vilken en person har att besluta, bedömes av flera, oavsett det särskilda slags kapacitet de besitta. Det är samma tanke som ligger bakom den klassiska kollegialiteten i förvaltningen. Den kommer särskilt till synes inom kollektivorgan (jfr s. 229, 289) men också i förhållandet mellan fristående organ. I finländsk och svensk rätt understrykes omsorgen om en dubbel prövning genom tillämpning — i ganska stor utsträckning — av den från processrätten lånade grundsatsen att en tjänsteman är inhabil

[126] Om kommunala organs insatser är här ej fråga; se om dem s. 596. Men om dem gäller i mångt och mycket detsamma som om statsorgans.

[127] MEYER anmärker, NAT 1954 s. 190, att »det ydre og indre kommunikationssystem» (som skall sammanföra »oplysninger») är »den administrative organisations livsnerve, sædvanligvis da i større grad end det formelle myndighedssystem der virker gennem afgivelse af ordrer».

[128] I olika sammanhang har jag framhävt »samrådet» inom svensk statsförvaltning som ett karakteristiskt drag, i viss mån beroende av maktdelningstankar. Se t. ex. FF II s. 75, 119, FG s. 12 f., 70 ff., SF s. 85 ff.

att handlägga en sak, när han förut, icke blott genom att besluta utan även genom att avgiva yttrande, har behandlat den i annan egenskap (»tvåinstansjävet»).[129] I Danmark upprätthålles däremot en sådan grundsats i allmänhet icke; något oklart synes läget i Norge.[130]

Men framför allt syftar medverkan av dem som icke besluta till att motverka de ofrånkomliga olägenheterna av den ofrånkomliga specialiseringen och arbetsfördelningen.

Det skulle sålunda innebära en uppenbart orimlig misshushållning med arbetskrafterna, om icke inom ett kollektivorgan de beslutande finge anlita mindre kvalificerade krafter för sammanställande och bearbetande av utredningsmaterialet och för utredning av sakerna i övrigt. Samma synpunkt kan motivera att ett överordnat kollektivorgan får biträde av underordnade.

Det brister också, hos dem som skola besluta, i kännedom om relevanta faktiska förhållanden. För detta ändamål behövas insatser utifrån, från enskilda. Men det behöves också biträde från olika organ inom statsförvaltningen, med den fond av sakligt eller lokalt specialiserad kunskap och erfarenhet, som vart och ett av dem råder över, och de särskilda möjligheter de ha att framskaffa upplysningar och verkställa utredningar. Det är emellertid icke enbart fakta som kunna presteras av andra än den beslutande. Dessa kunna också ha

[129] MUNKTELL s. 62 ff., WESTERBERG, NAT 1955 s. 355, WILLGREN, FAL s. 317; jfr strödda upplysningar hos JÄGERSKIÖLD II: 1 s. 64 ff. Belysande för svensk uppfattning äro betänkligheter som anförts mot att låta tjänstemän från centrala verk föredraga ärenden, komna från dessa, inför statsråd. SOU 1958: 14 s. 109. Jfr för sådana fall undantagsregler i FRS 32: 2—3. Om ett likartat läge se HESSLÉN, FBrusewitz s. 260. Jfr s. 711.

[130] ANDERSEN, DF s. 423 f., HARDER, NAT 1955 s. 372, FO 1959 s. 132 (m. hänvisn.), 1960 s. 102, Os, NAT 1953 s. 308 ff., NFK s. 133 ff., särskilt s. 137. Jfr CHRISTENSEN s. 189 f. (kritiserad av ANDERSEN, Juristen 1959 s. 103, och SØRENSEN, NAT 1959 s. 88). Enligt vad Os meddelar mig, torde man i allmänhet »hevde at en tjenestemann vil være inhabil hvis han har behandlet samme sak i en annen egenskap» — förutsatt att ej dubbelbehandlingen föranledes av en avsiktlig »myndighetskombinasjon» (NFK s. 139 f.). Spörsmålet är icke minst av intresse med avseende på icke-professionella krafter som äro verksamma i olika organ; man har i Norge talat om »Tordenskiolds soldater». Jfr även s. 718.

särskilda förutsättningar att ur olika synpunkter bedöma, vad som är klokt, behövligt, ändamålsenligt, rättsenligt o. s. v. Ofta nog är det intressen, önskemål, krav och anspråk som behöva konfronteras. Detta är den förhärskande synpunkten, när enskilda medverka i förvaltningsförfarandet, och samma prägel får ofta kommunala organs medverkan däri. Men även av statliga förvaltningsorgan förväntas det ofta nog att de skola — med en viss ensidighet — tillvarataga särskilda intressen. Påtagligt är detta, när organ, som skola företräda vissa medborgargrupper, medverka (s. 153 ff., 273); de te sig ej sällan närmast som institutionaliserade former för enskild medverkan i förvaltningsförfarandet.[131] Även inom tjänstemannaförvaltningen förekommer emellertid något liknande, då särskilda myndigheter skola tjäna t. ex. vissa fiskala syften eller den allmänna säkerhetens eller hälsovårdens eller en viss orts intressen (se t. ex. 130[151], 320 f.).[131a]

Närmast är det varje beslutandes behov av säkert under-

[131] Jfr s. 157 n. 241, 161. Det är typiskt att det på sin tid bestående danska fiskerirådet ersatts av en privat organisation med samma namn; s. 173 n. 300.

[131a] Av särskilt intresse är i detta sammanhang en principiell tankegång som stundom uppbär medverkande organs ställning: det är en fördel att bevakandet av specifika statliga intressen, ej minst sådana som kunna kollidera med enskildas, anförtros åt ett särskilt organ, medan avgörandet ankommer på ett annat, gärna ett sådant som på något sätt står utanför den verksamhet det gäller. I vissa lägen har denna tanke förverkligats så, att ett organ icke verkar i förhållande till ett annat på det sätt, som är typiskt för statsförvaltningen utan — mer eller mindre — efter mönster av den ställning som en part intar inför domstol. Ansvaret för speciella allmänna intressens tillvaratagande har sålunda, mer eller mindre, avlyftats från den beslutande myndigheten. För den enskilde har det ansetts som en fördel att sålunda möta det allmänna med dess krav i en motparts gestalt och att stå inför ett mera objektivt prövande beslutande organ. Ibland fullgöras sådana funktioner vid sidan av vanliga förvaltningsuppgifter; men det förekommer också särskilda, för mer eller mindre partsbetonade funktioner tillskapade organ. Det är särskilt inför klagoinstanser som denna ordning tillämpas (s. 707, 730), men ibland användes den även inför andra förvaltningsorgan. CHRISTENSEN s. 41 ff. (med ingående diskussion om förvaltningsorgans »uvildighed»), 92 ff. (om »uvildighedsnævn»), 255 (om »part på det offentliges side»), 448 f., PALME, TJFF 1952 s. 260 ff ., 1954 s. 377 ff., 1956 s. 203 ff., IKKALA, NAT 1961 s. 439 ff., ANDENÆS, NJM 1951 bil. VI s. 27 ff., NFK s. 160, WESTERBERG, FT 1946 s. 1 ff., 79 ff. (mycket

lag för sina åtgärder som tillgodoses genom andras medverkan. Men därmed tillgodoses också behovet av en rationell koordinering av olika förvaltningsorgans verksamhet och åstadkommes att förvaltningen, så långt det går, svarar mot den fiktion som den bygger på: att den är en planmässigt verkande enhet.

Det är prestationer av mångahanda olika slag och mycket växlande omfattning som erfordras från medverkandes sida. Det följer av beslutens art. De kunna avse lagstiftning och annan normgivning, uppdragande av allmänna riktlinjer för förvaltningen, avgöranden av stor ekonomisk räckvidd, men också typiskt administrativa frågor, stora och små (s. 239). Vad som skall presteras är merendels utsagor av olika slag; av stor betydelse är också tillhandahållandet av förefintliga aktstycken. Utsagor av olika slag kunna vara utomordentligt enkla men också mera krävande; stundom fordras mycket omfattande och ingående undersökningar. Prestationerna kunna ibland avse den sak varom fråga är i dess helhet, ibland enstaka däri ingående moment. De kunna vara sådana att den medverkandes meningsyttring omedelbart kan omvandlas till beslut, men de kunna också förutsätta ytterligare bearbetning från den beslutandes sida, exempelvis då en myndighet hemställer om åtgärder i en allmänt angiven riktning.[132] Sammanställda med sådant material som inflyter från enskilda erinra de medverkandes prestationer i mångt och mycket om processmaterialet i en rättegång.[133]

ingående analys av svensk rätt särskilt med hänsyn till statsorgans besvärsrätt) och MJF s. 268 ff., SOU 1955:19 s. 90 f., sammansatta konstitutions- och första lagutskottets utlåtande 1954:5, STRÖMBERG, AF s. 96. — I Danmark har det sedan gammalt varit vanligt, att frågor om prestationer till krigsmakten (värnplikt m. m.) legat under andra ministerier än de militära (meddelande av CHRISTENSEN). Ett viktigt svenskt exempel är näringsfrihetsombudsmannen inför näringsfrihetsrådet. Om hur länsstyrelser stundom, i förhållande till lokala specialorgan för tillvaratagande av särskilda intressen, framstå som ett slags rättsskyddsorgan, s. 320.

[132] CHRISTENSEN skiljer, s. 28 ff., ur denna synpunkt mellan »indstillinger» och »meningstilkendegivelser».

[133] Men en stor skillnad mellan förvaltningsförfarande och rättegång ligger däri att förvaltningsorganen i stor utsträckning samla material som,

De skäl som tala för att den som beslutar i möjligaste mån bygger på andras medverkan ha fått ökad tyngd, ju mer omfattande och specialiserad förvaltningen blivit. Därmed har den å ena sidan blivit rikare utrustad med kunskaper och erfarenheter som kunna förtjäna utnyttjas i olika situationer. Och därmed har å andra sidan uppgiften att skapa sammanhang blivit mera maktpåliggande än förr.

Spörsmålet har dock olika sidor.

Det är till en början icke utan vidare klart, att hela den fond av kunskap som förvaltningen råder över skall stå till förfogande för vilket ändamål som helst. Det är tvärtom ett ömtåligt spörsmål, huruvida kunskapsmaterial, som ett organ åtkommit för ett visst ändamål, bör få utnyttjas för ett annat; särskilt kunna enskildas berättigade anspråk på sekretess därigenom åsidosättas.[134] Spörsmålet har mindre räckvidd i Sverige och Finland, eftersom »allmänna handlingar» i regel äro »offentliga», d. v. s. tillgängliga för envar — och därmed även för förvaltningsorgan (STF 2: 1, FLO 1, 6). Men det inställer sig även i dessa länder beträffande handlingar som ej äro offentliga och deras innehåll.[135]

Av större räckvidd äro rent praktiska överväganden. Det är en påtaglig och ofta uppmärksammad fara att statsförvaltningen till förfång för effektiviteten hamnar i behandlingsformer som äro alltför tids- och arbetskrävande, alltför omständliga i förhållande till syftet. Klagomålen mot den s. k. »byråkratien» ha icke minst riktat sig mot överflödiga och tidsödande skriftväxlingar. Många steg ha också tagits till förenklande av arbetsformerna inom kollektivorgan. Man har ävenledes sökt förebygga att en myndighet anlitar andra

även om det närmast hänför sig till ett bestämt, ifrågakommande beslut, kommer verksamheten i dess helhet eller handläggningen av vissa grupper av ärenden till godo. HERLITZ, SOU 1946: 69 s. 72 f. Om den »bevisoptagelse» som består i att sådant material begagnas i en särskild sak se CHRISTENSEN s. 357, jfr s. 364, 369 f. Jfr NFK s. 161 med n. 94.

[134] CHRISTENSEN s. 393, OS, NAT 1958 s. 48 ff., NFK s. 174 ff., ECKHOFF-GJELSVIK s. 91 ff.

[135] Att handlingar enligt sekretesslagen äro hemliga innebär nämligen i och för sig ej hinder för att annan myndighet får del av dem eller deras innehåll. Se FLO 23 och beträffande svensk rätt: HERLITZ, FG s. 131, WELAMSON, FT 1950 s. 295, 305 ff., KAIJSER, FT 1961 s. 91 f.

där den själv bör veta besked, att icke andra organ indragas än de vilkas medverkan erfordras, o. s. v.; särskilt har man mer och mer frigjort sig från förut rådande grundsatser om att vägen till och från ett underordnat organ alltid skall gå genom dess överordnade. Decentralisationssträvanden ha ofta haft samma utgångspunkt: man har velat undgå att ärenden, som väl kunde avgöras av ett underordnat organ, passera ytterligare en instans. I linje med dessa strävanden ligger att man sökt ersätta tyngande skriftliga former med muntliga kontakter.[136]

Rådande ordning har sålunda framgått ur spänningen mellan motsatta behov och tendenser.

I fråga om den interna medverkan till andras beslut, som äger rum inom kollektivorgan, tarvas föga mer än en erinran om vad som därom sagts i andra sammanhang (särskilt s. 227 ff., 289 f., 304 f.). Liksom andra interna förhållanden är sådan medverkan mera reglerad i svensk och finländsk rätt än i dansk och norsk. Därmed är ingalunda sagt att t. ex. den konfrontering av olika meningar som i praxis äger rum i danska ministerier skulle vara mindre intensiv än i svenska departement. Enligt sakens natur tar sig samarbetet inom kollektivorgan i stor utsträckning muntlig form; jfr emellertid om skriftliga former i danska ministeriers och norska departements förvaltning s. 229, 230 f.[137]

Ett kollektivorgan kan inom sig erbjuda större eller mindre möjligheter till den allsidiga belysning som ärendena tar-

[136] Om strävanden och åtgärder till rationalisering av förbindelserna mellan olika organ se ANDERSEN, DF s. 325, LAURSEN-SVENSSON s. 45 ff., WILLGREN, FAL s. 333 f., STÅHLBERG, FF s. 148, MERIKOSKI, II s. 70 f., NFK s. 161 f., 177, DEBES, Org. s. 235 f., HERLITZ, SOU 1946: 69 s. 74 f., 123 f., HECKSCHER, SSA s. 116 ff., 169 f., SUNDBERG, AF s. 242 f. Om besvärligheter genom dualism inom centralförvaltningen se s. 100, 105, 240 ff., om den norske fylkesmannen som »postekspedisjon» s. 335 n. 75. Om »omsvøb og unødvendige gennemgangsled» se danska statsministeriets cirk. 23/11 1923 och FO 1958 s. 159, 1959 s. 125. Svenska former sedda med danska ögon: WECHSELMANN, NAT 1946 s. 26.

[137] Jfr även HECKSCHER, SSA s. 135 om »interna remisser» i svenska verk.

va. I den mån det kan erbjuda sådana möjligheter,[138] innebär detta påtagliga arbetstekniska fördelar: behovet av samverkan med andra organ — vilken gärna blir mera tids- och kostnadskrävande och mindre effektiv — reduceras. Det är emellertid ofta en bedömningsfråga, hur långt man skall gå i denna riktning.[139] Under alla förhållanden är möjligheten att göra ett organ självtillräckligt begränsad. Ett centralt organ kan sällan råda över erforderlig information rörande lokala förhållanden. Av de många organ som äro i behov av t. ex. teknisk eller medicinsk sakkunskap kan endast ett fåtal själva få tillgång till sådan o. s. v. Det är därför som det, hur förvaltningen än uppbygges, vid sidan av de interna förbindelserna erfordras, att beslutande organ åtnjuta medverkan av andra.

Sådan extern medverkan står — i den ena eller andra formen (jfr s. 448 ff.)[140] — till buds på olika håll (jfr s. 237 ff., 261, 296 f.).

Redan har talats om den form av medverkan som består i att överordnade organ — in casu eller generellt, på begäran eller självmant — ge oförbindande vägledning, råd och anvisningar. I ojämförligt större omfattning medverka underordnade organ. Det hör till de väsentligaste dragen i förhållandet mellan över- och underordnade organ, att de senare på detta sätt biträda de förra. I regel äro de underordnade organen tillika verksamma såsom beslutande inom sina områden. Vad deras erfarenheter från sådan verksamhet betyder

[138] »joining together all persons performing the same process», MEYER, AO s. 96.

[139] Man kan erinra sig frågorna om centralisation eller decentralisation inom centralförvaltningen (kap. III: 2, V: 2) om facklig personal i ministerier och departement (s. 116 f.), om jurister i direktorater och centrala verk (s. 139 f.), om koncentration och dekoncentration inom lokalförvaltningen (kap. VI: 2), om lekmäns och andra icke-professionella elements infogande i organ av tjänstemannatyp (kap. III: 8) o. s. v. Mycket av det som i Sverige nödvändiggör samverkan mellan departement och centrala verk försiggår annorstädes internt: särskilt inom danska ministerier men också inom finländska och norska departement.

[140] Jfr ock litteraturen s. 444 n. 136, särskilt HECKSCHERS översikt, SSA s. 116 ff.

för regeringsmakten, för ministerier och departement har redan framhållits (s. 237 ff., jfr s. 261). På motsvarande sätt tillgår det på lägre plan i statsförvaltningen: centrala verk och direktorater få biträde av underlydande lokalorgan, danska sognefogeder och norska lensmenn gå politimestere tillhanda, finländska länsmän och svenska landsfiskaler biträda länsstyrelserna o. s. v.[141]

Organ som icke äro vare sig över- eller underordnade måste också spela en betydande roll. Det är särskilt genom deras medverkan som olägenheterna av den organisatoriska splittringen i statsförvaltningen bekämpas, det nödvändiga sammanhanget mellan olika grenar upprätthålles, tillgången till olika slags kunskaper och upplysningar tryggas. Även dessa organ fullgöra i regel sina funktioner såsom medverkande — genom initiativ, yttranden, samråd, upplysningar o. s. v. — med utgångspunkt i en förvaltning som de själva utöva. Påtagligt är ej minst behovet av samverkan mellan organ vilkas funktioner ligga varandra nära.[142]

Det finnes emellertid också organ, för vilka uppgiften att förse andra organ med utredningar, utlåtanden, förslag, vägledning o. s. v. är särskilt framträdande, om den ej rentav är deras huvudsakliga eller enda funktion. Organ av sådan art som gå regeringsmakten eller ministerier och departement till handa ha redan nämnts (s. 238 ff., jfr s. 261). I övrigt kunna såsom exempel nämnas de statliga revisionsorganen (man har allmänt lagt ökad vikt vid deras förebyggande verksamhet),[143] justisdepartementets lovavdeling i Norge, där man är van att få ledning i juridiska spörsmål, och det nyinrättade lovkontoret i Danmark, den finländska justitiekanslern, som på senare tid tillhandagått även andra än ministerierna, den danska sundhedsstyrelsen för vilken rådgivande funktioner äro en huvuduppgift, institutet för folkhälsan i Sverige. Särskilt beaktansvärda äro de helt eller

[141] Om sådan medverkan som surrogat för decentralisering se t. ex. s. 341.

[142] HERLITZ, FF II s. 111 f. Om samverkan mellan ministerier och departement se s. 68 f., 215 ff., 234 f., om samverkan inom lokalförvaltningen s. 347 ff.

[143] Se t. ex. EHNBOM, FT 1947 s. 76 ff., BREIE, NAT 1956 s. 152.

huvudsakligen icke-professionella organ som helt eller huvudsakligen ha till uppgift att råda eller ta initiativ, än i den löpande förvaltningen, än i frågor av större räckvidd (s. 239, 296 f.).

Det är i detta sammanhang anledning att erinra om vad kontakter med andra länders förvaltning kunna betyda. På senare tid har särskilt behovet av sådana kontakter inom Norden framträtt och föranlett åtskilliga åtgärder för deras underlättande.[143a]

Det är på det hela taget kännetecknande för sådana förbindelser mellan olika organ som här äro i fråga, att de äga rum i skriftlig form. Undantagsvis har dock en kontakt av annat slag reglerats. Viktiga exempel härpå erbjuda direktoraters direkta referat i Danmark och Norge (s. 243 ff.), danska direktoraters medverkan till nämnders och råds beslut (s. 299) samt de former i vilka svenska länsstyrelser få biträde av speciella lokalförvaltningsorgan (s. 355 f.).[144] Betydelsefulla kontakter äga på åtskilliga håll rum genom att tjänstemän i ett organ tillika tillhöra ett annat eller deltaga i dess sammanträden.[145] Naturligt är också, att kontakter etableras i helt fria former, t. ex. mellan svenska departement inbördes,[146] mellan ministerier och departement å ena sidan, direktorater och centrala verk å den andra, mellan de sistnämnda inbördes o. s. v.[147]

På åtskilliga områden har det tillhandahållande av upplysningar, erfarenheter, synpunkter och önskemål som huvud-

[143a] Se särskilt om direkt skriftväxling NR 1954 s. 143 ff., 1956 s. 1007 f., NU 1962: 8 s. 26 ff. Se också NU 1962: 8 s. 44 (polis- och åklagaremyndigheter), 49 f. (rättshjälp), 209 (medicinskt gränssamarbete); jfr om tullsamarbete s. 399 n. 8. Om förbindelser med andra länders förvaltning över huvud se HECKSCHER, SSA s. 191.

[144] Stundom är det ej stor skillnad mellan sådana former och typiskt intern medverkan.

[145] Se t. ex. HERLITZ, FF II s. 112, CHRISTENSEN s. 152; se ock s. 348 f. I instr. för den svenska nämnden för internationellt bistånd föreskrives beträffande det till nämnden hörande rådet att »representanter för övriga nordiska länder äga närvara vid rådets sammanträden».

[146] Om de traditionellt rätt tunga formerna för kommunikation mellan danska ministerier och norska departement se s. 235.

[147] Jfr t. ex. HECKSCHER, SSA s. 118 f., NFK s. 177.

sakligen äger rum skriftligen eller i fria muntliga former, fått en mer eller mindre fast form genom särskilda organ för kollegialt samråd till ömsesidigt gagn mellan företrädare för olika förvaltningsorgan och för koordination av deras verksamhet; stundom inrymma sådana organ även kommunala representanter, intresserepresentanter o. s. v.[148] Det nordiska samarbetet har givit upphov till åtskilliga organ med liknande uppgifter.[148a]

Om man bortser från sådana anordningar för utbyte av erfarenheter, upplysningar och synpunkter — ej minst de senast nämnda — vilka på en gång tjäna två eller flera organs behov av medverkan, och stannar inför de fall där det ena organet beslutar och det andra medverkar, kan man lättast vinna en summarisk överblick över behandlingsgången, om man med avseende på externa relationer (de interna behöva vi ej här fördjupa oss i) särhåller två olika huvudtyper av sådan.[149]

Den ena typen karakteriseras av att det organ som skall besluta tar initiativet: det påkallar medverkan av ett annat organ.[150]

[148] Exempel från Danmark: statsregnskabsrådet, biblioteksrådet, samordningsudvalget vedr. revalidering. CHRISTENSEN nämner s. 25 »tilfældige koordinationsudvalg mellem flere centrale myndigheter». Jfr ock GØTRIK, CA s. 317 ff. I Finland: arbetskraftsrådet för planerande av allmänna arbeten, kommunikationsrådet. I Norge (jfr TORGERSEN, NAT 1952 s. 37, NFK s. 93): nasjonalbudsjettutvalget, statens sykehusråd. I Sverige: totalförsvarets chefsnämnd, försvarets förvaltningsdirektion, centrala sjukvårdsberedningen. Om organ för koordinering av ministeriers och departements verksamhet se f. ö. s. 69, 115 f., 220 ff., 234 f., om koordinationsorgan inom lokalförvaltningen s. 349.

[148a] Nordiska kulturkommissionen, nordiska socialpolitiska kommittén, nordiska samfärdselkommittén, nordiska kontaktorganet för atomenergifrågor, en norsk-svensk gränstullsamarbetsnämnd m. fl. Om organ för samarbete mellan regeringarna s. 69. Om samarbetsorgans möten upplyser ett av nordiska rådet publicerat kalendarium.

[149] Åsido lämnas den form av medverkan, som består i att en privatperson har att inför en myndighet förete intyg från en annan. Se t. ex. SUNDBERG, AF s. 250, 252, 253, CHRISTENSEN s. 370.

[150] Om hörande av såväl myndigheter som enskilda se ANDERSEN, DF s. 324 ff., WILLGREN, FAL s. 321 f., MERIKOSKI, II s. 77 f., OLAFUR JÓHAN-

I lagar och andra föreskrifter är det i mycket stor utsträckning stadgat att sådana åtgärder skola företagas. Det föreskrives exempelvis att vissa organ skola »höras», att vissa saker skola »forelegges» dem, att deras »yttranden» eller »utlåtanden» skola inhämtas, att »forhandling» eller »samråd» med visst organ skall äga rum, o. s. v. Ibland äro sådana föreskrifter så att förstå, att ifrågavarande beslut ej få fattas, förrän t. ex. yttrande inkommit. Ibland sträcker sig kravet ej längre än till att en hänvändelse skall äga rum.[151] Det förekommer också regler som äro mindre precisa; det heter t. ex. blott, att »vederbörande» skola höras eller att nödvändiga upplysningar skola inhämtas, och lämnas sålunda öppet, vilkas medverkan som skall påkallas. För de flesta fall ges över huvud inga föreskrifter; det lämnas sålunda helt åt den beslutande myndigheten att själv bedöma, i vilken omfattning den skall hänvända sig till andra. I sådana lägen har myndigheten endast att utgå från vad som i varje särskilt fall påkallas av dess allmänna plikt att vara verksam för sakernas utredning.[152]

Från dessa utgångspunkter utvecklas på olika håll — med hänsyn också till angelägenheten att undvika alltför omständliga behandlingsformer (s. 443 f.) — en mer eller mindre fast praxis. Att härutinnan anställa en jämförelse mellan förhållandena i olika länder är naturligtvis ytterligt vanskligt. Det faller emellertid i ögonen att regeringen i Sverige, med utgångspunkt i SRF 10, regelmässigt låter sig angeläget vara att i stor omfattning infordra yttranden från myndigheterna; besvarandet av »remisser» blir för dessa en mycket maktpåliggande uppgift.[153] Samma strävan efter allsidig utredning

NESSON, SR s. 207 ff., CASTBERG, IF s. 217 ff., SUNDBERG, AF s. 239 ff., 251 ff. Särskilt om myndigheters hörande: CHRISTENSEN s. 391 ff., NFK s. 161, 173 ff., HERLITZ, SOU 1946: 69, s. 119 ff., jfr FF II s. 112, HECKSCHER, SSA s. 116 ff., STRÖMBERG, AF s. 106.

[151] Om giltigheten av förvaltningsakter som företagits med åsidosättande av föreskrifter om hörande m. m. se särskilt uttalanden av ANDERSEN och CASTBERG, a. st.

[152] Jfr t. ex. CHRISTENSEN s. 354 ff.

[153] Särskilt faller det i ögonen, att myndigheterna i stor utsträckning få yttra sig i lagstiftningsfrågor. Se II s. 41 och t. ex. HECKSCHER, SSA s. 211. Men även i andra ärenden blir remitterandet mer omfattande än i andra

gör sig också starkt gällande hos förvaltningsorganen.[154] På samma sätt förhåller det sig i Finland.

Det har sitt intresse att iakttaga, att myndigheterna, då de rikta hänvändelser till varandra, använda olika termer, av vilka somliga antyda, att det organ till vilket hänvändelse sker är skyldigt att fullgöra vad som påfordras, medan andra utgå från att en sådan skyldighet icke är förhanden.[155] Sådana merendels traditionella former — som i allmänhet bygga på om det ena organet kan anses underordnat det andra eller ej — få ingalunda alltid förstås bokstavligt. Bakom dem ligger dock det faktum, att besvarandet ibland är en plikt, ibland icke. Påtagligt är, att i ett typiskt subordinationsförhållande det underordnade organet har att gå det överordnade tillhanda. Beträffande andra organ är plikten ofta lika otvetydig, t. ex. på grund av uttryckliga föreskrifter som ålägga dem att avgiva yttranden, meddela upplysningar eller eljest gå andra tillhanda; föreskrifter som ålägga A att höra B få ock i regel uppfattas såsom förpliktande den senare. Men därutöver räknar man, liksom i andra situationer (se t. ex. s. 426[82]), i Sverige med en allmän — om än till sin räckvidd oviss — plikt för myndigheterna att, såsom det klassiska uttrycket här lyder (SRF 47), »räcka varandra handen».[156] I praktiken torde medverkan i föga mindre omfattning stå till buds i de andra länderna, även om det hävdas att en verklig plikt endast kan grundas på uttryckliga föreskrifter eller på subordinationsförhållanden.[157]

För den andra huvudtypen av förbindelser är det kännetecknande, att det medverkande organet utan något initiativ från det beslutandes sida hänvänder sig till detta.[158] Bland hänvändelser av olika slag kan man tänka på rapporter och

länder redan därför att endast en ringa del av centralförvaltningen är koncentrerad till departementen.

[154] Jfr t. ex. HERLITZ, SOU 1946: 69 s. 123.

[155] Se t. ex. STÅHLBERG, FF s. 144.

[156] Viktiga äro icke minst reglerna i SVS 4 och i många instruktioner om »tillhandagående» med »upplysningar» och »biträde». — Om myndigheters plikt att medverka se t. ex. HERLITZ, SOU 1946: 69 s. 119 f., SUNDBERG, AF s. 242.

[157] Så NFK s. 173, 174, 177; jfr CHRISTENSEN s. 392 f.

[158] I svensk och finländsk litteratur har man talat om »publikt anhängiggörande utifrån»; se REUTERSKIÖLD, FSF I s. 238, WILLGREN, FAL s. 314,

redogörelser, anmälningar om faktiska förhållanden (s. 675). Men särskilt har man att stanna inför sådana hänvändelser som i form av indstillinger, förslag, yttranden o. s. v. — ofta åtföljda av annat skriftligt material — innefatta ställningstagande till frågor i vilka det beslutande organet skall — eller ifrågasättes skola — fatta beslut. Frågor av sådan art kunna uppkomma hos det medverkande organet på grund av anhängiggörande från enskilda; det hör på många områden till den administrativa rutinen, att ett underordnat organ mottager t. ex. ansökningar, vidarebefordrar dem till det beslutande organet och därvid yttrar sig över dem.[159] I andra fall uppkomma inom ett organ självt frågor som påkalla hänvändelse till annat organ som har att besluta.[160] Ofta nog äro yttranden av båda dessa typer påbjudna i lagar eller andra föreskrifter rörande olika ärendesgrupper; särskilt gäller detta om frågor som väckts av enskilda. Därtill kommer att det ibland ålagts förvaltningsorgan en allmän skyldighet att hos andra taga sådana initiativ till vilka deras verksamhet föranleder (se t. ex. s. 238, 319); även dessförutan kan en sådan skyldighet härledas ur det ansvar som åvilar dem.

Hänvändelser av sådan art, som här berörts, äro väsentliga ingredienser i nästan allt förvaltningsmaskineri.[160a] Särskilt äro de viktiga inslag i förhållandet mellan över- och underordnade organ. De frågor, som skola hänskjutas, kunna vara preciserade eller bestämda av allmännare kriterier: sin vikt, sin storleksordning, sin tvivelsamma karaktär o. s. v.; i större eller mindre grad kan hänskjutandet också bero av det underordnade organets eget bedömande (s. 414 ff.). Ibland är det en mycket väsentlig del av sina ärenden som ett organ för vidare till ett överordnat — »kontaktytan» (s. 105) är med andra ord stor. Ofta nog är det emellertid till andra organ än till överordnade som ärenden på detta sätt skola hänskjutas. Viktiga exempel utgöra sådana nämnder och råd till vilka i Danmark i vissa fall viktigare eller särpräg-

HERLITZ, SOU 1946:69 s. 54, SUNDBERG, AF s. 213 ff., STRÖMBERG, AF s. 99 f.

[159] Jfr t. ex. HERLITZ, SOU 1946:69 s. 118 f., NFK s. 176.

[160] Se särskilt CHRISTENSEN s. 40, 235 ff. om »henstillingsinitiativ».

[160a] Här bortses givetvis från fall då ett organ hänskjuter en sak till ett annat utan att själv uttala sig.

lade saker skola hänskjutas (s. 299). Ej sällan passerar en sak flera medverkande organ innan den når fram till den beslutande.

Vad som här sagts om intern och extern medverkan till andras beslut, rubbar givetvis icke den grundläggande principen att den som beslutar själv skall bedöma utredningsmaterialet och taga sin ståndpunkt. Meningarna bryta sig ofta inom statsförvaltningen, och icke sällan ställes den beslutande inför skiljaktiga meningar uttalade av olika medverkande. I många lägen (jfr s. 441[131a]) måste den beslutande bedöma den medverkandes prestationer lika inträngande och självständigt som en domstol en parts andraganden.

Emellertid är det inom förvaltningen en ganska ordinär företeelse, att medverkandes utsagor om fakta och bedömanden få en mycket större betydelse.[161] Så går det i stor omfattning till inom kollektivorgan; det har i olika sammanhang varit anledning att påpeka detta. Där utövas inflytande ej blott uppifrån och nedåt utan även i motsatt riktning. Vad en föredragande föreslagit blir ofta accepterat.[162] Ej sällan nöjer sig den beslutande — ofta utan att ta del av utredningsmaterialet — med en granskning ägnad åt speciella moment eller med en prövning som sättes in stickprovsvis eller då någon särskild anledning föreligger. Det är i sådana fall man talar om en »faktisk» intern delegation. Likadant är ofta förhållandet mellan fristående organ. Ärenden som rutinmässigt gå från direktorater, centrala verk, amtmænd, fylkesmenn och länsstyrelser till ministerier och departement torde i de allra flesta fall bli avgjorda så som de underordnade organen föreslagit (jfr t. ex. s. 341).

Även utanför subordinationsförhållandenas ram iakttager man många liknande företeelser. Finansministrars stånd-

[161] Jfr MEYER, AO s. 166: »As soon as we leave the formal hierarchical authority we are not only concerned with a movement from top downwards. Authority in the psychological sense can be exercised also from bottom and upwards. In fact, this movement is undoubtedly more frequent.» I samma riktning DEBES, Org. s. 203. Jfr HERLITZ, SF s. 99 ff.

[162] Att sålunda två personer stå bakom ett beslut är i Finland och Sverige ej endast en psykologisk realitet utan i regel också — dock ej i vad angår svenska departement — rättsligt relevant, jfr s. 289.

punktstagande blir avgörande för deras kollegers (s. 273). Utsagor av organ som representera särskilda slag av sakkunskap — teknisk, medicinsk o. s. v. — godtagas utan kritik, o. s. v. Man rättar sig i Danmark och Norge efter besked som lämnats från ministerier (departement), även andra än det överordnade. Revisionsmyndigheters anvisningar lända till efterföljd. Särskilt faller det i ögonen att icke-professionella organs meningsyttringar ofta verka med stor tyngd (jfr t. ex. s. 295 f.). Åtskilliga danska råds och nämnders »indstillinger» ha t. ex. praktiskt taget varit likvärdiga med beslut.

Man har anledning att fråga om orsakerna till att medverkande i så hög grad fälla utslaget.[163] Dessa orsaker äro emellertid mycket komplicerade.[164]

Naturligtvis beror det i stor utsträckning helt enkelt på att den beslutande efter att ha trängt in i saken övertygas av den medverkande; personliga kontakter — särskilt inom kollektivorgan men även i vissa andra situationer — äro ej minst viktiga därutinnan att de kunna ge större möjligheter till övertygande (jfr t. ex. s. 240 f.). När så sker utövar samrådet den integrerande verkan det syftar till; det åstadkommes, liksom i kollegial verksamhet, att besluten, psykologiskt sett, uppbäras av två eller flera viljor. Inom stora områden ligger saken annorlunda till: den beslutande bygger, utan egen prövning, mer eller mindre på den medverkandes utsagor och omdömen, därför att han har förtroende för hans sätt att bedöma frågorna o. s. v.; han kan med andra ord presumera att han skulle bli övertygad, om han företoge en egen prövning.

Det är emellertid icke enbart på grund av ett sådant personligt förtroende, som det är försvarligt eller rentav nödvändigt att den beslutande förhåller sig mer eller mindre passiv. En sådan passivitet är ofrånkomlig redan på grund av det sätt varpå förvaltningsorganisationen är uppbyggd.

Förhållandet mellan en myndighets organisation och arbetsmängd spelar en avgörande roll. Det gör det i många fall

[163] En hithörande fråga har diskuterats s. 235 ff.

[164] Den i förvaltningsläran livligt diskuterade frågan om det inflytande på förvaltningen som utövas av krafter utanför denna lämnas här helt åsido.

tydligt, att den beslutande — åtminstone när han ej har möjlighet att genom kompetensreglering frigöra sig från belastningen (se härom kap. VII: 2) — förutsatts skola i större eller mindre utsträckning lita till medverkande krafter, interna eller externa. Organisationen måste med andra ord ofta anses bygga på att frågorna endast i begränsad mån bli föremål för verklig prövning av den beslutande; den skulle eljest ha fått en annan beskaffenhet.

I samma riktning som sådana kvantitativa förhållanden verkar också differentieringen inom förvaltningen. Det finnes starka skäl att — åtminstone i viss utsträckning — tillägga särskilt skickade myndigheters utsagor om faktiska förhållanden en särskild grad av trovärdighet.[165] Av stor praktisk betydelse inom förvaltningsarbetet är också, att omdömen om vad som är rättsenligt eller icke, lämpligt eller olämpligt, önskvärt eller icke önskvärt o. s. v. ofta måste tilläggas en liknande betydelse. I en viss utsträckning förtjäna omdömen av underordnade organ behandlas så, exempelvis då de innefatta omdömen om vad som behöves i en viss ort med hänsyn till dess förhållanden. Men alldeles särskilt måste den sakligt specialiserade sakkunskap, med vilken statsförvaltningen är utrustad, göra sig starkt gällande. Meningen med den är regelmässigt att den skall äga en särskild tyngd, även då den blott kommer till uttryck i förslag och yttranden. En liknande tyngd får ofta det juridiska omdömet i rättsfrågor, och tjänstemännens omdöme när icke-professionella kollegier besluta (s. 305). Det må lämnas därhän, i vad mån medverkandes utsagor rättsligt sett kunna lända till inskränkning i den beslutandes undersökningsplikt.[166] Det är här nog att konstatera deras ofrånkomliga faktiska betydelse.[167]

Korteligen sagt: på mycket stora områden har förvaltningen drag som på ett avgörande sätt skilja den från domstolsväsendet: det förutsättes icke att den som beslutar skall, på samma sätt som en domare, själv tränga in i sakernas sammanhang och lägga en därpå baserad egen övertygelse till

[165] HERLITZ, SOU 1946: 69 s. 81 f., SUNDBERG, AF s. 252.
[166] Jfr HERLITZ, a. a. s. 82.
[167] Om en viss benägenhet i dansk praxis att ej skarpt fixera var avgörandet skall ligga se t. ex. s. 275 ff.

grund för sina avgöranden.[168] Förvaltningens avgöranden bero till väsentlig del av ett samfällt arbete. Det har träffande framhållits, hur starkt denna ordning avviker från den »omedelbarhet» som karakteriserar domstolarnas verksamhet.[169]

Naturligtvis har man också — i förhållandet mellan beslutande och medverkande såväl som på andra områden — att iakttaga sådant mer eller mindre kännbart tvång som föranleder den beslutande att böja sig för en medverkandes mening, så som om han vore förpliktad därtill. Det kan t. ex. bero på de påföljder som ett motsatt handlande skulle dra med sig; på denna grund kunna t. ex. revisionsorgans anvisningar få stor betydelse. Det kan bero på den politiska makt som står bakom organen, särskilt sådana som ha folkrepresentationens auktoritet bakom sig, eller representera stora medborgargrupper.

En säregen tyngd kan en medverkandes ståndpunkt få, när den vinner stöd från opinioner utanför förvaltningen. Detta förutsätter givetvis, att den blir känd för allmänheten.[170] Det bli emellertid förvaltningsorganens uttalanden i allmänhet ej i Danmark och Norge — och än mindre sådana uttalanden som göras inom kollektivorgan; meningsmotsättningar inom centralförvaltningen bli sålunda, bortsett från undantagsfall, fördolda för allmänheten.[171] I detta hänseende såväl som i

[168] I fråga om förhållandet till enskilda går en jämförelse med domstolarna i motsatt riktning: här har »undersökningsprincipen» och »officialprövningen» ett större spelrum än hos domstolarna.

[169] CHRISTENSEN s. 259 ff.

[170] Frågan om partsoffentlighet lämnas här å sido, fastän den naturligtvis kan leda till en vidare offentlighet.

[171] DAHLJACOBSEN anmärker, TS 1960 s. 239, att »en fagmann som lar sit divergerende syn gå til offentlig appell kan ofte være sikker på å få en eller annen form for offentlig støtte» men att detta ofta uppfattas som »avvik». Avgörande är en ganska strängt genomförd tystnadsplikt (DLL 3:3, DSL 152, NSL 121) i förening med principen att allmänheten får del av aktstycken endast i den mån det är särskilt föreskrivet eller medgivet. I Norge har emellertid en viss ordning för meddelanden till pressen — även avseende »saker som er under behandling» — etablerats (särskilt genom NKR 18). Jfr ANDENÆS, NJM 1951 bil. VI s. 30 ff., Os, NAT 1958 s. 48 ff., 1960 s. 108 f., NFK s. 124 ff., WILBERG, NAT 1962 s. 249 ff. Om dansk ordning se ANDERSEN, DF s. 163 ff., 319 ff., SCHMIDT, NAT 1961 s. 126. Om vissa ansatser till offentlighet MEYER, Pol. s. 147.

andra (jfr s. 253, 257, 412) förblir förvaltningen »anonym». Vad Norge angår är det emellertid av intresse, att direktoraters och fagstyrers, delvis även lokala organs uttalanden i ärenden som underställas stortinget i stor utsträckning redovisas i proposisjoner (se II s. 42); man lägger vikt vid att deras ståndpunkter sålunda framträda inför offentligheten.[171a]

I Sverige äro redan reglerna om allmänna handlingars offentlighet (STF kap. 2) ägnade att ge en särskild tyngd åt medverkande organs insatser.[172] Förslag, yttranden, utlåtanden o. s. v. från det ena organet till det andra äro tillgängliga för envar, så snart de inkommit. Den som skall besluta står därför ofta nog under trycket av en opinion som redan givit eller kan väntas giva sitt stöd åt vad ett medverkande organ andragit. I detta förhållande står exempelvis regeringsmakten till centrala verks meningsyttringar; och man skall hålla i minnet, att motsvarande meningsbrytningar i Danmark och Norge till stor del utspelas inom ministerier resp. departement. Detta är en makt på vars styrka i svenskt offentligt liv man icke kan misstaga sig.[173] Och det är icke endast genom aktstyckenas offentliggörande som svenska förvaltningsmän framträda inför offentligheten med sin syn på de allmänna angelägenheterna. Det är också en självklar konsekvens av offentligheten, att deras tystnadsplikt (jfr särskilt SSL 25: 3) icke sträcker sig tillnärmelsevis så långt som i Danmark och Norge; i stort sett kan intet invändas emot att de i tal och

[171a] Helt annorlunda i Danmark: NORDSKOV NIELSEN, i JG s. 25 f. — Om tjänstemäns medverkan i folkrepresentationernas arbete se II s. 46.

[172] Om denna verkan av offentligheten — andra äro här irrelevanta — se HERLITZ, FG s. 65, 71, NAT 1950 s. 94, HESSLÉN, FBrusewitz s. 258, HECKSCHER, SSA s. 386. När i andra länder svensk offentlighet uppmärksammas och kommenteras, träder ofta den särskilda betydelsen av att yttranden o. s. v. äro offentliga i bakgrunden; jfr dock t. ex. MEYER, NAT 1949 s. 248 ff., ANDENÆS, a. st. s. 33 f., WILBERG, NAT 1959 s. 126, 135, 139 n. 10. — Om offentlighetens betydelse i andra hänseenden se XI s. 24.

[173] I ett föreliggande förslag om offentlighet i norsk förvaltning är det däremot avsett att »forslag, utkast, betenkninger, og andre lignende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter som forvaltningsorganet selv utarbeider eller av eget tiltak innhenter til bruk for sin behandling av en sak», icke skola vara offentliga. NFK s. 436 f., 456.

skrift röja, vad som står att läsa i offentliga handlingar.[174] Inom kollektivorgan är offentligheten icke tillnärmelsevis på samma sätt verksam; interna aktstycken bli visserligen ofta offentliga, men först sedan beslut i saken har fattats (STF 2:4, 5). Huruledes myndigheters uttalanden regelmässigt redovisas i propositioner till riksdagen se II s. 41.

Även i Finland verkar de allmänna handlingarnas offentlighet i samma riktning som i Sverige, och så långt den gäller medför den begränsning av den lagstadgade tystnadsplikten (FSL 40:19 a).[175] Men offentligheten gör sig icke gällande med samma styrka. Det må lämnas därhän, huruvida sekretessen sträcker sig till större områden. Viktigt är i varje fall, att offentligheten kan begränsas av presidenten eller statsrådet, bl. a. på det från här anlagda synpunkt viktiga sättet, att handlingar utlämnas först sedan det ärende till vilket de höra slutbehandlats (FLO 10). Inom myndighet uppgjorda förslag, utlåtanden, utredningar m. m. bli överhuvud ej offentliga (FLO 5). Offentligheten synes ej värderas lika högt och spela samma roll som i Sverige; pressen synes ej på samma sätt utnyttja de möjligheter till information som den erbjuder.[175a]

I anslutning till vad som sagts om medverkande organs inflytande — stundom mycket starkt — i förhållande till det beslutande bör till sist nämnas, att det i vissa fall är sörjt för att en åtgärd icke kommer till stånd utan samstämmighet mellan två organ: ett högre och ett lägre, organ med angränsande lokala funktionsområden (t. ex. två länsstyrelser),

[174] Förhållandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt har varit livligt dryftat. Se WELAMSON, FT 1950 s. 307 ff. (även om äldre litteratur), EEK, NAT 1958 s. 154 ff., JÄGERSKIÖLD, II:1 s. 105 f., 116 ff. och framför allt KAIJSER, FT 1961 s. 65 ff. Om en säregen begränsning av tystnadsplikten (STF 1:1 st. 2, 7:3) se STRÖMBERG, StvT 1959 s. 385 ff. — Om NKR 18 (n. 171) erinrar SVS 6:3, om myndigheternas skyldighet att vidtaga »särskilda anordningar», varigenom utomstående kunna få upplysning om ärenden hos dem.

[175] KJELLIN, SJT 1950 s. 602 ff., MERIKOSKI, NAT 1953 s. 176 f., jfr AURA, NAT 1935 s. 214 ff.

[175a] Om tjänstemäns medverkan i riksdagsutskott i Sverige och Finland se II s. 47 f.

eller sakliga (t. ex. två centrala verk), ett centralt fackorgan och ett allmänt lokalförvaltningsorgan, ett tjänstemannamässigt organ och ett icke-professionellt o. s. v.; funktionsfördelningen modifieras därmed på punkter där den vållat svårigheter. Det är i olika former som detta åstadkommes.[176] I anknytning till nyss berörda huvudtyper av förbindelser kan det sålunda antecknas, att ett beslutande organ kan ha att inhämta samtycke — ej blott yttrande — från ett annat, eller vara förhindrat att besluta annorledes än i överensstämmelse med vad detta har föreslagit. I andra fall skola beslut fattas samfällt av två organ eller skall det ena organets beslut godkännas eller fastställas av det andra.[177]

[176] Se t. ex. ANDERSEN, DF s. 61, 274 f., 331, 496, HERLITZ, FF II s. 112, 117, 125 f., SCHALLING i Kammarkollegiets historia (1941) s. 394 ff. (historiskt), SUNDBERG, AF s. 290 f., HECKSCHER, SSA s. 248 f. Se även s. 350.

[177] När i sådana lägen de två organen ej kunna enas, har detta i många fall en devolutiv verkan: beslutanderätten överflyttas till ett högre organ. Se s. 414 n. 52, 415 n. 56. På ett liknande sätt verkar den på vissa håll förekommande ordningen, att ett organ äger föra talan mot ett annat organs beslut hos en högre myndighet (se s. 707, 730).

VIII.

STATSTJÄNSTEMÄNNEN

1. Tjänstemän och annan personal. Den ordning, som gäller beträffande personer som äro verksamma i statens tjänst, måste väl till väsentlig del anses falla utanför organisationsrättens ram. Då personalrätten här upptages till behandling, är det också enbart med sikte på sådana delar därav som sammanhänga med organisationsrätten.[1]

I främsta rummet uppbäres den nutida statsförvaltningen[2] i alla länder av på olika sätt avgränsade personalgrupper som betecknas som tjänstemän (statstjänstemän, i Island starfsmenn ríkisins). De bestå av professionella krafter: personer som huvudsakligen ägna sig åt statstjänsten, m. a. o. utöva denna som en huvudsysselsättning, ett yrke, en »livsgerning» (DLL 1).[3] De lyda under en särskild rättslig ordning, utvecklad med hänsyn till statstjänstens särskilda krav och i stort sett byggd på tanken, att tjänstemännen regelmässigt skola utöva statstjänst så länge deras krafter räcka.[4] Det är tjänstemännen som här måste stå i uppmärksamhetens medelpunkt.[5]

[1] I högre grad än på andra områden har jag i detta kap. ansett mig oförhindrad att bortse från mera speciella förhållanden och stanna vid huvudlinjer. Det bör erinras, att domares rättsställning faller utanför arbetets ram.

[2] Om den historiska bakgrunden se I s. 41 ff.

[3] Om ordets betydelse — det syftar ej på förhållandets varaktighet — se ANDERSEN, DF s. 120.

[4] Om skälen för att ge tjänstemännen en särpräglad status se t. ex. ANDERSEN, DF s. 113 ff., HIORTHØY s. 92 f., HERLITZ, FT 1952 s. 73 ff.

[5] Om nordisk tjänstemannarätt se särskilt HIORTHØY; om äldre rätt: BLOMBERG s. 119 ff. Komparativ bakgrund: MEYER, Pol. s. 169 ff. — Om Danmark: ANDERSEN, DF s. 112 ff., DB 1958: 197: I, II (motiv till lagstiftningen s. å.), FEDDERS-FRANK, ANDERSEN, NAT 1960 s. 239 ff., DB 1961: 282; jfr även WAABEN, CA s. 105 ff. (historiskt), STJERNQVIST, CA

Men statsförvaltningen rymmer också personal av annat slag, som lyder under annan rättslig ordning.[6] Man kan urskilja två stora huvudkategorier.

Den ena utgöres av personalgrupper, som ävenledes äro professionellt verksamma men icke intaga ställningen av tjänstemän. Det är mycket olikartade grupper som här åsyftas (s. 465 ff.). Delvis bestämmes deras rättsställning av privaträttens allmänna regler. Men för åtskilliga grupper gäller en mer eller mindre särpräglad ordning, som stundom icke skiljer sig mycket från tjänstemannarättens. De här åsyftade kategorierna ha delvis betydande omfattning, ehuru väsentligt olika i de olika länderna. Fastän frågor som angå dem till stor del äro av jämförelsevis underordnat intresse från förvaltningsorganisatoriska synpunkter, blir det på många punkter anledning att sammanställa dem med tjänstemännen.

Den andra huvudkategorien har redan förut i flera sammanhang sysselsatt oss. Här åsyftas de som — i viss mån i anknytning till en gammal ordning — utföra statlig verksamhet vid sidan av enskild, den icke-professionella personalen. Denna kategori erbjuder, trots sin mindre omfattning, ur organisationsrättslig synpunkt ett betydligt större intresse. Men därför ha också väsentliga drag i sådana personalgruppers ställning redan blivit belysta (kap. III: 7 och s. 371 ff.).

s. 145 ff. (statistiskt). — Om Finland: STÅHLBERG, FF s. 156 ff., MERIKOSKI, I s. 173 ff. samt uppsatser i NAT 1925 s. 88 ff. (WARTIOVAARA), 1927 s. 117 ff. (PULKKINEN), 1938 s. 1 ff. (LOUHIVAARA), 499 ff. (TARJANNE); om grundläggande frågor se även TARJANNE, PALME, Disc. och RYTKÖLÄ, ÖR. — RYTKÖLÄ, Virkamiesoikeus (1951) har icke varit tillgänglig för mig; jfr rec. i NAT 1952 s. 125 f. — Om Island: HIORTHØY, a. a. s. 28 ff. (meddelande av SNÆVARR), OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 84 ff. — Om Norge: MORGENSTIERNE, NF s. 62 ff., GRETTE, NAT 1928 s. 17 ff., LUNDH s. 10 ff. och i GS s. 36 ff., CASTBERG, NS, särskilt II s. 91 ff., 331 ff., ØSTLID, ANDENÆS s. 215 ff., OS, NAT 1960 s. 90 ff., FRIMANNDAHL-SAASTAD. — Om Sverige: JÄGERSKIÖLD, I—II: 1—2 (den mest ingående behandlingen av tjänstemannarätten, med historiska och komparativa utblickar; jfr ScSL IV s. 101 ff.), MALMGREN, SF II s. 152 ff., EKENBERG, särskilt I s. 48—131, HERLITZ, FF II s. 26 ff., HECKSCHER, SSA s. 313 ff., SUNDBERG, AF s. 77 ff., STRÖMBERG, AF s. 43 ff.

[6] Med tjänstemännen sammanställas andra personalkategorier t. ex. av HERLITZ, II s. 26 ff., 39 ff. och EKENBERG, I s. 48 ff., 54 ff.

Att närmare analysera den skulle föra alltför långt; det skulle kräva hänsynstagande till en mångfald av olikartade företeelser, vilkas rättsliga innebörd f. ö. i mångt och mycket är svårutredd och diskutabel. Den icke-professionella personalen kommer sålunda endast här och var till behandling, sedd i sammanhang med tjänstemännen.[7]

De moderna tjänstemannabegrepp vilka utvecklats i de nordiska ländernas rätt äro av ganska ungt datum.

Bland dem, som utfört offentlig tjänst, har man sedan gammalt i alla de nordiska länderna urskilt en särskild kategori, som utgjorde toppen och kärnan i förvaltningsorganisationen: »ämbetsmännen». De intogo en i många hänseenden särpräglad rättslig status. Det arbete som i övrigt erfordrades utfördes till icke ringa del av personer som egentligen stodo i tjänsteförhållande till ämbetsmännen, ej till staten. Det fanns emellertid också personer som voro anställda i statens tjänst men icke voro ämbetsmän och hade en helt annan rättsställning än dessa. För vissa sådana kategorier kom i Sverige och Finland namnet »tjänsteman» till användning; ännu lägre på skalan stodo »betjänte». Svenska och finländska tjänstemän motsvarades i Danmark och Norge av »bestillingsmænd», i Island av »sýslunarmenn».

Den senare utvecklingen karakteriseras framför allt av att skillnaderna mellan olika personalkategoriers rättsliga ställning i mycket avsevärd mån minskats eller utplånats. Ämbetsmännen ha upphört att anlita personer anställda i sin tjänst för offentliga uppgifter.[8] Tjänstemän och betjänte resp. bestillingsmænd ha — summariskt uttryckt — mer och mer fått del i den rättsställning, som förut var förbehållen ämbetsmännen. Det är detta förhållande som fått ett terminologiskt uttryck däri, att ordet (stats)tjänsteman överallt blivit

[7] Om rättsställningar i statsförvaltningens gränsområden — som här förbigås — se s. 15, 371 f.

[8] Jämförelsevis länge bibehölls detta system på vissa punkter i Danmark. Om »privat antagne medhjælpere» se Andersen, OE s. 52 ff. I Finland består systemet alltjämt med avseende på länsmännen. I fråga om Norges lensmenn — som icke äro embetsmenn — har det nyligen avvecklats. Jfr Ot.prop. 1959/60: 58 s. 8 ff.

en gemensam beteckning för personal av olika slag. Till tjänstemännens krets har man också hänfört personal som icke haft någon egentlig motsvarighet i äldre tid. Utvecklingen har emellertid ingalunda på alla håll följt samma linjer.

Vad Sverige angår,[9] upprätthöll lagstiftningen länge den terminologiska åtskillnaden mellan *ämbetsmän* och *tjänstemän*. Men redan 1809 års regeringsform upptog regler, som voro gemensamma för båda dessa kategorier (SRF 28, 36, jfr däremot t. ex. SRF 47). Efter hand förlorade åtskillnaden mer och mer av sin betydelse, och sedan 1920-talet har man övergått till att beteckna även ämbetsmännen som tjänstemän; avlöningsförfattningarna gingo här i spetsen. De särregler, som ännu gälla beträffande ämbetsmän, äro av mycket underordnad betydelse.

Den norska grundlagen befattar sig till skillnad från den svenska endast med *embetsmenn* (NGL 22, 28). Och åtskillnaden mellan embetsmenn och annan personal är alltjämt i flera hänseenden relevant. Särskilt viktig är lagen om »offentlige *tjenestemenn*» (1918), som särhåller dessa, liksom tidigare bestillingsmenn, från embetsmenn. Embetsmenn äro i huvudsak de som inneha »vigtigere ordinære statsstillinger med offentligrettslig virkeområde»;[10] tjenestemenn äro särskilt innehavare av lägre tjänster och vissa tjänster med anknytning till företagsmässig verksamhet. Gränsdragningen har emellertid — det synes vara en allmän mening — genomförts på ett ganska irrationellt sätt och i hög grad berott av tillfälligheter.[11] Antalet embetsmenn är jämförelsevis ringa, och utvecklingen synes gå mot en ytterligare begränsning. Emellertid har skillnaden mellan embetsmenn och tjenestemenn i mångt och mycket utjämnats; de senares rättsställning har i åtskilliga hänseenden, särskilt genom 1918 års lag, gjorts rätt likvärdig med embetsmenns. En ny terminologi har också, liksom i Sverige, utvecklats. Redan i 1902 års strafflag inneslöt begreppet »tjenestemann» även embets-

[9] FAHLBECK, i SS s. 21 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 171 ff.

[10] HIORTHØY s. 9.

[11] Jfr t. ex. MORGENSTIERNE, Forf. II s. 197 ff., HIORTHØY s. 8 ff., CASTBERG, NS II s. 91, ANDENÆS, s. 216 f., Os, NAT 1960 s. 93 ff.

menn; så förhåller det sig bl. a. också med 1958 års lag om tjenestetvister. I nutida rättsspråk synes den nya, vidare användningen av ordet »tjenestemann» vara den förhärskande.

Finlands regeringsform (1919) begagnar termen *tjänsteman* såsom inneslutande även dem som förut kallades ämbetsmän. Samma steg hade strafflagen tagit redan 1889 (FSL 2: 12). I nyare lagstiftning torde termen ämbetsman sällan förekomma. Det är knappast någon skillnad mellan ämbetsmän och andra tjänstemän.

Danmarks grundlov utgick ända till 1953 från den gamla åtskillnaden mellan *embedsmænd* och bestillingsmænd; den sysselsatte sig endast med de förra. Men långt dessförinnan hade skiljaktigheterna till stor del utplånats. »Loven om statens tjenestemænd» tog 1919 ett avgörande steg. Termerna »embedsmand» och »bestillingsmand» ersattes av en enda: *tjenestemand.* Och genom den nya grundloven 1953 fingo reglerna i DGL 27: 1, 2 om embetsmænd tillämpning på tjenestemænd över huvud taget. De särregler om embedsmænd som alltjämt gälla äro av ringa betydelse.

I Islands tjänstemannalag (1954) har termen *starfsmann* blivit motsvarigheten till de andra ländernas »tjänstemän». På vissa ställen möter man emellertid den gamla skillnaden mellan *embættismenn* och sýslunarmen; så särskilt, efter danskt mönster, i IGL 20 som alltjämt endast befattar sig med de förra.

Utvecklingen har sålunda gått emot en alltmer enhetlig reglering av alltmer omfattande personalkretsar. Det är därvid icke blott åtskillnaden mellan ämbetsmän och tjänstemän resp. bestillingsmænd som mildrats eller upphävts. Därtill kommer att olika ordningar, som förut gällt för särskilda förvaltningsgrenar, i icke ringa mån ersatts av allmänna regler — som visserligen måst genombrytas av särregler betingade av speciella förhållanden.

Det är särskilt i fråga om tjänstemäns ekonomiska förmåner som denna utveckling framträder (se s. 534 ff.), men den förenhetligande regleringen har sträckt sig långt utanför detta område.[12] Norge gick härutinnan i spetsen med 1918 års

[12] Här åsyftas ej mer än att bland tjänstemannarättens mycket omfattande rättskällor nämna de allra viktigaste.

lov om offentlige tjenestemenn (NTL), vilken emellertid, såsom nämnts, ej gäller embetsmenn; därtill kom 1948 ett enhetligt uppbyggt lønnsregulativ. Den danska loven om statens tjenestemænd, som 1919 skapade en »enhedsstatus»[13] för tjänstemännen, tog närmast sikte på avlöningsförhållandena men sysselsatte sig också med andra ämnen; numera har den i detta hänseende ersatts av en »lov om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd» (1958, DLL), medan en »lov om normering og klassificering af statstjenestemandsstillinger» (s. å., DNL) reglerar statstjänstemannaapparatens organisatoriska uppbyggnad ävensom löneförhållandena för varje särskild tjänst.[14] Island fick 1954 en tjänstemannalag. Vad Finland angår, ha vissa hithörande ämnen — i huvudsak ordningen för tjänstetillsättning — med långt större utförlighet än annorstädes blivit grundlagsreglerade (FRF X); dessutom märkas dels en avlöningslag (den första 1923, den nu gällande 1942), dels en lag av 1926 »angående utnämningsbrev för innehavare av statens tjänster och fasta befattningar samt om deras rätt att kvarstå i sin tjänst eller befattning» (»tjänstemannalagen», FTL). I Sverige ha avlöningsbestämmelserna, särskilt under de senaste fyra årtiondena, successivt förenhetligats; resultatet har blivit ett statens allmänna avlöningsreglemente (SAAR, 1948);[15] där återfinnas åtskilliga bestämmelser som gå utöver den avlöningsrättsliga ramen. Allmänna tjänstemannarättsliga bestämmelser förekomma också i allmänna verksstadgan (SVS, 1955). I övrigt gälla i Finland och Sverige förordningar resp. instruktioner och andra särbestämmelser för olika grenar av förvaltningen — som emellertid i icke ringa utsträckning ha standardiserats.[16]

De mycket omfattande kategorier av statlig personal, som sålunda nutilldags under namn av tjänstemän underkastats en jämförelsevis likformig reglering, äro överallt i hög grad heterogena; de sakna helt den enhetlighet som förr präglade ämbetsmannastånd et. Tjänstemän ha numera de mest olikartade uppgifter inom förvaltningen. De fullgöra mycket un-

[13] ANDERSEN, Juristen 1957 s. 316; jfr WAABEN, CA s. 139.

[14] Kommentarer till 1958 års lagstiftning: KAMPMANN, NAT 1959 s. 8 ff., ANDERSEN, NAT 1960 s. 239 ff., FEDDERS-FRANK. DNL får ej förväxlas med årligen antagna »normeringslove»; se s. 472 n. 37.

[15] JÄGERSKIÖLD, I s. 132 ff.

[16] SVS har antagits kunna bli utgångspunkten för en längre gående uniformering av bl. a. tjänstemannarättsliga regler. PETRÉN, FT 1954 s. 268 f.

derordnade funktioner lika väl som de allra mest ansvarsfulla; bland tjänstemännen finner man kontorsbiträden och kroppsarbetare såväl som generaldirektörer. Verksamhetens art gör ej heller någon skillnad. Tjänstemän förekomma såväl i affärsmässig och teknisk verksamhet som vid myndighetsutövning; i statsverksamhetens expansion till ständigt nya områden äro tjänstemän engagerade. Så vitt spänna tjänstemannabegreppen nutilldags, att det ganska allmänt — ur olika synpunkter — ifrågasättes, huruvida den likformiga regleringen — som allestädes utvecklats ur ordningen för en mera enhetlig, särpräglad personalgrupp — är ändamålsenlig för så disparata element. Särskilt faller det i ögonen, att tjänstemannakårerna bland annat inrymma grupper »som det neppe er særlig tungtveiende grunner for å undergi annen behandling enn arbeidstakere i privat virksomhed». I den mån tjänstemannarätten, med hänsyn särskilt till sådana grupper, utvecklas i riktning mot den privaträttsliga arbetsrätten, reser sig å andra sidan — med tanke på andra grupper, särskilt sådana som förut särhållits såsom ämbetsmän — frågan, huruvida ej upprätthållandet av en mera särpräglad personalrättslig status är av väsentlig betydelse för viktiga delar av statstjänsten.[17]

Uniformeringen i uttunnade tjänstemannabegrepps tecken är en för de nordiska ländernas rätt gemensam företeelse. Men den har icke på alla håll sträckt sig lika långt. Det har redan nämnts, att differentieringar förekomma inom tjänstemannaförhållandenas ram. Och framför allt: när det gällt att fixera, vilka situationer som skola betraktas som tjänstemannaförhållanden,[18] och att bestämma dessa förhållandens rättsliga innebörd, ha de olika länderna ingalunda gått samma vägar. De bygga på olika tjänstemannabegrepp, och tjänstemannakårerna ha på olika håll växlande omfattning. Gränserna

[17] Se t. ex. utalanden av Kofoed, NAT 1928 s. 7 ff., Hiorthøy s. 91 (därifrån citatet i texten), Merikoski och Rytkölä, NJM 1954 s. 30 ff., 37 ff., Jägerskiöld, I s. 43 ff., Kampmann, NAT 1959 s. 18 ff., Meyer, Pol. s. 174 ff.

[18] Till tjänstemännen räknas i detta sammanhang även ämbetsmännen.

gentemot de andra personalkategorier varom nyss talats (s. 460) följa med andra ord icke samma linjer.[19]

Det är emellertid långt ifrån alltid klart, vilken personal som hör till tjänstemännen. I dansk rätt är gränsdragningen klarast: avgörande är i stort sett,[20] huruvida en tjänst upptagits i normeringsloven (före 1958: tjenestemandsloven); se DLL 1. Eljest ger lagstiftningen ingalunda alltid säkert besked. På flera håll bygger den på begreppet tjänsteman utan att definiera det. Den är också delvis motsägelsefull; det finnes många exempel på att vissa personalgrupper ur en viss lags synpunkt, eventuellt i följd av uttryckliga definitioner, framstå som tjänstemän, medan de vid tillämpningen av en annan lag skola uppfattas på ett annat sätt (s. 469). Somliga personalgrupper intaga en påtaglig mellanställning. Endast i ringa mån kan, vad Norge angår, gränsdragningens osäkerhet undanröjas med det medel som NTL 1 anvisar: auktoritativa förklaringar rörande särskilda fall.[21]

Det har sitt intresse att taga fasta på några frågeställningar, som spelat in vid bestämningen av begreppet tjänsteman. Detta särskilt därför att de nyss anmärkta skillnaderna mellan de olika ländernas tjänstemannabegrepp till väsentlig del berott just på att sådana frågeställningar bedömts olika.[22]

För det första växlar bedömandet av sådant arbete, som lämnar jämförelsevis stort utrymme för andra sysslor. Skillnaden mellan professionell och icke-professionell tjänst är, när allt kommer omkring, relativ (jfr s. 158 f.). Den typiska icke-professionella tjänsten faller väl regelmässigt utanför (jfr NTL 1 om »stillinger» som endast ge »biindtægt ved siden av privat erhverv»). Men gränsfall (»del»- eller »halvtidstjänster» o. s. v.) bedömas stundom olika; jfr om möjligheten att inneha bisysslor s. 526 f. Det är icke alltid som den tanken strängt fasthålles, att tjänsten skall vara tjänste-

[19] Jfr om tjänstemannabegreppet HIORTHØY s. 70 ff.

[20] Jfr dock ANDERSEN, DF s. 122, MEYER, Pol. s. 170.

[21] Ett antal sådana förklaringar förtecknas av ECKHOFF (under Statstjenestemenn).

[22] Här lämnas åsido, hur man bedömer dem som tillfälligt (särskilt vid vakans och ledighet) upprätthålla tjänster som normalt beklädas av tjänstemän.

mannens huvudsysselsättning.[23] Helt naturligt är särskilt att det icke kunnat ske i Island.[24]

För det andra reser sig frågan, i vilken grad tjänstemannakårerna skola innesluta personal i underordnad ställning, särskilt för manuellt eller eljest mera okvalificerat arbete. I alla länderna gör man traditionellt en skillnad mellan tjänstemän och arbetare. Men då ställningen som tjänsteman framstått som eftertraktansvärd, har gränsen förskjutits nedåt.[25] Förhållandevis högt ligger den måhända i Danmark. Där är det också en mycket avsevärd del av den underordnade kontorspersonalen — större eller mindre på olika håll — som icke intager tjänstemannaställning.[26]

Det finnes för det tredje också andra personalgrupper, som med hänsyn till verksamhetens art antingen icke hänföras till tjänstemännen eller intaga en särställning bland dessa (präster, lärare, militärer m. fl.).

För det fjärde ha de strikta regler som bestämma tjänstemäns rättsställning, särskilt löneförhållandena, i åtskilliga andra situationer än de hittills berörda befunnits försvåra eller omöjliggöra åtkomsten av lämpliga krafter, särskilt där konkurrensen från det privata näringslivet gjort sig starkt gällande. Större rörelsefrihet har i sådana fall stundom beretts inom tjänstemannaförhållandets ram. I andra fall har behovet tillgodosetts genom anställning annorledes än som tjänsteman.

Särskilt intresse knyter sig till en femte frågeställning — som stundom framträder isolerad, stundom i förbindelse med den ena eller andra av de förut nämnda (jfr s. 505 ff.). Det har varit ett framträdande drag i den statliga tjänstemannaställningen, att den på ett eller annat sätt bereder sin innehavare en hög grad av trygghet — ett drag som oftast avvikit från den privata arbetsmarknadens ordning. Men å andra sidan har det funnits starka skäl som talat emot en alltför stark bundenhet å statens sida. Även behovet av sådan rörelsefrihet kan tillgodoses på två vägar.[26a] Antingen brytes den enhetlighet som åsyftats med tjänstemannabegreppet; detta uttunnas genom att vissa kategorier av tjänstemän erhålla en mindre tryggad ställning än den normala. Eller också anstäl-

[23] Man har i Sverige av sociala och arbetsmarknadsmässiga skäl främjat anställning (såsom tjänsteman) för »avkortad tjänstgöring». SAAR 10: 2, TSAAR 8. I samma riktning DB 1961: 282 s. 18.

[24] Jfr KRABBE, NAT 1922 s. 275.

[25] Jfr t. ex. KNOELLINGER s. 150, NITT s. 11.

[26] LINVALD, NAT 1956 s. 52 ff., DB 1961: 282 s. 6 f.; jfr med finländska ögon RYTKÖLÄ, NAT 1949 s. 35 ff., 40 f.

[26a] *Ämnet behandlas utförligare i avd. 5.*

les personal annorledes än som tjänstemän; behovet föranleder sålunda begränsad användning av tjänstemannaställning.

Överallt har det åtminstone på stora områden befunnits naturligt, att en varaktig ställning uppnås först efter en viss utbildnings- och prövotid. Behovet har i Norge och Sverige i stor utsträckning tillgodosetts inom tjänstemannaförhållandets ram, i Danmark och Finland genom anställningsförhållanden som ej medföra tjänstemannaställning.

Men det statliga intresset av rörelsefrihet hänför sig ej enbart till en begränsad prövotid; det gör sig också — och det än mycket viktigare — gällande långt därutöver.

Även i detta hänseende har Sverige följt den förstnämnda linjen.[27] Man får icke låta sig vilseledas av den i regeringsformen proklamerade principen om tjänstemäns oavsättlighet. Det är åtskilliga personalkategorier, delvis högt i den administrativa hierarkien, delvis mycket omfattande, som ha ett mindre mått av trygghet men ändå räknas till tjänstemännen. Bortser man från arbetare, är det huvudsakligen av tjänstemän som professionell tjänst utövas.

Norsk rätt har till stor del gått liknande vägar. Också i Norge är inom tjänstemannaförhållandets ram enligt grundlagen och NTL tryggheten ganska växlande. Men där förekomma också, till skillnad från Sverige, stora personalgrupper som, just därför att tryggheten är mindre, icke i tjenestemannslovens mening äro tjänstemän.

I Danmark fasthålles däremot (i DLL), att varje tjänsteman åtnjuter den rätt varigenom där ett visst mått av trygghet — mindre än i de andra länderna — åstadkommes: pensionsrätten. Där behovet av större rörelsefrihet gjort sig gällande, har det tillgodosetts genom anställning av personer utan tjänstemannaställning. Utvecklingen har gått emot en av dessa grundsatser föranledd avsevärd krympning av tjänstemannakåren. Redan nu är det »et særsyn at andre akademiker (än jurister) ansættes i tjenestemandsstillinger, med mindre ansættelsen sker i chefsstilling».[27a] Och man kan räkna med att efter hand den största delen av den akademiskt utbildade personalen kommer att icke intaga tjänstemannaställning; »tjänstemanna»-kåren får därmed en helt annan karaktär än i Norge och Sverige (se s. 477).

Islands rätt intar samma principståndpunkt.

I Finland bilda tjänstemännen enligt FTL en trängre krets än i något av de andra länderna. Behovet av rörelsefrihet har delvis tillgodosetts genom att vissa tjänstemän ha en mindre trygghet än andra, men framför allt genom att den större de-

[27] Belysande är EKENBERGS tablå, I s. 80.

[27a] LAVESEN, NAT 1962 s. 202.

len av den professionella personalen icke intager tjänstemannaställning i tjänstemannalagens mening, utan räknas som »befattningshavare».

Det är alltså mycket olikartade personalgrupper, som enligt de olika ländernas rätt äro ämbets- och tjänstemän.[28] Vid jämförelse mellan länderna uppstår lätt missförstånd om man förbiser denna skillnad. Men på samma gång måste understrykas, att skillnaden till väsentlig del är formell och terminologisk. Personalens funktioner och rättsställning kunna i väsentliga hänseenden vara desamma, vare sig den betecknas som tjänstemän eller ej, medan å andra sidan tjänstemannaställningen har en innebörd som växlar såväl från land till land som inom varje särskilt land. Det är särskilt därför som det är angeläget att i den framställning som ägnas statstjänstemännen också hålla annan professionell personal för ögonen.

Därtill har man ytterligare ett skäl däri att de tjänstemannabegrepp på vilka den här lämnade översikten byggts ej i allo överensstämma med lagstiftningens terminologi i övrigt. Så t. ex. är strafflagstiftningens tjänstemannabegrepp än vidare, än trängre (se s. 526 ff.). Det allmänna språkbruket ger också gärna — kanske delvis under intryck av språkvanorna inom det privata arbetslivet — åt termen »tjänsteman» en vidare tillämpning än tjänstemannalagstiftningen. Särskilt är det i Finland vanligt att även beteckna »befattningshavare» — eller åtminstone vissa kategorier av sådana — som tjänstemän. Det händer också att statsanställda personer som i Danmark och Norge falla utanför reglerna i DLL resp. NTL omtalas som statstjänstemän.[29]

Här skall icke göras något försök att på varje punkt redovisa de kategorier av professionell personal, på vilka olika regler om »tjänstemän» äga tillämpning. Att utreda hur det förhåller sig härmed skulle ofta erbjuda betydande svårighe-

[28] Jfr siffror meddelade av LINVALD, NAT 1956 s. 52 och JÄGERSKIÖLD, I s. 184. I Finland uppges av den professionella personalen endast mellan 10 och 20 % utgöras av tjänstemän. Dansk rätt med finländska ögon: RYTKÖLÄ, NAT 1949 s. 32 ff.

[29] I Norge bygga lønnsregulativet och NTTL på vidare tjänstemannabegrepp än NTL.

ter och har med hänsyn till framställningens syfte icke ansetts behövligt. Ur organisatorisk synpunkt betydelsefulla äro nämligen främst sådana personalkategorier som i alla länderna hänföras till tjänstemännen.[29a]

2. **Tjänstemannaförhållandets rättsliga reglering.** Den frihet att gestalta tjänsteförhållandena efter växlande behov och efter de enskilda personernas förutsättningar, som kännetecknar det privata livet, gjorde sig i äldre tid gällande också i statsförvaltningen (I s. 42). Tjänstemännens ställning blev därmed i princip beroende av en i det särskilda fallet vunnen samstämmighet mellan staten och tjänstemannen beträffande rättigheter och plikter. Sådant förekommer alltjämt inom jämförelsevis periferiska områden av tjänstemannarätten — liksom givetvis i anställningsförhållanden utanför denna.[30] Men på det hela taget har friheten mer och mer kringskurits. Statstjänstemannaförhållandet har kommit att i huvudsak regleras av ett alltmer omfattande system av personal- och organisationsrättsliga normer utgående från staten ensam. Då förhållandet alltjämt vilar på samstämmighet mellan staten och den enskilde tjänstemannen, är det sålunda inom ramen för en ordning som på ett för bådadera bindande sätt fastslår villkor och ordning för anställning, tjänstemannaförhållandets varaktighet, med tjänsten förbundna uppgifter, rättigheter och skyldigheter o. s. v. Den sålunda reglerade tjänsten är det primära, icke tjänstemannen, och vad som bestämmes om tjänsten är i princip »indispositivt»;[31] det kan icke genombrytas eller modifieras i samband med en tjänstetillsättning.[32]

Huru denna ordning kommer till stånd, är ett till väsentliga delar statsrättsligt spörsmål som det icke är möjligt att här tränga in i. Det är nog att understryka riksdagarnas och

[29a] *Härutinnan äro emellertid stora ändringar att vänta i Danmark* (se s. 468).

[30] Jfr t. ex. NUORVALA, NAT 1953 s. 328 ff., EKENBERG, I s. 81. Se ock s. 536.

[31] Se t. ex. ANDERSEN, DF s. 143, JO 1959 s. 421 ff. Jfr ock ovan s. 397.

[32] Jfr emellertid om ett slags kollektivt disponerande s. 541 ff.

tingens andel i denna reglering. Deras befogenheter ha sträckt sig mer eller mindre långt; på sin tid hämmades de starkt av regeringarnas anspråk på makt över förvaltningsorganisationen. Men nutilldags resas knappt sådana anspråk på statsrättslig grund. Folkrepresentationernas befogenheter — enligt sakens natur elastiska — ha utnyttjats mer eller mindre. På det hela taget ha emellertid riksdagar och ting fram till allra senaste tid lagt stor vikt vid sin rätt att bestämma om tjänstemäns rättsställning.[33] Intresset har hållits vid makt å ena sidan av omsorg om tjänstemännens rätt, å andra sidan av folklig misstro mot en mäktig och dyrbar byråkrati. Under senare tid ha dock väl kända omständigheter, som på det hela taget hämmat folkrepresentationernas aktivitet, gjort sig starkt gällande på tjänstemannarättens område lika väl som på andra. Tills vidare må erinras dels om svårigheterna att bemästra ett överväldigande arbetsmaterial, dels om de parlamentariska förtroendeförhållandena; om en tredje faktor se s. 472 ff.

Den rättsliga regleringen är icke enbart av generell natur. Ett för nutida statsförvaltning väsentligt drag är, att den tillika innebär fastställande av konkret bestämda kretsar av göromål: ämbeten, tjänster, befattningar, stillinger o. s. v.; sammanfattningsvis må termen tjänst användas, fastän därmed vissa distinktioner i rättsspråket lämnas obeaktade.[34] Det är naturligt, att riksdagar och ting särskilt kommit att deltaga i denna reglering av organisationen genom att fastställa vilka tjänster som skola upprätthållas, deras ställning i lönehänseende o. s. v.; detta har tett sig desto mera angeläget som sådant fastställande i regel ej enbart innebär en till den periodiska budgetregleringen hörande disposition av statsmedel utan en varaktigare bundenhet.[35] Det är däremot naturligt, att i den mån tjänstemän — och än mera annan personal — anställas i mindre varaktiga former, folk-

[33] Jfr t. ex. HERLITZ, SR XII s. 358 ff.

[34] Se t. ex. HERLITZ, FF II s. 35 ff., 43 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 142 ff. Jfr s. 470. Om den historiska bakgrunden jfr I s. 41 ff. och ovan s. 3 f.

[35] HERLITZ, SR XII s. 163 f., SG s. 134, SOU 1960: 10 s. 59. Jfr ock NUORVALA, NAT 1953 s. 330.

representationerna ofta ej sträckt sig lika långt.[36] Regleringen av tjänstemannaapparaten försiggår i olika former, framför allt i nära anknytning till budgetregleringen. I Sverige sker den regelmässigt genom fastställande, i samband därmed, av »personal-» eller »tjänsteförteckningar» (som bygga på statens löneplansförordning och därtill hörande författningar). I Danmark sker den emellertid i första hand genom »normering», d. v. s. tjänsternas införande i loven om normering og klassificering af tjenestemandsstillinger.[37] I Finland märkas sådana lagar som fastställa arten av de tjänster som skola finnas i olika organ (II s. 147).

På senare tid har det folkrepresentativa inflytandet på sätt och vis effektiviserats genom administrativa organ, i vilka riksdagar och ting varit representerade. Särskilt betydelsefullt är det danska *lønningsrådet* (DLL 48), där hälften av ledamöterna utses av folketinget; det fungerar som ett »mellemled mellem administrationen og rigsdagen (nu folketinget)»[38] och har att yttra sig i varjehanda frågor rörande löneförhållanden. I viss mån likartade uppgifter har i Sverige *statens lönenämnd,* där emellertid riksdagens representation — som f. ö. beror av praxis, ej av formliga föreskrifter — är numeriskt svagare. Ett särskilt skäl för anordningar av sådan typ har legat i svårigheten för riksdagar och ting att bemästra de personalrättsliga frågorna.

Omständigheter som vållat sådana svårigheter ha redan nämnts (s. 471). Än större äro de problem som upprullats genom att vid regleringen av personalrättsliga frågor ytterligare en faktor tillkommit vid sidan av regering och folkrepresentation — och den enskilde såsom part i tjänstemannaförhållandet. Det är tjänstemannaorganisationerna.[39]

Dessa organisationers betydelse på personalrättens område

[36] I Sverige är det t. ex. i regel regeringens och myndigheternas sak att inom ramen för anvisade anslag bestämma om inrättande av icke-ordinarie tjänster. JÄGERSKIÖLD, a. st. Se i övrigt SOU 1960: 10 s. 58 f.

[37] De årligen antagna lagar, genom vilka sådan normering sker, gå sedan gammalt under namnet »normeringslove».

[38] CHRISTENSEN, NAT 1952 s. 339.

[39] Om tjänstemannaorganisationerna och deras roll: HIORTHØY, särskilt s. 86 ff., och diskussionerna i NAT 1935 s. 226 ff., 1952 s. 424 ff. och

röjer sig framför allt i deras medverkan vid den rättsliga regleringen av tjänstemännens ställning. Den enskilde tjänstemannen kan ej influera på de villkor, under vilka han anställes; han står inför »standardvillkor» som han har att acceptera. Men organisationer, som företräda tjänstemännen, ha tillvunnit sig ett sådant inflytande, liksom de även i övrigt på olika sätt tillvarataga deras intressen.

Fackliga organisationer utvecklades tidigast på den privata arbetsmarknaden, såsom ett led i arbetarrörelsens strävanden. Av statlig personal organiserade sig ursprungligen lägre tjänstemän och sådana grupper som ej hade tjänstemannaställning. Men under det senaste halvseklet har organisationsväsendet utvecklats till alla skikt av tjänstemannakårerna. Lagstiftningen har ej lagt några hinder i vägen för denna utveckling.[40] Den har försiggått utan annan reglering än den som ligger i allmänna föreningsrättsliga regler och icke följt någon sorts rationell plan; på sina håll råder också en viss motsättning mellan konkurrerande organisationer. Givetvis har organisationsväsendet dock starkt påverkats av villkor, som uppställts för att organisationer skola komma i åtnjutande av vissa rättigheter, framför allt förhandlingsrätten (se s. 475 f.). Organisationsväsendet har också gestaltat sig på olika sätt i olika länder.

I Danmark verka framför allt tre stora »centralorganisationer» (jfr DLL 21): Tjenstemændenes centralorganisation I och II (för de personalgrupper som populärt kallas »sølv-»

NJM 1954 s. 21 ff. Om Danmark: ANDERSEN, Dansk forvaltningsret (1946) s. 204 ff. och Juristen 1957 s. 303 ff., LINVALD, NAT 1956 s. 51 ff., REEH, NAT 1957 s. 208 ff, DB 1958: 197 I s. 29 ff. Om Finland: HONKA, NAT 1952 s. 465 ff., MERIKOSKI, NJM 1954 s. 30 ff., PALME, NAT 1959 s. 239 ff.; jfr KNOELLINGER s. 206 ff. Om Norge Ot.prop. 1958: 20 (med utlåtande av K. ANDERSEN), St.dok. 1958: 11 (utlåtanden av CASTBERG och ANDENÆS), DØHLEN, NAT 1959 s. 29 ff., BERG-EVJE, Arbeidstvistloven (sjätte uppl. 1959) s. 112 ff.; med svenska ögon JÄGERSKIÖLD, NAT 1959 s. 142 ff. och SOU 1960: 10 s. 94 ff. Om Sverige: SOU 1951: 54 s. 28 ff., 85 ff., HERLITZ, FT 1952 s. 73 ff., HECKSCHER, SSA s. 364 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 76 ff., II: 2 s. 299 ff., SCHMIDT s. 178 ff. och i FT 1945 s. 121 ff., LAGERGREN-WESTMAN, SOU 1960: 10, FOYER s. 20 ff. Se även litteraturen s. 523 n. 206a. Utvecklingen belyses av ett stort antal uppsatser i NAT: 1926 s. 1 ff., 84 ff., 1930 s. 21 ff., 1939 s. 54 ff., 1945 s. 16 ff. m. fl.

[40] Se särskilt HIORTHØY s. 94.

resp. »guldsnorene») samt Danske statsembedsmænds samråd representera olika skikt inom tjänstemannakåren. I Finland spänner däremot Tjänstemannaförbundet över nästan alla löneklasser. Men vid dess sida står Statsfunktionärernas samarbetsorganisation, som huvudsakligen organiserat lägre tjänstemän. I Island är det en enda organisation som praktiskt talat omfattar samtliga tjänstemän: Bandalag starfsmanna ríkisins og bæja. I Norge räknar man med tre »hovedsammenslutninger» (jfr NTTL 3): Statstjenestemannskartellet (för lägre tjänstemän), Statstjenestemannsforbundet samt Embetsmennenes landsforbund, vilket omfattar ämbetsmän och andra statstjänstemän med högre utbildning. I Sverige framträda särskilt fyra organisationer: Statstjänarkartellen, Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation och Statstjänstemännens riksförbund (för högre tjänstemän). Denna uppräkning av särskilt viktiga organisationer ger emellertid en alltför okomplicerad bild av förhållandena. Det finnes vid sidan av dem också andra. En stor roll spelar t. ex. Danmarks lærerforening; bland danska organisationer av personal som ej har tjänstemannaställning märkes Juristforbundet. Och de flesta av de nämnda organisationerna utgöra sammanslutningar av mindre organisationer för särskilda grupper av förvaltningspersonal (i Danmark kallas de »etatsorganisationer» och i NTTL 3 »tjenestemannsorganisasjoner»). Å andra sidan äro vissa av de uppräknade organisationerna anknutna till större organisationer (inneslutande även andra än statstjänstemän). På detta sätt utgöra Tjenestemændenes centralorganisation I i Danmark, Statsfunktionärernas samarbetsorganisation i Finland, Statstjenestemannskartellet i Norge och Statstjänarkartellen i Sverige led i den allmänna fackföreningsrörelsen. Vissa organisationer — bland de förut nämnda Embetsmennenes landsforbund i Norge, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation i Sverige — omfatta även andra än statlig personal.

Med avseende på organisationernas roll kan man i huvudsak urskilja tre olika funktionssätt.

Det tidigast utvecklade består däri att de i oreglerade former gjort tjänstemännens intressen och synpunkter gällande inför myndigheterna. De ha sålunda gjort framställningar till dessa, hörts i frågor som angått tjänstemännens rätt, i olika former medverkat vid utredningar o. s. v. Särskilt under och efter första världskriget begynte en sådan aktivitet. Nu för tiden äro organisationerna allmänt i livlig kontakt med myn-

digheterna i fria former.[41] I detta sammanhang kan nämnas, att tjänstemännen äro representerade i vissa organ med konsultativa uppgifter i ärenden rörande tjänstemäns rättsställning: det danska lønningsrådet och den svenska lönenämnden (s. 472), en finländsk *rådgivande kommission för tjänstemannaärenden* samt vissa organ som på senaste tid utvecklats efter förebilder från det privata näringslivet: *samarbejdsudvalg* (Danmark och Norge) och *samarbetsnämnder* (Sverige).[42]

Det andra steget består däri att tjänstemannaorganisationer såsom i viss mån »likaberättigade parter»[43] trätt i formliga förhandlingar med statens representanter, lika väl som arbetstagare med privata arbetsgivare.[44] Denna ordning har också lagfästs: organisationerna ha tillerkänts »förhandlingsrätt». Tidigast skedde det i Danmark (1910, 1919); jfr nu DLL 21—24. Därefter följde Norge (1933; jfr nu NTTL 2—10), Sverige (förordning 1937), Finland (1943) och Island (1962). Denna lagstiftning skall ses i samband med motsvarande ordning på den privata arbetsrättens område, som f. ö. även tillämpas för vissa grupper av statstjänstemän och särskilt för annan statlig personal. Förhandlingsrätten är konstruerad på olika sätt. Som väsentligt framstår allestädes, att det icke blott är fråga om skriftliga förbindelser; organisationernas representanter ha rätt till muntlig förhandling med statens. Pregnantast framstår likställigheten i norsk lagstiftning som markerar att förhandlingar skola upptagas när endera »parten» kräver det.

Dansk lagstiftning koncentrerar i princip tjänstemännens förhandlingsrätt hos bestämda organisationer, på samma gång som den kräver att dessa skola stå öppna för alla

[41] Jfr t. ex. WEDELL-WEDELLSBORG, NAT 1952 s. 460 f., HECKSCHER, SSA s. 365, JÄGERSKIÖLD, I s. 82 f.

[42] Om organ, i vilka tjänstemän äro representerade, se även s. 479, 501 f.

[43] Detta oklara uttryck användes ofta utan precisering och i växlande betydelser.

[44] I den mån en sådan ordning ej lagfästs är givetvis gränsen mellan »förhandlande» och annan medverkan svävande. Ofta säges f. ö. — i strid med lagspråket — att »verklig» förhandling förutsätter att den kan utmynna i avtal; se t. ex. FELDT, StvT 1957 s. 36 f.

tjänstemän och omfatta flertalet av dessa men å andra sidan icke ge tillträde åt andra. I samma riktning, ehuru icke lika långt, går norsk rätt.[45] Den finländska nöjer sig med att säkerställa att föreningsmedlemmar som ej äro tjänstemän icke få deltaga i beslut angående förhandlingsrätt. I Sverige gälla inga sådana restriktioner; förhandlingsrätten beror i stället av kungliga beslut som emellertid meddelats liberalt. I Finland och Sverige har det varit vanligt att flera organisationer förhandlat på samma område, vilket medfört kännbara olägenheter. — Föremål för förhandling äro i huvudsak allmänna frågor rörande anställnings-, arbets- och avlöningsförhållanden. Särskilt ha — efter olika gränslinjer — från förhandlingsrätten undantagits frågor av utpräglat organisatorisk natur;[46] beträffande frågor som angå enskilda tjänster synes lagstiftningen liberalare i Danmark och Norge än annorstädes.

I praxis har emellertid förhandlingsväsendet till icke ringa del utvecklats oberoende av de former och restriktioner som lagstiftningen utstakat. Det gäller givetvis om sådana personalkategorier, på vilka denna lagstiftning ej är tillämplig.[47] I Danmark föras också faktiskt förhandlingar rörande tjänstemäns förhållanden med sådana organisationer, som enligt lønningsloven ej äro berättigade därtill. I särskilt hög grad synes man i Sverige ha frångått den lagreglerade ordningen.[48] Härmed sammanhänger att tjänstemannaförhandlingarna i alla länderna alltmer kommit att, som ett väsentligt inslag i den ekonomiska politiken, samordnas med de i regelbunden rytm återkommande förhandlingarna rörande den privata arbetsmarknaden.

Grundtanken bakom förhandlingsväsendet är givetvis, att

[45] Om dessa frågor som vållat stora svårigheter se DB 1958:197 I s. 29 ff. Ot.prop. 1958:20 s. 12 ff.

[46] Sålunda har i Danmark förhandlingsrätt i »normerings»-frågor avvisats. DB 1958:197 I s. 34. Jfr däremot Ot.prop. 1958:20 s. 33.

[47] Detta är särskilt viktigt i Danmark. Om sådana förhandlingar se DB 1961:282 s. 7 f.

[48] Utförliga redogörelser för utvecklingsförloppet: FELDT, StvT 1957 s. 37 ff. (om begynnelserna), LAGERGREN-WESTMAN s. 153 ff., SOU 1960:10 s. 12 ff., 60 ff.; jfr JÄGERSKIÖLD, I s. 83 ff., II:2 s. 350 ff.

det skall främja samförstånd mellan statens representanter och vederbörande organisation. Men det innebär i och för sig icke, att statsorganens beslutanderätt kringskurits: det hindrar ej att bestämmelser i ämnen som det förhandlats om meddelas oberoende av vad organisationerna önska.[49] Emellertid har på senare tid den tanken vunnit stor anslutning, att, efter förebild av den privata arbetsmarknaden, tjänstemännens rättsställning ej borde byggas enbart på lagar och andra av staten ensidigt fastställda normer utan i väsentliga hänseenden också på avtal åstadkomna genom förhandlingar; bl. a. har det blivit fråga om den särskilda avtalsform som utvecklats inom den privata arbetsmarknaden: kollektivavtalet (tariffavtalet).

Sedan länge har denna form för tjänsteförhållandenas reglering kommit till användning för andra arbetstagare i statens tjänst än tjänstemännen.[50] Särskilt intressant är i detta sammanhang utvecklingen i Danmark under senare tid.[51] Den ena gruppen av akademiskt utbildad personal efter den andra, som förut haft tjänstemannaställning, har fått sin ställning reglerad genom »overenskomster» med organisationer och därmed upphört att vara tjänstemän. Slutligen har 1962 ett sådant steg tagits med avseende på juristerna i förvaltningen: den nya ordningen innebär för dem att den som efter 1/6 1961 tillträder statstjänst — dock ej högre, fr. o. m. kontorchefer och jämställda — kan välja huruvida han vill anställas på de av DLL reglerade villkoren eller få sin ställning reglerad genom overenskomst (»overenskomstansættelse»), med de avvikelser från tjänstemannastatus som detta innebär. Man väntar att många, kanske de flesta, skola föredraga det senare alternativet.[51]

Såvitt angår personal i tjänstemannaställning ha däremot

[49] Detsamma gäller om den megling, varom i Norge parterna kunna överenskomma då förhandlingar ej lett till resultat. Den följer i huvudsakliga delar den ordning som gäller för privata arbetstvister (NTTL 14—19).

[50] Se t. ex. LINVALD, NAT 1956 s. 51 ff., SOU 1960: 32 s. 93 ff.

[51] DB 1961: 282 s. 7 f., 18 f., 52 ff. (overenskomster förtecknade); LAVESEN, NAT 1962 s. 202 ff. och Juristen 1962 s. F 94 ff.; jfr sist a. a. s. F 37 ff., 57 ff., 71 ff.

— utom i Norge och Island (s. 479) — bindande avtal med organisationer i huvudsak principiellt avvisats såsom oförenliga med sådan ställning; man gör sålunda i Danmark en bestämd skillnad mellan tjänstemännen med deras i lag reglerade ställning och den personal vars ställning kan bero av »overenskomst». I Sverige hävdas dock principen om avtalsformens otillämplighet — som här får större räckvidd, därför att det är större personalgrupper som räknas som tjänstemän (s. 466 ff.) — endast under förutsättning att tjänstemännen äro underkastade straffrättsligt tjänstemannaansvar (s. 527); sådant ansvar ha emellertid de allra flesta tjänstemän.

Ehuru sålunda hinder i större eller mindre utsträckning ansetts möta mot avtal med organisationerna, ha emellertid — det är det tredje steget i utvecklingen — i praxis den meningen mer och mer slagit igenom, att även regleringen av tjänstemännens status, i varje fall såvitt angår avlöningsförhållanden och vad därmed sammanhänger, i allmänhet bör, liksom på den privata arbetsmarknaden, ske i samförstånd med deras organisationer. Denna syn har särskilt kommit till uttryck däri att man talat om »uppgörelser», »överenskommelser» eller rentav »avtal» med organisationer, vilka tillkommit efter förhandlingar förda antingen i den ordning lagstiftningen anvisat eller annorledes.[52] Ur strikt rättslig synpunkt har väl sådan samstämmighet ingen relevans. Men i verkligheten har man kommit långt på väg mot den uppfattningen, att det egentligen är i någon sorts överenskommelser mellan staten och vederbörande organisationer, som regleringen av väsentliga tjänstemannarättsliga frågor har sin grund; sådana lagar och andra bestämmelser, som reglera dylika ämnen, träda från sådana utgångspunkter i bakgrunden och framstå nästan såsom ett slags verkställighetsföreskrifter i förhållande till »överenskommelserna». Man räknar med att åtminstone någon sorts kvasikontraktsmässig bundenhet uppstår för å ena sidan staten, å andra sidan organisationerna och tjänstemännen. Man är med andra ord även beträffande dem som intaga tjänstemannaställning — åt-

[52] Om svensk praxis se SOU 1960: 10 s. 20. Långsammast har utvecklingen varit i Finland.

minstone i Danmark och Sverige — icke långt från den av kollektivavtalen präglade privata arbetsrätten.[53]

Ett steg längre har man gått i Norge. Den 1958 genomförda tjenestetvistloven förutsätter att det kan ingås tariffavtaler om »alminnelige lønns- og arbeidsvilkår» mellan staten och vederbörande organisation och reglerar sådana avtals rättsverkningar (NTTL 11—13). Man har räknat med att förhandlingar regelmässigt skola leda till sådana avtal. För det fall att enighet ej kan uppnås, kan tvisten, om parterna äro överens därom, lösas genom skiljedom; för sådant ändamål fungerar *rikslønnsnemnden* (som är verksam även inom det privata näringslivet). Vissa smärre frågor — om s. k. »normeringer» och »justeringer» — skola dock i stället, så snart endera parten det begär, avgöras av *statens lønnsutvalg*. I båda dessa organ äro tjänstemannaintressena representerade.

Ungefär efter samma linjer går den reform som 1962 genomförts i Island.[54]

Vare sig man, som i Norge, tagit steget fullt ut till kontraktsmässiga former eller icke, ha tjänstemannaorganisationerna på detta sätt, såsom deltagande, jämte vederbörande statsorgan, i regleringen av tjänstemannaförhållandet, blivit ett slags »faktiska statsorgan»; de utöva ett slags »självstyrelse». På motsvarande sätt är det i Danmark med de stora personalgrupper, som ej längre höra till tjänstemännen, fastän deras funktioner äro desamma som tjänstemännens i andra länder. Därmed ha organisationerna fått en mycket betydelsefull roll inom den offentliga rätten, och därmed står man med avseende på dem inför organisatoriska problem, som äro välkända från andra områden av denna: om centralisation och decentralisation, om ledningens makt, om medlemmarnas rättigheter och skyldigheter o. s. v. Hittills har emellertid lagstiftningen betraktat dessa problem som i huvudsak interna.[55]

[53] Förslag om kollektivavtalens legalisering i Sverige: SOU 1951:54 och 1960:10. Om ny utredning se LIDBECK, FDN 1962 s. 67 ff.

[54] NK 1962 s. 529 f. Om enighet ej ernås, skall tvisten gå till skiljedom.

[55] Jfr emellertid s. 475 f. om vissa villkor för förhandlingsrätt avseende organisationernas representativitet. I Norge skall vid megling under vissa förutsättningar omröstning bland medlemmarna äga rum. NTTL 17, 18.

Med utvecklingen i riktning mot den privata arbetsrätten ha förut gällande principer för statstjänstens reglering till väsentliga delar blivit problematiska eller uppgivits.[56] Det blir anledning att i fortsättningen iakttaga, hur utvecklingen återverkat på de individuella anställningsförhållandena: de tendera att omdanas efter det privaträttsliga arbetsavtalets förebild (medan detta å sin sida i åtskilliga hänseenden utvecklats till större likhet med statstjänstemannaställningen). Men omedelbart framträda redan i detta sammanhang några väsentliga konsekvenser av organisationernas ställning.[56a]

Strävandet att gestalta statstjänsten efter vad som på olika områden är önskvärt ur allmänna synpunkter hämmas genom tvånget att särskilt beakta sådana intressen som organisationerna starkast hävda.[57] Vidmakthållandet av den generella och likformiga reglering, som förut i så hög grad eftersträvats under senare tid, måste bero av i vad mån den motsvarar organisationernas intressen.

Ett starkt framträdande drag — som särskilt betingas av penningvärdets fortgående försämring — är att uppgörelserna liksom på den privata arbetsmarknaden i allmänhet träffas på kort sikt, för ett år eller några. Den jämförelsevis varaktiga reglering av rättigheter och skyldigheter, som förut kännetecknat tjänstemannaförhållandet, modifieras eller tillspillogives genom arrangemang, som hänföra sig till en kort tid.

I den mån detta, sett från tjänstemännens synpunkt, innebär en nackdel, motväges denna påtagligen av att deras intressen kunnat hävdas med väsentligt större styrka än förr. Den nya ordningen innebär emellertid å andra sidan för den enskilde tjänstemannen eller tjänstemannagruppen ett starkt

[56] Kritiska synpunkter: HERLITZ, FT 1952 s. 73 ff. (jfr även FK 1952: 11 s. 8 ff., 21 s. 9 ff., 31 s. 62 ff.), HIORTHØY s. 86 ff., MERIKOSKI och WOLD, NJM 1954 s. 30 ff., 50 ff., ANDERSEN, Juristen 1957 s. 303 ff.

[56a] Vad i fortsättningen säges om tjänstemän gäller, vad Danmark angår, också de »overenskomstansatte».

[57] »De statliga förhandlarna ger efter på de punkter där trycket är hårdast och anlägger icke strikt ämbetsmannamässiga, s. k. objektiva synpunkter». SCHMIDT, NJM 1954 s. 30; jfr HERLITZ, FT 1952 s. 83. I Sverige har det fallit i ögonen, att vid centrala förhandlingar vederbörande förvaltningsorgans uppfattning om behoven lätt skjutes åsido.

beroende av organisationen. För det första så till vida att dennas värdering av olika särintressen kan bli i hög grad utslagsgivande. För det andra därutinnan att man räknar med en hög grad av sådan för fackföreningsrörelsen kännetecknande solidaritet, som yttrar sig i att de linjer följas, som organisationen i en eller annan ordning beslutat, och i att tjänstemännen anses bundna av sådana dispositioner som deras organisationer, såsom ett slags halvt legala ställföreträdare, ingått på.[58]

Statsrättsligt sett, har den nya ordningen icke rubbat beslutanderätten i tjänstemannarättsliga frågor. Men den har, såsom redan antytts, haft betydelsefulla återverkningar på riksdagarnas och tingens ställning. Där dessa förut haft att besluta, står det visserligen alltjämt fast, att de måste godkänna såväl tariffavtaler i Norge (se NTTL 31) som »uppgörelser» och »överenskommelser» i andra länder för att de skola bli gällande;[59] stortingets samtycke fordras också för en tvists hänskjutande till rikslønnsnemnden.[60] Men under det senaste årtiondet har, i varje fall i Danmark, Norge och Sverige, den uppfattningen snabbt slagit igenom, att folkrepresentationen icke gärna kan rubba ett vunnet förhandlingsresultat.[61] Detta har kanske till någon del berott av den ofta framförda, lösliga tanken att man måste »respektera avtal» (det förbises alltså att intet bindande avtal föreligger). Utslagsgivande äro dock framför allt praktiska överväganden

[58] I svenska överenskommelser är det brukligt att intaga en stipulation om »fredsplikt» av »i huvudsak samma innebörd som fredsplikten enligt lagen om kollektivavtal». SOU 1960: 10 s. 19.

[59] I Norge var det 1958 ifrågasatt (av K. ANDERSEN) att trots NGL 75 d (om budgetregleringen) helt eliminera stortinget; jfr Ot.prop. 1958: 20 s. 29 ff. I samma riktning SOU 1960: 10 s. 73, 91. Jfr i motsatt riktning CASTBERG och ANDENÆS i St.dok. 1958: 11 s. 3, 6 f.

[60] Bundet är stortinget däremot av rikslønnsnemndens avgörande. Stortinget sättes också ur spelet när en tvist hänskjutes till lønnsutvalget.

[61] Om Norge se Ot.prop. 1958: 20 s. 29 f. Om Sverige FELDT, StvT 1957 s. 40 ff., SOU 1960: 10 s. 55 ff., jfr s. 23, FOYER s. 20 ff. Läget belyses av att i Sverige — i strid med djupt inrotade traditioner (II s. 41) — förhandlingsresultat framläggas för riksdagen utan någon egentlig motivering. Ännu under senare år har det emellertid hänt att starka minoriteter ej böjt sig för förhandlingsresultaten.

om verkningarna på motparten av att ett förhandlingsresultat förkastas eller i varje fall icke helt godtages, i förening med sådana omständigheter som oberoende av förhandlingsväsendet hämmat folkrepresentationernas aktivitet (s. 471). Riksdagar och ting ha i varje fall i stort sett avstått från en makt som av ålder ansetts vara av central politisk betydelse. Det är naturligt, att denna resignation icke kunnat utvecklas utan starka betänkligheter på många håll. Det är också naturligt att då man sökt efter nya former för parlamentariskt inflytande, där riksdagar och ting blivit maktlösa (II s. 198 ff.), man särskilt tänkt på former för deras representerande vid löneförhandlingar.[62]

Vad som hänt innebär emellertid ingenstädes ett erkännande, att avtal eller andra på frivillighetens grund åvägabragta arrangemang med vederbörande organisationer alltid och i allo skulle skapa grundvalen för tjänstemannaförhållandet. Enligt norsk rätt (NTTL 11) avse avtalen endast »alminnelige lønns- og arbeidsvilkår». I den oreglerade praxis som utvecklats på andra håll ha också andra ämnen — stundom utpräglat organisatoriska — indragits. Ingenstädes sträcka sig dock uppgörelserna till alla moment som bestämma tjänstemannaförhållandet.[63] Kvar står också alltjämt möjligheten att samstämmighet ej kan uppnås: då måste frågorna regleras ensidigt.[64] I Norge har man, då 1958 års lag kom till, räknat med att tvungen skiljedom i dylika lägen skall kunna ordnas genom lagstiftning in casu.[65] Framtiden får utvisa, i

[62] SOU 1960: 10 s. 66 ff. I vad mån folkrepresentationernas samtycke befordras genom underhandskontakter på förhandlingsstadiet kan ej upplysas; i Island lär emellertid regeringen på detta sätt i förväg vara förvissat om altingets bifall.

[63] I de svenska förslagen om övergång till kollektivavtal har det givetvis varit en ömtålig uppgift att precisera deras tillämpningsområde. SOU 1951: 54 s. 120 f., 1960: 10 s. 86 f. Om svensk praxis FOYER s. 25 ff. Jfr 476 n. 46.

[64] JÄGERSKIÖLDS uttalande, NAT 1959 s. 145, om att i Norge vissa ämnen »skola bestämmas» i tariffavtal är alltså missvisande. Om fall då enighet ej kunnat uppnås se t. ex. REEH, NAT 1957 s. 210 och SOU 1960: 10 s. 17; i Island inträffade ett sådant fall 1961.

[65] Samma ordning har på andra håll förordats i samband med eventuell övergång till kollektivavtalssystemet.

vad mån sådana utvägar måste tillgripas och organisationernas inflytande sålunda beskäras.

Organisationernas makt har sålunda sina gränser. Ser man till nutidsläget, är den emellertid betydande. Det är många faktorer i förening som skapat och upprätthållit denna ställning. Den allmänna uppfattningen har i hög grad influerats av den privata arbetsmarknadens ordning, för vilken avtal med organisationer blivit den självklara grundvalen. Detta så mycket mer som de expanderande tjänstemannakårerna kommit att innesluta stora grupper av tjänstemän, som med hänsyn till arbetsuppgifter och social ställning stå den privata arbetsmarknadens sedan gammalt organiserade arbetstagare nära. Tjänstemannakårerna ha också allestädes haft ett icke obetydligt politiskt inflytande, som givit tyngd åt organisationernas ståndpunktstaganden (liksom det svenska riddarhuset på sin tid var en mäktig företrädare för dåtida tjänstemannaintressen). En viktig faktor är solidariteten inom organisationerna. Tack vare denna ha dessa »stridsmedel» i sina händer, som de kunna använda eller hota med. Ett stridsmedel, som i allmänhet (i Norge dock endast under vissa förutsättningar)[66] betraktats som rättsenligt och som ofta brukats, är blockaden (eller bojkotten). I mångas ögon är också strejkvapnet en konsekvens av den »fulla avtalsfriheten» och ett naturligt inslag i en ordning som bygger på kollektiva förhandlingar och avtal. Vi återkomma längre fram till denna fråga (s. 521 ff., 525). Här är det nog att konstatera att det ofta nog hotats med arbetsinställelser av tjänstemän, och att sådana också ha förekommit.

Till belysning av tjänstemannaorganisationernas roll höra också särskilda organ, med paritetisk representation för staten och tjänstemännen, som behandla tjänstemannarättsliga rättstvister: den danska *voldgiftsretten i tjenestemandssager* (som emellertid sällan fungerat), en isländsk skiljedomstol[67] och *arbeidsretten* i Norge (för kollektivavtalstvister, vare sig staten eller annan är arbetsgivare).[68]

[66] Jfr NTTL 21:3 och bojkottloven 5/12 1947 § 2.
[67] OLAFUR BJÖRNSSON, NAT 1949 s. 412.
[68] Före 1958 fungerade en särskild tjenestemannsrett.

3. **Grunderna för urvalet av tjänstemän.** Det är i modern förvaltning självklart, att såväl det första inträdet på statstjänstemannabanan som överflyttningen från en tjänst till annan (regelmässigt i form av befordran) sker genom ett urval bestämt av personernas kvalifikationer för de särskilda tjänsterna.[69] I äldre tid må man mer eller mindre ha utgått från att offentliga funktioner kunde fullgöras av vem som helst, åtminstone inom vissa folkgrupper (I s. 45). På sådana okvalificerade krafter kan man nu till dags endast bygga då det gäller andra sysslor än tjänstemännens — ehuru givetvis även för vissa lägre kategorier av tjänstemän anspråken kunna vara låga. Om ordningen för urvalsakternas företagande skall talas längre fram (avd. 4); nu upptages först frågan om grunderna för urvalet. Den gäller både de kvalifikationer som fordras och principerna för valet mellan flera kvalificerade personer som komma i fråga.

Nordisk rätt bygger på grundsatsen, att urvalet skall grundas på en objektiv prövning av kvalifikationerna. Det är kännetecknande för svensk förvaltningstradition att denna grundsats blivit grundlagsfäst, närmast beträffande befordringar: »konungen fäste ... avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet» (SRF 28).[70] Att den grundlagsfästes hade, historiskt sett, framför allt den negativa betydelsen, att därmed alla adliga anspråk på företrädesrätt avvisades; grundlagsbudet tillägger också orden: »men icke på deras börd». Men det har också en påtaglig positiv betydelse, vid vilken det lagts stor vikt. »Förtjänst och skicklighet» är ett ordpar med rötter i frihetstidens strider om tjänstetillsättningar och med den tyngd som skapas genom långvarig genomtänkt tolkning och tillämpning; regeln står alltjämt levande för förvaltningspraxis och för det allmänna medvetandet.[71] Finland har följt de svenska traditionerna genom ett likartat stadgande i FRF 86: »de allmänna grunderna för befordran till statstjänster äro skicklighet, förmåga och beprö-

[69] Jfr HERLITZ FF II s. 28 ff.

[70] Om den historiska bakgrunden se LAGERROTH, RF s. 75 ff. Om adelns roll i offentlig tjänst i äldre tid se I s. 50 ff., 59, 82, 84.

[71] MALMGREN, II s. 171 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 520 ff.

vad medborgerlig dygd».[72] I Danmark, Island och Norge ha grundlagarna en annan historisk bakgrund. Till de adliga rättigheter, som DGL 83 och NGL 108 ströko streck över, hörde egentligen inga företrädesrättigheter vid tjänstetillsättning; dem hade enväldet för länge sedan raserat. Det är naturligt, att grundlagarna här sakna direkta motsvarigheter till de svenska och finländska grundlagsbuden. Men det kan näppeligen påstås, att principen om objektivitet vid tjänstetillsättningar därför skulle tilläggas mindre vikt på det ena hållet än på det andra; den har djupa rötter i danska förvaltningstraditioner och har skarpt utformats i dansk doktrin.[73]

Men det allmänna kravet på objektivitet fäller ingalunda ensamt utslaget. Därtill kommer en mångfald av mer eller mindre ingående bestämmelser dels i lagar (grundlagarna inberäknade), dels i andra stadganden. På många områden har det därutöver utvecklats en praxis, som är föga mindre betydelsefull.

Det är ingen anledning att här fördjupa sig i bestämmelser om ålder, trosbekännelse, hälsotillstånd, ekonomisk vederhäftighet o. s. v.[74] I alla de nordiska länderna äga kvinnor lika väl som män tillträde till statstjänster; frågan, i vad mån i särskilda fall manligt eller kvinnligt kön verkar diskvalificerande kan förbigås.[75] Däremot är det — särskilt i anknytning till aktuella strävanden att bereda vidgat tillträde till statstjänster för nordiska medborgare[75a] — anledning att stanna inför de i grundlagarna förankrade regler som förbehålla tjänster åt det egna landets medborgare (DGL 27: 1, FRF 84, IGL

[72] Rytkölä, NAT 1951 s. 89 ff., jfr även Ståhlberg, FF s. 174, Tarjanne, NAT 1938 s. 506 f., Palme, TJFF 1954 s. 87 ff., Virkamieslehti 1958: 5—6 s. 19 ff.

[73] Andersen, NAT 1943 s. 174 ff., jfr DF s. 124 f. I Norge återspeglas samma tanke oavlåtligen i protokollkomiténs verksamhet (se s. 505).

[74] Om villkor för anställning och befordran i allmänhet se Andersen, DF s. 131 ff., Merikoski, I s. 176 ff., Olafur Jóhannesson, SR s. 93 ff., Castberg, NS II s. 91 ff., Malmgren, II s. 159 ff., Ekenberg, I s. 84 ff., Jägerskiöld, I s. 520 ff., 544 ff.

[75] Andersen, DF s. 131 ff., 156 f., Merikoski, I s. 181 f., Wilberg, Jussens Venner ser. N vårsem. 1958: 5 s. 132 ff., Jägerskiöld, I s. 527, 554 ff., Stjernqvist i SKF s. 113 ff.

[75a] Jfr NU 1962: 8 s. 31 ff. m. fl. st.

20, NGL 92, SRF 28). Dessa huvudreglers räckvidd är växlande. I Norge och Island avse de endast ämbetsmän. Härtill kommer att den norska grundlagen gör vissa undantag från regeln; å andra sidan förbehållas genom specialregler vissa andra tjänster åt norrmän.[76] Den svenska regeln avser egentligen endast fullmaktstjänster som konungen tillsätter men anses tillämplig även på andra tjänster; därom finnas f. ö. även positiva specialregler. Till regeln äro emellertid vissa undantag knutna; de vidgades 1961. Och därtill kommer att den ej tillämpas på alla som omfattas av den svenska rättens nutida vida tjänstemannabegrepp; sålunda finnas vissa möjligheter att anställa utlänningar annorledes än som ordinarie tjänstemän.[77] Den danska regeln omfattar tjenestemænd över huvud taget,[78] men man skall minnas att det danska tjänstemannabegreppet är jämförelsevis trångt. FRF 84 åter gäller »finsk statstjänst» över huvud taget, visserligen med vissa i grundlagsbudet angivna undantag.[79] — I finländsk rätt ha regler om kunskap i finska resp. svenska språken stor betydelse.[80]

Av särskilt intresse är att iakttaga, hur man sökt skapa säkerhet för att de som tillträda statstjänster äga sådana kunskaper och sådan förfarenhet som dessa fordra.[81]

Välbekant från andra länder är den ordning, enligt vilken vid inträde i statstjänst vederbörandes kvalifikationer utrönas genom prov anställda av vederbörande myndigheter eller särskilda prövningsorgan. Sådana anordningar äro också kända från den nordiska förvaltningens historia men förekomma nutilldags endast på vissa punkter.[82]

[76] NR 1953 s. 987 ff.

[77] JÄGERSKIÖLD, I s. 546 ff., jfr STERNER, Tiden 1959 s. 280 ff., KPr. 1960: 143 s. 4 ff.

[78] Obs. dock DGL 87 om isländska medborgares rätt, som i Island motsvaras av övergångsbestämmelser i IGL.

[79] Om nordiska tjänstemäns tjänstgöring för kortare tid i annat lands tjänst se NR 1954 s. 741 ff., NU 1962: 8 s. 62 ff., PEDERSEN, NAT 1957 s. 200 ff., MELTEIG, NAT 1961 s. 39 ff.

[80] MERIKOSKI, NAT 1957 s. 91 ff.

[81] Om liknande spörsmål beträffande icke-professionella befattningar se kap. III: 7.

[82] Se t. ex. TARJANNE och THALBITZER, NAT 1938 s. 501, 529, NFK s. 26, JÄGERSKIÖLD, I s. 517 f., 558.

Det som framför allt karakteriserar den nordiska förvaltningen är, att den — i kraft av formliga stadganden eller enligt praxis — i hög grad bygger på kunskaper och förfarenhet, som vunnits vid olika undervisningsanstalter alltifrån universiteten till folkskolan, och som dokumenteras genom betyg från dessa.[83] Det är härvidlag delvis fråga om examina som ådagalägga en allmän bildningsstandard av högre eller lägre grad och som också äro av betydelse för andra banor än tjänstemannabanan. Men det förekommer också utbildningsvägar som mer eller mindre direkt åsyfta just statstjänstens behov av fackkunskap; man talar om »ämbetsexamina» vid universiteten.[84] Stora skikt av förvaltningen, särskilt de högsta, få i hög grad sin prägel av att de bygga på högre utbildning, i synnerhet vid universitet och därmed jämförliga anstalter.

Om juristernas roll i förvaltningen har redan talats i flera olika sammanhang. I stora delar av förvaltningen bilda de alltjämt stommen, dels enligt bindande kompetensbestämmelser, dels i följd av praxis.[85] Vid sidan av juris kandidatexamen upprätthålles i Finland en lägre rättsexamen, i Sverige en distriktsåklagarexamen.

Det är emellertid icke enbart den juridiska studiebanan som öppnar vägen till sådan administrativ tjänst där juristerna förr helt dominerade. Det är numera allmänt erkänt, att samhällsvetenskapligt studium av annan art kan lägga en grund för administrativ verksamhet i allmänhet.[86] I Danmark inrättades redan för mer än 100 år sedan en statsvidenskabe-

[83] Ingående redogörelse för norsk ordning: NIO s. 27 ff.; om dansk: DB 1960: 256 s. 10 ff., om svensk: HECKSCHER, SSA s. 322 ff., SRB 1962 s. 306 (direktiv för en omfattande utredning). NAT innehåller talrika artiklar om utbildningsproblemen. Det vill synas som om kompetensvillkor — även för höga tjänster — i Finland stadgats mer än annorstädes. — Till frågan, i vad mån examina i ett nordiskt land kan kvalificera för tjänster i ett annat se NU 1962: 8 s. 111 ff., 171 ff. m. fl. st.

[84] För lägre personal vid vissa förvaltningsgrenar förekomma särskilda utbildningsanstalter.

[85] Om juridiska studier och examina i de nordiska länderna se EKEBERG, NAT 1942 s. 137 ff., ROSS, UR 1948 s. 145 ff.

[86] Under senare tid har problemet behandlats i tre viktiga kommittébetänkanden, som tillika innehålla redogörelser för rådande ordning i de nordiska länderna: SOU 1953: 15, NIO (1958) och DB 1960: 256 (som

lig eksamen (som tidigt fick en utpräglat ekonomisk karaktär), och också i de andra länderna ha liknande studievägar (»samhällsvetenskapliga» och »ekonomiska» examina m. m.) öppnat tillträde i större eller mindre utsträckning till statstjänster. Det är olika behov som på detta sätt ha tillgodosetts. Man har sålunda lagt vikt vid nationalekonomiska, företagsekonomiska, statistiska, sociologiska, socialpolitiska och allmänt statsvetenskapliga (statskunskapliga) studier. På senare tid har särskilt betydelsen av sådant studium som i de anglosaxiska länderna går under namn av »public administration» uppmärksammats. Bestående — och föreslagna — examina tillgodose på olika sätt flera eller färre av dessa önskemål. Olika konstruerade äro studiebanorna även därutinnan att vissa av dem tillika innesluta mer eller mindre av juridiskt studium. I fråga om värdet, för olika administrativa uppgifter, av dessa jämförda med de juridiska bryta sig meningarna ofta;[87] överallt i Norden synes emellertid antalet av tjänstemän, som utbildats på de här antydda vägarna, växa.

Mindre kontroversiell har en annan utvecklingslinje varit: det är självklart, att förvaltningen, sådan den utvecklats på senare tid, i allt högre grad fått behov av »facklig» personal: lärare, läkare, ingenjörer, arkitekter, skogsmän o. s. v. (s. 12). Omstritt har emellertid i många fall varit, vilken plats de böra intaga i förvaltningsorganisationen (se t. ex. s. 117, 139).

Examensväsendets roll i förvaltningen är i ytterligare vissa hänseenden problematisk. Man räknar överallt i kraft av uttryckliga bestämmelser eller i praxis med olika skikt av förvaltningen, som utmärkas av de särskilda kvalifikationer som de kräva och som därför i regel bilda separata »karriärer». Det gäller att gestalta dem på ett rationellt sätt, och i samband därmed inställer sig särskilt frågan, i vad mån akade-

dock väsentligen avser »efteruddannelse»). Om en svensk reform 1957 STJERNQVIST, StvT 1957 s. 195 ff. Om läget i Norge jfr St.meld. 1960/61: 49 s. 10 ff.

[87] Se t. ex. diskussionen i NAT 1958 s. 311 ff. (inledd av MARTENSEN-LARSEN). Om juristernas betydelse i förvaltningen se f. ö. t. ex. WETTERLUNDH, StvT 1956 s. 77 ff. Kritiska röster: HECKSCHER, SSA s. 114 ff., 327 f., MARTENSEN-LARSEN, NAT 1955 s. 121 ff.; jfr NFK s. 26 f.

misk utbildning bör krävas för funktioner av jämförelsevis mindre kvalificerad art, som måhända lika väl kunde handhavas av personal med enklare utbildning, men även frågan, om sådan personal, som visat skicklighet, bör kunna befordras utöver vad som nu medgives.[88]

Vidare reser sig, med avseende på både högre och lägre tjänster, frågan, i vad mån över huvud taget en viss — allmänbildande eller mera kvalificerad — studiegång skall vara den enda vägen till statstjänsten. Från många håll och i olika sammanhang ifrågasättes, om »formella examensmeriter» böra få fälla utslaget. Mot dem ställer man t. ex., när det är fråga om högre tjänster, den erfarenhet som vunnits och den duglighet som ådagalagts i privat förvärvsarbete och enskild tjänst o. s. v. Invändningarna gå i regel ut på att sådana meriter icke lätteligen kunna objektivt mätas, och att man riskerar godtycke om de beaktas. Det vill synas som om i detta hänseende den största försiktigheten iakttagits i Danmark; urvalet synes där mer än annorstädes bestämmas av examensmeriter.[89] Det synes vara vida vanligare i de övriga länderna, att i synnerhet höga tjänster anförtros åt outsiders.

Men utbildningsbehovet tillgodoses även genom själva statstjänsten. Statstjänstemannens bana begynner ofta med en tjänstgöring, som skall åsyfta att tjäna hans skolning, på samma gång som den ger möjlighet till ett säkrare omdöme om hans duglighet (jfr s. 468).[90] Men statstjänsten är också i och för sig en ständigt fortgående skola; den livslånga tjänst som förvaltningen bygger på har just sin största betydelse däri att tjänstemännen kunna förväntas under mångårigt arbete vinna allt större förtrogenhet med uppgifterna.[91] Därför

[88] Jfr t. ex. HECKSCHER, SSA s. 319 ff., KLACKENBERG, FT 1954 s. 159 ff., SRB 1962 s. 303 ff., DFK VIII s. 105 ff., KAMPMANN, NAT 1959 s. 23, DB 1960: 256 s. 10 f., NIO s. 54 ff.

[89] Jfr enquête i NAT 1957 s. 110 ff. Också examensbetygens kvalitet spelar i Danmark och Norge i vissa fall, även vid befordran till höga tjänster, en roll; jfr EKEBERG, NAT 1942 s. 145, CASTBERG, NS II s. 93.

[90] Förslag om en organiserad aspirantundervisning: DB 1960: 256 s. 28 ff.

[91] Mer och mer har det emellertid befunnits angeläget att komplettera denna utbildning i tjänsten med särskilda former för fortsatt utbildning (efteruddannelse): skolor, kurser o. s. v.; stundom är den ett vill-

är det naturligt, att tjänstgöring i en tjänst utgör en väsentlig merit för en annan: den kan regelmässigt antagas ge ökad skicklighet och därmed naturliga förutsättningar för befordran. Att tjänstemän sålunda befordras till den ena tjänsten efter den andra har emellertid även en annan motivering: utsikten till befordran är ägnad att fasthålla tjänstemännen vid tjänsten och främjar därför den kontinuitet inom förvaltningen, som det allmänt ansetts angeläget att upprätthålla.

En allestädes återkommande, ständigt lika omstridd fråga är emellertid, vilken betydelse som vid befordran skall tillmätas tjänstetidens längd, jämförd med andra moment: examensmeriter, den större duglighet i tjänsten som tillsättningsmyndigheten finner ådagalagd, o. s. v. Vid »förtjänsten», som SRF 28 utpekar som befordringsgrund, och som uppfattats som avseende just tjänstetidens längd, har man både i Finland och Sverige lagt en mycket stor vikt; tjänsteåren ha på sin tid nära nog ansetts grunda en sorts välförvärvade rättigheter. Detta synsätt är numera i princip övergivet. Emellertid finnes det allestädes åtskilliga bestämmelser, som låta tjänsteåren fälla utslaget eller åtminstone spela en mycket betydande roll. Och inom stora skikt av förvaltningen blir läget, även utan sådana bestämmelser, nära nog detsamma.[92] Viktigt är härvidlag, att tjänsteåren framstå som en objektiv faktor, medan myndigheternas bedömande av lämpligheten ej lika lätt låter sig verifieras och kan te sig som godtyckligt; det blir sålunda ett »rättvise»krav att de beaktas.[93] Det är påfallande hur benägen det norska stortingets protokollkomité (jfr

kor för befordran. Se härom ett stort antal artiklar i NAT, diskussionerna i NAT 1946 s. 192 ff. (inledd av CASTRÉN) och 1962 s. 273 ff. (inledd av ALBRECHTSEN), NIO s. 44 ff., 75 ff., DB 1960: 256 s. 35 ff., SRB 1962 s. 306 ff.

[92] Att närmare precisera de grundsatser, som tillämpas på olika håll, och jämföra dem låter sig knappast göra. Jfr t. ex. GØTRIK, CA s. 329 f., HECKSCHER, SSA s. 348 ff.

[93] Som ett extremt uttryck för anciennitetsprincipen kan man se de — delvis visserligen även av andra synpunkter motiverade — regler i dansk och svensk rätt enligt vilka vissa lägre tjänstemän regelmässigt vinna befordran efter vissa år. Se DLL 84 (om 19. lønningsklasse) och JÄGERSKIÖLD, I s. 537 ff. (om »reglerad befordringsgång»); jfr NUORVALA, NAT 1953 s. 333 ff.

s. 505) — liksom de svenska ständerna under frihetstiden — är att reagera, då en tjänsteman med flera tjänsteår blir förbigången. I samma riktning verka ofta, åtminstone såvitt angår lägre tjänstemän, deras organisationer.

Av stor betydelse är, i vad mån tjänstgöring inom en förvaltningsgren skall meritera till befordran inom en annan. De allra flesta befordringar äga faktiskt rum inom en trång sfär: en särskild förvaltningsgren, ett särskilt organ eller rent av en särskild avdelning av ett sådant.[94] Skälen härför ligga i öppen dag. Det är emellertid tillika uppenbart, att ett dylikt slutet avancemang innebär risker för ensidighet och isolering. Mot denna bakgrund har man att se varjehanda försök att stärka sammanhanget och vidga perspektiven: sörja för att organ för speciella uppgifter tillföras kunskaper och erfarenheter från andra områden.

Särskilt intresse tilldrager sig i detta sammanhang förhållandet mellan domarbanan och den administrativa karriären.

En grundläggande tjänstgöring vid en underdomstol (som i Finland kan medföra vicehäradshövdingetiteln) fordras — eller tillägges ett betydande meritvärde — för många administrativa tjänster i Finland och Sverige.[95] En åtminstone elementär domarmässig skolning genomtränger på detta sätt stora delar av förvaltningen.[96] Även i Norge är det ganska vanligt att sekretærer i departementen förut ha tjänstgjort som dommerfullmektige; i praxis fordras sådan utbildning i justisdepartementet.[97] I Danmark och Island är en sådan ordning okänd; den administrativa karriären föregås ej av tjänst-

[94] GØTRIK talar, CA s. 329, om ett »båsesystem» i Danmark. Dessa »bås» torde dock ej bestå av mindre enheter än ett ministerium, ett departement eller ett direktorat; ibland äro de större. »Fællesavancement» gäller i de sociala direktoraterna. Om karriär inom kontor i Norge KRINGLEBOTTEN, AN 1958: 2 s. 12. — Om övergång från danska ministerier till annan administrativ tjänst se STJERNQVIST, CA s. 163 ff. Motsvarande befordringar äro vanliga även i de andra länderna; jfr t. ex. s. 351.

[95] EKEBERG, NAT 1942 s. 148 ff., CASTRÉN, NAT 1952 s. 1 ff., SOU 1953: 15 s. 455 ff. Jfr diskussionen i TJFF 1958 s. 573 ff.

[96] Till frågan om en motsvarande utbildningsform för dem som avlagt en icke-juridisk examen se t. ex. CASTRÉN, NAT 1952 s. 1 ff., SOU 1953: 15 s. 473 ff., SRB 1962 s. 309.

[97] LUNDH, i GS s. 23.

göring hos domstol. Men tjänstgöring i justitsministeriet avbrytes efter en tid av några års sådan tjänstgöring eller tjänstgöring i politikontor.[98]

Egenartat för Sverige är det sätt varpå centralförvaltningen på ett högre plan tar domare i anspråk. Det är mycket vanligt, att högre tjänster inom departementen, särskilt byråchefers, avdelningschefers, expeditionschefers och statssekreterares, rekryteras från domstolskarriären (»hovrättsbanan») utan föregående departemental tjänstgöring; på ett särskilt intensivt sätt tillgodogör sig förvaltningen härigenom kvalificerad juridisk bildning och domarmässig syn. Judiciell och administrativ karriär blir desto mera sammanflätad, som »hovrättsjurister» ofta återvända från den administrativa tjänsten till höga domstolsposter.[99] Rekryteringen från den högre domstolstjänsten har ingen motsvarighet i Danmark, Island och Norge.[100] I Finland förekommer den knappast annorstädes än för vissa poster i justitieministeriet.

Vad nu sagts om betydelsen i befordringshänseende av olika slags tjänstgöring hänför sig till den typiska, varaktiga statstjänsten. Givetvis blir läget ett annat när outsiders rycka in på jämförelsevis högt plan i karriären. Det betyder icke blott att man i många fall bortser från examensmeriter (s. 489) utan också att man skattar den erfarenhet som utifrån tillföres förvaltningen högre än den som vunnits i statstjänst. Det finnes stora — nutilldags starkt expanderande — grenar av statlig verksamhet, där ett sådant betraktelsesätt är naturligt, särskilt sådana som till sin art ej skilja sig från enskild verksamhet.[101]

Det är omöjligt att här närmare tränga in i frågan, efter

[98] FK VII s. 92, meddelanden av GAARDEN och CHRISTENSEN. Om en annan, viktig form av kontakt med domstolslivet se 526 n. 16.

[99] I karriären ingå ofta också sekreterareuppdrag i utredningskommittéer.

[100] Däremot bilda justitsministeriet och justisdepartementet viktiga rekryteringsbaser för högre domstolstjänster. I Norge utnämnas också tjänstemän från andra departement ofta till underdommere. Jfr STJERNQVIST, CA s. 170 ff. (sifferuppgifter), CHRISTENSEN, HR s. 353, TORGERSEN, TS 1960 s. 98 ff.

[101] Om den »administrative revolution», som sådana steg kunna innebära, MARTENSEN-LARSEN, NAT 1957 s. 343 ff.

vilka grunder myndigheterna skola handla, när — såsom oftast är fallet — gällande bestämmelser lämna dem en större eller mindre frihet vid tjänstetillsättningar. I fråga om många faktorer, som kunna tänkas spela in, är det nämligen ett ömtåligt spörsmål i vad mån deras beaktande är förenligt med den grundläggande principen om objektiv prövning (se s. 484 f.).[102] Endast ett hithörande spörsmål bör upptagas: frågan i vad mån »politiska» synpunkter få anläggas. Man kan säga att frågan framträder på två olika sätt.

Det kan ifrågakomma, att, lika väl som annan verksamhet utanför förvaltningen (s. 489), »politisk verksamhet» — d. v. s. i regel verksamhet inom folkrepresentationerna, i kommunalt arbete, stundom också inom det medborgerliga organisationsväsendet — skall, oavsett den politiska åskådning vederbörande hyser, räknas som en merit vid anställning i statstjänst, högre eller lägre; på samma linje ligger frågan om »reträttposter» för regeringsmedlemmar. Det har ofta nog hänt att insatser i allmänna värv på detta sätt »belönats»; ett slags försörjningssynpunkt spelar alltså in.[103] Karaktären av belöning framträder starkt, då erfarenheterna från de allmänna värven icke kunna sägas vara av någon betydelse för just den tjänst, varom fråga är.[104] Men i och för sig kunna de ha en sådan betydelse. I Finland, Norge och Sverige har man — visserligen ingalunda utan meningsskiljaktigheter rörande de konkreta fallen[105] — utgått ifrån att långvarig erfarenhet av arbete i folkrepresentationerna kan skapa goda förutsättningar för beklädande av vissa ämbeten (se t. ex. s. 351).

En annan fråga är det, vilken betydelse som skall tilläggas den omständigheten, att en person som ifrågakommer till en tjänst, omfattar en viss politisk åskådning.

[102] Två hithörande frågeställningar må antydas, såsom karakteristiska för utvecklingen under senare tid. Här och var skymta socialt betonade försörjningssynpunkter. Jfr t. ex. s. 467 n. 23. I Danmark och Finland har det dryftats huruvida medlemskap i en tjänstemannaorganisation kan göras till villkor för anställning. ANDERSEN, NAT 1943 s. 181 ff., LINVALD, NAT 1956 s. 71 ff., jfr s. 62 ff., PALME, Huvudstadsbladet 6/1 1959.
[103] I Finland lära stundom partiinstanser uttala sin mening.
[104] LUNDH erinrar, NAT 1938 s. 537, om hur tjänster inom post- och tulladministrationen fordom ej sällan besattes med politiker.
[105] Om finländsk praxis jfr JANSSON, FJ s. 460.

Denna kan för det första betraktas som en merit: den utnämnes som omfattar samma politiska åskådning som regeringen; det är framför allt sådana fall som åsyftas, när »politiska tillsättningar» diskuteras.[106] Också på denna punkt är en distinktion på sin plats. När den politiska uppfattningen icke har någon betydelse för tjänstens handhavande, lärer det allestädes vara höjt över diskussion, att den icke får betraktas som en merit. Det torde också mindre än i många andra länder förekomma, att den får fälla utslaget. Om ändå utnämningar förekomma, som kritiseras därför att de strida mot denna princip, blir svaret regelmässigt att principen erkännes och att det i själva verket varit andra omständigheter som fällt utslaget. På ett annat plan ligger spörsmålet, när motivet för en utnämning består däri, att på en viss tjänst, med hänsyn till dess speciella karaktär, en regeringsledamot önskar »en mann som han vet arbeider av fullt hjerte med ham og ikke mot ham».[107] I Norge och Sverige är detta betraktelsesätt i princip godtaget med avseende på vissa tjänster (s. 123, 126, jfr s. 117 f.). Otvivelaktigt händer det både i dessa länder och i de andra, att det även eljest mer eller mindre spelar in — varvid likvisst kritik ofta nog ej uteblir. Här skall icke göras något försök att fastställa, i vad mån sådant sker, och i vad mån det kan anses försvarligt.[108]

Det kan å andra sidan också komma i fråga att se en viss politisk inställning som hinder för en persons anlitande i statstjänst. Bortsett från sådana fall som nyss berördes, är det väl en allmänt omfattad princip, att tillträde till statstjänsten ej får förvägras någon på grund av hans politiska uppfattning. Men när vissa element fullföljt strävanden som varit eller tett sig som samhällsfientliga, har principen även i vår tid satts

[106] ANDERSEN, NAT 1943 s. 174 ff., DF s. 354 ff., CASTBERG, IF s. 206 ff., HECKSCHER, SSA s. 355 ff., en enquête i NAT 1951 s. 37 ff., 225 ff. och DAHLJACOBSEN, TS 1960 s. 235 ff.

[107] Uttalande av Mowinckel, cit. av DAHL JACOBSEN, TS 1960 s. 238. Jfr uttalanden från isländskt och norskt håll: NAT 1951 s. 46, 53.

[108] Dansk praxis synes — måhända under intryck från provisorietiden — i något högre grad än de andra ländernas förutsätta politisk neutralitet hos tjänstemännen. Politiseringen har kanske också hämmats genom de jämförelsevis täta regeringsskiftena.

under debatt.[109] Allestädes lärer det väl stå fast, att man icke under alla förhållanden kan bortse från sådana omständigheter. Å andra sidan har knappast någonstädes den stundom hävdade uppfattningen accepterats, att ett »antidemokratiskt sinnelag» i och för sig skulle diskvalificera, oavsett tjänstens art och oavsett den inverkan som detta sinnelag kan antagas få på tjänstens utövning.[110]

4. **Ordningen för tjänstetillsättning.**[111] Att regeringsmakten eller andra överordnade organ tillsätta tjänstemän har sin historiska förklaring däri att statstjänsten vuxit fram ur konungstjänsten (I s. 4 ff., 49 ff.). Sin rationella motivering har denna ordning framför allt däri att den ger de överordnade organen ett väsentligt redskap i händerna för den ledning, som ankommer på dem; särskilt påkallad är den, i den mån man räknar med överordnades ansvar för underordnades verksamhet. Tillsättningsbefogenheten är sålunda ett naturligt och väsentligt inslag i de typiska subordinationsförhållandena (s. 396).

När tillsättning sålunda äger rum inom subordinationsförhållandenas ram, äro tillsättningsbefogenheterna på olika sätt fördelade mellan högre och lägre organ.

För Danmarks vidkommande gälla generella regler (DLL 6): tjänster i högre löneklasser tillsättas av konungen (aldrig i statsråd), övriga tjänster i regel av vederbörande minister; tjänster i de lägsta löneklasserna tillsättas dock av vederbörande »centralstyrelses» eller »institutions» chef, d. v. s. i regel departementschefer eller direktører.

[109] Jfr Ross, HvD s. 335 ff., diskussionen i NAT 1951 (där Ross hävdar kravet på »demokratiskt sinnelag»), JÄGERSKIÖLD, I s. 567 ff.

[110] Jfr t. ex. DAHLGAARD, NAT 1951 s. 43: »kun en begrundet tro på at den pågældendes indstilling vil øve indflydelse på hans tjenestlige handlinger kan gøre ham uegnet».

[111] ANDERSEN, DF s. 126 ff., STÅHLBERG, FF s. 175 ff., MERIKOSKI, I s. 188 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 99 ff., LUNDH s. 20, 30 f., HERLITZ, FF II s. 45 ff., EKENBERG, I s. 101 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 402 ff., 570 ff. Allmänt: NAT 1938 s. 499 ff. (TARJANNE, THALBITZER, LUNDH, NATT OCH DAG m. fl.) och HIORTHØY s. 9 f., 14 f., 20, 24 f., 30 f.

I Finland har regeringsformen angivit de tjänster — särskilt alla de viktigaste — som skola tillsättas av presidenten (FRF 87, 90).[112] I övrigt gäller såsom huvudregel, att tjänster tillsättas av statsrådet (FRF 88), närmare bestämt vid dess allmänna sammanträden; FRS 12:1. Huvudregeln gäller emellertid blott när ej »utnämningsrätten ombetrotts annan myndighet». Åtskilliga tjänster tillsättas av centrala verk (ofta i kollegial form), länsstyrelser m. fl.

I Island tillsätter presidenten flertalet ämbetsmän. I övrigt äro tillsättningsbefogenheterna fördelade mellan olika organ genom varjehanda specialbestämmelser; i brist på sådana fungerar vederbörande minister.

I Norge tillsättas alla »embeder» av konungen i statsrådet (NGL 28). I fråga om andra tjänster bestämmer konungen enligt NTL 2, hur de skola tillsättas (såvida frågan ej reglerats i lag): av konungen, av vederbörande departement eller ett »kollegialt styre for en tjenestegren» (om ett fjärde alternativ, tillsättning av ansettelsesråd, — som numera är det vanligaste — se s. 498 ff.).[113] Men dessa befogenheter äro i viss mån prekära. Sålunda kan utnämningsrätten devolveras, i regel till vederbörande departement, ifall ett »styre» ej blir enigt. Även i andra situationer (s. 498, 499) blir den devolverad.

Vad Sverige angår, kan ur SRF 27—31 inhämtas, att vissa tjänster skola tillsättas av konungen i statsrådet. I övrigt beror tillsättningen huvudsakligen av bestämmelser, som konungen meddelat. De äro av växlande innehåll. Men utvecklingen har gått mot en uniformering. För den förvaltning, som allmänna verksstadgan reglerar, gäller sålunda att ordinarie och extra ordinarie tjänster i högre lönegrader tillsättas av konungen; i övrigt fungera särskilt centrala verk (varvid ofta kollegial handläggning tillämpas) och länsstyrelser som till-

[112] KASTARI, Pres. s. 27 ff.

[113] Enligt KLANDERUD, AN 1956:6 s. 19, har valet mellan dessa möjligheter utfallit mycket olika på olika håll. Någon samlad översikt över ordningen för tillsättning torde ej finnas. En orientering över olika möjligheter ges i Ot.prop. 1959/60:58 s. 4 ff. Riktlinjer för tillsättningskompetensens fördelning mellan konungen och departementen: statsministerns rundskriv 7/4 1962.

sättningsmyndigheter (SVS 14). I fråga om vissa lägre tjänster i departementen tillämpas »ministerstyrelse»: vederbörande statsråd tillsätter dem.

Av stor betydelse är det, huruvida tjänstetillsättningarna grundas på »fleres saklige dröftelse av aspirantens kvalifikasjoner», icke »enkeltmanns godtykke».[114]

Ur denna synpunkt har man att erinra sig vad nyss sades om kollegial behandling. Vidare reser sig, när tillsättningen ankommer på ett högre organ än det som tjänsten närmast lyder under, frågan, i vad mån sistnämnda organ bör ha inflytande på tillsättningen; med hänsyn till dess personalkännedom, dess kännedom om vad tjänsten kräver och dess ansvar ligger detta ganska nära till hands.

Dansk rätt kräver ej uttryckligen en sådan medverkan, ehuru det förutsättes, att »de foresatte» yttra sig över ansökningar (DLL 26). I isländsk rätt saknas bestämmelser i ämnet; på speciella områden upprättas dock förslag, av vilka den utnämnande myndigheten är bunden.[115]

I Sverige har det däremot av ålder varit ett väsentligt inslag i de centrala verkens ställning, att då Kungl. Maj:t tillsatt tjänster hos ett verk, verket dessförinnan haft att inkomma med förslag, i regel upptagande tre personer, ordnade efter deras »förtjänst och skicklighet». En sådan ordning — som förutsättes i SRF 28 och 32 — tillämpas alltjämt, i olika former, för åtskilliga tjänster. Viktigast är verksstadgans allmänna regel om tjänster som tillsättas av Kungl. Maj:t efter ansökan: vederbörande myndighet skall avgiva »förslag», numera i regel endast upptagande en person, men eventuellt två eller tre (SVS 15). På andra områden äro alltjämt tremannaförslag föreskrivna. Det förekommer också, att myndigheter ha att i annan form uttala sin mening. Traditionellt verka myndigheternas i olika former avgivna meningsyttringar med stor tyngd; åtminstone på vissa områden väcker det uppseende, om regeringen går »utanför» ett förslag. Men bindande äro de icke.

I Finland har frågan tillmätts så stor vikt, att den reglerats

[114] LUNDH i GS s. 46. L. framhäver det förra som karakteristiskt för den norska lagstiftningen.

[115] OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 105.

i regeringsformen (FRF 87—90). Medan för många tjänster intet föreskrivits om vad som skall föregå tillsättningsakten, utpekas för andra de myndigheter som skola göra »framställning» i saken. För vissa högre tjänster (särskilt sådana som tillsättas av statsrådet) har den från svensk rätt ärvda ordningen med tremannaförslag, som upprättas av »den myndighet hos vilken tjänsten ansökts», blivit grundlagfäst och givits den betydelsen att den tillsättande myndigheten har att utse en av de föreslagna (FRF 89). Förvaltningsorganen ha härmed tillagts ett betydande inflytande; förslagen skola emellertid upprättas »enligt fastställda grunder», d. v. s. med mycket snävt utrymme för en skönsmässig prövning, och de kunna överklagas, i regel hos statsrådet.

Norsk rätt har gått andra vägar för att trygga ett visst inflytande för »den nærmest foresatte tjenestemyndighet». Icke så att konungens makt begränsas — så som statsrådets i Finland. Men när tillsättningsbefogenheten tillhör någon annan myndighet, skall »den nærmest foresatte» i regel avge »innstilling», och om tillsättningsmyndigheten vill tillsätta någon annan, skall »innstillingsmyndighetens» uttalande i saken inhämtas; bli myndigheterna ej ense, blir frågan devolverad: från departement till konungen, från andra tillsättningsmyndigheter till den myndighet som bestämmes i vederbörande reglemente (NTL 2: 2, 3).

Vad nu sagts avser inflytandets fördelning inom subordinationsförhållandenas ram: mellan högre och lägre överordnade organ. Men det förekommer också att andra viljor spela in vid tillsättningsförfarandet. Man kan härutinnan särhålla tre olika linjer.

Man har sålunda för det första anlitat tjänstemannamässig medverkan i tillsättningsförfarandet av andra än överordnade. I Norge är sålunda tillsättningsmyndigheten för flertalet tjänster anförtrodd åt särskilda *ansettelsesråd* (NTL 2: 1),[116] och i stor utsträckning fungera också, när departementen tillsätta, rådgivande *innstillingsråd*. Dessa organ äro

[116] Denna ordning gällde enligt LUNDH, NAT 1938 s. 539, för »hovedmassen av de underordnede statsfunksjonærer»; den har sedermera fått användning för större och högre skikt.

sammansatta på olika sätt (se nedan). I dem ingår emellertid ofta å tjänstens vägnar en icke överordnad tjänsteman; man erinras om finländska och svenska kollegiala beslut.[117] Ansettelsesrådet har, liksom en tillsättningsmyndighet inom hierarkien (s. 496, 498), en begränsad myndighet: vid oenighet inom rådet eller mellan detta och en »innstillende» myndighet kan beslutanderätten devolveras till högre instans. Detta förhållande är bl. a. ägnat att ge ökad tyngd åt dem som stå utom hierarkien.[118]

I detta sammanhang kan man erinra sig företeelser av helt annat slag: sådana val som i anknytning till gammal korporativ ordning i vissa fall ankomma på tjänstemän. Överallt väljas t. ex. universitetsrektorer. I Finland och Sverige tillsättas biskopar enligt en ordning med djupa historiska rötter: inom förslag som stiftets prästerskap upprättat. I Island väljes biskopen av prästerskapet, men om ej 3/5 majoritet uppnås, fäller presidenten utslaget.[119]

Av större principiellt intresse är en andra linje: det folkliga inflytandets. Vi återkomma här ej till de icke-professionella befattningarna inom statsförvaltningen och det folkliga inflytandet vid deras tillsättning (se härom s. 156 f., 374). Frågan gäller icke-professionellt inflytande vid professionella tjänsters rekrytering.

Av vad förut sagts om överordnades roll vid tjänstetillsättningar följer att en sådan roll i stor utsträckning tillkommer icke-professionella ledamöter, i styrer, råd, nämnder, centrala verk etc. vid tillsättning av underordnad personal. Detta är en naturlig konsekvens av deras ställning i förvaltningsorganisationen, sådan den förut skildrats. Just vid tillsättningsärendens behandling har man ofta lagt särskild vikt vid icke-professionella ledamöters deltagande i besluten.

Men folkligt inflytande gör sig också gällande utan att ha sin grund i ett subordinationsförhållande.

Här må först erinras om några företeelser med djupa rät-

[117] Så t. ex. i innstillingsråd i ett departement alla avdelingssjefer, i pristilsynets ansettelsesråd två ledamöter utsedda av departementet, i ansettelsesråd for dommerkontor flkesmannen o. s. v. Se vidare s. 502.
[118] Om vissa svenska motsvarigheter se JÄGERSKIÖLD, I s. 543.
[119] Om Danmark och Norge se s. 500.

ter i svensk och finländsk självstyrelse. Magistratsvalen ha redan nämnts (s. 364). Samma historiska stämpel ha också prästvalen. Kyrkoherdebefattningar tillsättas i regel genom val av församlingarna inom tremannaförslag upprättade enligt objektiva grunder; i vissa lägen ankommer utnämningen dock på regeringsmakten.[120] I Island väljes prästerskapet fritt av församlingarna, dock att, om absolut majoritet ej uppnås, ministeriet utnämner.

I Danmark och Norge är menigheternas inflytande av yngre datum och gestaltad på annat sätt.[121] Danska menighedsråd (s. 390) ha i regel att föreslå; om emellertid menighedsrådet enhälligt ger förord åt en sökande, blir detta avgörande; eventuellt avges förslag av menighedsmøde och ministeriet är då »berettiget» att följa detta. Härtill kommer möjligheten för en »valgmenighed» att bryta sig ut ur sockenmenigheten och själva välja sin präst. I Norge har menighetsrådet (s. 390) endast att yttra sig.

Vid biskopstillsättningar förekommer i Danmark och Norge ett folkligt inflytande som ej har motsvarighet i Finland och Sverige.[122] I Norge tillämpas ett komplicerat förfarande, som innebär samverkan mellan vissa kyrkligt-korporativa inslag (bl. a. prästerskapet och samtliga biskopar) och lekmännen representerade av bispedømmeråd (s. 390) och menighetsråd. Men regeringen är icke bunden inom det förslag som på detta sätt kommer till stånd. I Danmark förrättas val av stiftets menighedsråd som består av både präster och lekmän. Vinner därvid någon 2/3 majoritet, skall han utnämnas; eljest har konungen att utnämna någon av dem som fått röster vid valet.

Utanför de nu nämnda områdena ha de gamla självstyrelsetraditionerna ej fullföljts i Sverige och Finland; icke heller för Danmarks och Islands vidkommande är mera att tillägga.[123] Här bortses givetvis från tjänster inom kommunal-

[120] SUNDBERG, KyR s. 187 ff.

[121] SOU 1955: 47 s. 189, dansk lag 8/6 1957 nr 167.

[122] SOU 1957: 19 s. 49 ff. I detta betänkande föreslås lekmannamedverkan även vid svenska biskopsval.

[123] Utanför tjänstemannarätten faller tillsättningen av sognefoged och hreppstjóri; se s. 362, 366.

förvaltningens ram och från en och annan som står på gränsen till denna.

Däremot är det ett påfallande särdrag i norsk förvaltningsrätt, att man där i högre grad än i de andra länderna givit utrymme åt folkliga krafter. Denna utveckling är av ganska gammalt datum. Den begynte med en under starka konstitutionella meningsbrytningar tillkommen, nu ej längre gällande lag som bestämde att lennsmenn skulle tillsättas inom förslag uppgjorda av herredsstyrene (1884).[124] Numera gör sig ett folkligt inslag i olika former starkt gällande. Ett fylkesråd, bestående av fylkesmannen och två av fylkestinget valda ledamöter, utövar alla de tillsättningsbefogenheter som tillagts fylkesmannen (NTL 31: 2). Enligt åtskilliga andra bestämmelser ingå lekmän också i andra ansettelsesråd (s. 498), som tillsätta tjänster inom lokalförvaltningen. Vanligen väljas dessa lekmän av kommunerna. Den lokala statsförvaltningen får på detta sätt en viss förankring i kommunerna.

På senare tid har också en tredje linje följts: tjänstemannakårerna och deras organisationer ha gjort sig gällande även i rekryteringsfrågor. Förhandlingslagstiftningen lämnar på sina håll — särskilt i Danmark — utrymme för förhandlingar i sådana frågor.[125] Det förekommer också att organisationer i andra former göra sin röst hörd.[126] Men det har också skapats fastare former för tjänstemannainflytande. I Danmark kunna sålunda »indenfor de enkelte styrelser» inrättas *personalenævn* med representanter för styrelsen och vederbörande organisation; den senare kan, när vederbörande tjänsteman gjort »indsigelse» mot »hans foresattes» bedömning av hans kvalifikationer, bringa frågan inför nämnden (DLL 26: 7).[127] I Sverige fungera inom vissa förvaltningsgrenar *förordsfullmäktige,* valda av personalen, m. fl.[128] In-

[124] ASCHEHOUG, NNS II s. 394 ff., CASTBERG, NS II s. 86.
[125] DB 1958: 197 I s. 34 f.
[126] Man har också sett exempel på att en organisation ingriper genom att anordna blockad (s. 483) eller på annat sätt (se s. 504 n. 137).
[127] Till denna institutions förhistoria jfr THALBITZER, NAT 1938 s. 532 f., SALICATH, NAT 1942 s. 110 ff., KOEFOED, NAT 1949 s. 402, DB 1958: 197 I s. 35 f.
[128] JÄGERSKIÖLD, I s. 542 f.

tet av de här nämnda organen har emellertid andra uppgifter än konsultativa.

Även efter denna linje har Norge gått längst. I ansettelses- och innstillingsråd (s. 498) inom den centrala förvaltningen ingå numera i allmänhet, vid sidan av överordnade och i vissa fall tjänstemän utanför hierarkien, en eller flera tjänstemannarepresentanter valda av organisationerna. Så t. ex. fungera för sekreterare- och flertalet högre tjänster i departementen innstillingsråd, i vilka två tjänstemannarepresentanter ingå (NKR 5—7).[129] I råd för lokalförvaltningen är det också ofta personalrepresentanter som fungera, stundom vid sidan av utomstående lekmän.[130]

I det förfarande som tillämpas vid tjänstetillsättningar är det ytterligare några moment som både ur allmän synpunkt och med hänsyn till de enskildas intressen förtjäna uppmärksamhet.

Viktigt är det sålunda, om tillsättningen föregås av ett offentligt tillkännagivande om att den skall äga rum, och om det i anslutning därtill beredes tillfälle att ansöka om tjänsten. Den enskilde får därigenom säkerhet för att komma under övervägande. Den tillsättande myndigheten vinner bättre översikt över dem som kunna komma i fråga. Kravet på att objektiva grunder skola tillämpas framträder därför konkretare och ofrånkomligare. Kungörelse- och ansökningsförfaranden bilda också i alla länderna en viktig ingrediens i tillsättningsförfarandet. I Danmark gäller en allmän regel med stor räckvidd: alla anställningar i tjänster, vilkas antal bestämts i lag (därmed förstås normeringslov eller annan särskild lag, ej finansloven), skola ske »efter opslag» (DLL 2). Principiellt skall denna ordning tillämpas för de högsta tjänsterna så väl som de lägsta. Undantag kunna göras men numera (sedan 1958) endast genom generella föreskrifter av finansministern meddelade efter lønningsrådets hörande; man har utgått ifrån att »visse højere stillinger ifølge forholdets natur ikke vil være egnede til opslag samt at visse

[129] Kommentar i lønns- og prisdepartementets rundskriv 27/4 1959 s. 3 ff.

[130] Se t. ex. LASSEN, NAT 1937 s. 177, 184, LUNDH, NAT 1938 s. 539.

avancementsstillinger faktisk besættes rent automatisk, således at opslag af dem vilde virke som omsvøb».[131] I norsk rätt beror det av speciella bestämmelser, vilka tjänster som skola besättas »efter almindelig konkurranse», genom »oprykning» eller på annat sätt (NTL 4). Bestämmelserna äro varierande till sitt innehåll. Vanligast synes emellertid vara att ett kungörelseförfarande tillämpas.[132] Så sker t. ex. regelmässigt med tjänster i departementen (NKR 3, 4).[133] Kungörelsekravet gäller även för höga tjänster: t. ex. departementsråd, ekspedisjonssjefer och fylkesmenn. I Finland har ledigförklarandet grundlagsfästs beträffande tjänster som besättas på grund av förslag (FRF 89). Det har därmed fått en vidsträckt tillämpning, men det gäller — till skillnad från Danmark och Norge — ej beträffande de högsta tjänsterna, ej heller beträffande de lägsta.[134] Den svenska ordningen[135] bygger liksom den norska på specialbestämmelser — bland vilka emellertid verksstadgans (SVS 15) har stor räckvidd — men ger åt ledigförklarandet ett tillämpningsområde, som erinrar om finländsk rätt så till vida att högre tjänster i allmänhet ej ledigförklaras och sökas.[136] I övrigt kräver verksstadgan, att alla tjänster — utom lägre extra ordinarie och extra tjänster — skola »kungöras till ansökning»; på stora områden gälla dock specialbestämmelser, som uppställa mindre stränga krav. Kungörelse äger emellertid ofta nog rum utan att det är föreskrivet.[137]

[131] DB 1958: 197 I s. 5; jfr THALBITZER, NAT 1938 s. 530 f.; ANDERSEN, DF s. 127, och NAT 1960 s. 244 ff. Föreskrifter av finansministeriet i cirk. 9/12 1961 (nr 264).

[132] LUNDH, NAT 1938 s. 536.

[133] I regel sker »offentlig kunngjøring», medan t. ex. byråsjefstjänster i allmänhet kungöras blott inom departementen.

[134] TARJANNE a. st. s. 508 ff., PALME, TJFF 1954 s. 89 ff.

[135] JÄGERSKIÖLD, I s. 479 ff., 484 ff. (verksstadgans regler ha här ej beaktats); jfr NATT OCH DAG, NAT 1938 s. 541 ff.

[136] Regeln i SRF 36, att befordran endast kan ske »efter egna ansökningar» har aldrig tolkats såsom ett generellt krav på ansökningsförfarande.

[137] I den mån ett kungörelseförfarande är föreskrivet, växlar dess rättsliga innebörd: än skall tjänsten besättas med någon kompetent sökande, än finns det möjlighet att tillsätta annan än den som sökt eller ånyo

Av stor betydelse — ej minst till förebyggande av övergrepp — är också, i vad mån det som förekommer i ett tillsättningsärende blir bekant för vederbörande tjänstemän och för allmänheten. Vidsträckt insyn beredes i Sverige och Finland redan genom reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Ej blott sökandenas namn utan också handlingarna i tillsättningsärendena bli på detta sätt tillgängliga.[138] Dansk rätt går icke längre än att sökande har rätt att få del av medsökandes namn och av »de foresattes påtegninger» på hans egen ansökan; förstnämnda rätt tillkommer också vederbörande personalorganisation (DLL 2, 26). I norsk rätt finnas inga regler som säkerställa tillgång till handlingarna.[139]

En redogörelse för tillsättningsförfarandet är, vad Finland och Sverige angår, ofullgången, om det ej nämnes, att, när tillsättningsbeslutet ankommer på någon annan än regeringsmakten, den för dessa länder karakteristiska besvärsvägen (jfr kap. XI: 4) i regel står öppen: beslut kunna överklagas, i sista hand hos statsrådet resp. K. M:t.[140] Av betydelse är därvid, att, i enlighet med de allmänna principerna för besvärsinstitutet, tillsättningsbeslutet kan komma under omprövning ur alla tänkbara synpunkter, ej endast rättsliga. Besvärsrätten i tjänstetillsättningsärenden har i dessa länder djupa rötter och betraktas närmast som en omistlig ingrediens i tillsättningsprocederet. Den blir också flitigt begagnad. Klagande hävda ofta sin rätt genom inlagor, i vilka konkurrenters meriter och myndigheternas ståndpunktstaganden nagelfaras.

kungöra tjänsten ledig. Se t. ex. TARJANNE, a. st. s. 513 f., JÄGERSKIÖLD I s. 492 ff. och DLL 2: 4. I Danmark har man räknat med »den særlige situation der kan opstå, såfremt en tjenestemandsorganisation for at fremtvinge et anciennitetsavancement afholder sine medlemmer — bortset fra den ældste tjenestemand i den underliggende lønnklasse — fra at søge en ledig avancementstilling»; DB 1958: 197 I s. 5 f.

[138] Om sökandes tillgång till handlingar i Finland jfr TARJANNE, NAT 1938 s. 519. Om offentliggörande av tillsättningsbeslut se JO 1959 s. 379 ff. (Sverige).

[139] Jfr emellertid s. 505 n. 143. Om partsoffentlighet över huvud taget NFK s. 195 ff.

[140] JÄGERSKIÖLD, I s. 578 ff., TARJANNE, NAT 1938 s. 520 ff.

För denna ordning står man ganska främmande i Danmark och Norge; om överklagande över huvud är möjligt, förekommer det i varje fall knappast.[141] I vad mån talan vid allmän domstol går för sig är ovisst; i varje fall är sådan talan mycket sällsynt.[142] Men vad Norge angår, bör det först erinras om förut berörda möjligheter att bringa en tillsättningsfråga under en högre myndighets prövning. Därjämte finnes det här en väg på vilken den som är missnöjd med ett beslut angående tjänstetillsättning kan hoppas på ett resultat: stortingets protokollkomité upptager i stor utsträckning just sådana frågor. Enligt grundlagens bud granskar den utnämningar om vilka statsrådsprotokollen upplysa, men också tillsättningar som företagits av departementen anmälas varje år för komitén.[143] Det är mycket vanligt att komitén, ofta på »innstilling» av den som anser sig förbigången, uttalar sig i sådana ärenden, ej sällan med kritiska omdömen om vad som skett.[144] Beslut som fattats kunna ej ändras, men när komitén uttalar, att en person blivit oriktigt bedömd, att han framdeles bör komma i åtanke o. s. v., bli sådana uttalanden ofta av utslagsgivande betydelse i senare uppkommande tillsättningsärenden.

5. **Tjänstemannaförhållandets varaktighet.** Statstjänstemannaförhållandet grundas på sådana tillsättningsakter varom nu talats. Men en sådan akt är ej tillfyllest. Genom ensidiga akter från statens sida må andra tjänsteförhållanden uppkomma (jfr s. 371 f.); i tjänstemannaställning — eller i annan därmed jämförlig professionell tjänst — inträder man numera icke utan att genom en ansökan (jfr s. 502) eller annorledes ha samtyckt därtill.[145]

Man har livligt diskuterat, hur det särpräglade rättsförhållande, som kommer till stånd på detta sätt, skall upp-

[141] THALBITZER och LUNDH, NAT 1938 s. 532, 539, NFK s. 273.
[142] Jfr ANDERSEN, DF s. 589 f., CASTBERG, IF s. 40 f., LUNDH, a. st.
[143] Det sker genom Ot.meld. nr 1 med »omstendelige dokumentasjoner» angående sökande till tjänster. Jfr Os, NAT 1960 s. 100.
[144] Se II s. 178 och DAHL JACOBSEN, TS 1960 s. 235 ff.
[145] Jfr t. ex. ANDERSEN, DF s. 123, HERLITZ, FF II s. 48 ff.

fattas. I vissa fall — icke blott vid anställningsförhållanden utom den egentliga tjänstemannarättens ram utan även när ett tjänstemannaförhållande skall grundläggas — användas otvetydiga kontraktsformer (jfr s. 511, 515, 517). Men hur är det med det typiska tjänstemannaförhållandet? Skall det med hänsyn till sin uppkomst ur dubbla viljeförklaringar och sina rättsverkningar betraktas som avtalsmässigt eller ej?[146] I denna fråga inläggas i själva verket mycket olika, ofta oklara meningar; dess besvarande borde rimligtvis förutsätta, att det först göres klart, vad man inom den offentliga rätten skall förstå med avtal.[147] Här skall frågan lämnas åt sitt värde. Det väsentliga är att fastställa, vari de i tjänstemannaförhållandet ingående rättigheterna och skyldigheterna bestå, och för sådant ändamål äro i detta sammanhang teoretiska konstruktioner av det ena eller andra slaget föga givande eller överflödiga.[148]

Tjänstemannaförhållandets beskaffenhet är uppenbarligen av stort intresse — och det icke minst ur organisatorisk synpunkt. Omorganisationer bero i hög grad av möjligheten att vidtaga förändringar i det en gång tillskapade tjänstemannaförhållandet eller att bringa detta till upphörande. Men gestaltningen av rättigheter och plikter är också ur en annan synpunkt av betydelse. Ju mindre möjligheter myndigheterna ha att vidtaga för tjänstemännen oförmånliga dispositioner, dess större är dessas trygghet i tjänsten. Sådan trygghet framstår i allmänhet som värdefull ur tjänstemännens synpunkt och kan också ur allmän synpunkt ha

[146] Kontraktsteorier ha framträtt i äldre svensk doktrin (RABENIUS, BLOMBERG) och i senare tid särskilt gjort sig gällande i Norge. Se GRETTE, NAT 1928 s. 17 ff., CASTBERG IF s. 44, 144 f., NS II s. 331 ff. Se i övrigt ANDERSEN, NAT 1926 s. 78 ff., och DF s. 142 ff., 155 f., ØSTLID s. 51 ff., HIORTHØY s. 78 ff., EKENBERG, I s. 48 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 49 ff.

[147] Se härom särskilt ANDERSEN, DF s. 438 ff., jfr ock CASTBERG, IF s. 42 ff., HERLITZ, FF III s. 349 ff., JÄGERSKIÖLD, AF s. 29 ff., RYTKÖLÄ, Der öffentlich-rechtliche Vertrag (1950, sammandrag av ett finskspråkigt arbete).

[148] Föga fruktbärande äro också de ofta förda resonemangen om konsekvenser som statens »höghetsrätt» förmenas ha och om tjänstemannaförhållandets »offentligrättsliga» eller »privaträttsliga» karaktär.

en betydelse som mer eller mindre uppväger nackdelarna med bundenheten: tryggheten kan attrahera krafter som eljest ej stode till buds, och varaktigt arbete kan till det allmännas båtnad främja inväxande i tjänsten och förbundenhet med denna.

I synnerhet spelar det en stor roll, om överordnade myndigheter äga vidsträckta möjligheter att vidtaga åtgärder som äro oförmånliga för en särskild tjänsteman: förflytta honom och skilja honom från tjänsten, pålägga honom ökade skyldigheter eller nya uppgifter, disciplinärt bestraffa honom, reducera hans ekonomiska förmåner o. s. v. Sådana befogenheter innebära nämligen — särskilt om de kunna utövas diskretionärt — en maning till honom att förhålla sig så att han ej utsätter sig för åtgärderna. På samma sätt verka även tillsättningsbefogenheterna: tjänstemannen har att räkna med att sådan befordran, som han förväntar, kan utebli. Dylikt psykiskt tryck[149] innebär under alla förhållanden, att de överordnades grepp om tjänstemännen skärpes. På detta sätt kan »personell» osjälvständighet förstärka den »funktionella» osjälvständighet, som ligger i subordinationen, i tjänstemannens rättsliga plikt att ställa sig överordnades tjänsteföreskrifter till efterrättelse (kap. VII: 4); den överordnades vilja kan — ofta i gagnelig riktning men till äventyrs också i diskutabla eller påtagligt obehöriga syften — göra sig gällande utöver vad hans befälsmakt tillstädjer. Med vad nu sagts har också betydelsen av personell självständighet antytts.

Det är ur dessa synpunkter av stor vikt, hur de med ställningen som tjänsteman förbundna skyldigheterna och rättigheterna äro utformade (avd. 6). Men grundläggande är frågan om själva tjänstemannaförhållandets bestånd, frågan i vad mån tjänstemannen — för att begagna en i finländskt och svenskt rättsspråk välkänd term — har en för staten oåtkomlig »rätt till tjänsten».[150]

[149] Jfr härom s. 421 ff. Huruledes det kan konkurrera med likartat tryck från andra håll se s. 705 f., 768.

[150] Enahanda frågor kunna uppenbarligen ställas även beträffande icke-professionell personal, ehuru de med avseende på denna i regel äro av

Här bryter sig på ett påtagligt sätt tjänstemännens naturliga intresse av trygghet och det statliga intresset av handlingsfrihet gentemot tjänstemän, som befunnits mindre lämpliga eller vilkas tjänster — särskilt vid de oavlåtliga växlingar som förvaltningsorganisationen nu för tiden är underkastad — icke längre behövas. Problemställningen är dock komplicerad. Det har redan anmärkts att varaktiga tjänsteförhållanden även ur statens synpunkt ha värde. Å andra sidan ter sig för nutida tjänstemän det tryggade innehavet av statstjänst icke alltid lika betydelsefullt som förr. Rättsutvecklingen, näringslivets personalpolitik och sysselsättningspolitiken ha skapat ett ganska stort mått av trygghet även på den privata arbetsmarknaden.[151] Ofta, särskilt bland facklig personal, stå andra banor till buds för den som nödgas lämna statstjänsten.[152] Det är långt naturligare än förr att, alltefter omständigheter och möjligheter, söka sin utkomst än i allmän, än i enskild tjänst.

Det går i avseende på tjänsteförhållandets varaktighet en principiell skiljelinje mellan å ena sidan svensk, finländsk och norsk rätt, som i större eller mindre utsträckning tillagt tjänstemännen oavsättlighet, å andra sidan dansk och isländsk, där endast domare äro oavsättliga.

Vad först angår *Finland, Norge* och *Sverige,* böra till en början några naturliga begränsningar i oavsättligheten anmärkas.

För det första sträcker sig rätten till tjänsten ej därhän,

långt mindre betydelse (emedan anställningen i allmänhet är tidsbestämd och kortvarig och icke har samma betydelse för den enskilde). Frågorna måste på olika områden få olika svar och äro för övrigt till stor del outredda. De förbigås därför. Se t. ex. CHRISTENSEN s. 170 ff., ØSTLID s. 159 ff. Det må blott anmärkas, att många uppdragstagare mera ha att räkna med tryck från de medborgargrupper och organisationer som de representera, särskilt då förnyat uppdrag beror av dem, än från statsorgans sida. Jfr s. 293 f.

[151] Av särskild betydelse är den ålderdomspensionering som i olika former utvecklats utanför statstjänsten. Jfr ock s. 519 med n. 190.

[152] »They are not dependent on the special values offered by the Civil Servants Act». MEYER, RISA 1960 s. 142.

att tjänstemannen har ett rättsanspråk på att hans tjänst skall bestå. Den kan utan hinder därav avskaffas (jfr särskilt NTL 20).[153]

För det andra är den ordning övergiven, enligt vilken tjänsteförhållandet varar till döddagar. Lagstiftningen statuerar, i samband med att tjänstemännen tillerkänts pension, skyldighet för dem att avgå vid viss ålder (FRF 9, FTL 22, NGL 22, norsk lag 21/12 1956, svensk k. f. 1/6 1951).

För det tredje sträcker sig tjänstemännens straffrättsliga ansvar (s. 527 ff.) därhän, att de av domstol kunna ådömas avsättning (tjenestens tab) såsom straff.

Vad i övrigt angår oavsättlighetens innebörd och räckvidd ha de tre länderna gått olika vägar.[154]

I *Sverige*[155] har oavsättligheten grundlagsfästs — liksom för domare — för »ämbets- och tjänstemän» över huvud taget; de »kunna icke, utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av konungen avsättas» (SRF 36). Det tillägges att de ej heller kunna »utan efter egna ansökningar till andra tjänster befordras eller flyttas». Det hävdvunna uttrycket för denna rättsställning är den »fullmakt» som den utnämnde erhåller. Oavsättligheten har djupa historiska rötter och har, då allt större personalkategorier tillagts tjänstemannaställning, fått alltmer vidgad betydelse.

[153] STÅHLBERG, FF s. 283 ff., ØSTLID s. 130 ff., EKENBERG, I s. 60 f., JÄGERSKIÖLD, I s. 301 ff. Om ömtåliga spörsmål som kunna uppstå i sådana situationer se PALME, NAT 1952 s. 476 f. och Os, NAT 1960 s. 105. Till frågan om en tjänsteman med bibehållna ekonomiska förmåner kan berövas utövningen av sin tjänst, då denna alltfort består, se ØSTLID s. 63 ff., MYRBERG, FT 1943 s. 16 ff., HIORTHØY, NAT 1952 s. 149 ff., JÄGERSKIÖLD, a. st.

[154] *Den följande framställningen hänför sig till den rättsliga ordningen enbart.* Om praxis se s. 518 ff.

[155] MALMGREN, SF II s. 176 ff., MYRBERG, Om tjänstemäns oavsättlighet (1925), Om statstjänstemäns oavsättlighet (1930), SOU 1951:54 s. 67 ff., SUNDBERG, AF s. 78 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 248 ff.; jfr även EKENBERG, I s. 107 ff., HECKSCHER, SSA s. 340 ff., SOU 1959:4 s. 458 ff., SOU 1960:10 s. 40 ff., STRÖMBERG, AF s. 52 ff. — Riksdagen har vid flera tillfällen, senast 1959, påkallat en revision av bestämmelserna i SRF 35—36; jfr FDN 1962 s. 67 ff.

Den tillägges också allmänt stort värde både ur tjänstemännens synpunkt och med hänsyn till allmänna intressen.[156]

Regeringsformen har emellertid ett viktigt undantag från regeln, nämligen beträffande »förtroendesysslor». Förtroendetjänstemännen — bl. a. cheferna för vissa centrala verk, expeditionscheferna, landshövdingarna, viss diplomatisk personal och högre officerare — kunna entledigas när konungen »prövar rikets tjänst det fordra» (SRF 35).[157]

Men härtill kommer, att principen också på andra sätt väsentligt uppluckrats; hur det varit möjligt trots grundlagens bud skall här ej dryftas.

Redan skyldigheten att avgå vid en viss ålder är strängt taget i tvivelaktig överensstämmelse med grundlagsbudet. Men därutöver ålägges under särskilda förutsättningar avgångsskyldighet, enligt förvaltningsorgans beslut, vid sjukdom, minskad arbetsförmåga o. s. v.[158]

Förflyttningsförbudet har faktiskt helt satts å sida; tjänstemän äro i regel utan några begränsningar eller förbehåll skyldiga att låta förflytta sig (SAAR 13).[159]

Vissa tjänstemän — särskilt vid statens affärsdrivande verk — tillsättas medelst »konstitutorial»; det innebär att de kunna »i administrativ väg avsättas från sin tjänst på grund av fel eller försummelse i tjänsten» (SAAR 5).[160] Den disciplinära straffordning som de äro underkastade (s. 530 f.) innefattar med andra ord även avsättning som straff. Den kommer emellertid endast till användning vid mycket grava förseelser. Som maktmedel i förvaltningsmyndigheternas

[156] JÄGERSKIÖLDS historiska utredning (I s. 269 ff.) ger också prov på att båda synpunkterna ligga bakom grundlagsbudet; alltför ensidigt betonar han tjänstemannaintressenas roll. Denna hans uppfattning har viktiga konsekvenser; s. 542 n. 274. I ScSL IV s. 115 uttalar han emellertid att SRF 36 har »been enacted to favour a public interest».

[157] FAHLBECK, RR s. 17 ff., EEK, StvT 1952 s. 396 ff., WIESLANDER, StvT 1961 s. 245 ff.

[158] I SOU 1959:4 s. 460 ff. förordas att besvär över sådana beslut skola upptagas av regeringsrätten.

[159] JÄGERSKIÖLD, I s. 327 ff.

[160] JÄGERSKIÖLD, I s. 318 ff., 347 ff., 395 ff., II:1 s. 373 ff., EKENBERG, I s. 63.

hand har den disciplinära avsättningen för övrigt så till vida begränsad betydelse, att beslut om disciplinär avsättning kunna överklagas hos regeringsrätten. De konstituerade tjänstemännens — f. ö. föga utpräglade — särställning har sin förklaring i att det åtminstone varit tveksamt, i vad mån SRF 36 ägt tillämpning på dem.

Utan större tvekan har man däremot betraktat mycket stora grupper av tjänstemän, nämligen de icke ordinarie, som stående utanför den grundlagsbestämda ordningen.[161] Deras ställning är också en helt annan än ordinarie tjänstemäns (SAAR 15). »Extra ordinarie tjänstemän» kunna entledigas med tre månaders uppsägningstid; ännu osäkrare är »aspiranters» och »extra tjänstemäns» ställning. Icke ordinarie anställning användes för olika syften. Den kan tjäna som ett förstadium till ordinarie anställning men begagnas också i stor omfattning, när det är ovisst hur länge en tjänst behöves; det förekommer att en hel organisation placeras »på extra stat».

Men också bland de »ordinarie» tjänsterna har det, jämte förtroendesysslorna, tillskapats ett stort antal, delvis mycket viktiga, som genom att tjänstemännen »förordnas», ej utnämnas, helt undandragits det grundlagsenliga oavsättlighetsskyddet, vare sig förordnandena gälla för viss tid eller tills vidare.[162] Till dem höra statssekreterare, vissa andra högre tjänstemän i departementen, flertalet chefer för centrala verk, m. fl. Särskilda regler om avgångsskyldighet ha fastställts beträffande officerare, polispersonal m. fl.[163] Det finnes även särskilda tillsättningsformer med liknande innebörd. Kontraktet, som förut använts — utom för arbetare — för vissa lägre tjänster, har på senare tid kommit till användning för högre tjänster, vid vilkas rekrytering konkurrensen från den privata arbetsmarknaden gjort sig starkt kännbar.[164]

[161] JÄGERSKIÖLD, I s. 148 f., 176 ff., 409 ff., EKENBERG, I s. 64 ff.; med finländska ögon NUORVALA, NAT 1953 s. 326 ff.

[162] JÄGERSKIÖLD, I s. 353 ff., 412 ff., 415 ff., EKENBERG, I s. 62 ff.

[163] JÄGERSKIÖLD, I s. 304 f., EKENBERG, I s. 76, III s. 135 f.

[164] EKENBERG, I s. 53, 72, III s. 112 ff. (om »kontraktsanställning» för vissa högre tjänster), KPr. 1961:1 bil. 2 s. 8 ff.

Norge[165] har en grundlagsbestämd ordning som haft den svenska till förebild och som liksom denna haft sin motivering både i tjänstemannaintressen och i omsorgen om administrationens självständighet gentemot regeringen.[166] Till skillnad från den svenska ordningen avser emellertid den norska endast en numera mycket begränsad krets av tjänstemän, nämligen embetsmenn (se s. 462): »de maa ei, uden efter dom, afsættes, ei heller, mod deres vilje, forflyttes» (NGL 22). Dessutom gör grundlagen ett undantag som går mycket längre än den svenska regeln om förtroendesysslor; det avser icke blott diplomatisk och högre militär personal, fylkesmenn m. fl., utan också alla dem som »ere ansatte ved statsraadets kontorer», d. v. s. i departementen. Dessa ämbetsmän kunna »uden foregaaende dom afskediges af kongen». Grundlagsskyddet för ämbetsmännens ställning har därutöver genombrutits, icke såsom i Sverige genom regler beträffande särskilda ämbeten, utan därigenom att man i särskilda fall, när anledning därtill gives,[167] »konstituerar» ämbetsmännen i st. f. att förse dem med »bestalling». Den grundlagsbestämda oavsättligheten gäller sålunda blott en »beskjeden gruppe statstjenestemenn».[168]

Men å andra sidan har för sådana tjänstemän, som ej äro ämbetsmän, genom vanlig lag skapats en trygghet som i vissa hänseenden är större än för flertalet embetsmenn (NTL 19, 20). Efter tre år tjänst, varunder de kunna uppsägas, i regel med tre månaders varsel, är uppsägning utesluten. Undantag göras dock för det fall, att en »stilling blir overflødig eller nedlægges» (s. 508 f.) samt »når tjenestemanden indtar

[165] Grundläggande är ØSTLIDS arbete. Se i övrigt CASTBERG, NS II s. 94 ff., 332 ff., IF s. 111 f., LUNDH s. 20 ff., 30 ff., HIORTHØY s. 10 ff., 15 f. och NAT 1952 s. 149 ff., ANDENÆS s. 219 ff., Os, NAT 1960 s. 90 ff.

[166] Då Carl Johan föreslog ändring av NGL 22, förklarade konstitusjonskomitén (1824) att regelns iakttagande var av »omfattende og væsentlig indflydelse på statssamfundets vel og retfærdighetens håndhævelse». Ämbetsmännen borde kunna handla »uden frygt for at mishage mægtige embedsbrødre eller overordnede autoriteter», ØSTLID s. 49 f.

[167] Så till vida är utvecklingen i Sverige ej »helt paralell» (ØSTLID s. 115) med den norska.

[168] HIORTHØY, NAT 1952 s. 159.

ledende stilling i anlæg eller virksomheter av forretningsmæssig eller erhvervsmæssig art».

Tjenestemannsloven tar emellertid också sikte på sådana situationer, som motiverat de svenska reglerna dels om skyldighet att i vissa fall avgå före pensionsålderns inträde, dels om avsättning i disciplinär väg. Tjänsteman kan sålunda avskedas genom administrativt beslut i två fall (NTL 22).[169] För det första när han har visat sig »varig uskikket» eller »ikke længer har de nødvendige eller gyldig foreskrevne betingelser for at sitte i stillingen»; en embetsmann kan i liknande fall av domstol dömas till avsked utan att han begått brott.[170] För det andra i fall av »grov uforstand», upprepad uppsåtlig kränkning av tjänsteplikter eller »forsømmelighet eller slurv» eller när han eljest visar sig »uværdig til sin stilling eller nedbryter den agtelse eller tillid som stillingen kræver». Deltagande i »ulovlig arbeidsstans» kan också föranleda avsked (NTL 28). Den tjänsteman som avskedas äger administrativ klagorätt; domstols prövning kan därutöver påkallas, såvitt det ej är fråga om »skjønsmæssige avgjørelser» (NTL 24).[171]

Vad angår förflyttning skyddar, som nyss nämnts, grundlagen de oavsättliga ämbetsmännen mot sådan.[172] Enligt tjenestemannsloven kan förflyttning förekomma som »ordensstraf» (NTL 21) men i övrigt ger lagen intet stöd för en sådan åtgärd. En tjänsteman behöver ej finna sig i förflyttning annat än på grund av särskild lag eller anställningsvillkoren.[173]

En egendomlighet i norsk rätt är att den förutsätter att staten kan tillgripa lockout mot tjänstemän (NTTL 21); hur

[169] Beslutet ankommer i sådant fall på ansettelsesrådet, där sådant finnes, eventuellt på innstillingsråd (NTL 2:2); jfr s. 498.

[170] Förutsättningen är att han »vedvarende viser sig ude af stand til forsvarlig at røgte sin tjeneste» eller att »nogen af de for tjenestens indehavelse nødvendige eller gyldig foreskrevne betingelser» saknas. Lov 22/5 1902 (nr 11) § 10.

[171] Om särskilda utrensningsåtgärder efter 1945 se Hiorthøy, NAT 1945 s. 4 ff., Bloch, NAT 1946 s. 63 ff.

[172] Om avsättliga ämbetsmän se Os, NAT 1960 s. 96.

[173] Hiorthøy s. 16 f.

en sådan skall förlikas med NTL:s regler är emellertid ännu ouppklarat.[174]

Vid sidan av embets- och tjenestemenn finnes det emellertid ganska stora personalgrupper — erinrande om icke ordinarie tjänstemän i Sverige men mindre omfattande än denna kategori — vilka icke åtnjuta sådana varaktighetsgarantier som NGL 22 och NTL stadga. Sådan tjänst som utföres »midlertidig» eller »på prøve» faller utanför tjenstemannslovens regler (NTL 1). Dessa förbehåll — särskilt det första — ha fått stor användning. Betydande grupper av tjänster ha förklarats vara »midlertidige», och en person kan under lång tid få finna sig i en sådan ställning. Också andra anställningsformer — bl. a. »på åremål» — avvika från NTL:s ordning.[175]

Finlands rätt[176] skiljer sig från svensk och norsk däri, att endast domares oavsättlighet garanteras genom regeringsformen; »angående övriga tjänstemäns rätt att bibehållas i sina tjänster stadgas i särskild lag» (FRF 91). Men den åsyftade lagen — »tjänstemannalagen» 1926 — upprätthåller en ordning som i viss mån erinrar om den svenska och den norska (FTL 1, 2, förordning 29/6 1926). De »innehavare av tjänst» (tjänstemän), angivna i lagen, som tillsättas medelst »fullmakt», åtnjuta principiellt oavsättlighet. Men de som, utnämnda av presidenten, erhållit »öppet brev», kunna »entledigas, då allmän fördel sådant kräver»; till denna kategori — som synes vara något mindre än de som avses i SRF 35 och NGL 22 — höra särskilt landshövdingar, chefer för centrala verk, diplomatisk personal och tjänstemän i utrikesdepartementet. De betecknas, i anknytning till svenska traditioner,

[174] DØHLEN, NAT 1959 s. 35.

[175] Os, NAT 1960 s. 102 ff., som ifrågasätter om ej »midlertidige» anställningar använts mer än NTL medger. Stortingets protokollkomité har vid flera tillfällen reagerat mot såväl denna praxis som mot konstitusjon i embeder (se s. 512). — Lønnsregulativet räknar med att en »ekstrahjelpsordning» kan vara ett »fast ledd i vedkommende administrasjonsgren» (§ 5). Om här ifrågavarande personal se FRIMANN DAHL-SAASTAD s. 31 ff., 114 ff. m. fl. ställen.

[176] STÅHLBERG, FF s. 269 ff., TARJANNE s. 273 ff. (tysk sammanfattning), VENOJA, NAT 1942 s. 155 ff., RYTKÖLÄ, NAT 1949 s. 32 ff., NUORVALA, NAT 1953 s. 326 ff., MERIKOSKI, I s. 210 ff., 228 ff., 230 ff. Jfr särskilt en tablå hos MERIKOSKI s. 216.

som »tromän». Jämte dessa två kategorier av »tjänstemän» sysselsätter sig lagen även med de »befattningshavare» (»innehavare av fast befattning») som tillsättas medelst »befattningsbrev» och som »med hänsyn till tjänstens eller befattningens art skola vara underkastade särskild kontroll och bestämmanderätt från statens sida». Till denna grupp hör t. ex. polispersonal, lägre personal i fängelse-, tull-, forst-, järnvägs- och telegrafväsendet, innehavare av vissa biträdesbefattningar. Befattningshavarna kunna entledigas, »när skäl därtill prövas föreligga».

Såväl tjänstemän som innehavare av fast befattning äro i regel skyddade mot »transport» till andra tjänster och befattningar, som ej föranledes av organisatoriska skäl eller sjukdom (FTL 5).

En icke oväsentlig modifikation i tjänstemännens rätt att kvarstå i tjänsten uppkommer därigenom att varje med fullmakt tillsatt tjänsteman ej blott är utsatt för avsättning genom domstols dom i brottmål utan också kan »från tjänsten skiljas» i disciplinär väg, om han — märk här likheten med norsk rätt — »genom sin verksamhet eller sitt förhållande i eller utom tjänsten eller genom försummelse av sina tjänsteåligganden visat sig ovärdig det förtroende eller den aktning hans ställning såsom innehavare av statstjänst förutsätter». Detsamma gäller om den som innehar befattningsbrev (FTL 2, 6).[177] Den disciplinära straffmyndigheten sträcker sig sålunda betydligt längre än i Norge och Sverige. Härtill kommer, att tjänsteman, som tillsatts med fullmakt, kan före pensionsålderns inträde entledigas, när han »till följd av kroppslyte eller nedsatta kropps- eller själskrafter förlorat sin arbetsförmåga» (FTL 4). I båda dessa fall är emellertid rättssäkerhetskravet tillgodosett på olika sätt, särskilt genom rätt till besvär hos tjänsteöverdomstolen.[178]

En särställning intaga innehavarna av vissa s. k. »avtalstjänster»; innehavet beror av avtalsvillkoren.[179]

Utanför tjänstemannalagens ordning står personal som er-

[177] PALME, Disc. s. 35 ff., 175 f.
[178] Utan stöd av lag ägde en viss utrensning rum efter fredsslutet 1944.
[179] TARJANNE, NAT 1938 s. 503 ff.

inrar om icke-ordinarie tjänstemän i Sverige och »midlertidig» personal i Norge. »Extra ordinarie befattningshavare» kunna entledigas efter viss uppsägningstid. Andra hithörande personalgrupper ha en ännu osäkrare ställning.

I *Danmark*[180] upprätthölls under enväldet grundsatsen, att konungen fritt kunde avskeda ämbetsmän. Men faktiskt utvecklades den uppfattningen, att de hade ett slags förvärvad rättighet; i enlighet därmed kunde de vid avgång utan eget förvållande räkna med pension. Det kan vid sådant förhållande ej överraska, att man under förarbetena till 1849 års författning övervägde att bygga på den svensk-norska oavsättlighetsprincipen. Men man gick en motsatt väg; det ansågs som en konsekvens av ministeransvarigheten.[181] Konungens frihet att avskeda och förflytta ämbetsmän blev sålunda grundlagsfäst. Men grundlagen förutsatte därvid rätt till pension i sådana fall där denna frihet skulle hota deras självständighet.

Vid grundlagsrevisionen 1953 blev saken, beträffande icke blott ämbetsmän, utan alla tjänstemän (utom domare; DGL 64), liksom i Finland gjord till en lagstiftningsfråga: »om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd fastsættes regler ved lov» (DGL 27: 2). Men till skillnad från finländsk rätt har lagstiftningen (liksom förut grundlagen), trots att tjänstemannens ställning principiellt är »varig» (DLL 1), icke gjort några inskränkningar i myndigheternas rörelsefrihet: »tjenestemandsloven går ud fra at afskedigelsesretten i alle tilfælde er materielt fri».[182] Dock fordras i regel tre månaders varsel; tjänstemannen skall i allmänhet höras, liksom vederbörande organisation (DLL 8). Om rätt till pension i detta läge se s. 518.

Med denna utgångspunkt bortfalla varjehanda spörsmål, som sysselsatt lagstiftningen i Finland, Norge och Sverige. Avsättning kan numera ej av domstol ådömas som straff.

[180] ANDERSEN, DF s. 189 ff., FEDDERS-FRANK s. 14 ff., 32 ff., 60 f., 66 ff.; jfr HIORTHØY s. 19 f.

[181] LAGERROTH, TN s. 152 f., WAABEN, CA s. 108 ff., CHRISTENSEN, i DB 1961: 282 s. 23 ff.

[182] ANDERSEN, DF s. 194.

Det förutsättes i stället att i varje särskilt fall vederbörande administrativa organ bedömer, huruvida tjänsteman som »gjort sig skyldig i et strafbart forhold» bör avskedas; på samma sätt är det med »tjenesteforseelser eller misligheder» (DLL 60, 61). Har avskedet karaktären av ett av administrativ myndighet ådömt disciplinärt straff skall det i regel föregås av särskilt disciplinärt förfarande (DLL 17, 18). Skyldighet att ingiva avskedsansökan vid pensionsålderns inträde har stipulerats, men om tidigare entledigande på grund av t. ex. »svagelighed» har intet behövt stadgas; lagen utgår från att det kan ske (DLL 53). Tjänstemän kunna förflyttas, men skyldigheten att underkasta sig förflyttning är villkorlig; tjänstemannen kan i stället kräva avsked med pension (DGL 27: 3).[183] Ett avsättningsbesluts laglighet kan bringas under domstols prövning.[184]

Vad nu sagts gäller om dem som enligt DLL äro tjänstemän. Det bör emellertid betonas att det i Danmark finnes andra stora kategorier av professionell personal (s. 466 ff.). Aspiranter äro sålunda ej tjänstemän. Detsamma gäller om stora delar av kontorspersonalen. Viktigt är särskilt att numera stora personalgrupper som förut intagit tjänstemannaställning på grundval av overenskomster med organisationer (s. 477) anställas i kontraktsmässiga former. Om sådan personals entledigande gälla olika regler, som det ej här är anledning att fördjupa sig i. Regelmässigt åtnjuter den givetvis ej starkare skydd däremot än tjänstemännen.[185]

Isländsk rätt överensstämmer i huvudsak med den danska.[186]

[183] Se härom senast CHRISTENSEN, SF, med utredning om vilka förändringar som äro att anse som »forflyttelse», s. 5 ff. I ej ringa grad har förflyttningsförbudet eluderats genom särbestämmelser. — Vad DGL 27: 3 stadgar om förflyttning av tjänstemän utnämnda av konungen gäller även om andra.

[184] Om utrensningsåtgärder efter andra världskriget se SALICATH, NAT 1945 s. 173 ff., HOFF, UR 1949 s. 1 ff.

[185] Enligt overenskomst med juristforbundet (se s. 477) kan detta påtala en afskedigelse som synes »uberettiget» inför en särskild »afskedigelsesnævn». Organisationens stöd ersätter den trygghet som DLL ger tjänstemännen (se nedan). LAVESEN, Juristen 1962 s. F 95.

[186] HIORTHØY s. 31, OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 134 ff.

Vad här sagts om möjligheten i olika länder att i olika situationer skilja tjänstemän från tjänsten tarvar en väsentlig komplettering. Det måste i varje sådant fall uppmärksammas, i vad mån vederbörande tjänsteman är berättigad till lönens bibehållande eller pension eller annan — större eller mindre — gottgörelse. Där en sådan rätt gäller, är det ägnat att hålla myndigheterna tillbaka, på samma gång som skiljandet från tjänsten blir mindre kännbart. Det ifrågakommer ej att redovisa de mycket komplicerade regler som gälla i detta ämne. Endast några belysande anmärkningar.

Särskilt viktigt är att understryka, att danska tjänstemän alltid ha pensionsrätt, när de avskedas på grund av »alder eller svagelighed eller anden dem utilregnelig årsag» (DLL 53). Denna ordning utgör ett mycket väsentligt trygghetsmoment. Skillnaden mellan danska tjänstemän och oavsättliga tjänstemän i de andra länderna blir därigenom avsevärt mindre än den eljest kan synas. Däremot ligger i Danmark den väsentliga skillnaden mellan tjänstemän och andra (särskilt de »overenskomstansatte») däri att de senare, om de drabbas av avsked, icke ha del i den i DLL reglerade pensionsrätten och den trygghet som följer därmed.

Även i Island hålles en avskedad tjänsteman regelmässigt skadeslös.[189]

I övrigt må det vara nog att som exempel nämna, att vissa särskilda förmåner (i form av t. ex. bibehållen lön eller ventepenge) allestädes beredas, när en tjänst indrages, och framför allt att det likaledes i alla länderna är sörjt för pension vid viss ålder, sjukdom m. m. (s. 535).

Det förtjänar också starkt understrykas, att när tjänstemän kunna skiljas från tjänsten och lagstiftningen ej — eller endast summariskt — angivit betingelserna därför, därmed icke är sagt, att vilka motiv som helst kunna accepteras. Det fasthålles allmänt, att osakliga motiv (däribland i regel politiska) äro obehöriga. Men vilka motiv kunna erkännas som sakliga: organisatoriska skäl, minskat behov av arbetskraft, önskan att åstadkomma lönereducering, tjänstemannens personliga egenskaper, hans lojalitet mot

189 HIORTHØY s. 31, OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 133.

överordnade, hans förhållande utom tjänsten, sjukdom o. s. v.? För myndigheternas handlingsfrihet ha flerstädes i litteraturen vissa gränser uppdragits; domstolarna ha också — särskilt i Finland och Norge — tagit ståndpunkt. I administrativ praxis har man på många områden kunnat iakttaga, att myndigheterna ådagalagt en återhållsamhet som går väsentligt utöver vad som följer av lagstiftningen eller därtill knutna rättsliga överväganden. Härvid ha väl, utom sådana ekonomiska motiv som nyss nämndes, humanitära och sociala synpunkter spelat in, varjämte ett tryck från organisationers sida (stundom utövat i förhandlingsform) starkt gjort sig gällande. Det är också tydligt att den privata arbetsrätten — som, influerad av den offentliga rätten, utvecklat arbetstagarens trygghet — icke endast ägt direkt tillämpning på vissa områden (huvudsakligen utanför tjänstemannarätten),[190] utan även därutöver i sin tur påverkat tjänstemannarätten.

Från Sverige kan nämnas, att förflyttning med stöd av SAAR 13 endast sällan torde förekomma, och att det icke på länge lär ha hänt att en förtroendetjänsteman entledigats. En förordnad tjänsteman har väl en osäkrare ställning, men ofta har han tillika en annan tjänst (från vilken han åtnjuter ledighet); på denna kan han återfalla om förordnandet upphör. Särskilt påfallande är en tendens att betrakta extra ordinarie tjänstemän, som i många hänseenden likställts med ordinarie, såsom jämställda med dessa också i avseende på säkerhet till tjänsten.[191]

Från Norge kan det antecknas, att det endast i sällsynta undantagsfall förekommer att ämbetsmän avskedas, som enligt NGL 22 äro avsättliga, och att även konstitusjonen faktiskt ger en ganska fast ställning,[192] samt att avsked endast

[190] Jfr t. ex. Rytkölä, NAT 1949 s. 38 f. (om den danska funktionærslovens betydelse) och Os, NAT 1960 s. 103 (om den norska arbeidervernloven, som kräver »saklig grunn» för uppsägning; jfr NAT 1959 s. 189).

[191] Jfr emellertid mot denna tendens TSAAR 3 och Ericson, De statliga avlöningsförfattningarna (1956) s. 97: ungefär samma trygghet som fast anställning inom det enskilda näringslivet.

[192] Härom och om praxis Østlid s. 91 ff., 114 ff., Castberg, NS II s. 97 f., 102 ff., Os, NAT 1960 s. 93 ff.

mycket sällan meddelas med stöd av NTL 22 eller motsvarande strafflagsbud (s. 513).[193]

I Finland är det ovanligt att tjänstemän som tillsatts med »öppet brev» entledigas; deras ställning skiljer sig alltså föga från svenska förtroendetjänstemäns. Även gentemot innehavare av »fasta befattningar» (s. 515) begagnas myndigheternas befogenheter med varsamhet; detsamma gäller om befogenheten att avsätta fullmaktshavare vid minskad arbetsförmåga.[194] »Praktiskt sett är en stor del av de extraordinarie befattningarna rätt varaktiga.»[195]

Särskilt må betonas, att den principiella avsättligheten i Danmark — som så starkt faller i ögonen vid jämförelse med de andra ländernas rätt — ingalunda anses berättiga till att avskeda tjänstemän på vilka grunder som helst.[196] Praxis visar också stor återhållsamhet; åtminstone är avsättning av högre tjänstemän sällsynt. Man får — av spridda upplysningar som stått till buds — intrycket att i många fall, där avsättning skett, sådan också i en eller annan form kunnat ifrågakomma enligt svensk rätt. I varje fall är det icke utan fog, som man från danskt håll reagerat mot en alltför stark accentuering av åtskillnaden mellan länderna.[197] Stark är också tjänsteinnehavets faktiska varaktighet i Island.[198]

Man iakttager sålunda allestädes en tendens att säkerställa tjänsteinnehavet även för andra personalkategorier än dem som äro tillförsäkrade oavsättlighet. Så till vida blir satsen att statstjänsten är en uppgift för livet en sanning trots vad som i lagstiftningen strider däremot. Givetvis mätes dock icke av-

[193] Jfr ØSTLID s. 84 ff., 133 ff.

[194] Jfr VENOJAS redovisning av tjänsteöverdomstolens praxis: NAT 1942 s. 163 ff.

[195] MERIKOSKI, I s. 230. Denna faktiska varaktighet torde vara bakgrunden för tillskapandet — genom FTL 1 — av en särskild »befattningshavare»kategori gentemot vilken myndigheterna skulle ha större rörelsefrihet (s. 515).

[196] Om avsked av politiska skäl i äldre tid se ANDERSEN, NAT 1943 s. 179 ff.

[197] TOFT-NIELSEN, NAT 1955 s. 257 ff.; jfr t. ex. KOEFOED, NAT 1938 s. 16.

[198] OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 133.

sättningshotets psykiska verkan på tjänstemännen (s. 507) utan vidare av antalet fall då avsättning verkligen sker.[199]

Naturligtvis kan ett tjänstemannaförhållande också upplösas med tjänstemannens samtycke. Detta är i själva verket det normala: tjänstemannen söker avsked — i de flesta fall i medvetande om att han eljest, särskilt vid pensionsålderns inträde, blir ålagd att avgå[200] — och han får det.

Men har tjänstemannen också ett rättsanspråk på att få frånträda sin tjänst? Det är en fråga som länge nog nästan endast tilldragit sig ett teoretiskt intresse. Med hänsyn till tillgången på arbetskraft har det nämligen sällan funnits anledning att motsätta sig en tjänstemans önskan om avgång. På senare tid har emellertid frågan fått praktisk betydelse. Inom nutidens specialiserade förvaltningsorganisation kan det väl inträffa, att tjänstemäns avgång på den ena eller andra punkten kan bereda det allmänna avsevärda svårigheter. Framför allt inställer sig frågan, huruvida staten måste böja sig när en hel tjänstemannagrupp samtidigt påkallar entledigande. Detta »stridsmedel» (jfr om sådana s. 483) kommer framför andra i fråga vid konflikter mellan staten och tjänstemännen. Tjänstemannastrejker — eller arbetsinställelser, terminologien vacklar — kunna nämligen i främsta rummet ha denna form: en möjlighet till upphävande av tjänstemannaställningen användes i syfte att ernå förbättrade villkor i denna.[201]

Av ålder har det om tjänstemän gällt, att de ha att »ansöka» om avsked; den bakomliggande tanken är, att avskedet beror av någon sorts prövning från vederbörande myn-

[199] Om förändringar i skyldigheter och rättigheter som kunna vara att likställa med skiljande från tjänsten eller förflyttning se s. 538 ff.

[200] Jfr vad finländsk rätt stadgar om att en uppmaning att avgå skall föregå skiljande från tjänsten. VENOJA, NAT 1942 s. 164.

[201] En strejk av denna karaktär innebär sålunda, att de principiellt varaktiga anställningsförhållandena upphöra för att i sinom tid ersättas av nya. Om problem som uppkomma härvid se t. ex. HERLITZ, FT 1952 s. 88 n. 1, SCHMIDT, NJM 1954 s. 29, 48, JÄGERSKIÖLD, NAT 1959 s. 147 f. Om en annan strejkform se nedan s. 525.

dighets sida, och att ingen obetingad rätt till avsked gäller. Men för stora kategorier av statstjänstemän är nutilldags stadgat, att de kunna med viss tids varsel kräva entledigande. Så är framför allt fallet med alla danska statstjänstemän utom dem som utnämnts av konungen (DLL 8),[202] och med norska tjänstemän som ej äro ämbetsmän (NTL 27) samt i Finland och Sverige (SAAR 15) med icke ordinarie tjänstemän. Även utan uttryckligt stöd räknar man i stor utsträckning med rätt att erhålla avsked.

Med dessa regler angående upplösning av särskilda tjänstemannaförhållanden är emellertid frågan om kollektiva aktioners tillåtlighet ej helt besvarad. Det är ej utan vidare givet, att en sådan aktion är att bedöma på samma sätt som en individuell; det har hävdats, att den har syften som göra den obehörig. I norsk rätt fick frågan ett svar — vars innebörd visserligen ej var helt klar[203] — redan i NTL (1918). Nu utgår lagstiftningen otvetydigt från att kollektivuppsägning — dock ej av ämbetsmän — kan ske »på lovlig måte», men ger samtidigt möjlighet att »som tjenesteplikt» ålägga tjänstemännen att kvarstå tre månader efter uppsägningstidens utgång (NTTL 22).[204] En nära liggande konsekvens av denna ståndpunkt är att lagstiftningen förutsatts vara oförhindrad att ingripa in casu mot arbetsnedläggelser som befunnits samhällsskadliga;[205] genom särskild lagstiftning 1959 ha också arbetsnedläggelser av polititjenestemenn förbjudits. Enligt den isländska tjänstemannalagen ha myndigheterna starkare motmedel i händerna gentemot kollektiva uppsägningar; eventuellt blir en sådan att bedöma som strejk (som är olaglig).[206] I de andra länderna har frågan om möjligheterna för kollektiva uppsägningar eller avsägelser de lege lata och de

[202] Jfr DB 1958: 197 I s. 16.

[203] HIORTHØY s. 97 ff.

[204] Om norsk rätt ØSTLID s. 150 ff., HIORTHØY s. 96 ff., K. ANDERSEN i Ot.prop. 1958: 20 vedlegg 3 s. 15 ff., DØHLEN, NAT 1959 s. 34 f., JÄGERSKIÖLD, NAT 1959 s. 146 ff., Ot.prop. 1959: 14.

[205] Det har också förekommit (1957) att regeringen ingripit genom provisorisk anordning.

[206] OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 137. Jfr s. 525 n. 214.

lege ferenda varit livligt debatterad.[206a] Ingenstädes är rättsläget klart; det är också uppenbart att frågan måste få olika svar för olika personalkategorier. I Sverige torde emellertid den meningen förhärska, att kollektiva aktioner av åsyftat slag ej få företagas av dem — och de äro de allra flesta — som äro underkastade ämbetsmannaansvar. I Finland synes läget vara ungefär detsamma. Då i Danmark arbetsinställelser i den kollektiva uppsägningens form allmänt ansetts otillåtliga, vad tjänstemännen angår, skall man minnas att det är stora danska personalkategorier som ej ha tjänstemannaställning. »Overenskomstansættelsen» (s. 477) är icke minst betydelsefull däri att den öppnar vägen för kollektiva uppsägelser. I Sverige har en legalisering av de kollektiva aktionerna, motsvarande den norska, påyrkats; en eller annan form av strejkrätt har på många håll uppfattats som ett naturligt eller nödvändigt inslag i en ny tids ordning, präglad av förhandlingar och avtal. Men kritiska röster ha också höjts. Från skilda håll har det sagts, att strejken, vilken form den än tar sig, åtminstone på stora områden av statstjänsten är oförenlig med principerna för denna och oacceptabel.[207] Det synes också vara allmänt erkänt, att staten, liksom i Norge, måste ha vissa möjligheter bryta de hinder för statsverksamheten som kollektiva aktioner kunna innebära.[208]

6. **Tjänstemännens plikter och förmåner.** Det pliktförhållande vari en tjänsteman står har av ålder uttryckts i eder

[206a] Ur den rika litteraturen (som även berör strejker i annan form, se s. 525): ANDERSEN, Juristen 1957 s. 303 ff., REEH, NAT 1953 s. 104 ff., 1960 s. 172 ff., DB 1961: 282 s. 9 f., RYTKÖLÄ, StvT 1948 s. 160 ff., KNOELLINGER s. 179 f., 212 noten, SOU 1951: 54 s. 42 ff., SCHMIDT s. 237 ff., LAGERGREN-WESTMAN s. 86 ff., SOU 1960: 10 s. 37 ff., JÄGERSKIÖLD, II: 2 s. 436 ff. Jfr även HIORTHØY s. 96 ff. samt diskussionen i NJM 1954 s. 21 ff. Jfr ock litteraturen s. 472 n. 39. Det bör noga uppmärksammas huruvida uttalanden om strejkrätt o. s. v. avse båda de aktionsformer som här särhållits (not 201).

[207] Se t. ex. ANDERSEN, Juristen 1957 s. 320 (»en hund i en spil kegler»), HERLITZ, FT 1952 s. 87 ff.

[208] Jfr även HIORTHØY, a. st. Om tillämpning av värnpliktslagen för statstjänstens upprätthållande se MERIKOSKI, NJM 1954 s. 31 f.

avlagda vid tjänstetillträdet. Denna ordning upprätthålles alltjämt allestädes beträffande domare. I Finland har dessutom varje tjänsteman att avlägga tjänsteed, vari han bland annat lovar att »nitiskt och troget, utan väld och egennytta, uppfylla alla de plikter mig i tjänsten nu åläggas eller framdeles åläggas kunna» (f. 28/6 1918). I Danmark skall en förklaring avges, vari tjänstemannen »på ære og samvittighed lover at opfylde sine tjenestepligter med trofasthed og nidkærhed» (DLL 7: 2); av konungen utnämnda tjänstemän avge därutöver en »højtidelig forsikring om at ville holde grundloven» (DGL 27: 1). Norska embedsmenn skola »sværge eller ... høitideligen tilsige konstitutionen og kongen lydighed og troskab» (NGL 21).[208a]

Med eller utan stöd av eder och försäkringar har man ofta betecknat troheten mot staten såsom grundläggande för tjänstemannaförhållandet.[209] För en äldre tid var en sådan syn självklar. Men det kan diskuteras, vilka rättsliga konsekvenser som kunna dragas omedelbart ur trohetsplikten. Påtagligt är i varje fall, att dess faktiska betydelse bleknat. Organisationsväsendets utveckling har gjort den särskilt problematisk. Man räknar nu för tiden med ett motsatsförhållande mellan organisationerna och staten, som särskilt kan ta sig uttryck däri, att de förra till statens nackdel vidtaga stridsåtgärder för att hävda sina intressen, och med en tjänstemännens solidaritet, som förbinder dem att medverka till sådana. Å andra sidan tenderar organisationernas avtalade »fredsplikt» — som betraktas som bindande även för deras medlemmar — att bli en betydelsefull realitet vid sidan av det pliktförhållande, som har sin grund omedelbart i själva anställningen.[210]

I varje fall får innehållet i tjänstemännens plikter nutilldags framför allt härledas ur en mångfald av särskilda bestämmelser gällande för tjänstemän i allmänhet, för särskilda förvaltningsgrenar och grupper av tjänstemän samt för sär-

[208a] I Sverige avlägges försäkran av statsråd; vid ny konungs trontillträde har ed brukat avläggas av högre ämbetsmän. FALK, SJT 1958 s. 606 ff.

[209] Se t. ex. ANDERSEN, DF s. 162 f., HERLITZ, FT 1952 s. 75 ff.; jfr PALME, TJFF 1960 s. 34.

[210] Jfr s. 481 n. 58. Se t. ex. HERLITZ, FT 1952 s. 91 f., HIORTHØY s. 102 ff.

skilda tjänster, dels sådana som uteslutande bestämma pliktförhållandena, dels sådana som ange, under vilka förutsättningar tjänstemännen äro utsatta för påföljder av olika slag i anledning av sitt förhållningssätt.

Här åsyftas ej att systematiskt redovisa tjänstemännens plikter;[211] endast några för framställningens sammanhang väsentliga frågor skola beröras.

I första hand hänföra sig plikterna till fullgörande av de med tjänsten förbundna göromålen. Tjänstgöringsskyldigheten är bestämd på olika sätt med avseende på sin beskaffenhet och sin omfattning.[212] Grundläggande är principen att tjänstemannen icke får avhålla sig från den tjänstgöring som åligger honom. Denna princip är utgångspunkten för bedömande av frågan om strejker, som icke taga sig former som avse anställningsförhållandets upplösning (jfr s. 522 f.).[213] I fråga om sådana strejkers tillåtlighet ha meningarna varit mera stadgade, än då strejken tager sig massuppsägningens form. Det torde i stort sett stå fast att de äro oförenliga med tjänstemännens plikter. En fråga för sig är, vilka påföljder en olovlig strejk drar med sig.[214]

Tjänstemännen ha också ett liv »utom tjänsten». Vilka krav staten ställt på detta är ett komplicerat spörsmål.[215] Endast några sidor därav kunna antydas.

Det förekommer, att vissa sysslor och uppdrag äro förbjudna eller beroende av tillstånd, dels emedan de engagement för privata intressen, som de innebära, kunna medföra avsevärda jävshinder eller eljest sätta förvaltningens objek-

[211] Se härom ANDERSEN, DF s. 157 ff., STÅHLBERG, FF s. 189 ff., WILLGREN, FAL s. 149 ff., MERIKOSKI, I s. 194 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 110 ff. MORGENSTIERNE, NF s. 72 ff., JÄGERSKIÖLD, II: 1 s. 15 ff.

[212] Ett väsentligt moment är underkastelsen under överordnades befallningar; se kap. VII: 4 och s. 533. Om lydnadsplikten i förhållande till obehöriga befallningar se s. 760.

[213] Jfr där åberopad litteratur.

[214] I NTL 28 (se s. 513) och i vissa svenska instruktioner (SOU 1951: 54 s. 45) är fastslaget att olovlig arbetsnedläggelse kan föranleda avsättning. I Island gäller sedan 1915 ett formligt förbud mot »verkfall». OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 115 ff., NK 1962 s. 530.

[215] Den vanskliga frågan om gränsdragning mellan verksamhet »i» och »utom» tjänsten lämnas helt åsido.

tivitet i fara, dels därför att de i alltför hög grad kunna ta tjänstemannens tid och krafter i anspråk.[216]

Mycket växlande äro de krav på tjänstemännens oförvitlighet och uppförande i övrigt utom tjänsten, som särskilt kunna utläsas ur straff- och disciplinärrättsliga regler. Summariska jämförelser äro vanskliga. Det vill emellertid synas, som om man i detta hänseende icke i Sverige uppställer lika stränga och allmängiltiga krav på iakttagande av »decorum officiale»[217] som i de andra länderna (jfr t. ex. DLL 3, FTL 6, NTL 21, NSL 325: 5); en viss skärpning av kraven har dock ägt rum på senare tid.[218]

Principiellt lämnar den nordiska rätten tjänstemännen full åsiktsfrihet och förmenar dem ej att ge uttryck åt sina åskådningar eller annorledes aktivt verka för dem. Däri ligger bl. a. att intet hinder möter för deras anslutning till politiska partier.[219] En reservation får emellertid göras för sådan politisk inställning som anses uppenbart stridande mot allmänna intressen; här möta samma problem som redan berörts i fråga om tillsättning av tjänster (s. 494 f.). Att tjänstemän äro aktiva inom politiska partier och liknande sammanslutningar förekommer i alla länderna. Bedömandet av en sådan förening av offentlig tjänst och politisk aktivitet är emellertid skiftande.[220]

Tjänstemännens plikter måste ses i samband med påföljderna av att de åsidosättas — och även med olika slags

[216] Se t. ex. ANDERSEN, DF s. 159, NBU, NFK s. 138 f., Os, NAT 1960 s. 109 ff., FRIMANNDAHL-SAASTAD s. 95 ff., JÄGERSKIÖLD, II: 1 s. 74 ff. Om bisysslor med anknytning till tjänsten jfr NBU s. 16 ff. På sina håll förekomma vissa bisysslor regelmässigt. Se t. ex. om danska ministerietjänstemäns »formiddagshverv» DNL 3, DFK VII s. 82 ff., LAURSEN-SVENSSON s. 80 ff., GØTRIK, CA s. 326 ff., NK 1961 s. 135. Om norska lensmenn se Ot.prop. 1959/60: 58 s. 11 ff.

[217] ANDERSEN, DF s. 164; jfr HERLITZ, NAT 1935 s. 222 f.

[218] JÄGERSKIÖLD, II: 1 s. 136 ff.; jfr dock PETRÉN, FT 1954 s. 273. Om SVS 23 se s. 531.

[219] Jfr litteraturen s. 494 n. 106, diskussionen om tjänstemäns yttrandefrihet i NAT 1935 s. 193 ff. (ANDERSEN m. fl.), ANDERSEN, DF s. 172 ff., PALME, Disc. s. 142 ff., JÄGERSKIÖLD, II: 1 s. 91 ff. Jfr om tystnadsplikt s. 443, 455 n. 171 och 456 f. Om organisationsfriheten se s. 473.

[220] Om tjänstemän såsom ledamöter av riksdagar och ting se II s. 2 ff.

påföljder som deras handlande, utan att det uppfattas som pliktvidrigt, kan draga med sig. Man talar i detta sammanhang om ansvar — men i växlande, ofta diffusa betydelser. Stundom är ordet ett allmänt uttryck för att tjänstemännen från ett eller annat håll — överordnade, domstolar, allmänheten — äro utsatta för rättsligt reglerade eller rent faktiska påföljder av olika slag, alltifrån stränga straff till platoniska ogillanden.[221] Om olika sådana påföljder och deras betydelse har det redan talats (se s. 421, 507), och vi få anledning att återkomma till ämnet (se härom kap. XI flerstädes). Här skola vi stanna inför rättsligt reglerade påföljder av att plikter åsidosättas.[222]

Det förekommer för det första ett särskilt straffrättsligt ansvar inför allmän domstol.[223]

Vilka som äro underkastade detta ansvar är ett komplicerat spörsmål. I Sverige gäller det t. ex. ej för alla som i förvaltningsrättsligt hänseende äro statstjänstemän.[224] Å andra sidan sträcker det sig också — detta är av särskild vikt beträffande Danmark och Finland — till andra kategorier av professionell personal. Det förtjänar också betonas, att den icke-professionella personalen i stor utsträckning är underkastad samma ansvar som tjänstemän.[225]

[221] Jfr om regeringsmedlemmars ansvar s. 76 n. 98. Se även DEBES, Org. s. 104 ff., 165 ff., 224. Stundom är ordet »ansvar» helt enkelt ett uttryck för själva pliktförhållandet med bortseende från sanktionernas art.

[222] Om den ordning i vilken ansvar göres gällande se s. 701. Här behandlas endast ansvarets materiella beskaffenhet.

[223] BARKLIND, Nordisk Tidsskrift for Strafferet 1922 s. 153 ff., särskilt s. 191 ff. (om ämbetsbrott och disciplinförseelser enligt dansk, norsk och finländsk rätt), HURWITZ, Den danske kriminalret II s. 73 ff., STÅHLBERG, FF s. 208 ff., MERIKOSKI, I s. 220 ff., KJERSCHOW, Alm. borgerlig straffelov s. 778 ff., SKEIE, Den norske strafferet, I s. 109 ff., II s. 456 ff., DEBES, Org. s. 165 ff., JÄGERSKIÖLD, II:1 s. 140 ff., BECKMAN-BERGENDAL-STRAHL s. 552 ff., särskilt s. 582 ff., STRÖMBERG, AF s. 62 f.

[224] JÄGERSKIÖLD, I s. 193 ff., II:1 s. 174 ff., BECKMAN-BERGENDAL-STRAHL s. 625 ff.

[225] Beträffande Danmark framgår detta av straffbudens avfattning (t. ex. »nogen i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv»); se vidare HURWITZ s. 74 ff. I NSL innefattar begreppet »tjenestemann» även ombudsmenn; se ock HIORTHØY s. 87 f., Os, NAT 1960 s. 91 ff. Om Finland

Ansvarets innebörd angives, utom i specialstraffrättsliga stadganden, i strafflagarnas regler om »forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv» (Danmark, DSL kap. 16), om »tjänstemäns brott i tjänsten» (Finland, FSL kap. 40, jfr FRF 93), om »brot i opinberu starfi» (Island, almenn hegningarlög kap. 14), om »forbrydelser» och »forseelser i den offentlige tjeneste» (Norge, NSL kap. 11, 33), om »ämbetsbrott» (Sverige, SSL kap. 25). Här möta t. ex. straffbud om tagande av mutor, om brott mot tystnadsplikt m. m. Vid sidan av de andra ländernas ganska vidlyftiga brottskataloger är den svenska numera påfallande knapphändig. Förklaringen ligger till väsentlig del däri, att jämväl andra straffbestämmelser än de som upptagas i SSL kap. 25 äro tillämpliga på tjänstemän; om de genom gärningar, som avses i dessa bestämmelser, åsidosätta sin tjänsteplikt, kan det föranleda straffskärpning (SSL 25: 5, jfr även FSL 40: 22).

Än viktigare är en annan åtskillnad mellan svensk rätt å ena sidan, å andra sidan dansk och norsk; finländsk överensstämmer i detta hänseende med svensk.

Den består, vad svensk rätt angår, däri att strafflagen upptager ett straffbud med mycket stor räckvidd, som dels överflödiggör kriminalisering av åtskilliga särskilda brott, som figurera i de danska och norska brottskatalogerna, dels därutöver kriminaliserar åsidosättande av tjänsteplikt långt utöver vad som följer av dessa kataloger (SSL 25: 4).[226] Såsom »tjänstefel» straffbelägges nämligen — förutsatt att ej annat straffbud är tillämpligt — det förhållandet att ämbetsman eller annan tjänsteman (jfr SSL 25: 11) av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätter vad honom åligger enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet; straffet ut-

se FSL 2: 12 (»andra vilka blivit förordnade eller valde att förrätta offentlig syssla eller offentligt ärende») och PALME, Disc. s. 90 ff., om Sverige SSL 25: 11 (om dem som »förordnats att förrätta . . . tjänsteärende» och om »den som är förordnad eller vald till ledamot av beslutande statlig . . . församling»).

[226] I den nya »brottsbalken», som antogs i nov. 1962, återfinnes stadgandet som 20: 4.

göres i regel av böter. Detta stadgande innebär intet mindre än att allt slags åsidosättande av tjänsteplikter kan tänkas föranleda straff. Det förutsättes därvid ej att grov försummelse ådagalagts. Ej heller fordras något slags iteration; ett enstaka missgrepp är tillfyllest. Straffbudet kommer ej sällan till tillämpning; statstjänstemän äro vana att i all sin tjänsteutövning ha det för ögonen[227]. Dock har på senare tid en tendens att tillämpa det mera restriktivt gjort sig gällande.

Det svenska straffbudet för tjänstefel har i Finlands strafflag en motsvarighet i ett stadgande om tjänsteman som i tjänsten begår fel av vårdslöshet, försummelse eller oaktsamhet, eller av oförstånd eller oskicklighet (FSL 40: 21). Detta straffbud är icke kongruent med det svenska men på det hela taget har det samma stora räckvidd. I praxis lärer det emellertid i allmänhet ej tillämpas, med mindre någon blivit lidande genom felet.[228]

Vissa motsvarigheter till dessa allmänna straffbud i Sverige och Finland finnas i dansk och norsk rätt, men dessa ha icke tillnärmelsevis samma räckvidd och betydelse. Här åsyftas, vad dansk rätt angår, särskilt straffbestämmelser om missbruk av ställningen »til at krænke privates eller det offentliges ret», om vägran eller underlåtenhet att »opfylde pligt som tjenesten . . . medfører, eller at efterkomme lovlig tjenestlig befaling» samt om »grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens . . . udførelse eller i overholdelsen af de pligter som tjenesten medfører» (DSL 155—157).[228a] Isländsk rätt liknar den danska. I Norge straffas, jämte uppsåtlig underlåtenhet att utföra tjänsteplikter, även »forsømmelighed eller skjødesløshed» vid deras utförande, när den skett »trods advarsel» (NSL 324). Dessutom straffas »grov uforstand», företagande av »handling

[227] HERLITZ, FG s. 52 ff. Se JÄGERSKIÖLDS redovisning av judikaturen, II: 1 s. 281 ff. Äldre judikatur är av betydelse, fast straffbudet fick ny lydelse 1948.

[228] Meddelande av PALME.

[228a] Det kan knappast sägas att den svenska rättens regler »i det væsentlige er i overensstemmelse» med dessa danska regler (DB 1962: 312 s. 76).

der på grund av (tjenestemannens) stilling er ham forbudt», »utilbørlig optræden» i vissa fall och visst förhållningssätt utom tjänsten (NSL 325).[229]

Det är endast i extraordinära fall som straff ifrågakomma i Danmark, Island och Norge.[230]

Jämte det stratfrättsliga ansvaret äro tjänstemän allestädes utom i Island också underkastade ett disciplinärt.[231]

I Danmark har tjänstemäns disciplinära ansvar reglerats i DLL 17—18, som, jämte det att förfarandet i disciplinära mål ganska ingående regleras (s. 702), angiver de disciplinära straff — alltifrån »advarsel» till »afskedigelse» — som få användas; däremot har det icke angivits, vilka förhållningssätt som äro att anse som »tjenestlig forseelse». Det disciplinära ansvaret kommer emellertid till användning »i meget ringe omfang».[232]

Motsvarande norska regler — även om förfarandet (s. 702) — finnas i NTL 21. Där angives, vilka »ordensstraffe» — från böter till suspension och förflyttning[233] — som kunna anlitas. Men förutsättningarna för deras användning ha lika litet som i Danmark angivits, utom så till vida att det fastslagits att »usømmelig eller uværdig adfærd i eller utenfor tjenesten» är straffbar. Om ordensstraffe jämförelsevis sällan tillämpas i centralförvaltningen, förekomma de ofta nog i den lokala. Embetsmenn äro ej underkastade disciplinär bestraffning; dock förekommer det att de utsättas för »reprimander» i en eller annan form.[234]

I Finland och Sverige vilar disciplinärrätten i huvudsak på stadganden meddelade av regeringsmakten; den histo-

[229] Jfr BARKLIND, a. a. s. 211 ff. om kriminalisering även av interna tjänsteförseelser före 1902.

[230] Jfr t. ex. HURWITZ, NAT 1956 s. 102, Ot.prop. 1959/60:30 s. 10.

[231] BARKLIND, a. a., ANDERSEN, DF s. 175 ff., 207 ff., PALME, Disc., MERIKOSKI, I s. 214 f., 223 ff., Os, Juristen 1961 s. 618 ff., THULIN, NAT 1922 s. 54 ff., JÄGERSKIÖLD, II:1 s. 317 ff. och Om disciplinärt och judiciellt ansvar (Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld s. 119 ff.), STRÖMBERG, AF s. 65 ff. Huru det disciplinära ansvaret förhåller sig till det straffrättsliga är ett komplicerat spörsmål som här förbigås.

[232] CHRISTENSEN s. 117.

[233] Avskedet (se s. 513) räknas däremot ej som ett ordensstraff.

[234] Os, Juristen 1961 s. 618 ff.

riska utgångspunkten är det gamla, i Finland ännu gällande stadgandet i GRB 10: 26 om »de mål... som någons ämbete eller tjänst . . . och fel däri röra».[235] Stadgandena återfinnas sålunda — med ganska varierande innehåll — i förordningar, reglementen och instruktioner för särskilda grenar av förvaltningen; i Sverige pågår emellertid en uniformering med stöd av SVS 23.[236] I fråga om avsked såsom disciplinärt straff gälla i Finland generella regler (i FTL; se s. 515).

I Finland äro icke innehavare av »öppet brev» (s. 514) underkastade disciplinär bestraffning. Vissa tjänstemannakategorier äro blott underkastade reglerna om disciplinärt avsked. I övrigt sträcker sig ansvaret både till tjänstemän och »befattningshavare» (s. 515). I Sverige kunna i stort sett alla tjänstemän drabbas av disciplinära straff; undantag göras dock för högre tjänstemän (enligt SVS fr. o. m. byråchefer och jämställda). — Straffen äro liksom i Danmark och Norge bestämda. De utgöras — utom av avsättning (se ovan och om vissa svenska tjänstemän s. 510) — vanligen av varning, böter resp. — i Sverige — löneavdrag och suspension. Finländsk och svensk rätt har gått längre än dansk och norsk i att precisera de straffbara gärningarna. SVS 23 upptager sålunda samma rekvisit som SSL 25: 4 och lägger därtill »klandervärt uppförande i tjänsten» och »vanvördnad mot förman». Både i Finland och i Sverige komma disciplinära straff ganska ofta till användning, åtminstone inom vissa förvaltningsgrenar.

Allestädes gäller att statstjänstemän äro underkastade skadeståndsskyldighet för skada, som de vållat i tjänsten, gentemot såväl staten som tredje man (om Finland se FRF 93).[237] Här skall ej göras något försök att precisera dess förutsättningar och omfattning eller utreda dess sammanhang med statens skadeståndsskyldighet. Det är nog att

[235] PALME, Disc. s. 31 ff. Jfr emellertid JÄGERSKIÖLD, II: 1 s. 152.
[236] PETRÉN, FT 1954 s. 272 ff.
[237] ANDERSEN, OE s. 24 ff., 125 ff., ILLUM, NAT 1940 s. 2 ff., DB 1959: 214 s. 12 ff., 54 f., STÅHLBERG, FF s. 227 ff., FKB 1958: 14 s. 10 ff., 26 f., CASTBERG, IF s. 269 ff., HERLITZ, FG s. 53 ff., SOU 1958: 43 s. 100 ff., JÄGERSKIÖLD, II: 2 s. 11 ff., STRÖMBERG, AF s. 69 ff.

konstatera, att man i Sverige och Finland tillägger det väsentlig betydelse att tjänstemännen äro underkastade personligt ansvar gentemot medborgarna.[238]

Ett ansvar av särskild art kan uppkomma genom en i ett eller annat hänseende felaktig utbetalning av statsmedel eller genom därmed jämförliga fel. I Finland och Sverige ha tjänstemän av ålder varit underkastade ett sådant, av administrativ myndighet ålagt ansvar (redogöraransvaret) som inneburit skyldighet att återgälda vad som felaktigt utbetalats och som kunnat göras gällande oberoende av culpa. I Finland kräves emellertid sedan 1947 vållande, och ansvaret göres sällan gällande.[239] I Sverige har redogöraransvaret 1961 helt avlyftats (medan det anmärkningsförfarande varpå det sedan gammalt byggt bibehållits, se s. 703);[240] det har därvid förutsatts att i förekommande fall skadeståndsansvar göres gällande. I Norge är en tjänsteman ansvarig för »tap som skyldes at han ikke har opptrådt forsvarlig» (lag 28/3 1958).[241] I Danmark överensstämmer ersättningsskyldigheten med de allmänna reglerna om skadeståndsansvar; den torde ytterst sällan göras gällande.[242] Såväl i Danmark som i Norge föres ansvarstalan inför allmän domstol.

Punkt efter punkt har det visat sig, att Finlands och Sveriges rätt lagt större vikt vid olika former av tjänstemäns ansvar än de andra ländernas.[243] Skillnaderna ha väl i någon mån utjämnats, men alltjämt ligger det påtagliga rättsliga realiteter bakom det i förstnämnda länder allmänt gängse talesättet att tjänstemannen handlar »under ansvar».

Ansvarets räckvidd måste — vilka former det än tar sig

[238] Annorlunda i Danmark; jfr DB 1959: 214 a. st.

[239] MERIKOSKI, I s. 113, NORDENSWÄRD, NAT 1952 s. 78 ff., SOU 1960: 7 s. 128 ff.

[240] Om äldre rätt se särskilt EKENBERG, FT 1938 s. 349 ff., 1939 s. 20 ff., SOU 1960: 7. Jfr s. 703 n. 70.

[241] Lagen innebär särskilt att ett förut gällande ansvar för underordnades fel bortfallit; DEBES, Org. s. 105 ff. Om det på revision grundade »decisionsansvaret» se a. a. s. 109, 179, SOU 1960: 7 s. 131 f. och litteraturen s. 585 f.

[242] ANDERSEN, OE s. 126 ff., ROSS, DS II s. 709 f., SOU 1960: 7 s. 126 ff.

[243] Huruledes i Finland och Sverige ansvar för felaktigt beslut drabbar ej blott beslutande utan även föredragande m. fl. se s. 233, 289.

— ses i samband med subordinationsförhållandena. När i Danmark, Island och Norge en tjänsteman är underkastad överordnades tjänsteföreskrifter eller rentav skall rätta sig efter deras presumerade vilja, handla i deras »anda», blir det knappast ansvar för fel som han i följd härav begått. Ansvaret förlägges i stället till ett högre plan; överordnades ansvar för underordnades fel är i dessa länder ett väsentligt inslag i förvaltningsorganisationen.[244] Om det sålunda är på regeringsmedlemmarna som ansvaret vilar, tar det sig emellertid andra former än de här berörda och blir i verkligheten endast på ett ofullkomligt sätt förverkligat (s. 78). Men den betydelsen har ändå regeringsmedlemmarnas ansvar, att det för tjänstemännen i viss mån bildar ett skydd mot den kritik som utifrån — t. ex. från folkrepresentationerna, från särskilda kontrollorgan, från allmänheten o. s. v. — skulle kunna drabba dem. Läget karakteriseras yttermera ofta av en sådan »anonymitet» inom förvaltningen som motverkar en individualisering och konkretisering av ansvaret (s. 253, 257, 412).

I Finland och Sverige[245] föreligger i många lägen en lika utpräglad subordination — med samma konsekvenser för ansvaret. Och överordnade kunna även där bli ansvariga när underordnade felat. Men det är karakteristiskt för dessa länders rätt, att den tjänsteman, som omedelbart handlar, i större omfattning än t. ex. i Danmark är oberoende av tjänsteföreskrifter. Ansvaret blir därmed i högre grad en realitet för tjänstemännen över huvud — de må nu befinna sig på ett högre eller lägre steg i hierarkien. Särskilt må, vad Finland och särskilt Sverige angår, understrykas, att det endast i ringare mån än i något annat av länderna undanträngs genom statsrådsansvaret. Man räknar också tjänstemännens ansvar — som, i vad angår skriftligen utfärdade beslut, regelmässigt utpekas genom expeditionerna — som ett väsentligt inslag i organisationens uppbyggnad. Om finländska och svenska tjänstemän på det hela taget åtnjuta ett större mått av funktionell och personell självstän-

[244] Om handlande på överordnades ansvar se särskilt s. 252 f., 257, 274, 279. Om delegerandes ansvar för delegaters handlingar s. 412.

[245] Jfr HERLITZ, FF II s. 190 ff.

dighet, få de å andra sidan bära ett mera kännbart ansvar. De få bära det inför domstol, och de få bära det inför allmänheten.

Mot tjänstemännens skyldigheter svara de förmåner av olika slag de åtnjuta (»tjenestemandsgoder» enligt dansk terminologi); hur sammanhanget mellan skyldigheter och förmåner skall förstås är ett spörsmål som här lämnas åsido.[246] Åtskilliga förmåner kunde nämnas, men det är nog att här stanna inför de viktigaste: de ekonomiska. Att tjänstemän fullgöra tjänst utan gottgörelse förekommer nutilldags icke; det är endast icke-professionellt arbete som i stor utsträckning utföres utan sådan.

Statstjänstemännens förmåner är ett ämne som blivit föremål för en mycket omfattande, delvis komplicerad reglering.[247] Starkt har emellertid överallt strävandet efter en i möjligaste mån enhetlig ordning framträtt (s. 463 f.). Ett nytt inslag bilda avtalen med organisationerna (s. 477 ff.), som just på detta område ha sin största betydelse. Särskilt gäller detta om Norge, där tillsvidare dock blott lønnsregulativets bestämmelser om »lønnssatsene» och »stillingenes plasering» överförts till tariffavtaler.

Ehuru eljest de ekonomiska förmånerna i allmänhet stå i förgrunden, när tjänstemännens rättsställning dryftas, är det här ej anledning att ingå på en närmare behandling av dem. Endast några grundläggande drag i regleringen må framhävas.

De ekonomiska förmånerna bestå nutilldags huvudsakligen i anspråk på penningprestationer ur statskassan. Övergivet är det system, enligt vilket statstjänstemän avlönades

[246] Jfr t. ex. ANDERSEN, DF s. 183, RYTKÖLÄ, ÖR s. 317, EKENBERG, I s. 48 ff. I ett fall har den svenska högsta domstolen ansett tjänstemäns uteblivande från tjänst ej kunna försvaras med att deras rättigheter kränkts från det allmännas sida. SCHMIDT s. 239 f.

[247] ANDERSEN, DF s. 181 ff., DB 1958: 197 I—II, FEDDERS-FRANK, RYTKÖLÄ, ÖR, MERIKOSKI, I s. 198 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 121 ff., FRIMANN DAHL-SAASTAD, jfr FRIMANNDAHL, NAT 1949 s. 15 ff., EKENBERG, I—III (den mest ingående framställningen av ämnet), JÄGERSKIÖLD, II: 2 s. 88 ff., STRÖMBERG, AF s. 56 ff.

genom naturaprestationer, särskilt skatter som utgingo in natura;[248] de naturaprestationer som alltjämt förekomma äro av ringa betydelse. Endast oväsentliga rester — mest måhända i Finland — finnas också kvar av den ordning enligt vilken tjänstemän förr i stor utsträckning mottogo ersättning för sitt arbete i form av avgifter från allmänheten (sportler m. m.).

Grundläggande är sålunda nu för tiden den kontanta avlöningen med därtill hörande tillägg som framför allt bestämts av det allmänna prisläget, men även prisläget på särskilda orter och andra dylika förhållanden. Vidare uppbäras ersättningar av olika slag för kostnader föranledda av tjänsten. Karakteristiskt för nutidens förvaltning är tillika, att större eller mindre tjänstemannagrupper i olika former äro föremål för statens omvårdnad t. ex. vid sjukdom. »Personalvården» har blivit ett viktigt inslag i tjänstemannarätten; den har på sätt och vis blivit en specialform av den nutida socialpolitiken.[249]

Ett viktigt inslag i tjänstemännens rättsställning är vidare pensionsrätten.[250] I Danmark har den varit ett slags kompensation för den principiella friheten att avskeda tjänstemän (s. 516, 518). På andra håll har den i första hand varit en ersättning för livsvarigt tjänsteinnehav, vilken varit ett nödvändigt komplement, då skyldighet infördes att avgå vid viss ålder — sedermera också i vissa andra situationer: sjukdom, bristande arbetsförmåga o. s. v. På sin tid var den trygghet som pensionsrätten skapade en av de viktigaste skillnaderna mellan statstjänstemannaställningen och annan statlig eller privat tjänst. Nu är läget mera komplicerat; tjänstemannaställningens egenart har bleknat. I vilken utsträckning och på vad sätt pensionsrätt numera förekommer i olika länder, för olika personalkategorier, i olika

[248] Om utvecklingen i Sverige se LAGERROTH, IG.

[249] Se särskilt NAT 1949 s. 378 ff. Finland och Island synas härutinnan stå tillbaka för de andra länderna.

[250] Jfr ANDERSEN, DF s. 202 ff., EKENBERG, FT 1958 s. 81 ff. (om pensionsrättens »konstruktion») och III s. 241 ff., RYTKÖLÄ, NAT 1951 s. 218 ff. Till frågan i vad mån pensionsväsendet är förankrat i DGL 27 se CHRISTENSEN, i DB 1961: 282 s. 22 ff.

situationer, måste här lämnas därhän. Det må blott framhållas, att den viktigaste ändring som sker genom den i Danmark försiggående övergången från tjänstemannaställning till »overenskomstansættelse» (s. 477) består i att därmed pensionsrätten — i vilken man där sett tjänstemannaställningens kärna[250a] — faller bort. [250b]

Karakteristisk för regleringen av de ekonomiska förmånerna är den för tjänstemannarätten grundläggande principen, att regleringen — vare sig den bygger på statliga normer eller på överenskommelser med organisationer — hänför sig till tjänsterna, ej till personerna (se s. 471). Principen lämnar intet utrymme för differentiering med hänsyn till en viss tjänstemans särskilda kvalifikationer, o. s. v.[251] En mera individuell reglering förekommer dock, särskilt med avseende på lägre tjänstemän (t. ex. extra tjänstemän i Sverige) och sådan personal som ej räknas till tjänstemännen, och bryter sig på olika vägar fram även eljest. En större rörelsefrihet i fråga om högre tjänster har man bl. a. skaffat sig i Finland genom »avtalslönerna» (s. 515),[252] i Sverige genom »kontraktsanställningen» (s. 511); på flera håll spela inkomstbringande bisysslor en viktig roll.

Den fasta lönesättningen innebär ej, att tjänstemannen, under det han innehar samma tjänst, hela tiden uppbär samma lön. För de flesta tjänstemän ökas lönen successivt enligt i stort sett automatiskt verkande regler. Bakom den-

[250a] Se senast CHRSTENSEN, DB 1962: 282 s. 22 ff. (emot rättshistorisk bakgrund). Jfr s. 518.

[250b] Frågan, i vad mån en på detta sätt särpräglad tjänstemansordning bör bibehållas, har i Danmark varit livligt debatterad. Se t. ex. TH. KRISTENSEN, NAT 1957 s. 65 ff., KAMPMANN, NAT 1959 s. 18 ff., REEH, NAT 1960 s. 178 ff., ANDERSEN, NAT 1960 s. 242 ff., DB 1961: 282. Denna fråga har varit ett av huvudmomenten i debatten, huruvida personalens ställning bör grundas på lag eller overenskomster med organisationerna. — Om pension vid avsked före pensionsåldern se s. 518.

[251] Om diskriminering i lönehänseende av ledamöter av en organisation som företar stridsåtgärder har det i Sverige stått mycken strid. Numera har staten genom överenskommelser med organisationerna förbehållit sig en sådan rätt.

[252] En friare lönesättning för högre tjänster över huvud taget har nyligen föreslagits. NK 1960 s. 521 f.

na ordning ligga delvis samma tankar som bakom befordringsväsendet (se s. 489 f.); särskilt kan utsikten till förbättrad ställning vara ägnad att kvarhålla statstjänstemännen vid statstjänsten.

På tre sätt har den allmänna sociala och ekonomiska utvecklingen under det senaste halvseklet medfört djupgående förändringar i lönesystemet.

För det första har — i varje fall fram till allra senaste tid — en långt gående nivellering ägt rum. Löneskalorna ha högst avsevärt sammanpressats, och det är nu för tiden mycket mindre skillnad än för 50 år sedan mellan högre och lägre tjänstemäns löneställning. Det är en »social» princip för lönernas bestämmande som gjort sig gällande.[253]

För det andra är det påfallande, i hur hög grad frågor om tjänstemännens avlöningsförhållanden kommit att sammanflyta med regleringen av den privata arbetsmarknaden. De båda ämnena sammanföras som led i de stora samhällsekonomiska problemen. Och det är, icke minst just beträffande den ekonomiska ställningen, en stark tendens att anlägga besläktade synpunkter på den offentliga »arbetsmarknaden» och den privata.[254]

För det tredje har penningvärdets försämring haft stora återverkningar. I den mån tjänstemäns löner fordom utgingo in natura, voro de jämförelsevis oberoende av sådana förändringar. Men numera är det i tjänstemannarätten av utslagsgivande betydelse, att ett löneanspråk, som vid tjänstens tillträde var uttryckt i penningar, mer eller mindre snabbt sjunker i realvärde.[255] Tjänstemännens ekonomiska förmåner äro på detta sätt utsatta för en fortgående försämring. I större eller mindre grad har denna utveckling motverkats dels genom att lönebeloppen på något vis ställts i fast relation till prisutvecklingen, dels och framför allt genom jämförelsevis ofta återkommande löneregleringar.

Sina ekonomiska rättsanspråk kunna tjänstemännen i allmänhet göra gällande inför allmän domstol.[256] I Sverige står

[253] Rytkölä, ÖR s. 321.
[254] Se t. ex. Th. Kristensen, NAT 1957 s. 70, Ekenberg, I s. 132 f. Jfr s. 480.
[255] Se t. ex. Herlitz, FT 1952 s. 79 f.
[256] Om regeln i DLL 19 (införd 1919) se Andersen, DF s. 220 f.

dock i första hand vägen till en förvaltningsdomstol — kammarrätten — öppen, och det är ganska sällan de allmänna domstolarna anlitas. I Finland är allmän domstol ej behörig; det är i sista hand inför högsta förvaltningsdomstolen som en tjänsteman får göra sina anspråk gällande.[257] I Norge har arbeidsretten (s. 483) uteslutande kompetens i fråga om krav som grunda sig på tariffavtaler.[258]

Att en tjänsteman innehar en tjänst innebär att han befinner sig i en rättslig status bestående av ett komplex av rättigheter och skyldigheter. Själva innehavet av tjänsten är mer eller mindre tryggat. Men i vad mån kunna, under det att tjänstemannaförhållandet består, rättigheter och skyldigheter ändras?

Kan tjänstemannen, medan han innehar sin tjänst, underkastas förändringar i plikterna, som han betraktar som ogynnsamma? Behöver han sålunda finna sig i att arbetsbördan ökar eller nya funktioner åläggas eller att han fråntages dem som han förut utövat? O. s. v.[259]

Svaret beror i första hand av i hur hög grad de till en viss tjänst knutna uppgifterna blivit preciserade. Ingenstädes anställes väl en person för att på vad sätt som helst som myndigheterna finna önskvärt gå dem till handa. Men i alla länderna tillämpas på stora områden en ordning enligt vilken tjänstens art lämnas mycket obestämd, så att myndigheterna ha vidsträckta möjligheter att inom ramen för samma tjänst anlita en person inom olika organ, på olika orter, för olikartade uppgifter o. s. v.[260] Med avseende på alla tjänster finnes det f. ö. enligt sakens natur ett visst utrymme för förändringar. En tjänst kan aldrig vara något helt statiskt; den måste vara underkastad en oavlåtligt fortgående förvandling, i det att funktionerna förändras genom änd-

[257] STÅHLBERG, FF s. 253, RYTKÖLÄ, ÖR s. 330 ff.
[258] DØHLEN, NAT 1959 s. 37.
[259] På senare tid har frågan om tjänstemäns skyldighet att vid behov fullgöra blockerat arbete aktualiserats. Se t. ex. JÄGERSKIÖLD, II: 1 s. 31.
[260] CHRISTENSEN, SF s. 10 f., 12 f., CASTBERG, NS II s. 99, Os, NAT 1960 s. 96, MALMGREN, II s. 193.

ringar i den lagstiftning tjänstemannen har att tillämpa o. s. v.[261] Men under alla omständigheter inställer sig frågan, i vad mån det finnes gränser för vad tjänstemannen i dessa hänseenden måste finna sig i.

Enahanda frågor inställa sig beträffande de ekonomiska förmånerna: kan tjänstemannen förlita sig på att de skola bestå oförändrade, eller måste han räkna med att de kunna omregleras till hans nackdel — så att hans lön minskas, hans pensionsrätt beskäres o. s. v.?[262] Sedan gammalt har denna fråga varit den väsentligaste. Men i det skede av fortgående inflation, som nu bestått sedan årtionden, har problemläget i viss mån förskjutits. Minskning av lönernas belopp kommer knappast i fråga. Däremot är det alltid fara för minskning av de i penningar utsatta ekonomiska förmånernas realvärde. Det är dock tänkbart, att ett annat läge inträder som åter ger de gamla frågeställningarna relevans. I fråga om ändring av andra med tjänsten förbundna förmåner än lönen äro för övrigt dessa frågeställningar alltjämt av praktisk betydelse.

I Danmark[262a] ha spörsmålen besvarats av lønningsloven. »Enhver tjenestemand er pligtig at underkaste sig de forandringer i hans tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, som måtte blive bestemt, uden at det er fornødent, at noget dertil sigtende forbehold er optaget i hans ansættelsesbrev» (DLL 4).[263] Härmed är likvisst icke vägen öppnad för vilka förändringar som helst; särskilt kunna förändringarna vara sådana att de böra bedömas som innebärande förflyttning (jfr s. 517). Vad angår ekonomiska anspråk fastslås, att tjänstemännen icke ha någon för lagstiftningen oåtkomlig rätt: »når nye lønningslove træder i kraft, bortfalder ethvert krav, der støttes på ældre om de pågældende tjenestemænds vederlag af statskassen givne love og lig-

[261] HERLITZ, FF II s. 23 n. 3, 45, ANDERSEN, DF s. 144.

[262] Samma fråga som beträffande plikter och ekonomiska förmåner möta också när det gäller att underkasta tjänstemän ändrade regler i fråga om tjänsteförhållandets bestånd (t. ex. förflyttningsskyldighet, sänkt avgångsålder).

[262a] Se senast CHRISTENSEN, SF.

[263] ANDERSEN, DF s. 144 ff., DB 1958: 197 II s. 6.

nende bestemmelser» (DLL 29). Någon för staten bindande utfästelse inlägger man alltså icke i tjänstemannens anställning. Ännu så sent som på 1920-talet förekom en radikal lönereduktion.[264] Där de ekonomiska förmånerna äro bestämda genom överenskommelser, är säkerheten större, men den gäller blott för begränsad tid. Samma ståndpunkt synes i avseende på såväl skyldigheter som förmåner isländsk rätt intaga.[265]

I de andra ländernas rätt har man principiellt haft andra utgångspunkter.[266] Man har utgått från att vad som vid anställningen gäller, eventuellt också senare bestämmes om rättigheter och plikter, i större eller mindre omfattning bildar innehållet i en av staten gjord utfästelse;[267] sålunda tillskapas en för staten oåtkomlig rättsposition, en »förvärvad rättighet». Försämras villkoren för en viss tjänst, har detta därför ingen verkan på den som redan innehar den. Kontraktsteoriernas (jfr s. 506) viktigaste innebörd har just varit den att de tillagt anställningsakterna en sådan verkan, men även de som ej omfattat dem ha i allmänhet bedömt läget på samma sätt. Sin grund har detta betraktelsesätt, vad Norge och Sverige angår, särskilt haft i reglerna om oavsättlighet och frihet från förflyttning som tett sig meningslösa, om tjänstemannen inom ramen för vad som betecknas som en tjänst har att finna sig i vilka förändringar som helst.[268] I själva verket har garantien för de ekonomiska

[264] ANDERSEN, DF s. 147 ff.; jfr dock om pensionsrätt såsom »ejendomsret» och skyddad av DGL 73 s. 151 ff.

[265] HIORTHØY s. 33, OLAFUR JÓHANNESSON s. 112, 126.

[266] Jfr HIORTHØY s. 12, 16, 27, 36, 78 ff. samt TARJANNE, NAT 1938 s. 503, RYTKÖLÄ, ÖR s. 318 f., MERIKOSKI, I s. 195, 200, MORGENSTIERNE, NF s. 81 ff., GRETTE, NAT 1928 s. 19 ff., CASTBERG, NS II s. 331 ff., ØSTLID s. 69 f., MYRBERG, ovan (s. 509 n. 155) anf. arbeten, EKENBERG, I s. 144 ff., JÄGERSKIÖLD, I s. 90 ff., 299 ff., 309 ff., II: 1 s. 115 ff., STRÖMBERG, AF s. 45 f.

[267] Statsrättsliga aspekter på sådana utfästelser: HERLITZ, SR XII s. 161, 163 f., SG s. 134.

[268] Det är karakteristiskt, att JÄGERSKIÖLD (I s. 249 ff.) — liksom många andra — betraktar garantien för de ekonomiska förmånernas bestånd som ett led i »oavsättligheten». Med rätta kritiserar emellertid GRETTE, a. a. s. 22, uppfattningen att oavsättligheten måste ha en sådan konsekvens; han konstaterar dock att denna uppfattning är »fastslått i den almindelige rettsopfatning». Jfr även HIORTHØY s. 83.

förmånernas bestånd framstått som det väsentliga i oavsättligheten, när det stått klart att den icke säkerställer tjänstens bestånd i och för sig, kanske ej ens den fortsatta utövningen av en bestående tjänst (s. 509[153]). I detta sammanhang har det förekommit att man i Sverige också åberopat det grundlagsstadgade skyddet för medborgarnas »välfärd» (SRF 16). I Norge har det på samma sätt spelat en roll, att förvärvade rättigheter skyddas genom förbudet mot lagar med »tilbagevirkende kraft» (NGL 97).[269] I Finland, där oavsättligheten ej är grundlagsbestämd, har man i allmänhet ansett att anställningen skapar en sådan ställning, att därur härflytande ekonomiska anspråk skyddas av FRF 6, om tryggheten till »gods».[270] Denna mening står dock ej obestridd.[270a]

I avseende på skyddet mot utvidgning av plikterna har man emellertid i Finland, Norge och Sverige från dessa utgångspunkter knappast kommit till väsentligt andra resultat än i Danmark.[271] För ökning av tjänstemännens arbete, för deras anlitande för andra uppgifter och för åläggande av nya plikter finnes stöd i den finländska avlöningslagen § 19, i SAAR 10 samt i svenska instruktioner för särskilda verk m. m. I Norge göras regelmässigt förbehåll i samma riktning vid tjänstetillsättningar. Lika litet som i Danmark äro emellertid dessa möjligheter obegränsade. Vilken räckvidd de ha på olika håll är svårt att precisera. Det kan dock anmärkas, att de i Sverige mindre än på andra håll synas hämmade genom hinder som uppställts för förflyttning (jfr s. 510).

Vad angår ekonomiska förmåner har utvecklingen berott av ståndpunktstagandet till två principfrågor. I vilken utsträckning äro ekonomiska förmåner skyddade? I vad mån kan det principiellt bestående skyddet eluderas genom disposition från tjänstemännens sida?

I Sverige har man sedan länge utgått från att tjänstemän

[269] Castberg NS II s. 332.

[270] Så Tarjanne s. 282 f., Rytkölä, ÖR s. 318 f.

[270a] Kastari och A. Rekola ha sålunda uttalat en motsatt mening.

[271] Jfr Merikoski, I s. 195, Hiorthøy s. 12, Herlitz, FF II s. 45, 166 med n. 2, Jägerskiöld, I s. 308.

äro underkastade ändring i fråga om vissa slags ekonomiska förmåner: vissa ersättningar, tillägg föranledda av dyrtid m. m. Sådana förmåner, som alltså icke varit garanterade, ha brukat direkt utpekas i avlöningsreglementena. Om rättsenligheten av dylika förbehåll varit oviss, har ovissheten ansetts kunna undanröjas med stöd av en vidsträckt dispositionsfrihet för tjänstemännen som man utgått från. Man har sålunda byggt på nytillträdande tjänstemäns tysta samtycke till förbehållen. Och vad redan anställda tjänstemän angår, har löneregleringars genomförande gjorts beroende av att de »underkastat» sig vad de inneburit av försämringar (bl. a. just sådana förbehåll om reducering som nyss nämndes); då dessa i regel ha motvägts av vinningar i andra hänseenden, ha de som föredragit att stanna »på äldre stat» i allmänhet varit få.[272] Detta tillvägagångssätt har varit desto smidigare, som man övergått till att nöja sig med en presumtion om underkastelse, om ej anmälan i motsatt riktning gjorts.

Ända till för några år sedan ha avlöningsreglementena preciserat, vilka särskilda förmåner som sålunda varit av prekär beskaffenhet. Men 1957 togs ett radikalt steg.[273] Varje tjänsteman, för vilken statens löneförordning gäller, är nämligen »underkastad generell ändringsskyldighet i fråga om bestämmelser rörande avlönings- och pensionsförmåner». I likhet med vad som förut brukats vann förordningen allmän tillämpning genom presumerat godkännande från tjänstemännens sida. Mot erhållande av vissa nya förmåner uppgavs sålunda den ekonomiska garanti som förut härletts ur den grundlagsbestämda oavsättligheten. Via dispositionsfriheten — som grundats på föreställningen att SRF 36 enbart tjänar tjänstemännens egna intressen[274] — har sålunda svensk rätt faktiskt kommit att helt överensstämma

[272] På denna väg har i Sverige också bl. a. den vidsträckta skyldigheten att underkasta sig förflyttning (s. 510) kommit till stånd.

[273] SCHMIDT s. 186 f., CONRADI, SJT 1957 s. 321, ANDERSEN, Juristen 1957 s. 321, SOU 1960:10 s. 24, JÄGERSKIÖLD, ScSL IV s. 116.

[274] JÄGERSKIÖLDS historiskt diskutabla uppfattning härom (s. 510 n. 156) har föranlett honom att ge stort spelrum för disposition; se särskilt I s. 326 ff.

med den danska. Fältet är vid kommande löneregleringar fritt för vilka reduktioner som helst. I överenskommelser med tjänstemannaorganisationerna, på vilka den nya ordningen grundas, har det emellertid förutsatts, att »ändring icke utan förhandlingsöverenskommelse skall göras i bestämmelser beträffande vilka tjänsteman hittills icke varit underkastad dylik skyldighet». I stället för tjänstemännens individuella rätt till sina löneförmåner har sålunda — förutsatt att domstolarna finna den nya ordningen grundlagsenlig — trätt ett organisationerna tillkommande, till sin rättsliga innebörd rätt oklart veto mot försämringar.

Vad Norge angår, lägger man märke till att skyddet principiellt icke ansetts begränsat till de enligt grundlagen oavsättliga ämbetsmännen; det har ansetts gälla också för andra ämbetsmän och för dem som lyda under tjenestemannsloven. Men man har liksom i Sverige utgått från att icke alla ekonomiska förmåner utgjort föremål för »ufortapelige rettigheter» — utan att likväl gränsen mellan skyddade förmåner och andra blivit, så som i Sverige före 1957, preciserad.[275] Man har också liksom i Sverige räknat med förbehåll som vunnit giltighet genom att godtagas av tjänstemännen; vid jämförelse med Sverige iakttager man att den ordning, som på sådan väg ansetts kunna rubbas, beträffande andra än oavsättliga ämbetsmän ej byggt på grundlag. Det sades 1954 att läget i Norge var oklart: »man har ikke sikkerhet for hvilke rettigheter må anses som velervervede før domstolene har uttalt seg i saken».[276] Den 1958 genomförda ordningen med tidsbegränsade tariffavtaler (s. 479) synes emellertid ha skapat klarhet. Den förutsätter, att de ekonomiska förmånerna helt bero av vad som tid efter annan bestämmes. Så till vida har norsk ordning, lika väl som svensk, fått ungefär samma innebörd som den danska.

[275] HIORTHØY antog, s. 82, att bl. a. »krav på lønn, pensjon, vartpengar, skadebot, sykehjelp o. 1. vil . . . bli ansett for beskyttete rettigheter». Det innebär att säkerheten skulle vara större än i Sverige både före och efter 1957. Men lønnsregulativet innehåller (§ 1) ett allmänt förbehåll för stortingets rätt att »nedregulere og omregulere lønningene».

[276] HIORTHØY s. 85.

Dock kan det väl knappast antagas att lagstiftningen rubbat det grundlagsstadgade skyddet för ämbetsmän.

I Finland synes det vara den förhärskande meningen, att grundlöner jämte ålderstillägg och pensionsrätt samt vissa andra förmåner omfattas av skyddet (enligt FRF 6) för förvärvade rättigheter. Detta anses tillika innebära rätt till löneförhöjningar i visst förhållande till levnadskostnadernas stegring och säkerhet för löneförhöjningar som, bl. a. på denna grund, genomförts. I så måtto synes tjänstemännens ekonomiska trygghet vara större än i Sverige och Norge. Men det måste tillfogas att den i Finland särskilt hastigt fortskridande inflationen reducerat värdet av denna trygghet. Det måste också iakttagas att det strängt taget endast är de ordinarie tjänstemännen som åtnjuta tryggheten, icke de långt talrikare extra-ordinarie tjänstemännen och »befattningshavarna». Grundlagsskyddet är också här som på andra områden labilt: det har förekommit att ekonomiska förmåner reducerats genom lag stiftad i grundlagsstiftningsordning.

IX.

KOMMUNALFÖRVALTNINGEN

1. **Inledning.** Statsförvaltningen, som vi nu överblickat, har sina historiska rötter i konungstjänsten (I kap. I—IV) och uppbäres väsentligen av statstjänstemännen. Den rymmer dock mångahanda inslag av annan typ. Särskilt ha vi iakttagit, huru folkstyrelsens tankar på olika sätt präglat den, särskilt genom riksdagars och tings inflytande (jfr I kap. VII och II kap. VI—XI) och genom att folket på olika sätt representerats genom icke-professionella krafter (jfr I kap. VI: 4 och detta arbete kap. III: 7, VI: 8). Men det återstår att behandla den form av folkstyrelse, som har de djupaste rötterna och som ännu i våra dagar är den betydelsefullaste: kommunalförvaltningen[1] (om dess historiska bakgrund jfr I kap. VI: 1—3).[2]

[1] Man har stundom undvikit denna term, särskilt därför att den kommunala verksamheten delvis ej anses vara förvaltning: i finländskt och svenskt lagspråk är strängt taget förvaltningen blott en del av den kommunala verksamheten (se s. 587). SUNDBERG särhåller också den av kommunernas representationer utövade »självstyrelsen» från den av andra organ utövade »kommunalförvaltningen»; tillsammans utgöra de »kommunalstyrelsen».

[2] Litteratur om kommunalförvaltningen: Danmark: JØRGENSEN, I s. 41 ff., II s. 17 ff. (en mycket sakrik redogörelse på historisk bas med inträngande juridisk analys), OXHOLM, Landkommunernes styrelse (1936, tillägg 1944), HANSEN, Købstadkommunernes styrelse (1944), E. ANDERSEN, TK (djupgående behandling av grundläggande frågor), HDK I—III (ingående redogörelse av olika förf. beträffande städer och sognekommuner, jfr rec. av SUNDBERG, NAT 1955 s. 189 ff.), RASMUSSEN-MORTENSEN, Danmarks kommunale styre, I—III (1954—56), ANDERSEN, DF s. 96 ff., 617 ff., HARDER, Juristen 1961 s. 51 ff. — Finland: KUUSKOSKIS grundläggande kommentar till kommunallagen (jfr samme förf. i NAT 1949 s. 1 ff.) och RYTKÖLÄ, GR (jfr samme förf. i ZÖR 1956 s. 456 ff.); jfr även STÅHLBERG, FF s. 295 ff., WILLGREN, HU s. 275 ff., KAUKOVALTA, Historik över landskommunernas i Finland kommunala självsty-

Allestädes, utom i Norge, har kommunalförvaltningen, ehuru på olika sätt, en förankring i grundlag (DGL 82, FRF 51, IGL 76, SRF 57). I enlighet med dessa grundlagsbud finnas allmänna lagar rörande olika slag av kommuner: i Danmark lagar om »købstadkommunernes styrelse» (1933) och »landkommunernes styrelse» (s. å., om sognekommuner och amtskommuner),[3] i Finland en »kommunallag» (1948, om städer och landskommuner), i Island en »sveitarstjórnarlög» (1961, om alla slag av kommuner), i Sverige en »kommunallag» (1953, om städer och landskommuner), en »landstingslag» (1954) och en lag om »församlingsstyrelse» (1961). I Norge gäller en lag om »styret i kommunene» (1954, om såväl by- och herredskommuner som fylkeskommuner); en särskild lag om de sistnämnda (1961) skall träda i kraft 1964. Sammanfattningsvis må dessa lagar här betecknas som

relse (1940), MERIKOSKI, I s. 128 ff., LINDMAN s. 77 ff., TÖRNQVIST, Kommunens finansförvaltning (1951), MEINANDER, FS s. 91 ff., RYTKÖLÄ, NAT 1955 s. 99 ff., MODEEN. — Island: OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 64 ff. och NAT 1955 s. 309 ff., JÓNAS GUDMUNDSSON, NAT 1958 s. 366 ff. — Norge: BAHR, DYBSJORD, KB och KL (kommentarer till kommunallagarna, före 1954 års lag), NORDANGER-ENGH (behandlar ingående olika förvaltningsgrenar); jfr även MORGENSTIERNE, NF s. 40 ff., LUNDH s. 87 ff., HAMMER, NFM 1955 s. 24 ff. (om 1954 års lag), NFK s. 40 ff., 81 ff., NKI II, NSU V s. 46 ff. I planen för CASTBERGS framställningar av stats- och förvaltningsrätt ingår ingen sammanhängande behandling av kommunalförvaltningen. — Sverige: SUNDBERG, KR (den mest ingående bearbetningen av kommunalrätten i Norden, av grundläggande betydelse, med utförliga litteraturuppgifter) och KRS, HERLITZ, FF II s. 200 ff., SJÖBERG, Det kommunala besvärsinstitutet (1948), KAIJSER, I—II (kommentar till kommunallagarna jämte en inledning med »ideologiska och historiska aspekter», I s. 11 ff.) samt densamme i NJH s. 1162 ff., FT 1953 s. 160 ff., 1958 s. 125 ff., StvT 1962 s. 234 ff. (mot tysk bakgrund) och i »Hundra år under kommunalförfattningen» (1962) s. 17 ff. (historisk bakgrund), STRÖMBERG, KR, HERLITZ, FT 1962 s. 77 ff. — En ännu läsvärd jämförande redogörelse: BLOMBERG s. 49 ff.; jfr även Y. LARSSON s. 157 ff., 207 ff. om Danmark och Norge. En översiktlig nutida jämförelse ger WÅHLSTRAND, NK 1958. MEYER ser, AO s. 241 ff., nordisk kommunalrätt mot internationell bakgrund. — Jfr även den litteratur om kommunalförvaltningens historia som redovisas I s. 72; härtill kan läggas HALILA, Strukturprobleme der ländlichen Selbstverwaltung im Finnland des 18. Jahrhunderts, i Sitzungsberichte der finnischen Akademie der Wissenschaften 1957 (1958) s. 65 ff.

[3] Revision av lagarna förberedes.

»kommunallagar».[4] Ur kommunalrättslig synpunkt viktiga regler, även av rent organisatoriskt innehåll, förekomma emellertid också i ett stort antal lagar — som i detta sammanhang må betecknas som speciallagar — rörande särskilda till kommunalförvaltningen hörande angelägenheter, såsom hälso- och sjukvård, byggnadsväsen, brandväsen, skolväsen, socialhjälp, barnavård m. m.[5]

Jämte kommunallagarna och speciella lagar, som hänföra sig till vissa slags kommuner i allmänhet, förekommer också en betydelsefull partikulär normbildning, som hänför sig till särskilda kommuner och i huvudsak tillkommit under deras medverkan (jfr härom s. 391 f., 598).[6] Det är ett mycket växlande spelrum som har lämnats för sådan normbildning.[7] På det hela taget synes den spela en större roll i Danmark än annorstädes. »Vedtægter» av olika slag äro där på många områden grundläggande; ur organisatorisk synpunkt betydelsefull är särskilt den styrelsevedtægt som gäller för varje amtsrådskreds, købstad och sognekommune. För kommunalförvaltningen i København och Stockholm gälla särskilda lagar. Den olikformighet som den partikulära normgivningen möjliggör motverkas i avsevärd grad genom standardtexter — tillkomna än genom statsmyndigheters försorg, än i samverkan mellan kommunerna — som i regel vinna ganska allmän tillämpning om än med modifikationer. Särskilt får den danska kommunala organisationen en ganska enhetlig prägel i anslutning till »normalvedtægter» för olika slag av kommuner.[8]

[4] Det statsrättsliga begreppet kommunallag (se SRF 57) är i Sverige något mer omfattande.

[5] Här åsyftas, vad Sverige angår, även vissa författningar som ej ha karaktären av lagar men som ur praktisk synpunkt kunna jämställas med dessa; jfr s. 46. Särskilt viktiga äro allmänna ordningsstadgan, hälsovårds-, brand- och byggnadsstadgorna.

[6] Jfr härom särskilt Strömberg, LF. Om Norge Dybsjord, KB s. 101 f.

[7] I Island vilade städernas förvaltning före 1961 helt på särskilda lagar för varje stad.

[8] Jfr Zeuthen, NAT 1955 s. 286 ff. Normalvedtægter av olika slag återgivas i HDK III s. 1297 ff. Om Sverige jfr Strömberg, LF s. 25 f. I Norge har vederbörande departement fastställt modeller för instrukser m. m. för kommunestyret, formannskapet, rådmenn, kontorsjefer och kommunekasserere.

Väsentlig för kommunalförvaltningen är dess territoriella bestämdhet;[9] den är en del av lokalförvaltningen och avser angelägenheter som på något sätt hänföra sig till ett visst område. Väsentligt är tillika, att den visserligen ytterst uppbäres av allmänna intressen, men särskilt är inriktad på att tillgodose den till området hörande befolkningens egna intressen.[10] Väsentligt är yttermera, att kommunalförvaltningen bygger på ett organiserat samarbete inom denna befolkning för de gemensamma uppgifternas lösning. Grundlagarna ge på olika sätt uttryck häråt; de tala om kommunernas rätt »selvstændigt at styre deres anliggender» (DGL 82, IGL 76), om att »kommunernas förvaltning skall vara grundad på medborgerlig självstyrelse» (FRF 51), om »särskilda menigheters rätt» att »för egna behov sig beskatta» (SRF 57). Man kan därför beteckna kommunerna som personalsammanslutningar, fastän endast finländsk rätt utbildat en rättslig status, medlemskapet, varur rättigheter och plikter härflyta.[11] Befolkningens insatser i samarbetet äro huvudsakligen av två slag. Den har att indirekt eller direkt — genom utövande av rösträtt eller genom fullgörande av uppdrag som meddelats genom val — mer eller mindre bestämma över verksamheten. Den har å andra sidan att, dels genom sådana uppdrags fullgörande, dels och framför allt i beskattningens form, bära de med de gemensamma uppgifterna förenade bördorna.

Det är icke såsom förr begränsade kretsar av befolkningen som på detta sätt uppbära kommunalförvaltningen utan områdenas befolkning i allmänhet, i stort sett samma människor som välja riksdagar och ting. Statens och kommunernas styrelse har samma underlag; dock medför i Danmark försummad skattebetalning förlust av kommunal valbarhet. Rösträttsvillkor, som hänfört sig till den ekonomiska ställningen,

[9] Om vad denna innebär jfr Herlitz, FF II s. 207 f., HDK I s. 60 ff.

[10] Frågan om jäv (inhabilitet) har därför delvis andra aspekter inom kommunalförvaltningen (liksom inom annan icke-professionell förvaltning, s. 154 n. 231) än i typiskt statlig förvaltning. Jfr t. ex. HDK I s. 112 ff., Kuuskoski s. 137 ff., Dybsjord, KB s. 58 ff., Kaijser, SST 1960 nr 16, 18.

[11] Kuuskoski s. 81 ff. I Sverige har medlemskapet mycket begränsad betydelse; se s. 722. Jfr Herlitz, FF II s. 208 f., HDK I s. 57 f.

ha på alla håll — i huvudsak under de två första decennierna av detta sekel — avskaffats. Det bör särskilt framhållas, att rösträtten numera ingenstädes är beroende av skattskyldighet; avsevärda befolkningsgrupper ha inflytande över kommunalförvaltningen utan att bära därmed förenade bördor.[12] Försvunna äro likaledes de regler som på olika sätt gynnade större skattebetalare, på sina håll gåvo dessa en helt dominerande ställning. Kommunalförvaltningen är så till vida obetingat demokratisk.

Den kommunala organisationen får alltigenom sin prägel av att den bygger på medborgerlig tjänst.[13] De kommunala uppdragen meddelas i regel genom val antingen omedelbart av de röstberättigade eller av andra kommunala organ. Valen gälla för en viss tid, vanligen 1—4 år, och uppdragen kunna under denna tid i allmänhet icke återkallas. I mycket stor utsträckning är mottagandet och fullgörandet av uppdragen en medborgerlig plikt.[14] Det är förutsatt, att de i regel skola fullgöras såsom bisysslor vid sidan av annat arbete; de utgöra sålunda exempel på sådan icke-professionell tjänst som mött i många andra sammanhang. Kommunalförvaltningens omfattning har dock på åtskilliga punkter utsuddat gränsen mellan medborgerlig och tjänstemannamässig tjänst; det är numera ej ovanligt att medborgerliga uppdrag förutsättas till mycket väsentlig del eller helt taga sin innehavare i anspråk.[15] Särskilt i sådana fall men även eljest har den gamla princip övergivits, enligt vilken kommunala uppdrag skulle fullgöras utan ersättning.[16] Tjänsten utövas till väsentlig del

[12] HERLITZ, FEberstein s. 76 ff.; jfr CHRISTENSEN, NAT 1959 s. 210.

[13] Om »kommunala förtroendeuppdrag» och »förtroendemän» enligt finländsk och svensk rätt se KUUSKOSKI s. 98 ff., SUNDBERG, KR s. 61 ff. och (mest ingående) MODEEN. Om de kommunala uppdragen såsom en form av »ombud» se ANDERSEN, DF s. 63, 224 ff., HDK I s. 199 ff., DYBSJORD, KB s. 181 ff.

[14] Jfr särskilt CAVALLI, i SS s. 140 ff.

[15] Man har lancerat termen »förtroendetjänsteman». JOHANSON, NAT 1962 s. 159. Om denna ordning såsom avsteg från hävdvunnen »självstyrelseideologi» se KIJSER, StvT 1962 s. 256. Typiska exempel: s. 565 f., 607 f. I svenska städer förekomma t. ex. kommunalråd och — med en vilseledande terminologi — stadssekreterare.

[16] Ett nytt stort steg i denna riktning har tagits i Sverige 1962.

under ett straffansvar liknande statstjänstemännens (s. 527 ff.); liksom för dessa är för kommunalmännen straffansvaret betydelsefullare i Finland och Sverige (jfr FSL 2: 12, SSL 25: 11) än på andra håll. Även ekonomisk ansvarighet föreligger i viss omfattning. Stundom äro de kommunala uppdragen individuella. Men ett karakteristiskt drag i kommunalförvaltningen är, att de huvudsakligen fullgöras i kollegiala organ.

Det är emellertid icke uteslutande genom medborgerlig tjänst som kommunalförvaltningen utföres. Där förekommer också i oavlåtligen vidgad omfattning professionell personal. Inom denna särhåller man allmänt, liksom inom statsförvaltningen, tjänstemännen såsom en särskild kategori, åtskild i synnerhet från arbetare. Deras status är principiellt en annan än statstjänstemännens. De allmänna regler som bestämma dessas ställning äga ej tillämpning på dem.[17] I huvudsak beror deras ställning, i avseende på tjänstens varaktighet, tjänstgöringsskyldighet, avlöning, pension o. s. v. av vad som bestämmes — genom kommunala reglementen o. s. v. eller genom kollektivavtal — för varje särskild kommun.[18] Gränsdragningen mellan tjänstemän och annan personal är därför också växlande och ofta svårbestämbar. I icke ringa mån har emellertid kommunaltjänstemännens ställning förenhetligats, i det att kommunerna allmänt följt standarder som uppställts — från statens sida eller genom kommunal samverkan — i form av normalreglementen och -vedtægter o. s. v. Påtagligt är att regleringen i hög grad haft den statliga tjänstemannarätten till förebild och bl. a. inneburit att de kommunala anställningarna i stor utsträckning fått en fasthet som erinrar om statstjänstemännens.[19] Lagstiftningen har också ingripit reglerande med av-

[17] NTL, som principiellt gäller även kommunala tjänstemän, har ej satts i kraft beträffande dessa. Men NTTL gäller för vissa kommunala tjänstemän. Ot.prop. 1958: 20 s. 9 ff.

[18] HDK I s. 204 ff., III s. 1338 ff., ANDERSEN, DF s. 64, 117, ZEUTHEN, NAT 1955 s. 287 ff., STÅHLBERG, FF s. 352 ff., 375 ff., RYTKÖLÄ, FKT 1953 s. 256 ff., GR s. 51 ff., KUUSKOSKI s. 101, 305 ff., DYBSJORD, KL och KB, flerstädes, NORDANGER-ENGH s. 102 ff., SUNDBERG, KR s. 87 ff., HERLITZ, NAT 1937 s. 12 ff., Å. LARSSON, JÄGERSKIÖLD, I s. 160 ff., 205 ff., 226 ff., 425 ff., KAIJSER, I s. 63 ff., STRÖMBERG, AF s. 47 f., 49, 55 f.

seende på särskilda tjänstemannakategorier, särskilt sådana till vilkas avlöning staten bidrager.[20] Kommunala tjänstemän äro även, lika väl som kommunalmännen, underkastade ett straffansvar — som särskilt i Finland och Sverige är av stor betydelse.

Om huru särskilt bildade rättssubjekt verka såsom redskap för kommunal verksamhet se s. 617 ff. och kap. X.

Kommunalförvaltningen är i princip kommuners verksamhet.[21] Då kommunalmän och tjänstemän verka, är det som kommunernas organ. Vad olika organ utföra tillräknas sålunda en bakomliggande enhet, liksom statsorganens verksamhet är statens (s. 7 ff.). Här är ej platsen att dryfta denna enhets rättsliga beskaffenhet.[22] Det är nog att betona ett väsentligt drag däri: kommunen har karaktären av en juridisk person. Den är sålunda bärare av rättigheter och av skyldigheter som kunna göras gällande gentemot dess förmögenhet — exempelvis genom föreläggande av viten (tvangsbøder) eller genom fullgörelse- eller skadeståndstalan vid allmän domstol.[23]

Att kommunen sålunda är bärare av kommunalförvaltningen och av därmed förbundna rättigheter och skyldigheter kommer regelmässigt till direkt uttryck i lagstiftningen. Då så sker, ger lagstiftningen ofta tillika bestämmelser om vilka organ som skola handla å kommunens vägnar (se avd. 5). Men liksom det ofta förekommer att denna fråga lämnas

[19] Enligt meddelande av CHRISTENSEN är skillnaden mellan danska kommunala tjänstemäns rättsställning (reglerad genom alltmer förenhetligade vedtægter) och statstjänstemäns numera ringa. Jfr t. ex. ZEUTHEN, NAT 1955 s. 288, SOU 1961: 6 s. 140. Vid en närmare behandling av kommunaltjänstemäns ställning — som här skulle föra för långt — återkomma ett flertal av de spörsmål som behandlats i kap. VIII.

[20] Jfr s. 573 f.

[21] I svenskt lagspråk framträda ännu ej sällan kommunerna under namnet »menighet» (som emellertid också användes för andra enheter; FAHLBECK, II s. 94 ff.).

[22] Jfr härom t. ex. SUNDBERG, KR s. 29 ff., HERLITZ, FF II s. 205 ff., KAIJSER, FT 1958 s. 127 ff., RYTKÖLÄ, ZÖR 1956 s. 465 ff.

[23] E. ANDERSEN, TK s. 168 ff., 288 ff., ANDERSEN, DF s. 630 ff., SUNDBERG, KR s. 350, KUUSKOSKI s. 530 ff, HERLITZ, FF II s. 264 ff., NJM 1931 s. 181 ff. (ANDERSEN m. fl., om rättsliga tvångsmedel).

öppen av lagstiftningen, förekommer det å andra sidan också, att kommunen så att säga försvinner ur lagtextens synkrets; den inskränker sig till att reglera ett visst organs organisation och funktioner.[24] Därvid är emellertid ofta — ej alltid — tydligt förutsatt, att organet är kommunens, dess verksamhet ett led i kommunalförvaltningen. På detta sätt framstår kommunernas förvaltning i stort sett såsom ganska klart åtskild från statens.

Men kommunerna äro ändå »enheder i den nationale forvaltningsorganisation».[25] Man har visserligen stundom — förr mera än nu — uppfattat dem som bärare av någon sorts ursprunglig självbestämmanderätt i egna angelägenheter, oberoende av staten. I samklang härmed har det förekommit att man betraktat deras verksamhet såsom — åtminstone delvis — privaträttslig, utövad i kraft av samma slags autonomi som enskilda medborgares och sammanslutningars.[26] Av ålder har det dock funnits ett drag av statlighet i kommunalförvaltningen. Den vilar — det är väsentligt att fasthålla — alltigenom på lagstiftning, som ger kommunerna deras organisation, bestämmer deras funktioner, utrustar dem med den tvångsmakt, på vilken hela deras verksamhet vilar. Det är därför som vi betraktat kommunalförvaltningen såsom alltigenom offentlig. Utvecklingen har på mångahanda sätt accentuerat detta statliga drag hos kommunalförvaltningen. Mer och mer ha stats- och kommunalförvaltning koordinerats. På olika sätt — som framför allt bestämts av praktiska behov — ha därvid statligt och kommunalt förbundits med varandra.

Av ålder finnes det också företeelser, som stå på gränsen mellan stats- och kommunalförvaltning, kvarlevor från en tid som ej gjorde någon egentlig skillnad mellan dem. Men om många företeelser som ha sitt upphov i den senare utvecklingen kan något liknande sägas — företeelser som mer eller mindre passa in i den bild av kommunalförvaltningen som här tecknats men icke göra det helt och hållet (jfr s. 309

[24] Jfr HERLITZ, FF II s. 231, 264 ff.

[25] HARDER, Juristen 1961 s. 51. I samma riktning KAIJSER, I s. 75 ff.

[26] Så särskilt SUNDBERG, KR s. 36 (om »egenförvaltning»). Om andra uppfattningar se s. 577 n. 122.

f.). Uppgifterna kunna vara sådana att de av en eller annan anledning framstå som rent statliga. En verksamhet kan vara i så hög grad beroende av lagstiftningen och av statsorgans föreskrifter att föga eller intet av självbestämningsrätt återstår. Det kan särskilt förekomma, att det blir mycket ringa eller intet utrymme för tillgodoseende av kommunens egna behov och intressen. Kommunen såsom juridisk person träder stundom helt i bakgrunden, särskilt då funktioner åvila ett visst organ, ej »kommunen»: verksamheten kan vara av den beskaffenhet att den icke berör kommunens ekonomi, och det kan i andra fall åtminstone vara diskutabelt, i vad mån fordringar, realiserbara i kommuns förmögenhet, kunna göras gällande. Vissa uppdrag meddelas och vissa tjänster tillsättas av statlig myndighet eller i varje fall under starkt statligt inflytande. På en och annan punkt handhavas kommunala uppgifter av rent statliga tjänstemän.

Lagstiftning och rättspraxis ge åtskilliga besked om huruvida företeelser av sådant slag skola hänföras till kommunalförvaltningen eller ej.[27] Men dessa besked bli otillräckliga, särskilt därför att de ofta endast ge vid handen vad som gäller i ett speciellt hänseende. Till lagstiftning och praxis anknyta också varjehanda försök till mera principiella och generella gränsdragningar. Sålunda ha vissa sådana omständigheter som nyss nämndes föranlett, att man inom kommunalförvaltningen särhållit vissa grenar med hänsyn till deras särart. Vad svensk rätt angår, har man betecknat den s. k. »självförvaltningen», såsom i princip statlig och utövad av »ett slags statsorgan», som en företeelse sui generis,[28] och i Finland ha på liknande sätt — i anknytning till tysk rätt — »uppdragsangelägenheter» särhållits från kommunens

[27] I rättspraxis har man bl. a. haft att bedöma, huruvida kommun bär skadeståndsansvar för ett visst organs verksamhet. Jfr t. ex. CASTBERG, IF s. 285 f., ECKHOFF: Kommuners ansvar, SOU 1958: 43 s. 38 f. (de lege ferenda). Till frågan om skillnaden mellan statliga och kommunala organ se även HERLITZ, FF II s. 228 ff., JÄGERSKIÖLD, FT 1951 s. 156 ff., och I s. 241 ff., DE LA MOTTE i SKF s. 33 ff. Jfr nedan s. 568, 571, 574, 592, 604.

[28] Så särskilt SUNDBERG, KR s. 37 f., 40 ff., 162 ff., 477 ff.; för S. har egenskapen av »självförvaltning» konsekvenser i många hänseenden. Om en annan, numera förhärskande syn se s. 577 n. 122.

»egna».[29] I Danmark har man stundom skilt mellan »selvstændig» och »uselvstændig» kommunalförvaltning.[30] Stundom betecknar man både i Danmark och Norge vissa organ såsom icke tillhörande den »egentliga» kommunalförvaltningen.[31] Givetvis förekommer det också att den ena eller andra företeelsen trots ett eller annat kommunalt inslag (särskilt kommunala val och kommunalt ekonomiskt ansvar) av en eller annan grund föres helt utanför kommunalförvaltningen.[32] Men naturligt nog stannar man ofta inför den ena eller andra företeelsen vid ett konstaterande, att den intar en mellanställning, att den har en blandat statlig och kommunal karaktär.[33] Man misstager sig knappast om man säger att en sådan resignerad hållning är mera allmän i Danmark och Norge än i Finland och Sverige, där större möda nedlagts på försök till hållbara gränsdragningar.

Det är ingen uppgift för denna framställning — här lika litet som på andra liknande punkter (kap. I: 2—4) — att söka uppdraga klarare gränslinjer än dem som ha stöd i stadgad rättsuppfattning på olika håll. Det får vara nog, att det beträffande olika organ anmärkes, huruledes de avvika från typiska schemata för kommunalförvaltningen.

2. **Egentliga kommuner.** Det finnes olika slag av kommuner. Av grundläggande betydelse äro emellertid de som skulle kunna betecknas som kommuner i inskränkt eller egentlig

[29] Rytkölä, NAT 1955 s. 305, GR s. 69 ff., 3 ff., jfr däremot Kuuskoski s. 62 n. 3.

[30] Jfr Andersen, DF s. 623 ff. (som finner gränsdragningen ogenomförbar), Meyer, Pol. s. 162 och Harder, Juristen 1961 s. 52 (i samma riktning).

[31] Se t. ex. HDK III s. 1277 ff. (om »udvalg og hverv som efter almindelig opfattelse ikke tjener den egentlige kommunale forvaltning»), NFK s. 82 (om kommunala organ vilkas verksamhet ej »går inn som et ledd i den egentlige kommunale forvaltning»).

[32] Harder särhåller vissa »særlige myndigheder» från de kommunala, Juristen 1961 s. 57; jfr Christensen s. 109. Om s. k. »lokal självförvaltning» se s. 373 n. 208.

[33] Se t. ex. Christensen s. 127, NFK s. 51 f. (»vanskelig å trekke noe skarpt skille»), Herlitz, FF II s. 228 ff., Kaijser, FT 1953 s. 167 (»svårt att säga när den ena slutar och den andra tar vid»).

bemärkelse; man brukar också tala om »primärkommuner». De bilda nät som överspänna hela rikena; områdena för två kommuner täcka aldrig till någon del varandra, och intet område står utanför kommunindelningen.[34] De egentliga kommunerna (isl.: *sveitarfélag*) äro huvudsakligen av två slag: dels *städer* (i Danmark *købstad* eller *købstadkommune*,[35] i Island *kaupstad*, i Norge *by* eller *bykommune*),[36] dels landsbygdens kommuner (i Danmark *sognekommune*,[37] i Finland och Sverige *landskommun*,[38] i Island *hreppur*,[39] i Norge *herred* eller *herredskommune*). Härtill komma i Finland och Sverige *köpingar* (se s. 560).

Kommunerna kunna, sedda ur strikt rättslig synpunkt, sägas vara skapelser av 1800-talets kommunallagstiftning. Men denna byggde på historisk grund (I s. 68 ff.). Den gav egenskapen av kommun åt enheter som, låt vara i annan egenskap, existerade redan tidigare: städer, socknar (Finland och Sverige) och pastorat resp. prestegjell (Danmark och Norge);[40] den byggde, kan man säga, på de privilegier, som utgjorde grundvalen för särskilda stadssamhällen, och, vad landsbygden angår, på gammal kyrklig organisation. (Islands hreppur är såtillvida ett undantag, att den är äldre än den kyrkliga sóknen och utvecklats oberoende av denna; stads-

[34] Undantag: Christiansø i Danmark, Svalbard i Norge.

[35] I danskt rättsspråk möter man ofta också begreppet *by*. Det innesluter emellertid områden, som icke äro købstæder men ha en stadsmässig bebyggelse. Se DB 1956: 161 om »bymæssige kommuner».

[36] Begreppet *ladested* har numera ingen kommunalrättslig betydelse: det ladested, som fått egen kommunalförvaltning är en by (däremot är det ej *kjøbstad*, men skillnaden mellan sådana ladestæder och kjøbstæder saknar kommunalrättslig betydelse). Endast två ladesteder tillhöra alltjämt herredskommuner. DYBSJORD, KB s. 14 f.

[37] En särskild kommunform bilda de *købstadlanddistrikter*, som i vissa hänseenden höra till en stad, men för andra ändamål bilda egna kommuner.

[38] I Danmark förekommer (t. ex. i DLLS) ordet *landkommune* som en sammanfattande beteckning för sogne- och amtskommuner.

[39] Islands sýslur höra till ett annat sammanhang (s. 600 f.) men kunna, vad befolkningssiffrorna angår, närmast jämföras med egentliga kommuner i andra länder.

[40] I Norge har även soknen bildat en egen kommun för särskilda uppgifter. Men denna kommunform försvann 1950.

bildningen är också av senare datum.) Här framträdde i ännu högre grad än eljest den respekt för bestående samhälleliga sammanhang som gör sig starkt gällande vid territoriell indelning (s. 327). För sådana rationella överväganden om enheternas storlek och gestaltning o. s. v., som äro naturliga vid statlig territoriell indelning, fanns det föga utrymme.[41] Detta innebar, att kommunernas storlek blev i hög grad växlande. Det innebar tillika att man fasthöll vid en åtskillnad mellan stad och landsbygd som överallt i Norden — utom i Island — ännu för ett hundratal år sedan hade djupt ingripande betydelse. För städerna gällde på mångahanda områden en lagstiftning som med hänsyn till där rådande bebyggelse- och levnadsförhållanden avsevärt skilde sig från den på landsbygden gällande; de hade också särskilda rättigheter och skyldigheter.[42] Det är med hänsyn därtill naturligt, att städer och landsbygd ej blott särhöllos från varandra utan också fingo starkt divergerande styrelseformer, mer eller mindre anknytande till ordningen före kommunallagstiftningens tid.

Eftersom den kommunala indelningen hänvisar envar till samarbete med en viss lokalt bestämd krets av andra människor och på ett kännbart — stundom djupt ingripande — sätt gör honom beroende just av dem, gör sig alltjämt trögheten lag starkt gällande i den kommunala indelningen; det kan för medborgarna innebära en mycket kännbar förändring att fogas in i ett nytt sammanhang. Å andra sidan är det tydligt att den samarbetsorganisation, som vilar på den historiskt betingade kommunindelningen, mången gång måst medföra kännbara olägenheter och illa motsvara nya tiders behov.[43]

[41] Om sammanhanget mellan statlig och kommunal indelning se s. 326 n. 49.

[42] Se t. ex. DB 1956:161 s. 114 ff. (om innebörden av »købstadstatus»), NKI II s. 109 ff., SOU 1961:9 s. 208 ff. och 1962:9 (om »städernas särskilda rättigheter och skyldigheter»).

[43] Jfr t. ex. SOU 1961:9 s. 134 ff. om »administrativa områden och spontana regioner», MEYER, RISA 1960 s. 144 f.

Den kommunala indelningen har också på olika sätt omgestaltats.[44]

Vad först angår landsbygdens kommunala indelning, har den allestädes blivit mer eller mindre modifierad, genom sammanslagning och uppdelning av kommuner, genom förändrad gränsdragning o. s. v. I Norge ha sålunda herreder i mycket stor utsträckning uppdelats — särskilt så att de kommit att motsvara indelningen i sokne, ej i prestegjell. Men i övrigt ha förändringarna under långliga tider endast hänfört sig till enstaka punkter, där rådande indelning varit otjänlig. Det har därför på senare tid befunnits, att indelningen ur nutida synpunkter i mångt och mycket varit irrationell. Sådana iakttagelser ha hänfört sig till särskilda fall, där nutida bebyggelseförhållanden, ekonomisk struktur, kommunikationer m. m. pekat i helt andra riktningar än den gamla kyrkligt bestämda indelningen. Men därjämte har det särskilt fallit i ögonen, att komunernas storlek är starkt divergerande, och i synnerhet (minst dock i Finland där kommunerna i genomsnitt ha större befolkning än på andra håll) att kommuner med litet befolkningsunderlag svårligen kunna lösa de alltmer ökade kommunala uppgifterna; omflyttningen från landsbygd till städer har i hög grad accentuerat dessa svårigheter.

I Sverige ledde sådana överväganden 1952 till en radikal reform, som medförde sammanslagning av små landskommuner i mycket stor skala; antalet minskades med ett slag från inemot 2 300 till något mer än 800.[45] Men denna reform har redan befunnits icke vara radikal nog. Man förbereder nu en successiv övergång till en kommunindelning av helt ny beskaffenhet byggd på sådana »spontana regioner» — oberoende av det »administrativa systemet» — som antagas kunna avgränsas genom undersökning av »befolkningsförhållandena och den ekonomiska utvecklingen» m. m.; särskilt tänker man sig de nya kommunerna — med i regel minst 8 000 invånare — såsom uppbyggda kring »central-

[44] Om indelningsändringar se HDK I s. 72 ff., Kuuskoski s. 79 ff., Rytkölä, GR s. 15 ff., NKI II s. 80 ff., Kaijser, I s. 86 ff. — Jfr II s. 154 n. 28.

[45] SOU 1961:9 s. 11 ff. Med norska ögon: Svennæs, NAT 1955 s. 45 ff.

orter» och omfattande de områden som kommersiellt, ekonomiskt och kommunikationsmässigt höra tillsammans med dessa (jfr s. 324).[46]

I Norge pågår på grundval av en lag 1956 en allmän revision av indelningen; den försiggår successivt och beräknas vara slutförd 1964.[47] Även i Danmark förberedes en revision av den landskommunala indelningen.[48]

Trots de reformer som ägt rum äro kommunernas befolkningssiffror på landsbygden alltjämt starkt varierande. Medan medeltalet är störst i Finland — där synes icke heller frågan om kommunsammanslagning i större skala vara aktuell — äro de isländska kommunerna de minsta.[49]

Särskilda problem ha vållats genom att sådana bebyggelseformer och sådana former för det ekonomiska livet, som av ålder utmärkt städerna, fått tillämpning inom stora landsbygdsområden: kring städerna har den stadsmässiga bebyggelsen vuxit ut över gränserna, och på många andra håll har det utvecklats »bymæssige» samhällsformer, »tätbebyggelse».[50] Det är naturligt, att lagstiftningen på stora områden starkt påverkats av — och på samma gång främjat — denna utveckling. I den mån särskilda bebyggelseförhållanden m. m. föranleda skiljaktiga regler, ha dessa ofta ej blott gällt städerna utan även vissa bestämda områden på landsbygden.[51]

[46] SOU 1961: 9, KPr. 1961: 180, KU 1962: 1.

[47] NORDANGER-ENGH s. 33 f.; om bakgrunden se NKI II s. 28 ff., SCHEI, NAT 1954 s. 111 ff., NSU V s. 42 ff., NFK s. 81 ff.

[48] Om bakgrunden se t. ex. DFK VIII s. 51, DB 1956:161 s. 110 f., om reformplanerna JENSEN, NAT 1961 s. 165 ff., NK 1961 s. 786 (uttalande av statsministern); jfr PHILIP, ØP 1957 s. 19.

[49] Här är det dock ej fråga om förstoring av kommunerna; tvärtom har en rätt till ytterligare uppdelning blivit lagfäst; ISL 6.

[50] En ingående analys av utvecklingen i Danmark ges i DB 1956: 161 s. 11 ff., 24 ff., 41 ff.

[51] I Danmark observeras särskilt den omfattande lagstiftning som hänför sig till »byer» över huvud (jfr s. 555 n. 35), ej blott købstæder. DB 1956: 161 s. 13 f., 19 ff., 131 ff., 138 ff., 169 ff., jfr HDK I s. 96 f., i Sverige framför allt vissa stadganden (i synnerhet i de s. k. »stadsstadgorna») som principiellt gällt för städerna men genom särskilda förordnanden kunnat göras tillämpliga på andra orter (med påföljd, före 1953, att sådana områden blevo municipalsamhällen, se s. 611), KAIJSER, I s. 43 f.

Men i lagstiftningens senare utveckling framträder också ett annat drag: skillnaderna mellan landsbygds- och stadsrätt upphävas mer och mer, och åtskillnader göras beroende av de faktiska förhållandena utan avseende på kommunernas eller andra områdens rättsliga kvalitet.[52]

Denna utveckling har även haft betydande återverkningar på den kommunala organisationen. De särskilda reglerna för städernas kommunalförvaltning ha nämligen i större eller mindre omfattning och på olika sätt vunnit tillämpning för områden som förut ur kommunalrättslig synpunkt haft karaktären av landsbygd.

När man jämför utvecklingen i detta hänseende i de olika länderna, faller det i ögonen, att den är i högsta grad olikformig. Detta är helt naturligt. Huruvida stads- eller landsbygdsrättslig ordning för kommunalförvaltningen tillämpats har väl delvis berott av, att ställningen som stad ofta betraktas som förnämligare, medförande ett högre anseende.[53] Men valet beror också av vilka konsekvenser som landsbygds- resp. stadsstatus har i fråga om den kommunala organisationen, kommunernas rättigheter och skyldigheter, deras förhållande till staten i övrigt, den statliga lokalförvaltningens organisation o. s. v. Härutinnan växla förhållandena från det ena landet till det andra; att ett område utgör eller tillhör en stad har på olika håll helt olika innebörd. Utslagsgivande bliva därför i det ena landet ofta överväganden, som i ett annat sakna varje relevans. Såsom exempel kan anföras, att det i Danmark är av avgörande betydelse, att sognekommuner men ej städer tillhöra amtskommuner.[54] Enahanda överväganden ha också i Norge fram till 1961 (se s. 600) varit av utslagsgivande betydelse. I Finland har det ända till 1959 varit av avgörande vikt, att — liksom tidigare i Sverige — varje stad

[52] Ett viktigt exempel är att den i not 51 berörda svenska lagstiftningen i huvudsak ersatts av enhetliga regler för städer och landsbygd. KAIJSER, a. st. Om den danska landsbyggeloven 1960 se B. ANDERSEN, NAT 1962 167 ff. Förslag om en norsk bygningslov för hela landet: NK 1960 s. 477. Förslag om avveckling av de svenska städernas särskilda rättigheter och skyldigheter: SOU 1962: 9.

[53] DB 1956: 161 s. 111 f. MÄKINEN, FKT 1950 s. 79, SOU 1961: 9 s. 227.

[54] Jfr DB 1956:161 s. 116 ff.

skulle ha magistrat och rådhusrätt och bära kostnaderna därför (se s. 364 f.).

En viktig form för vidgad tillämpning av stadsstatus består i utökning av förut bestående städers områden i förening med motsvarande minskning av landskommuner eller upplösning av sådana.[55] I Sverige och Finland, där denna form (»inkorporering») fått stor användning, har det förekommit att mycket stora områden som alltjämt äga typisk landsbygdskaraktär inkorporerats.

På flera håll ha vissa kommuner ställts under ordningar som bilda mellanting mellan stads- och landsbygdsrättslig status. Från Danmark märkes — vid sidan av vissa historiskt betingade särordningar[56] — framför allt, att ett stort antal »københavnske omegnskommuner» i många hänseenden blivit underkastade de regler som gälla för städer; i särskilt hög grad är detta fallet med Frederiksberg.[57] I Finland ha många orter med stadsmässig bebyggelse fått ställning som *köpingar* — vilken i väsentliga hänseenden medför likställighet med städerna.[58] Liknande linjer har utvecklingen följt i Sverige; *köpingar* — som finnas till ett antal av vidpass 100 — utgöra även där mellanting mellan städer och landskommuner.[59] Om särskilda anordningar som icke innebära ändring i indelningen i egentliga kommuner eller i dessas rättsliga status se avd. 9.

Det radikalaste steget består givetvis däri, att nya städer bildas. Det är framför allt i Sverige som utvecklingen gått denna väg. Fram till sekelskiftet var stadsväsendet i påfallande hög grad stabilt. Men därefter har en livlig stadsbildning försiggått. 40 nya städer ha tillkommit sedan 1900. Liksom vid inkorporering ha därvid stora områden av ren lands-

[55] Jfr DB 1956: 161 s. 14 ff., 113 f., HDK I s. 72 ff., NKI II s. 72 ff., KAIJSER, I s. 91 ff. Lagar om utvidgning av städers områden redovisas i Norges lover, registret avd. B 4.

[56] De avse vissa *flækker* i Sønderjylland och en av ålder bestående *handelsplads*, före 1959 även städerna på Bornholm. Se DB 1956: 161 s. 108 f., HDK I s. 85 ff.

[57] DB 1956: 161 s. 107 ff., HDK I s. 92 ff., 98 f. Till frågan om ökad användning av »købstadlignende styreform» DB 1956: 161 s. 199 ff.

[58] KUUSKOSKI s. 52, 56 f.

[59] SUNDBERG, KR s. 49, 127 f., KAIJSER, I s. 35 f.

bygdskaraktär tillförts städer; det finnes en »stad» (Kiruna), vars areal är nästan dubbelt så stor som Sjællands. På senaste tid har emellertid satts stopp för stadsbildningen. I Island är stadsbildningen alltigenom en företeelse som tillhör nyare tid; 10 städer av 14 ha tillkommit under detta sekel.[60] Betydligt stabilare ha förhållandena på senare tid varit i Norge, Danmark och Finland. I Norge — där under 1800-talet stadsbildningen var rätt livlig — ha under detta sekel blott sju nya byer bildats.[61] I Danmark bildades nya städer i enstaka fall under åren 1898—1921, men sedermera har det förekommit blott i ett fall.[62] Det är särskilt påfallande att, såsom nyss nämndes, Københavns delvis mycket stora »omegnskommuner» trots utpräglat stadsmässig bebyggelse alltjämt äro landskommuner (visserligen med särskilda styrelseformer). I Finland tillkom ingen enda ny stad mellan 1905 och 1960. Men sedan lagstiftningen (1959) öppnat möjlighet att bilda nya städer utan att ålägga dem bördan av magistrat och rådhusrätt, ha åtta köpingar fått stadskaraktär.[63]

I Norge har det också förekommit en utveckling i motsatt riktning: några städer ha sålunda, rättsligt sett, förvandlats till landsbygd. I de andra länderna har på mer än hundra år ingen sådan förändring skett. Den stora indelningsreformen i Sverige 1952 gjorde sålunda halt inför småstäderna; däremot räknar man med att de i mycket hög grad komma att beröras av det nu pågående reformarbetet (s. 557).

Ännu en konsekvens av den utveckling, som förändrat samhällsstrukturen och rubbat den gamla åtskillnaden mellan stads- och landsbygdsförhållanden, bör till sist anmärkas. Liksom lagstiftningen i övrigt mer och mer sett bort från denna åtskillnad, ha de särskilda kommunala förvaltningsformer, som förr kännetecknade städer och landsbygd, i mångt och mycket närmats till varandra. Detta kan iakttagas i Danmark, där emellertid lagarna om kommunestyre alltjämt uppvisa mycket avsevärda skillnader mellan de

[60] Olafur Jóhannesson, SR s. 69 f.
[61] NKI II s. 56.
[62] DB 1956: 161 s. 96 ff.
[63] Rytkölä, GR s. 12.

båda kommuntyperna.[64] Finland fick 1948 en för städer och landsbygd gemensam kommunallag, som dock med avseende på »kommunens styrelse» (se s. 567) alltjämt har skilda regler för städer och landskommuner. I Sverige (sedan 1953) och i Norge (sedan 1954) äro reglerna, på små undantag när, gemensamma. I Island gäller också sedan 1961 en gemensam lag, som emellertid endast delvis har gemensamma regler för stads- och landskommuner.

Det kan icke förvåna, att tankarna under dessa förhållanden gått ännu ett steg längre: är det över huvud taget — vare sig i kommunalrättsligt hänseende eller i övrigt — rationellt att upprätthålla skillnaden mellan stad och landsbygd? I de aktuella övervägandena om en nydaning av det svenska kommunalväsendet drages denna skillnad med i bilden: borde icke städer och landskommuner lämna plats för en ny kommuntyp, där områden av landsbygdskaraktär normalt förbindas med centralorter, förutvarande städer och andra?[65]

3. **Fortsättning: de kommunala organen.**[66] I svenska och finländska kommuner har kommunalförvaltningen ända in i nyaste tid i större eller mindre utsträckning haft en medelpunkt i församlingar, i vilka alla röstberättigade deltagit. Sålunda förekommo, ehuru i mindre och mindre omfattning, allmänna rådstugor i mindre städer. På landsbygden var det länge regel, att beslutanderätten utövades på kommunalstämmor, arvtagare till sockenstämmorna före 1862. Efter hand har emellertid en representationsordning ersatt den omedelbara demokratien; sedan 1917 är denna helt avlyst i Fin-

[64] Jfr översikten i DB 1956: 161 s. 195 ff. En kommission förbereder förslag om enhetligare former. Jfr emellertid HARDER, Juristen 1961 s. 58, om nödvändigheten av »forskellige styrelsesregler».

[65] Utredning om en »enhetlig kommuntyp» har i Sverige påbörjats 1962; FDN 1962 s. 252. Jfr SOU 1961: 9 s. 137 ff., 200 ff., KPr. 1961: 180 s. 82 ff., KAIJSER, I s. 39. — Tanken att upphäva skillnaden mellan herreds- och bykommuner avvisas principiellt i NKI II s. 27 f.: stadens särställning motiveras av att den har en »oppgave som fellesnevner for seg og opplandet»; jfr SCHEI, NAT 1958 s. 374. Jfr även DB 1956: 161 s. 198 f.

[66] I avd. 3—6 lämnas de särskilda förhållandena i København och Stockholm och i vissa andra områden åsido; se avd. 8.

land, sedan 1953 i Sverige. I Island utövas vissa — huvudsakligen rådgivande — funktioner av en *sveitarfund.*[67] De övriga ländernas kommunalförvaltning har alltid byggt på ett representativt system. Överallt i Norden har sålunda kommunalförvaltningen sin medelpunkt i valda organ — som sammanfattningsvis må betecknas som *representationer.*

I Danmarks sognekommuner fungerade i begynnelsen (sedan 1841) sogneforstanderskaber, i städerna borgerrepræsentantskaber (sedan 1837). De ha sedan ersatts av *sogneråd* (1867) resp. *byråd* (1868). Sogneråd och byråd gå under det gemensamma namnet *kommunalbestyrelse.*[68] I Island har landskommunen sin *hreppsnefnd,* staden sin *bæjarstjórn* (i Reykjavík *borgarstjórn*); sammanfattningsvis benämnas de *sveitarstjórnir.* I Norge fanns från början både i städer och herredskommuner ett slags tvåkammarsystem: var för sig valdes formannskap och repræsentantskap.[69] Sedan 1896 väljes i varje kommun ett *kommunestyre,* ofta benämnt *herredsstyre* resp. *bystyre* (som inom sig väljer formannskapet, se s. 566). I Sveriges och Finlands landskommuner finnas *kommunalfullmäktige,* i städerna *stadsfullmäktige;* i lagstiftningen bära de den gemensamma beteckningen *kommunens fullmäktige.* Köpingarnas fullmäktige benämnas i Finland *köpingsfullmäktige,* i Sverige kommunalfullmäktige.

Gemensamt för alla dessa organ är att de numera alltigenom äro valda samt att valen, som gälla fyraårsperioder, äro proportionella.[70] I huvudsak gå de efter samma partilinjer som bestämma valen till folkrepresentationerna. Man betecknar också ofta organen som »politiska», en sorts kommunala parlament. I fråga om ledamotsantalet framträder en påfallande olikhet. Alltefter befolkningens storlek växlar antalet i Sverige mellan 15 och 60, i Finland mellan 13 och 77, i

[67] I Island förekommer också — utom kommunallagstiftningens ram — ett *manntalsþing* med gamla traditioner, där sysslomannen årligen möter kommunens invånare; tidigare utövades där rättskipning.

[68] I købstadlanddistrikter (s. 555 n. 37) fungera *distriktsbestyrelser.*

[69] I lagstiftningens ögon framstod formannskapet ursprungligen som kärnan i kommunalförvaltningen. Dess släktskap med Danmarks sogneforstanderskab är påtaglig.

[70] I Norge kunna dock majoritetsval under vissa förutsättningar användas; det sker sällan. Likaså i Island, ISL 15.

Norge mellan 13 och 85. De danska råden äro betydligt mindre: byrådet består av 7—25, sognerådet av 5—19 medlemmar.[71] Ännu mindre äro de isländska representationerna; i städerna normalt 9, på landsbygden normalt 5. Överallt välja organen själva sina *ordförande* (i danska sognekommuner: *formand,* i danska städer och i ett antal »københavnske omegnskommuner» *borgmester,*[72] i Island: *forseti* i stad, *oddviti* i landskommun, i Norge: *ordfører*). Förhandlingarna äro i regel offentliga.[74] Representationerna fatta regelmässigt sina beslut med enkel majoritet. I Finland fordras emellertid två tredjedelars majoritet för vissa beslut av större ekonomisk räckvidd (FKL 57), framför allt för nya eller höjda anslag;[75] liknande — ehuru mindre vittgående — regler gällde före 1949 i Sverige. Allestädes förekomma regler om att ärenden under olika förutsättningar skola bordläggas eller underkastas behandling vid två sammanträden.[76]

Jämte representationerna finnas andra organ, som, med en i Finland och Sverige ofta använd terminologi, skulle kunna sammanfattningsvis betecknas som *administrativa.*

Såsom sådana fungerade tidigare såväl i Danmark och Norge som i Finland och Sverige städernas tjänstemannamässiga magistrater — i anslutning till en gammal tradition, enligt vilken städernas förvaltning omhänderhades av magistrat och borgerskap (I s. 19, 21, 23). Magistraten bildade, från

[71] Detta sammanhänger med att råden ursprungligen skapades som »rene forvaltningsmyndigheder»; rådet var ett slags »regering» med »ansvar over for det kommunale vælgerparlament». HARDER, Juristen 1961 s. 57.
[72] Före 1919 förordnades ordföranden (borgmesteren) av regeringen; uppdraget gavs regelmässigt åt byfogden.
[74] Om den kommunala offentligheten jfr MERIKOSKI, NAT 1941 s. 14 ff.
[75] Om praxis se VALLINIEMI, FKT 1953 s. 129 ff.
[76] En kombination av dessa två slag av garantier förekommer i Norge. Frågor om »positive vedtak» d. v. s. sådana som »går ut på at noe skal gjøres, bevilges o. s. v.» (DYBSJORD, KB s. 77 ff.), skola, om de ej vinna två tredjedelars majoritet, ånyo behandlas vid ett senare sammanträde. Vinnes ej heller då en sådan majoritet, kan saken av minoriteten »bringes inn for kongen til avgjørelse». Denna möjlighet begagnas emellertid ytterst sällan (under 10 år 31 framställningar, av vilka två ledde till resultat); meddelande av HAMMER. Framställningarna anmälas för stortingets protokollkomité.

nutidens synpunkter, ett egendomligt mellanting mellan stats- och kommunalförvaltning, med uppgifter på båda hållen. Namnet magistrat kom emellertid att beteckna organ av mycket olika beskaffenhet, och magistraternas ställning i stadsförvaltningen blev också mycket olikartad.[77] Numera är, huvudsakligen i följd av reformer under det senaste halvseklet, de tjänstemannamässiga magistraternas roll i kommunalförvaltningen utspelad; den sista — ganska obetydliga — resten av deras inflytande försvann i Sverige 1953 (s. 365).

Administrativa organ äro numera huvudsakligen av två slag. För det första medborgerliga organ, d. v. s. sådana som åtminstone i huvudsak vila på samma slags medborgerliga tjänst som representationerna och utses av dessa. För det andra kommunala tjänstemän (s. 572 ff.).

Bland de medborgerliga administrativa organen lägger man särskilt märke till sådana, som av kommunallagstiftningen på ett eller annat sätt tillagts en central ställning; de kunna betecknas som *allmänna* organ. De ha emellertid gestaltats på ganska olika sätt i olika länder.

I Danmark har man utgått från den tanken, att de jämförelsevis fåtaliga sogne- och byråden i viss mån skola fullgöra även sådana uppgifter som annorstädes ankomma på administrativa organ (se vidare s. 584 f.). Emellertid tillägga lagarna betydelsefulla uppgifter åt rådens ordförande: *sognerådsformanden* och särskilt städernas och vissa andra kommuners (s. 564) *borgmester*. Ordförandena framstå i allmänhet som de ledande administrativa organen.[78] Ofta nog äro deras uppgifter så omfattande att de bliva lika upptagna av dem som en tjänsteman av sin tjänst. I vissa städer — och vissa »københavnske omegnskommuner» — har den centrala administrativa apparaten utbyggts med ett av byrådet inom dess krets valt kollegialt medborgerligt organ, som bär nam-

[77] I Sverige och Finland voro de — och äro de alltjämt — kollegiala organ (som i regel tillika utgöra domstolar); se s. 364 f. I Danmark och Norge fungerade under äldre tid (jfr s. 360) som magistrat oftast en person (vanligen tillika domare) under namn av borgmester eller byfoged. Jfr ovan s. 564 n. 72. Jfr Y. Larsson s. 175 ff., 225 ff. om danska och norska magistrater mot svensk bakgrund. Se även Blomberg s. 79 ff.
[78] HDK I s. 153 ff., 158 f., 174 ff.

net *magistrat,* fastän det har föga gemensamt med en äldre tids tjänstemannamässiga magistrater. Magistraten står under borgmästarens ordförandeskap; dess medlemmar äro *rådmænd.* Magistratens funktioner torde emellertid i allmänhet icke mycket skilja sig från dem som i andra städer och i sognekommuner utövas av *kasse- og regnskabsudvalget* (DLKS 10, DLLS 6).[79]

Sognerådsformanden och borgmesteren motsvaras i Islands landskommuner av representationens ordförande *(oddviti)* och i städerna av en särskild *bæjarstjóri* (i Reykjavík en *borgarstjóri* eller flera).[80]

I de andra länderna har man genomgående allmänna administrativa organ med kollegial organisation.

I Norge har visserligen liksom i Danmark *ordføreren* vissa uppgifter som administrativt organ. Så långt som i Danmark sträcka de sig dock icke. Hans betydelse reduceras ock, när särskilda tjänstemän anställas för ledning av förvaltningen: en eller flera rådmenn (s. 572). Utan egentlig motsvarighet i Danmark är *formannskapet* (jfr s. 563). Det väljes numera, till ett antal av 1/4 av kommunestyret, av och inom detta, ordføreren är tillika ordfører i formannskapet.

I Sverige och Finland har fullmäktiges ordförande få funktioner utöver dem som avse ledningen av sammanträdena. Däremot har lagstiftningen anordnat kollegialt organiserade allmänna administrativa organ, valda av fullmäktige inom eller utom deras krets.[81] Såsom sådana ha i båda länderna av ålder funnits *kommunalnämnder* i landskommuner och köpingar och *drätselkammare* i städerna. 1953 års svenska lagstiftning har sammanfört dessa organ under det gemensamma namnet *kommunens styrelse,* med samma funktioner för

[79] DB 1956: 161 s. 196. En särskild karaktär har magistraten i Århus; HDK I s. 196 ff. Rådmännen ha där ansvar för var sin gren av förvaltningen.

[80] Eventuellt träder i stället för oddviti en *sveitarstjóri* (för en eller flera kommuner). Han innehar liksom bæjarstjóri en »huvudsyssla». Vid sidan av bæjarstjóri kan ett *bæjarráð* sättas. ISL 36, 42.

[81] Den finländska ordningen skiljer sig på ett karakteristiskt sätt från den norska och den danska däri att fullmäktiges ordförande ej kan vara ledamot av det allmänna administrativa organet. I Sverige torde också en sådan förening av uppdrag vara ovanlig.

lands- och stadsorganen.[82] Drätselkamrarna ha övertagit funktioner som förut tillkommo magistraterna. I Finland utgöres *kommunens styrelse* på landsbygden av en *kommunalstyrelse* som trätt i kommunalnämndens ställe, i städerna av en *stadsstyrelse,* med i huvudsak samma funktioner. Den sistnämnda är en nyskapelse från 1927, då magistraten upphörde att spela en roll i stadsförvaltningen, och har även ersatt drätselkammaren. Ett märkligt särdrag i finländsk kommunalförvaltning är, att dessa styrelser i stor utsträckning stå under tjänstemannamässig ledning. Ordförande i stadsstyrelsen är nämligen alltsedan 1927 en stadsdirektör (se nedan s. 572); det är till väsentlig del han som fyllt luckan efter de från kommunalförvaltningen skilda magistraterna. Samma ställning som stadsdirektören har i landskommunen kommunaldirektören, där en sådan finnes.

Jämte de allmänna organen finnas också många andra medborgerliga kollegialorgan[83] — som kunna betecknas som *speciella.*

Liksom de allmänna organen äro vissa sådana organ föreskrivna i kommunallagarna. *Kasse- og regnskabsudvalget* i danska kommuner har redan nämnts. Loven om købstadkommunernes styrelse har därutöver bestämmelser om ett antal andra kommissioner och udvalg (DLKS 10, 16, 19). Men huvudsakligen återfinnas bestämmelser om särskilda administrativa organ i lagar, som, jämte det att de reglera en viss förvaltningsgren, bestämma om de organisatoriska former som skola tillämpas på det kommunala planet.[84] Det förekommer sålunda, att de äro föreskrivna i alla kommuner, eller att de skola upprättas under särskilda förutsättningar (t. ex. i kommuner av en viss storlek, eller enbart på landsbygden eller enbart i städerna, eller i kommuner där en viss

[82] Över drätselkammaren kan sättas ett *stadskollegium,* som i dess ställe blir kommunens styrelse. Denna ordning tillämpas i Göteborg och Hälsingborg.

[83] Mindre roll spela däremot andra individuella uppdrag än ordförandens. Jfr dock om Island ISL 41, 91.

[84] SUNDBERG betecknar sådana organ som »självförvaltningsorgan» (jfr s. 553). Vanligare synes numera att tala om »nämnder för specialreglerad förvaltning». Se särskilt KAIJSER, II s. 187 ff.

lagstiftning kommer till tillämpning). Det förekommer också, att lagstiftningen väl reglerar organisationen men låter det helt ankomma på kommunens eget avgörande, om den skall tillämpas.[85] Bestämmelser av denna art synas vara något mindre vanliga i Danmark än i de andra länderna. I Danmark är det å andra sidan vanligt att särskilda organ regleras genom partikulär normgivning, särskilt genom vedtægter, som på många områden fått ett standardiserat innehåll. I allmänhet bero visserligen dessa vedtægter av kommunernas medverkan; så särskilt den styrelsevedtægt som skall innehålla bestämmelser om kommunens *stående udvalg* (DLKS 10, DLLS 10).[86] I vissa fall meddela emellertid vedtægter bestämmelser om udvalg och kommissioner etc. oberoende av kommunens vilja. — I fråga om vissa hithörande organ är det oklart, om de snarare skola hänföras till den statliga förvaltningen än till den kommunala (jfr s. 309 f., 552 f.).[86a]

Jämte de organ som sålunda mer eller mindre bero av lagstiftningen eller äro på ett för kommunerna bindande sätt föreskrivna genom partikulär normgivning (under kommunernas medverkan eller utan sådan), ha de kommunala representationerna också möjligheter att, varaktigt eller tillfälligt, inrätta nämnder, styrelser, kommissioner o. s. v. för andra uppgifter. I Danmark förutsätta sålunda lagarna att det, jämte stående udvalg, även bildas andra *udvalg, kommissioner, bestyrelser* o. s. v. (DLKS 10, DLLS 11); jfr ock ISL 41. I Norge kan kommunestyret »opprette *faste utvalg* for kommunale formål eller for avdelinger av den kommunale virksomhet som ikke ved lov er lagt under eget styre»

[85] Översikter över lagreglerade speciella organ i Danmark HDK III s. 1277 ff. (med hänvisningar); jfr CHRISTENSEN s. 109, i Finland KUUSKOSKI s. 294 ff., RYTKÖLÄ, GR s. 43, jfr s. 107 ff., i Island OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 82, i Norge DYBSJORD, KB s. 98 f., KL s. 101 ff., i Sverige KAIJSER, II s. 189; jfr HERLITZ, FF II s. 237, 261 f. Rikhaltiga uppgifter om de olika organen och deras uppgifter i HDK, NKI II, NSU V, NFK s. 51 ff. (»den sivile ytre etat» omfattar både stats- och kommunalförvaltning), NORDANGER-ENGH, SUNDBERG, KR s. 162 ff.

[86] HDK I s. 104 ff., 122 ff., 156 ff., 164 ff., 188 ff. Om dessa udvalg påminna *fastar nefndir* i Islands städer; ISL 36, 38.

[86a] *Bland organ som redovisas s. 569 f. är ett och annat som på goda grunder kan anses såsom ej kommunalt.* Jfr s. 373 n. 209.

(NKL 25).[87] I Finland kunna fullmäktige, »kommuns styrelse till biträde ... utöver de i lag stadgade nämnderna, tillsätta för särskilda verkställighets- och förvaltningsuppgifter under styrelsens inseende stående *nämnder*» (FKL 94).[88] I Sverige kan kommun »för handhavande av särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr i övrigt (d. v. s. utöver de specialreglerade) ... tillsätta de *nämnder* som finnas erforderliga» (SKL 44).[89]

På grund av lagbestämmelser, partikulär normgivning och kommunernas egna beslut har det utvecklats en rik, undan för undan växande flora av speciella administrativa organ, i allmänhet större ju större kommunerna äro.

Organisationen är givetvis i hög grad växlande. Men en större eller mindre grad av enhetlighet har den fått, i den mån den reglerats genom lagstiftning eller genom en uniformerande partikulär normgivning. Vissa organ med åtminstone något så när liknande uppgifter återkomma också i alla länderna. En översikt må här lämnas — men utan anspråk på fullständighet och utan att det noggrant angives, i vilken utsträckning olika organ äro obligatoriska eller fakultativa.[90]

Centrala sociala uppgifter ha *det sociale udvalg* (Danmark), *forsorgsstyret* (Norge) och *socialnämnden* (Finland och Sverige)[91] samt *børneværnsudvalget* (Danmark), *barnskyddsnämnden* (Finland), *barnevernsnemnden* (Island, Norge) och *barnavårdsnämnden* (Sverige).[92] På arbetsmarknadspolitikens område verka *beskæftigelsesudvalget*[92a] (Danmark), *arbetskraftskommissionen* (Finland), *arbeidsnemn-*

[87] NORDANGER-ENGH s. 98 ff., DYBSJORD, KB s. 138 ff., KL s. 136 ff. *Driftsledelse (styre* och *råd)* med särskilda befogenheter kan inrättas för »kommunal bedrift» (NKL 28).

[88] KUUSKOSKI s. 294 ff.

[89] SUNDBERG, KR s. 154 f., KAIJSER, II s. 187 ff. Om särskild besvärsnämnd se s. 720.

[90] Ofta nog är det föreskrivet att där ett visst organ ej inrättats, dess funktioner i stället utövas av ett visst annat. I följd härav har t. ex. den finländska socialnämnden oftast mycket omfattande uppgifter; särskilda barnskydds- och nykterhetsnämnder förekomma sällan.

[91] Jfr FW s. 452 ff.

[92] HAARLØV, Administrative opdragelsessanktioner (1952) s. 62 ff. »These child welfare committees are a special northern feature.» FW s. 471.

[92a] Ej att förväxla med ett tidigare bestående centralt statsorgan med samma namn.

den (Norge) och *arbetslöshetsnämnden* (Sverige), på bostadspolitikens *huslejenævnet* (Danmark), *husleienemnden* (Norge) och *hyresnämnden* (Finland, Sverige) samt organ för bostadsanvisning. Särskilda sociala förvaltningsuppgifter handhavas t. ex. av *bustadsnemnden* (Norge), *trygdenemnden* (Norge), *pensionsbestyrelsen* (Finland) o. s. v. På hälsovårdens område verka *sundhedskommissionen* (Danmark), *helserådet* (Norge) och *hälsovårdsnämnden* (Finland och Sverige).[93] I Danmark förekommer i vissa kommuner en särskild *boligkommission,* i Norge *edruelighetsnemnd* och i Finland och Sverige *nykterhetsnämnd.* Skolväsendet ledes av *skolekommission* (Danmark), *folkskolenämnd* och *folkskoledirektion* (Finland),[94] *skólanefnd* (Island), *skolestyre* (Norge)[95] och *skolstyrelse* (Sverige). *Byggingarnefnd* (Island), *bygningsrådet* (Norge) och *byggnadsnämnden* (Finland, Sverige) ha tillsyn över byggnadsväsendet. Rådgivande *bygningsråd* finnas i Danmark.[96] En näringspolitisk uppgift har *bevillingsnævnet* (Danmark, meddelar »beværterbevilling» i vissa fall), likaså *kolonisationsnämnden* (Finland). Att kommunala organ ha sådana uppgifter är ett särskilt framträdande drag i norsk kommunalförvaltning; sålunda förekomma *prisnemnd* (för prisreglering), *forsyningsnemnd, viltnemnd, jordstyre, fiskenemnd, herredsskogråd, skogutvalg* m. fl. För taxeringen (ligningen) till beskattning[97] fungera i danska städer *ligningskommissioner* (men på landsbygden sognerådet), i Finland *skattenämnd* och *prövningsnämnd,* i Island *nidurjöfnunarnefnd* (kommunal beskattning) och *skattanefnd* (statlig), i Norge *likningsnemnd* och *overlikningsnemnd,* i Sverige *taxeringsnämnd* (i större kommuner flera). I finländska kommuner träffa *vattennämnder* vissa vattenrättsliga avgöranden.[98]

I fråga om de medborgerliga administrativa specialorganens sammansättning och tillsättning gälla, i den mån ej särskild reglering skett i lag eller annorledes, vissa allmänna

[93] Jfr om nordisk hälsovårdsorganisation NAT 1938 s. 453 ff. Utblickar över norsk och svensk ordning i DFK VIII s. 87 ff.

[94] Direktionerna finnas i de *folkskoledistrikt,* i vilka kommunerna i regel äro indelade; nämnderna (i landskommuner) svara för »enhetlig ledning».

[95] Jfr L. A. CASTRÉN, NAT 1939 s. 198 ff.: jämförelse mellan finländsk och norsk ordning.

[96] Om de förutvarande bygningskommissionerne i Danmark se s. 585 n. 145.

[97] WILKENS, NAT 1961 s. 376 ff.

[98] I övrigt förekomma lagbestämmelser om organ för allmänna val, hamnväsen, brandväsen, polisväsen, civilförsvar m. m.

regler i kommunallagarna. I regel tillsättas de genom representationernas val, som i princip äro proportionella, där det påkallas.[99] På olika sätt har sammanhanget i den kommunala förvaltningen tryggats (jfr även avd. 4). I Danmark framstå de administrativa organen i första hand som former för arbetsfördelning inom kommunalbestyrelserna, och möjligheterna att välja utomstående ledamöter äro på olika sätt begränsade; sognerådsformanden eller borgmesteren är i många fall å tjänstens vägnar ordförande i administrativa specialorgan.

Lagstiftningens specialreglering spelar emellertid också in.[100] Den nöjer sig ofta icke med att reglera ett organs tillvaro och funktioner utan ger också — med hänsyn till de olika funktionerna — bestämmelser om organisationen som mer eller mindre avvika från kommunallagarnas allmänna regler. Icke sällan är det föreskrivet att vissa ledamöter skola tillhöra vissa samhällsgrupper eller äga särskild sakkunskap eller särskilda kvalifikationer. Den för kommunalförvaltningen grundläggande valprincipen åsidosättes ibland. Det förekommer sålunda att vissa ledamöter utses av särskilda organisationer eller medborgargrupper.[101] Ledamöter, särskilt ordförande, förordnas ibland av statlig myndighet. Stats- eller kommunaltjänstemän äro i vissa fall ordförande eller medlemmar, så t. ex. ej sällan amtmænd och politimestere i Danmark (jfr s. 348 f.). Domare ingå i danska och norska barnavårdsorgan. Vad Danmark angår, innebära anordningar av denna typ bl. a. att man avviker från grundtanken om sambandet mellan allmänna och specialorgan. Andra inslag än de typiskt kommunala bli understundom starkt framträdande;[102] då är det särskilt påtagligt att man åtminstone står inför kommunalförvaltningens gränsområden. Påfallande är

[99] I Danmark, där organens litenhet lätt kan göra reglerna om proportionalitet illusoriska, har det därutöver sörjts för att platsernas fördelning i alla stående udvalg tillhopatagna skall svara mot partiernas medlemsantal i rådet. HARDER, FAndersen s. 150 ff.

[100] Jfr t. ex. BAHR s. 212 f., KAIJSER, II s. 189.

[101] Exempel: föräldrarepresentationen i danska skolenævn; en ledamot av det norska herredsskogrådet vald av skogsägarorganisation.

[102] I finländska pensionsbestyrelser och norska herredsskogråd utses t. ex. blott en ledamot av kommunalrepresentationen.

emellertid i Sverige på senare tid en tendens att utplåna skillnaden mellan specialreglerade specialorgan och andra och därvid utmönstra icke-kommunala inslag ur de förra.[103] Både i Norge och Danmark kunna liknande tendenser iakttagas.[104] Vad angår Norge, kan av speciallagstiftningen framgå, att proportionell valmetod ej får användas; i Sverige beror dess användning för specialreglerade nämnder av särskilda regler därom, och för vissa nämnder får den ej användas.[105] Med de organisatoriska reglerna följa ej sällan särskilda regler om förfarandet, särskilt vid företagandet av förvaltningsakter av olika slag.[106]

Det har redan erinrats om den stora roll som tjänstemännen nutilldags spela i kommunalförvaltningen.[107]

Delvis har lagstiftningen sörjt därför. Finlands städer ha *stadsdirektörer* (ev. även biträdande stadsdirektörer), och i landskommunerna anställas *kommunaldirektörer* när fullmäktige så besluta eller statsrådet förordnar därom.[108] I städerna skall och i landskommunerna kan finnas *drätselkontor* för kassa- och räkenskapsväsendet. I större norska kommuner skola en eller flera *rådmenn*[109] tillsättas; även i mindre kommuner kan det ske. Där rådmann ej finnes, kan i stället *kontorsjef* anställas; varje kommun skall ha sin *kommunekasserer* och sin *revisor*. I vissa svenska städer finnas *kommunalborgmästare* med mycket växlande funktioner.[110] Enligt speciallagstiftning skola i kommunernas tjänst anställas läkare, lärare, likningssjefer (Norge) och åtskilliga andra.[111]

[103] TLU 1959 B 26 s. 109 ff., särskilt s. 116 om byggnadsnämnden. Jfr KAIJSER I s. 48.

[104] Jfr om barnavårdsorgan SVERI s. 48, CHRISTENSEN, NAT 1959 s. 215.

[105] I regel fördelas platserna likväl efter partiernas styrka.

[106] Jfr t. ex. NFK s. 83 ff., SUNDBERG, AF s. 485 ff., 616 ff., 652 ff., KRS s. 135 ff. m. fl. st.

[107] Jfr s. 550 med där anf. litteratur.

[108] KULL, Kommunaldirektörsinstitutets hittillsvarande tillämpning (1954).

[109] OLSEN, KT 1949 s. 23 ff. Före 1938: borgermester. Finländska stadsdirektörer och norska rådmenn sedda med svenska ögon: CALMFORS, NAT 1960 s. 188 ff., 193 ff.

[110] Lagfästa äro dessa tjänster därför att de även fullgöra vissa rent statliga funktioner; s. 365.

[111] Jfr t. ex. DYBSJORD, KB s. 154, NORDANGER-ENGH s. 108, SUNDBERG, KR s. 88.

Förbundna att anställa vissa tjänstemän äro kommunerna dessutom ej sällan genom särskilda bestämmelser (vedtægter, reglementen o. s. v.).[111a]

Långt mera betyder emellertid sådan tjänstemannapersonal som kommunerna anställa utan särskilt stöd i lagstiftning. Detta gäller i vart fall om större kommuner. Men även i mindre kommuner har behovet av tjänstemannamässiga insatser vuxit på senare tid. Vid den svenska kommunalreformen 1952 (s. 557) förutsattes det att varje kommun i regel skulle kunna anställa åtminstone en tjänsteman. I svenska kommuner finnas ofta tjänstemän med något så när samma centrala ställning som finländska stads- och kommunaldirektörer och norska rådmenn: *stads-* eller *drätseldirektörer, kommunalkamrerare* o. s. v. En liknande ställning har *kommunaldirektøren* i somliga danska städer.

Liksom kommunerna besluta om tjänsters inrättande, är det också, i den mån lagstiftningen ej ingripit, deras sak att reglera ej blott tjänstemännens personliga rättsställning (s. 550) utan även tjänsternas organisatoriska ställning, deras förhållande till de medborgerliga organen o. s. v. (s. 591 f.). Den olikformighet som följer härav har i icke ringa grad motverkats genom sådan standardisering varom förut talats (s. 550).[112] Det är naturligt att i större kommuner tjänsterna ofta infogats i kollektivorgan, ofta av betydande omfattning.[113]

Att utse tjänstemän ankommer i regel på olika kommunala organ, särskilt representationen och administrativa kollegiala organ.[114] Härvid gälla icke sådana principer för urvalet som utvecklats inom statsförvaltningen; ovisst är i vad mån likväl vissa allmänna gränser kunna dragas för handlingsfriheten.[115] Men med avseende på särskilda kategorier har lagstiftningen

[111a] Tjänstemannaliknande ställning inta också bæjarstjóri och sveitarstjóri i Island (s. 566).

[112] Om norska normalinstrukser se s. 547 n. 8.

[113] Om kontorer m. m. i Danmark se HDK I s. 178 ff., om »tjenstemannsadministrasjonens arbeidsform» i Norge se NFK s. 85 ff.; jfr ock NORDANGER-ENGH s. 116 ff.

[114] Se t. ex. JÄGERSKIÖLD, I s. 590 ff.

[115] Se t. ex. ANDERSEN, NAT 1943 s. 182 ff., HDK I s. 221 f. (jfr ovan s. 493 n. 192).

uppställt kompetensvillkor och principer för urvalet. I olika former förekommer också ett direkt statligt inflytande på tillsättningen; stundom ända därhän, att de kommunala organen helt elimineras. Här är återigen en av de punkter där gränsen mellan stats- och kommunalförvaltning åtminstone tangeras.

4. **Fortsättning: de kommunala funktionerna.** De kommunala funktionerna bestämmas av lagstiftningen — delvis så att de tilläggas kommunerna som sådana, delvis så att de anförtros särskilda organ, delvis så att det blir fastställt såväl att kommunerna äro bärare av funktionerna som att de skola utövas av vissa organ (s. 551 f.). Även annorledes än genom lagar regleras de kommunala funktionerna. Det förekommer bland annat att funktioner som principiellt tillkomma statliga myndigheter delegeras till kommunala. Men lagstiftningen har på detta område en långt mera dominerande betydelse än vid funktionsregleringen inom statsförvaltningen. Så labil som den sistnämnda kan vara (se kap. VII: 2) är näppeligen någonstädes regleringen av de kommunala funktionerna. Att kompetensen i särskilda fall förskjutes uppåt eller nedåt — som är så naturligt inom dansk och norsk statsförvaltning — torde ganska sällan inträffa. Ofta nog skulle sådana steg vara oförenliga med kommunernas rättigheter.

Det är naturligt att först — i den mån det behöves för framställningen — utreda, vad som sålunda över huvud ingår i de kommunala funktionerna för att senare (avd. 5) behandla deras fördelning mellan organen.

Det är mycket olika slags funktioner som lagstiftningen lägger i kommunala händer.[116] Som ett område för sig kunde man särhålla den typiska maktutövningen. Ett annat huvudområde är förvaltningen av kommunens förmögenhet och förfogandet därav för olika ändamål. Med förfogande över kommunens tillgångar sammanhänger upprätthållandet av

[116] Här följas distinktioner som ligga till grund för framställningen i min FF II s. 231 ff. och som, ehuru avseende svensk rätt, synas tillämpliga även i andra länder.

föranstaltningar till allmänt gagn: skolor, sjukhus, gas- och elektricitetsverk, brandväsen, gator och vägar m. m.[117]

En principiellt viktig skillnad mellan stats- och kommunalförvaltning är att lagstiftningen till väsentlig del endast lämnar de kommunala organen en möjlighet att verka som eljest ej skulle förefinnas; verksamheten blir alltså fakultativ. De ha sålunda en frihet att verka eller icke verka — och att verka på olika sätt, i större eller mindre omfattning — som icke har någon verklig motsvarighet inom statsförvaltningen. Men i stor utsträckning kräver också lagstiftningen att det ena eller det andra skall fullgöras; en uppgift blir därmed obligatorisk.[118] En nutilldags allt betydelsefullare form för reglering av den kommunala verksamheten består däri, att staten för ekonomiskt stöd ställer villkor — generella eller bestämda i varje särskilt fall — om hur en viss verksamhet skall bedrivas.[119]

Vad som skall eller kan utföras av kommunalförvaltningen blir stundom fastslaget blott i mycket grova drag; sålunda kan inom en principiellt obligatorisk förvaltningsgren den kommunala verksamheten bli föga mindre fri än om den vore fakultativ. Men det händer också, att det drages mycket skarpa gränser för den kommunala förvaltningen, eller att det preciseras med stor noggrannhet, hur den skall verka.

Frågan om kommunalförvaltningens funktionsområde är ett led i frågan om centralisation och decentralisation. Man återfinner också väsentliga drag från kompetensregleringen mellan över- och underordnade statliga organ (jfr kap. V, VI: 4). Ofta fördelas sålunda inom ett och samma område beslutanderätten mellan statliga och kommunala organ, merendels så att viktigare beslut förbehållas de förra. I viktiga hänseenden är den kommunala bestämmanderätten så till vida begränsad, att för särskilda sorters beslut samstämmig-

[117] Som en särskild kommunal funktion brukar man ibland ange avgivandet av opinionsyttringar till statliga myndigheter; se s. 596.

[118] Jfr HERLITZ, FF II s. 250 ff., där den svenska lagstiftningens innebörd närmare analyseras. Om lagstiftningens ökade betydelse se t. ex. PHILIP s. 55 ff., 61 ff., KAIJSER, I s. 41 ff., 46 ff.

[119] Statsbidragssystemets syften och ekonomiska innebörd ligga utom arbetets plan.

het mellan statliga och kommunala organ erfordras. Det förekommer också motsvarigheter till den statliga subordinationen: statliga organ föreskriva — annorledes än genom lagstiftning — huru de kommunala skola handla. De två sistnämnda slagen av begränsningar i den kommunala bestämmanderätten behandlas längre fram (s. 595 ff.); men det bör hållas i minnet att vad i detta avsnitt säges endast gäller med de reservationer som följa av dem.

Sådana argument för och emot decentralisation som vi mött på andra områden återkomma, när det är fråga om den kommunala verksamhetens omfattning. Men här framträda också andra synpunkter. Det är sålunda en grundfråga, i vad mån avgörandet av olika angelägenheter böra undandragas den statliga tjänstemannaapparaten och läggas i händerna på lokalt avgränsade medborgargrupper; i de synpunkter som anlagts på denna fråga — delvis präglade av föreställningen om en kommunernas naturliga rätt till självstyrelse — skola vi ej fördjupa oss. Jämförd med funktionsregleringen inom statsförvaltningen får regleringen av kommunalförvaltningens funktionsområde en särprägel också därigenom att den hänför sig till självständiga rättssubjekt med egen förmögenhet (s. 551). Kommunalförvaltningen innebär ett oavlåtligt förfogande över denna förmögenhet. Steg i decentraliserande riktning medföra i följd härav i första hand att offentliga bördor överföras från staten till de kommunala skattdragarna. På samma gång vidgas regelmässigt de kommunala organens befogenheter och deras makt; det är ett ökat mått av mer eller mindre fria avgöranden som anförtros dem; självstyrelsen får ökat spelrum. Dock är läget ofta mera komplicerat. Å ena sidan inträffar det, särskilt i följd av lagstiftning eller bidragsvillkor som i enskildheter angiva vad som skall göras och av statliga myndigheters avgöranden in casu, ofta nog att det folkliga inflytandet är ringa; kommunalmän kunna stundom känna sig som osjälvständiga verkställare av statens vilja och kommunerna enbart som bärare av ekonomiska bördor.[120] Det finnes åtskilliga exem-

[120] Denna situation har ofta kommenterats. Jfr t. ex. MEINANDER, NAT 1950 s. 111 ff. (om finländsk socialvård) och i »Finlands-svenskt frisinne», Festskrift till J. Österholm (1952) s. 24 ff., NFK s. 82 (om hur

pel på att kommunernas funktion på ett visst område icke består i annat än att utbetala bestämda penningbelopp. Å andra sidan kunna statsbidrag väsentligt lätta kommunernas bördor; det finns exempel på förvaltningsuppgifter som kommuner fylla utan att i avsevärd mån bära de därmed förenade bördorna. Och det finnes funktioner, som kommuner utöva utan att det överhuvudtaget drager några kostnader.

Det är påtagligt, att det område på vilket kommunalförvaltningen verkar — med större eller mindre handlingsfrihet för de kommunala organen, med större eller mindre ansvar för kostnaderna — väsentligt vidgats, särskilt under det senaste halvseklet; det synes också alltjämt expandera. Givetvis äger denna utveckling rum under oavlåtlig meningsbrytning om hur den kommunala verksamheten och den statliga böra avvägas, liksom också om den rätta fördelningen av bördorna. Utvecklingsförloppet är också komplicerat. På vissa stora områden — t. ex. inom polisväsendet och vägväsendet (s. 380 f., 385 f.) — har det förekommit, att förut kommunala uppgifter på senare tid ha övertagits av staten.[121]

Det är framför allt genom en omfattande specialreglering rörande olika grenar av offentlig verksamhet som de kommunala funktionerna reglerats.[122] I huvudsak är det den obligatoriska förvaltningen som sålunda alltmera vidgats

kommuner på vissa områden »faktisk ikke blir annet enn ekspedisjonskontorer for staten»), SUNDBERG, SU s. 72 ff., KAIJSER, I s. 46 f., 75, SOU 1961: 34 s. 61.

[121] Ett program för vittgående förändringar har framlagts av den norska regeringen. NK 1962 s. 169. Jfr NSU V (1956).

[122] Det är särskilt till denna specialreglering — sedd mot bakgrunden av vissa allmänna regler (s. 580 ff.) — som åsikten att vissa delar av kommunalförvaltningen ha en specifik kvalitet (s. 553, 567) har knutits. Den omständigheten, att en viss funktion blivit föremål för specialreglering, synes emellertid, om den än givetvis i flera hänseenden kan vara av betydelse, icke i och för sig giva den en särskild kvalitet. Se t. ex. HERLITZ, SST 1936 s. 525 ff., FF II s. 253, KAIJSER, FT 1958 s. 149 f. samt I s. 77 ff., II s. 454 ff.; icke heller KUUSKOSKI synes, s. 61 f., 73 ff., göra någon kvalitativ skillnad mellan kommunens »speciella kompetens» och dess »allmänna» (Om finländsk uppfattning i övrigt se RYTKÖLÄ, GR s. 70). Om dansk uppfattning se s. 554 n. 30. Däremot kan specialregleringens innehåll vara sådant att funktionerna framstå som mer eller mindre utpräglat statliga. Omständigheter som peka i sådan

och allt noggrannare reglerats. En närmare redovisning av dess innebörd torde vara överflödig.[123] Den skulle f. ö. ej bli klargörande utan en mycket ingående behandling av lagstiftningen. Ty givet är att måttet av kommunernas uppgifter, gränsdragningen mellan deras funktioner och statsorganens, graden av bundenhet o. s. v. bestämts på mycket olika sätt. I stort sett är det emellertid ungefär på samma områden som lagstiftningen i de nordiska länderna påkallar insatser av kommuner eller kommunala organ; såsom centrala uppgifter framstå allestädes större eller mindre grenar av socialförvaltningen, hälso- och sjukvården, skolväsendet, bebyggelseplaneringen och byggnadskontrollen, brandväsendet. Om än tyngdpunkten ligger på sådan verksamhet som innebär presterande av nyttigheter och tjänster, ger speciallagstiftningen på många områden utrymme för maktutövning gentemot medborgarna i form av lokal normgivning och bebyggelsereglering med bindande verkan inom kommunens område (jfr om statlig medverkan s. 598),[124] taxering (ligning) för såväl statlig som kommunal beskattning,[125] tillståndsgivning, företagandet av typiska förvaltningsakter i övrigt o. s. v. På många punkter gör lagstiftningen helt naturligt en bestämd skillnad mellan olika slags kommuner; särskilt må framhållas att, där kommuner av »högre ordning» finnas, lagstiftningen med avseende på områden där dessa verka regelmässigt skiljer mellan kommuner, som tillhöra nämnda större

riktning ha anförts s. 533. Mycket utpräglat framträder det »statliga» inslaget exempelvis då danska borgmestere handha vissa »øvrighedsforretninger» (HDK s. 174 f.), eller då svenska kommunalborgmästare ha samma uppgifter som på landsbygden länsstyrelser och landsfiskaler (s. 365), eller då i Sverige vissa klart statliga skolor stå under de kommunala skolstyrelserna; jfr om danska kommunala kontors »statslige forretningsområder» DFK IX s. 8 ff.

[123] Ett allmänt intryck ger uppräkningen av de organ som speciallagstiftningen reglerat (s. 569 f.). Dock förekommer givetvis särskild funktionsreglering utan reglering av organen. Detta gäller särskilt om Danmark; se s. 585 med n. 145. — Mer eller mindre utförliga redogörelser: HDK, särskilt II och III, RYTKÖLÄ, GR s. 107 ff., NORDANGER-ENGH s. 258 ff., NKI II s. 14 ff., NSU V s. 46 ff., SUNDBERG, KR s. 162 ff. och KRS, SOU 1961:9 s. 82 ff.

[124] Jfr t. ex. STRÖMBERG, FT 1959 s. 181 ff.

[125] Om kommunal taxering såsom karakteristisk för Norden PHILIP s. 59.

kommuner, och dem som stå utanför dem: i Sverige ett fåtal städer, i Danmark, Island och Norge städerna i allmänhet. På vissa punkter kan man notera väsentliga skillnader mellan länderna; se t. ex. om polis- och vägväsen s. 380 f., 385.

Specialregleringen är emellertid ej ensam avgörande. Den skall ses i förbindelse med regler av allmännare räckvidd.

Bland dem märkas först reglerna om beskattningsmakten, som på sätt och vis utgör grundvalen för den kommunala verksamheten. Den är gestaltad på helt olika sätt. I Finland och Sverige[126] är beskattningsfunktionen bunden ej blott så att beskattningen skall direkt motsvara det utgiftsbehov som uttryckes genom utgiftsstaten, utan även så att den skall automatiskt följa de relationer mellan olika skatteobjekt som fastställts, i Sverige i kommunalskattelagen, i Finland i ännu gällande delar av de före 1954 gällande kommunalförordningarna.[127] Fri är beskattningen å andra sidan så till vida, att den med iakttagande av dessa relationer får stiga till vilken höjd som helst. I Island, där beskattningsmakten före 1960 i stort sett var fri, skola numera i lag fastställda taxor iakttagas, med frihet för kommunerna att generellt reducera skattebeloppen med vissa procent. Också i Norge beslutas »skattepålegg», i anslutning till budgetens fastställande, »efter vedkommende skattelov». Men detta innebär icke, att kommunen är helt bunden vid relationer som dessa lagar fastställt. De överlämna tvärtom viktiga spörsmål åt kommunerna själva, särskilt om relationerna mellan fast egendom, förmögenhet och inkomst;[128] å andra sidan sätter lagstiftningen på olika sätt — både uppåt och nedåt — ganska snäva gränser för beskattningens höjd. Härtill kommer att vissa skattebeslut sko-

[126] SUNDBERG, KR s. 419, 434, HERLITZ, FF II s. 233, KUUSKOSKI s. 336, RYTKÖLÄ, GR s. 82. Sundbergs framställning av »den kommunala självbeskattningsmakten» (s. 415 ff.) avser väsentligen annat än beskattning.

[127] Beskattningslagen 12/12 1958 72 § p. 4 lämnar dock en viss frihet för beskattningsmyndigheterna.

[128] Sålunda har kommunestyret att välja mellan olika »reduksjonstabeller» för skattefria avdrag vid inkomstbeskattningen. I vad mån eiendomsskat och formueskat skall uttagas beror också till väsentlig del av kommunestyret. NORDANGER-ENGH s. 178 ff., NSU V s. 170 ff. Se ock St.meld. 1960/61:54 s. 66 ff.

la godkännas av statlig myndighet. I Danmark ha kommunerna inom vissa snäva gränser att bestämma om beskattningen — i olika former — av fast egendom (som i Danmark spelar större roll än annorstädes). Den kommunala inkomstskatten, som före 1959 reglerades på ett varierande sätt genom vedtægter,[129] följer nu i huvudsak generella regler meddelade i kommuneskatloven. Kommunal valfrihet — utöver den som kan ligga i fastställande av beskattningsprocenten — utövas särskilt såtillvida att sognekommuner i regel kunna välja mellan två olika system för skattens beräkning (av vilka det ena i flera hänseenden lämnar ytterligare utrymme för val mellan olika alternativ).

Av principiell betydelse är vidare förvaltningen av den kommunala förmögenheten och dispositionen över denna genom budgetreglering och utgifter, lån och andra förbindelser m. m. Dessa för kommunalförvaltningen grundläggande funktioner äro överallt på ett eller annat sätt i första hand reglerade i kommunallagarna.

Särskilt intresse tilldraga sig i samband härmed generella regler, som vid sidan av speciallagstiftningen bestämma om ändamålen för den kommunala verksamheten.[130] Sådana generella regler torde ej i något av länderna ge stöd för beslut (av normmässig eller konkret innebörd) som påkalla åtlydnad från medborgarnas sida; dylika beslut skola alltid ha stöd i särskilda bemyndiganden (i speciallag eller i kommunallagarna).[131] Vad reglerna avse är huvudsakligen förfogandet över kommunernas tillgångar och åtgärder som i övrigt kunna genomföras utan tvång mot medborgarna.

[129] HDK I s. 398 ff., 523 ff. HARDERS historiska översikt, s. 24 ff., visar hur den fria »ligningen på formue og lejlighed», som tillämpades i långliga tider efter det svenska kommuner bundits vid fasta normer, småningom kringskurits och numera har ett ringa utrymme.

[130] Det är den på sådan grund vilande förvaltningen av »naturligt gemensamma» angelägenheter som Sundberg betraktar som privaträttslig »egenförvaltning», jfr s. 552 med n. 26.

[131] DYBSJORD, KB s. 97, HERLITZ, FF II s. 232. Problematiska bliva emellertid i detta sammanhang ofta reglerna om nyttjande av kommunala anstalter med vilket ett starkt faktiskt tvång kan vara förbundet. Jfr t. ex. II s. 99 n. 7 och HDK I s. 233. Även på andra områden förekommer ett sådant oreglerat tvång. Många svenska städer utöva faktiskt ett sådant bostadsförmedlingstvång som på andra håll ansetts tarva stöd i

I finländsk och svensk lagstiftning[132] har man sökt att genom allmänna satser angiva ett område där kommunerna äga verka utan stöd av särskilda lagbestämmelser. Det skedde från början så att »gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» förklarades kunna handhavas av kommunerna. Denna abstrakta definition har i talrika besvärsmål tiderna igenom tillämpats av regeringsmakten och, sedan särskilda förvaltningsdomstolar tillskapats, av dessa (s. 723) och därmed fått ett konkretiserat och rikt nyanserat innehåll. Då en riktig tillämpning icke tryggas genom kontinuerlig tillsyn utan endast i den mån besvär anföras (s. 721 ff.), är det emellertid naturligt att den kommunala verksamheten ofta nog sprängt de gränser som domstolspraxis uppdragit; även denna har efter hand vidgat gränserna för den kommunala verksamheten. Då det finländska stadgandet sedan 1948 jämte »hushållnings»- och »ordnings»-angelägenheter även upptager »övriga», har därmed icke åsyftats att gå längre än förutvarande rättspraxis. En samma år vidtagen ändring i den svenska lagen har däremot en sådan innebörd. Den gamla regelns tillämpning i regeringsrättens praxis hade ansetts ge alltför trångt spelrum för den kommunala verksamheten och ersattes därför med en regel om att kommunerna äga handhava »sina angelägenheter»; det som man därmed framför allt ville undanröja var ett alltför strikt tillämpat krav på att de kommunala angelägenheterna skola vara »gemensamma». Även med den nya regeln är emellertid avsett att draga en gräns för kommunernas handlingsfrihet. Den har i förarbetena uttryckts så att kommunala åtgärder, för att vara lagenliga, skola tillgodose »ett allmänt till kommunen knutet intresse».[133]

Även i Danmark och Norge står det fast, att kommunerna

lag. — HARDER anmärker, s. 15, att den kommunala självstyrelsen »ikke dækker over nogen almindelig stedlig højeste retsmagt i forhold til borgerne».

[132] KUUSKOSKI s. 58 ff., MERIKOSKI, I s. 143 ff., RYTKÖLÄ, GR s. 65, SUNDBERG, KR s. 495 ff. och StvT 1953 s. 334 ff., KAIJSER, FT 1958 s. 125 ff. och II s. 13 ff. (med utförlig redovisning av judikatur); jfr om äldre rätt STÅHLBERG, FF s. 327 ff., HERLITZ, FF II s. 245 ff.

[132] Bakom ändringen ligger ett ingående bedömande av vad som på olika områden är naturliga föremål för kommunal verksamhet. Se sär-

icke äro stängda inom sådana gränser som speciallagstiftningen uppdrager: det finnes också ett område för fri kommunal verksamhet. Men hur långt sträcker sig detta? Att det icke är obegränsat, är klart: kommunerna få t. ex. — såsom även gäller i Finland och Sverige — ej inlåta sig på angelägenheter som lagligen tillkomma andra organ. Därutöver har man i Danmark[134] sökt draga vissa gränser bl. a. genom att fordra att all kommunal verksamhet skall vara »allmännyttig». Man har också tagit fasta på grundlagens och kommunallagarnas ord om »kommunernes anliggender»; det är linjer som principiellt icke mycket skilja sig från svensk rätt efter 1948.[135] I Norge[136] har man velat draga liknande slutsatser ur kommunallagens ord om »kommunale anliggender», men det är omstritt om denna tolkning är riktig, och det vill synas som om man i Norge allmänt, åtminstone i princip, betraktade kommunernas verksamhetsområde som vidsträckt tare än i Danmark.[137] I intetdera av de båda länderna föreligger emellertid någon domstolspraxis, jämförlig med den svenska och finländska, som preciserar rättsläget,[138] endast enstaka avgöranden av de myndigheter som utöva tillsyn över kommunerna och — särskilt i Danmark — »responsa» som dessa avgivit (om sådana uttalandens stora betydelse se s. 596).[139]

skilt SOU 1947:53 s. 62 ff.; jfr a. a. s. 60 ff. om dansk, finländsk och norsk rätt.

[134] Se särskilt E. ANDERSENS ingående undersökning (under jämförelse med svensk rätt), TK s. 190 ff., särskilt s. 234 ff., samt dessutom ANDERSEN, DF s. 617 ff., HDK I s. 35 ff., HARDER, Juristen 1961 s. 52 ff.

[135] Jfr SUNDBERG, NAT 1955 s. 193.

[136] BAHR s. 219 ff., DYBSJORD, KB s. 95 ff., NORDANGER-ENGH s. 35 ff., 123 ff.

[137] Starkt framhäves emellertid plikten att träffa »saklige avgjørelser». Se t. ex. BAHR s. 227 ff., NORDANGER-ENGH s. 125 f. Lagen förbjuder uttryckligen stöd åt politiska organisationer, jfr ur dansk synpunkt ANDERSEN, NAT 1943 s. 189.

[138] Enligt meddelande av HAMMER har aldrig i nyare tid något norskt kommunalt beslut förklarats ogiltigt såsom icke gällande ett »kommunalt anliggende».

[139] BAHR (s. 222) och ZEUTHEN (NAT 1955 s. 395) framhålla också den prövning av kompetensfrågor som sker när tillstånd ges att upptaga lån och meddela garantier.

Man kan kanske våga hävda att, trots skilda rättsliga utgångspunkter, dansk och norsk rätt i sin tillämpning icke alltför mycket skiljer sig från den svenska. Gemensamt för alla länderna är också, att området för kommunernas fria verksamhet — under trycket av ändrade samhällsförhållanden och väl även av sådan kommunal praxis som ursprungligen utvecklats på osäker laglig grund — oavlåtligen vuxit genom en allt liberalare tillämpning av de grundläggande reglerna. Å andra sidan har en alltmer omfattande specialreglering i allt högre grad bundit kommunernas händer i sådan verksamhet för vilken förut de generella bemyndigandena utgjorde den enda grunden.[140]

Islands kommuner skilja sig — redan på grund av sin litenhet — väsentligt från de andra ländernas. Jämte det att ISL 10 uppräknar uppgifter som tillkomma kommunerna på grund av lag eller hävd, bemyndigas de att verka för »kommunmedlemmarnas gemensamma välfärdsangelägenheter»; vissa sådana angivas. Lagen ger vid handen att isländska kommuner (i varje fall på landsbygden) till ej ringa del syssla med sådana hushållningsangelägenheter som jordbrukares grannelag ger upphov till.[141]

5. **Fortsättning: funktionsfördelningen och subordinationen.** Vad nu sagts avser kommunalförvaltningens funktionsområde betraktat i dess helhet. Det återstår att beröra funktionernas fördelning mellan olika kommunala organ. Detta är ett komplicerat spörsmål, som f. ö. blott i mycket begränsad mån kan besvaras med ledning av lagbestämmelser. I en kort översikt kunna endast några huvudlinjer tagas i betraktande.

Allestädes i kommunerna möter man en fördelning av funktioner mellan olika organ, som åtminstone i någon mån erinrar om maktfördelningen mellan folkrepresentation och regering, dessutom också — särskilt i större kommu-

[140] Intressant är från nutida synpunkt BLOMBERGS översikt s. 102 ff. över kommunernas dåtida uppgifter (1880-talet).

[141] Man erinras starkt om huruledes även annorstädes en sådan gemenskap mellan jordbrukare förr betraktats som »självstyrelsens centrala underlag». KAIJSER, I s. 17.

ner — en funktionsfördelning som för tanken till förhållandet mellan regeringen och statsförvaltningsorganen och mellan dessa inbördes. Funktionsfördelningen har i båda dessa former delvis sin grund i lagstiftning; delvis beror den av vad som bestämts, in casu eller generellt, för varje kommun särskilt. Förhållandena växla i följd härav från den ena kommunen till den andra. Men det är även stora skillnader mellan de olika ländernas rätt, delvis beroende av sådana betraktelsesätt som också skapat åtskillnader mellan länderna i avseende på statsförvaltningens uppbyggnad. Den för finländsk och svensk rätt karakteristiska omsorgen om en jämförelsevis fast funktionsfördelning (se härom kap. VII: 2) möter man även i kommunalrätten.

Av grundläggande betydelse är funktionernas fördelning mellan representationerna och de medborgerliga administrativa organen; tillsvidare bortses härvid från de specialreglerade organen (s. 567 f.); se om dem s. 590 ff. Om tjänstemännens funktioner se s. 591 ff.

Vissa gemensamma drag falla i ögonen. Lagstiftningen förbehåller regelmässigt vissa uppgifter av stor betydelse åt representationerna: fastställande av den årliga budget, som skall reglera den kommunala medeldispositionen, beslut om den kommunala beskattningen[142] och om upptagande av lån, beslut om kommunal normgivning, viktiga organisatoriska beslut, val o. s. v. Det torde också såsom ett gemensamt drag kunna antecknas, att när lagstiftningen anförtror en uppgift åt »kommunen», därmed avses att den i första hand skall lösas av representationen. Men längre sträcker sig knappast gemenskapen.

Danmarks lagstiftning karakteriseras av att kommunalbestyrelsen därutöver har en mycket vidsträckt kompetens; den bygger egentligen knappast på en principiell åtskillnad mellan representationernas funktioner och andra organs.[143]

[142] I Finland ankommer dock fastställandet av skattens storlek (»uttaxeringen»), som — liksom »utdebiteringen» i Sverige — är en ren konsekvens av budgetbeslutet, på kommunens styrelse. Kuuskoski s. 361 ff.

[143] Se särskilt HDK I s. 127 ff., Andersen, StvT 1961 s. 284, Harder, Juristen 1961 s. 57 ff. I HDK I s. 80 göres visserligen en skillnad mellan

Sognerådsformænd, borgmestere och magistrater ha visserligen att sörja för »udførelsen» av kommunalbestyrelsens beslut, borgmestere och magistrater dessutom »den øvrige udøvende myndighed». De ha också en ledande ställning i förhållande till andra kommunala organ (se s. 589). Men detta kan ej sägas innebära, att de tillförsäkrats något för kommunalbestyrelsen oåtkomligt funktionsområde.[144] Det är också, särskilt vad landsbygden angår, förutsatt att kommunalbestyrelserne — från begynnelsen närmast tänkta såsom administrativa organ (se s. 565) — skola kunna taga både små och stora ting om händer; i större delen av landets kommuner sker det också.[145] Den funktionsfördelning, som har genomförts mellan å ena sidan kommunalbestyrelserne, å andra sidan ordförande, udvalg, kommissioner o. s. v., har till mycket väsentlig del sitt stöd i den befogenhet som de förra ha att delegera befogenheter som principiellt tillkomma dem.[146] Möjligheten att på denna väg vidga de administrativa organens funktioner är emellertid — fastän den har sina gränser — synnerligen vidsträckt; att en lag uttryckligen tillagt kommunalbestyrelsen vissa funktioner utgör icke i och för sig ett hinder för delegation.[147] En viss fasthet får funktionsfördelningen likväl, då den, som till väsentlig del är fallet, sker genom vedtægt. Men prekär är den särskilt så till vida att frågor som tillagts ett udvalg skola hänskjutas till kommunalbestyrelsen när någon medlem av udvalget det påkallar. De administrativa organen framstå principellt nästan som

»besluttende» och »udøvende» myndighet men den genomföres endast delvis; se s. 100 noten.

[144] Jfr HARDER, a. st.: ej att jämföra med grundlagens »udøvende magt»!

[145] HARDER, a. a. s. 57. Ur svensk synpunkt är det slående, att ligningen i sognekommuner ankommer på sognerådet, att byggnadskontrollen (före 1960 anförtrodd åt bygningskommissioner) numera i regel ankommer på vederbörande kommunalbestyrelse (NAT 1962 s. 169), och att det övervägts att låta kommunalbestyrelsen träda i stället för skolekommissionen; Bet. vedrørende folkeskolens styrelse og tilsyn (1948) s. 16.

[146] Städernas udvalg äro enligt lagen till för »den umiddelbare forvaltning af enkelte grene af de kommunale anliggender» (DLKS 10), sognekommuners för behandling av »alle forhold i den kommunale styrelse som det måtte findes ønskeligt at ordne nærmere på grundlag af reglerne i denne lov» (DLLS 10).

[147] HDK I s. 127 ff., 135 f., 166 f.

en sorts arbetsutskott inom kommunalbestyrelsen. Givetvis äro deras funktioner genomgående mera omfattande i större kommuner, särskilt städer, än i mindre.[148]

Även i Norge[149] är representationens — kommunestyrets — funktionsområde principiellt mycket omfattande. Samtidigt ha emellertid vissa bestämda funktioner tillagts formannskapet. Detta utövar framför allt en i lagen närmare definierad »tilsyn» med förvaltningen och kan i brådskande fall handla i kommunestyrets ställe. Kommunestyret äger tillika »for enkelt høve eller ved vedtekt» överlåta bestämmanderätt till formannskapet eller till »faste utvalg» (NKL 24, 25). Gränser för denna delegationsmöjlighet äro emellertid uttryckligen fastlagda; det är sålunda vissa uppräknade angelägenheter som alltid skola handhavas av kommunestyret.[150] Härtill kommer att lagbestämmelser som utpeka kommunestyret såsom beslutande mer än i Danmark torde anses utgöra hinder för delegation. Det bör tilläggas att när ett ärende tillhör formannskapet, detta (ej, såsom i Danmark, en enskild ledamot) likväl alltid kan hänskjuta det till kommunestyret.[151] De regler, numera gemensamma för herreder och städer, som bestämma förhållandet mellan kommunestyre och formannskap, ha utformats för att ge utrymme för de väsentliga skillnader i praxis, som utvecklats före den nu gällande lagens tillkomst. I herredskommunerne har i stort sett herredsstyret dominerat, i städerna formannskapet.

Finländsk och svensk kommunalorganisation[152] skiljer sig från den danska och den norska genom att draga en principiell gräns mellan representationernas och de administrativa organens funktioner. Jämte det att lagstiftningen uttryckligen ger dem särskilda uppgifter, heter det sålunda att full-

[148] Om Island se OLAFUR JÓHANNESSON, NAT 1961 s. 519.

[149] NORDANGER-ENGH s. 86 ff., 93 ff., 98 ff., jfr DYBSJORD, KB s. 108 ff., 133 ff., KL s. 100 ff., 127 ff. (före 1954 års lag).

[150] Driftsledelser (s. 569 n. 87) kunna däremot tilläggas större makt.

[151] Om formannskapets udvalg i Oslo se NFK s. 85.

[152] Finland: KUUSKOSKI s. 89 ff., 106 ff., RYTKÖLÄ, GR s. 33 ff., MODEEN, TJFF 1962 s. 157 ff., JOHANSON NAT 1962 s. 152 ff. Sverige: SUNDBERG, KR s. 514 ff., WESTMAN, FT 1940 s. 212 ff., GRANTE, Om den kommunala instruktions- och finansmakten (1946), KAIJSER, FT 1953 s. 166 ff. och II s. 81 ff., 161 ff., JÄGERSKIÖLD, NAT 1961 s. 533 ff.

mäktige utöva »kommunernas beslutanderätt», medan »förvaltning och verkställighet» handhaves av kommunens styrelse och särskilda nämnder (den finländska lagen tillägger: »och tjänsteinnehavare»).[153] Det har sagts, att kommunalförvaltningen sålunda vilar på en »dualistisk» princip, att den i princip följer schemat i Montesquieus maktfördelningslära. Likväl gestalta sig förhållandena helt olika på olika håll. Vad Finland angår, har detta förhållande framför allt sin grund i en uttrycklig delegationsbefogenhet: fullmäktiges beslutanderätt kan »överföras» till styrelsen (i praxis har även överföring till nämnder förekommit). Detta kan emellertid endast ske genom reglemente, och sådana ärenden, som enligt lag skola avgöras av fullmäktige eller för vilka kvalificerad majoritet fordras, få ej överföras.[153a] Vad Sverige angår, fasthålles i princip, att delegation ej är tillåten. Då förhållandena likväl kunna variera från den ena kommunen till den andra på grund av något som åtminstone liknar delegation, har det sin grund i att funktionsområdena bestämts i så vaga termer. Det måste i stor utsträckning ankomma på fullmäktige att själva avgöra, hur långt de vilja gå i sitt »beslutande».[154] I den mån fullmäktige icke besluta, bli ämnen, som de ej inlåtit sig på, föremål för »förvaltning och verkställighet». Och när, såsom ofta är fallet, fullmäktiges beslut också innefatta »uppdrag», ibland rätt vidsträckta, åt nämnder och styrelser, kunna dessa, rättsligt sett, vara att förstå så att de ge uttryck åt den omfattning, i vilket de taga — eller icke taga — »beslutanderätten» i anspråk.[155] Praktiskt sett gestalta sig förhållandena från denna utgångspunkt kanske icke mycket annorlunda än i Danmark och Norge. Helt fritt är fältet dock ingalunda. Å ena sidan kan en åtgärd av fullmäktige vara obehörig såsom ingripande i den förvaltning och verkställighet som tillkommer nämnderna. Å andra sidan kunna

[153] Det är värt att understryka den skillnad i förhållande till dansk och norsk rätt som ligger däri, att då särskilda nämnder inrättas, de avses i första hand övertaga funktioner från det allmänna administrativa organet, ej från representationen.

[153a] Vidgade delegationsmöjligheter: NK 1962 s. 899.

[154] Jfr om sådant bestämmande till skillnad från delegation s. 402.

[155] Jfr Kaijser, II s. 84: »den tillåtna delegationen» bör »uppfattas såsom led i verkställighetsuppdrag».

uppdrag åt nämnder och styrelser under vissa förutsättningar innefatta en otillåten delegation; detta gäller otvivelaktigt om ämnen som genom lag tillagts fullmäktige. Det finnes en rikhaltig domstolspraxis som klarlägger dessa gränser.

Om funktionernas fördelning, inom den på medborgerlig tjänst grundade administrationen, mellan allmänna och speciella organ kan näppeligen något sägas i få ord. Förhållandena äro utomordentligt växlande, och de knapphändiga lagbestämmelserna ge intet pålitligt stöd. Blott såsom belysande några frågeställningar kan nämnas, att lagstiftningen i Sverige allt starkare markerat den centrala ställning kommunens styrelse skall intaga, men å andra sidan ej upprätthållit dess uteslutande ansvar för all »drätsel». Enligt den finländska lagen tjäna nämnderna till »biträde» åt kommunens styrelse; en nämnds kompetens är så till vida prekär att dess beslut skall underställas styrelsen då denna eller dess ordförande det påkallar.

Liksom inom statsförvaltningen uppkommer även inom kommunalförvaltningen frågan om intern funktionsreglering. Kunna t. ex. ordförande eller andra medlemmar eller särskilda delegationer i en nämnd eller ett udvalg med eller utan uppdrag handla å dess vägnar? Det är påfallande, att man i Sverige och Finland varit angelägen att reglera sådan överföring av beslutanderätt där den befunnits erforderlig.[156] Om man än även i Norge ansett intern delegation kräva särskilt stöd, finnes det dock viktiga exempel på att den utövas utan sådant stöd.[157] I Danmark är spelrummet vidare. Man igenkänner här sådana synpunkter på intern delegation som mött inom statsförvaltningen (s. 409 f.).

Liksom inom statsförvaltningen bestämmes förhållandet mellan kommunalförvaltningens medborgerliga organ ej enbart av funktionsfördelningen. Det har också andra sidor, kända från statsförvaltningen (s. 396 ff.).

Att det ena organet på ett eller annat sätt lyder under det

[156] Jfr t. ex. Kuuskoski s. 109 ff., 277 f., Kaijser s. 181 ff., 188, Westman, FT 1953 s. 1 ff. samt Kaijser och Romson, Byggnadsnämnds delegationsrätt (1960). Om icke auktoriserad delegation se JO 1963 s. 462 f.
[157] NFK s. 85.

andra utsäges i åtskilliga bestämmelser. Enligt danska styrelsevedtægter ha borgmestere och sognerådsformænd »overledelse» (»ledelse») av förvaltningen.[158] Formannskapet i Norge utövar, såsom redan nämnts, »tilsyn». Kommunens styrelse skall i Sverige »leda förvaltningen av kommunens angelägenheter», i Finland »vårda sig» om förvaltningen; på båda hållen stå nämnderna under dess »inseende».

Ledningen innebär i första hand möjlighet att på olika sätt göra sig underrättad om andras verksamhet (»kontroll», se s. 676).[159] En särskild form för kontroll är också den kommunala revision, som lagstiftningen allestädes anordnat.

Det är vidare i allmänhet en viktig uppgift för de administrativa organen att medverka till representationernas beslut genom utredningar och utlåtanden o. s. v. och taga initiativ (jfr kap. VII: 5). På motsvarande sätt verka speciella nämnder och udvalg m. fl. i förhållande till de allmänna administrativa organen. I lagstiftningen framlyser på olika sätt, vilken vikt man lägger vid beredningen. Påtagligt är också det starka — ofta avgörande — inflytande som följer med denna funktion; reellt sett beror makten inom kommunalförvaltningen i hög grad av huru den ordnas. Det är därför ett viktigt inslag i finländsk och svensk ordning, att ärenden som avgöras i fullmäktige regelmässigt skola ha passerat kommunens styrelse.[160] Vissa organ ha uteslutande beredande uppgifter, t. ex. danska skoleudvalg, finländska »utskott», norska »komitéer», svenska »beredningar».

Det finnes givetvis också inom kommunerna motsvarigheter till den för statsförvaltningen karakteristiska makten att bestämma, vad underordnade organ skola företaga — det som här betecknats som subordination i egentlig mening (kap. VII: 4). Hur de äro gestaltade skall ej här undersökas. Det bör blott nämnas, att det även i Finland och Sverige, trots den maktdelning som där gäller, finnes utrymme för åläggande av fullmäktige riktade till de administrativa orga-

[158] »Borgmesteren er den 'administrerende direktør' i forretningen.» HDK I s. 176. Jfr om sognerådsformanden a. a. s. 158.

[159] Om vissa rättelsemöjligheter inom kommunalförvaltningens ram se s. 720.

[160] Annorlunda i Norge. DYBSJORD, KB s. 126.

nen.[161] En viktig begränsning av subordinationen ligger i Finland däri, att kommunens styrelse har att, om den finner fullmäktiges beslut icke vara lagenliga, vägra verkställighet; dess motstånd kan dock brytas av länsstyrelsen.[162] Denna laglighetskontroll är ett arv från funktioner som magistraterna förr utövade i alla Nordens länder.

Vad hittills sagts gäller om de allmänna medborgerliga organen och om de speciella, som kommunerna fritt tillsätta. Det återstår att beröra de specialreglerade organ vilkas funktioner blivit på ett för kommunen förbindande sätt bestämda i lag eller — särskilt i Danmark — genom lokal normgivning. Genom sådana bestämmelser kunna befogenheter skapas, som varken representationerna eller andra kommunala organ få förgripa sig på, vare sig genom att reglera funktionerna, själva träffa avgöranden eller meddela föreskrifter för verksamheten. I vad mån det skett kan knappast angivas med få ord; ofta nog har ett organ i vissa hänseenden en särställning, medan det i andra står på samma fot som andra kommunala organ.

Tydligt utpräglad är i varje fall de ifrågavarande organens funktionella särställning i Finland och Sverige. Så långt deras funktioner blivit reglerade i lagstiftningen, ha de att utöva dem efter eget omdöme; varken fullmäktige eller styrelser kunna ingripa med föreskrifter.[163] I fråga om verksamhet av detta slag gäller också i allmänhet en särskilt vittgående besvärsrätt (se s. 720).[164]

Ungefär på samma sätt synas de specialreglerade nämn-

[161] Jfr SUNDBERG, KR s. 518 ff. om »direktivrätten».

[162] Om liknande befogenheter (av ringa praktisk betydelse) utövade av Islands bæjarstjóri (nu enligt ISL 35) se OLAFUR JÓHANNESSON, NAT 1955 s. 315.

[163] Jfr litteraturen s. 568 n. 85. Underställning hos kommunens styrelse enligt finländsk rätt (se s. 588) kan ej heller äga rum.

[164] Frågan om ett specialreglerat organs, byggnadsnämndens, särställning, har dryftats; se TLU 1959 B 26 s. 113 ff., 116 f. Därvid har uttalats att särställningen ibland betonats »hårt», och att nämnden »icke kan eller bör i väsentliga frågor driva en politik som avviker från kommunens». Men det har stannat vid ändring av sammansättningen; se s. 572 n. 103.

derna i Norge stå självständiga gentemot kommunestyre och formannskap. Dock synes rättsläget i flera hänseenden ovissare än i Finland och Sverige.[165]

I Danmark synas icke lika klara gränser som i de andra länderna kunna uppdragas. Bland kommunernas udvalg synes emellertid det sociale udvalg og børnevernsudvalget mera fristående i förhållande till kommunalbestyrelsen än andra. Ännu självständigare stå t. ex. skole- och sundhedskommissioner — så att de knappast räknas till den »egentlige kommunalforvaltning».[166]

Det återstår att beröra tjänstemännens funktioner. Lagstiftningen ger vissa grundläggande regler om finländska stads- och kommunaldirektörer, om norska rådmenn och kontorsjefer; härtill komma givetvis särregler om sådana tjänstemän som lärare, läkare, skoldirektörer (Sverige) m. fl. I övrigt regleras tjänstemännens funktioner genom instruktioner, reglementen, vedtægter o. s. v. En fråga av stor vikt är, i vad mån tjänstemän kunna få i uppdrag att fullgöra, vad som principiellt ankommer på de administrativa kollegialorganen eller eventuellt självmant träda i deras ställe. Även på denna punkt iakttager man en förut ofta anmärkt skillnad mellan östnordisk och västnordisk rätt (jfr senast s. 588). I Finland och Sverige fasthålles strängast, att sådan överflyttning skall ha stöd i lag, instruktion eller reglemente.

Det är en genomgående regel, att tjänstemännen äro underordnade under administrativa kollegialorgan och alltså underkastade deras tjänsteföreskrifter.[167] Inbördes stå också tjänstemännen i relationer, som erinra om dem som råda inom statsförvaltningen.[168] Det finnes emellertid många perso-

[165] Dybsjord anmärker, NFM 1949 s. 10, att den specialreglerade förvaltningen vållar »betenkeligheter og vanskeligheter». Jfr samme förf.:s KB s. 15, 45 f., 98 ff.

[166] Jfr ovan s. 554 med n. 31 samt HDK I s. 137, 165, II s. 642 ff., 721 ff., 791 ff., 892 ff., Harder s. 9 ff., 15 ff. Om förhållandet mellan kommunalbestyrelsen och de specialreglerade organen finnas närmare bestämmelser i vederbörande styrelsevedtægter, HDK III s. 1304 ff., 1323 ff.

[167] Se emellertid om finländska stads- och kommunaldirektörers ordförandeskap i kommunens styrelse s. 567.

[168] Om delegation inom tjänstemannaorganisationen se NFK s. 86.

nalgrupper, vilkas subordination gentemot de kommunala organen är mycket begränsad eller helt avklippt: lärare, läkare, ligningsjefer i Norge m. fl. Vissa sådana grupper betraktas, särskilt när de i stället stå i ett utpräglat subordinationsförhållande till statliga organ,[169] knappast såsom i egentlig mening tillhörande kommunalförvaltningen.

En av tjänstemännens viktigaste funktioner är att genom utredningar och föredragningar, ofta också genom initiativ, lägga grundvalen för de beslut som överordnade organ fatta. Ju större kommunerna äro, desto viktigare blir denna funktion, särskilt i förhållande till medborgerliga organ, som icke mäkta själva genomtränga de frågor de ha att behandla. På detta sätt har mångenstädes utvecklats en »faktisk delegation» av den allra största räckvidd — eventuellt därhän att det kan talas om en faktisk tjänstemannastyrelse under folkstyrelsens form.

6. **Fortsättning: »tillsyn».** Koordinationen mellan stats- och kommunalförvaltning (jfr s. 552) åstadkommes på olika vägar. Om lagstiftningen såsom bestämmande över de kommunala funktionerna och de kommunala organen har talats i avd. 3—5. Det återstår att uppmärksamma, huruledes vissa myndigheter därutöver äro utrustade med »retlige indvirkningsmuligheder overfor kommunalforvaltningen».[170] Man sammanfattar ofta dessa funktioner till större eller mindre del under sådana svävande namn som »tilsyn» (jfr DGL 82), »uppsikt», »kontroll» o. s. v.[171] Relationerna mellan de organ,

[169] Jfr t. ex. svenska polislagen 13 §: polisnämnd får icke »taga befattning med fråga som faller under polischefens befälsmyndighet».

[170] E. ANDERSEN beskriver på detta sätt »tilsynen» över kommunalförvaltningen, TK s. 15.

[171] Se särskilt E. ANDERSENS djupgående undersökning av dansk rätt samt dessutom ANDERSEN, DF s. 628 ff., HDK I s. 81 ff., 223 ff., KUUSKOSKI s. 433 ff., RYTKÖLÄ, GR s. 97 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 334 ff., BAHR s. 249 ff., DYBSJORD, KB s. 237 ff., KL s. 228 ff., NFK s. 40, NORDANGER-ENGH s. 133 ff., PLATOU, NFM 1948 s. 16 ff., SUNDBERG, KR s. 292 ff., SÖRNDAL s. 343 ff. (mot historisk bakgrund). Se även NAT 1955 s. 281 ff. (inlägg av ZEUTHEN, SCHEI, RYTKÖLÄ, OLAFUR JÓHANNESSON och WETTERLUNDH m. fl.); jfr även NAT 1935 s. 305 ff. Mot internationell bakgrund: MEYER, AO s. 285 ff.

som utöva dylika funktioner, och de kommunala organen erinra i viss mån om förhållandena inom statsförvaltningen. Men de äro dock principiellt och praktiskt helt andra. De bestå, kan man säga, huvudsakligen däri att, medan kommunalförvaltningen i princip är fri inom de gränser lagstiftningen uppdrager, vissa till typisk subordination hörande befogenheter (se s. 396 ff.) i större eller mindre utsträckning utövas även gentemot kommunernas förvaltning av organ som stå utanför denna. Dessa befogenheters gestaltning beror givetvis, liksom kommunernas ställning över huvud, av en avvägning mellan kraven på kommunal frihet och statlig ledning. Det är ett ständigt återkommande ämne för meningsbrytningar hur avvägningen skall göras; oavlåtligen har denna också varit föremål för förskjutningar i den ena och den andra riktningen.

Möjligheterna att inverka på kommunalförvaltningen äro i första hand reglerade i kommunallagarna. Men därtill sluter sig en skiftande mångfald av särbestämmelser rörande särskilda ämnen. Det är sålunda många olika statsmyndigheter, högre och lägre, med ansvar för olika förvaltningsgrenar och allmänna intressen, som äro verksamma på det sätt som här avses;[172] på vissa områden verka i Danmark, Island och Norge i stället kommunala organ.[173] Här är det nog att nämna de organ som, särskilt genom kommunallagarna, betrotts med allmänna befogenheter i förhållande till kommunalförvaltningen.

I Danmark har indenrigsministeriet denna ställning i förhållande till städerna och Frederiksberg. Över övriga sognekommuner utövar däremot ingen statsmyndighet en allmän »tilsyn». I stället ha de ställts under amtsrådens; det är ett anmärkningsvärt särdrag, att på detta sätt de båda slagen

[172] Jfr HDK I s. 226, Kuuskoski s. 439 ff., 529, Dybsjord, KB s. 237, KL s. 228 f., Sundberg, KR s. 303 f., 343 ff.

[173] I Danmark märkes utom amtsrådet (se nedan) amtsskoledirektionen. Vissa ledare av kommunalt brandväsen fungera tillika som distriktsbrandinspektører. Bet. ang. brandvæsendet i Danmark (1952) s. 17. Norska fylkesutvalg (se s. 603) skola godkänna vissa kommunala beslut. Dessa företeelser kunna jämföras med den tillsyn som den icke-professionella länsskolnämnden (med starkt kommunalt inslag) i Sverige utövar över kommunalt skolväsen.

av »landkommuner» stå i direkt relation till varandra.[174] Det förtjänar särskilt understrykas, att amtmanden väl har särskilda funktioner enligt speciallagar men icke som sådan utövar någon allmän »tilsyn». Som ordförande i amtsrådet har han emellertid ett mycket starkt inflytande vid utövningen av dess funktioner; han kan också i ganska stor utsträckning handla å dess vägnar (s. 603).[174a] Den isländska ordningen liknar den danska; där fungera framför allt socialministern (för städerna) och sýslumaður eller sýslunefnd (för landsbygdens kommuner) men också ett för hela landet gemensamt *eftirlit sveitarfélaga* (kommunaltillsyn).

I de övriga länderna är, utan skillnad mellan olika slag av kommuner, den allmänna »tillsynen» eller »uppsikten» fördelad mellan länsstyrelsen resp. fylkesmannen och centrala organ: i Finland inrikesministeriet, i Norge konungen eller, enligt hans fullmakt, kommunal- og arbeidsdepartementet, i Sverige K. M:t (i inrikesdepartementet).

Bland de rättsliga möjligheter som tillsynsorgan — de nu redovisade allmänna så väl som andra — ha att inverka på kommunalförvaltningen kan man, i anslutning till vad som sagts om förhållandet mellan olika statsorgan (kap. VII), urskilja olika arter.

Det har redan nämnts, att en befogenhet, som inom statsförvaltningen regelmässigt tillkommer överordnade organ, också — ehuru numera endast i mycket begränsad utsträckning — har motsvarigheter i tillsynsorganens förhållande till kommunalförvaltningen: inflytande över personalens rekrytering (s. 571, 574).

Statsmyndigheter äro i ganska stor utsträckning utrustade med möjligheter att på olika sätt informera sig om vad som försiggår inom kommunalförvaltningen (s. 690). I anslutning härtill ha de möjligheter att på olika sätt reagera mot förelupna felaktigheter, särskilt så att de ex officio eller på klagan upphäva fattade beslut; om dessa befogenheter —

[174] Med svenska ögon: SÖRNDAL, SLagerroth s. 259 ff. Amtsråden handla därvid mycket självständigt; om något »overtilsyn» från indenrigsministeriet är ej fråga. HDK I s. 226, ZEUTHEN, NAT 1955 s. 283.

[174a] Sina tillsynsbefogenheter enligt loven om offentlig forsorg kan han å andra sidan delegera till amtsrådets valda ledamöter.

som eljest allmänt behandlas som en huvudingrediens i »tillsynen», »uppsikten» eller »kontrollen» — se kap. XI: 5. Om utkrävande av personligt ansvar se s. 700 ff. Utan motsvarigheter inom statsförvaltningen äro de betydelsefulla reaktioner som rikta sig mot kommunen som juridisk person. Så t. ex. kunna begångna felaktigheter föranleda skyldighet att återbetala statsbidrag, förverkande av tillstånd och koncessioner o. s. v.

Huruledes statsmyndigheter i olika former — genom lagstiftning, som efter hand blivit alltmer ingående, partikulär normgivning m. m. — generellt reglera kommunala funktioner och kommunal organisation har redan nämnts; delvis sker det under kommunernas egen medverkan (se nedan).[175] Däremot äro kommunerna — det är en väsentlig skillnad mellan dem och statliga organ — i princip ej underkastade sådana tjänsteföreskrifter från statliga myndigheter som kännetecknа den egentliga subordinationen (kap. VII: 4); i stället möjliggör kommunernas egenskap av rättssubjekt att talan, särskilt om fullgörelse, föres mot dem vid domstol (s. 551). Det är endast med stöd av särskilda bemyndiganden som statsorgan kunna genom generella eller konkreta föreskrifter — vilka, såsom riktade till en juridisk person, få karaktären av förvaltningsakter — bestämma, hur kommuner skola handla.[176] Men det förekommer överallt en stor mångfald av sådana bemyndiganden; såsom tvångsmedel förekomma, utöver vad nyss nämnts, särskilt tvangsbøder resp. viten.[177] Tillsynsmyndigheters åläggande riktas i stor utsträckning mot särskilda kommunala organ — varvid det stundom kan vara tvivelsamt om därmed en förpliktelse för kommunen som sådan uppkommer (jfr s. 552). Helt försvinner i varje fall kommunen ur bilden, där särskilda av kommunerna anställda tjänstemän stå i ett subordinations-

[175] »Tilsynsmyndighedens lovgivningsfunktion» har av E. ANDERSEN, TK s. 17 ff., behandlats såsom ett väsentligt inslag i »tilsynet».

[176] Jfr särskilt E. ANDERSEN, a. a. s. 92 ff.

[177] E. ANDERSEN, a. a. s. 105 ff. (utförlig redogörelse), SUNDBERG, KR s. 349 ff. Såsom ett exempel på vittgående befogenheter kan nämnas, att ett danskt amtsråd under vissa förutsättningar kan bestämma om beskattningens gestaltning i en sognekommune (DLLS 14).

förhållande som icke skiljer sig från statstjänstemäns (s. 592 med n. 169).

Lika betydelsefull som de ålägganden som kunna meddelas kommunerna och kommunala organ kan den vägledande men oförbindande verksamhet vara som statsmyndigheter utöva dels av egen drift i generell form eller i enskilda fall, dels på begäran av kommunala organ, som önska få klarlagt vad de böra — eller ha rätt att — göra (jfr kap. VII: 3).[178] Av mycket stor praktisk betydelse är att i Danmark och Norge kommunala organ lika väl som statliga (s. 422 f.) i tvivelsamma fall på förhand bruka inhämta vägledande besked från vederbörande ministerier resp. departement. Genom sådana »responsa» — som regelmässigt betraktas som avgörande — spela dessa en roll som har jämförts med förvaltningsdomstolarnas i Finland och Sverige.[179] Över huvud verkar den oförbindande ledningen, här såsom inom statsförvaltningen, ofta med omisskännlig styrka; det står i många lägen klart, att kommunerna i händelse av meningsskiljaktighet kunna drabbas av oförmånliga åtgärder av olika slag.

Det är naturligt, att statliga och kommunala organ ofta samverka på det sätt, att det ena i en eller annan form uttalar sin mening innan det andra beslutar (jfr kap. VII: 5). Särskilt är det en naturlig företeelse, att en kommunal opinion föreligger innan ett statligt organ beslutar.[180] Kommunala initiativ spela i olika sammanhang en stor roll. Att statliga organ inhämta kommunala opinioner är i många lägen vanligt; ofta är det föreskrivet. Dansk och norsk lagstiftning har inskärpt de kommunala organens skyldighet att på detta sätt gå statsmyndigheter till handa.[181]

Särskilt är det anledning att uppmärksamma de i kommunallagarna och annorstädes reglerade former av samver-

[178] Jfr t. ex. E. ANDERSEN s. 104, 303 f., HDK I s. 229, PLATOU, NFM 1948 s. 17, NFK s. 269 f., SUNDBERG, KR s. 348. Länsstyrelsens skyldighet att »meddela kommunala myndigheter råd och anvisningar» är i Finland lagfäst. RYTKÖLÄ, NAT 1955 s. 307.

[179] E. ANDERSEN, a. a. s. 104.

[180] Om »kommunal opinionsrätt» se SUNDBERG, KR s. 407 ff., om »utsagnsrett» NORDANGER-ENGH s. 38.

[181] Jfr om Finland STÅHLBERG, FF s. 333.

kan som innebära, att det för ett beslut eller en åtgärd fordras samstämmighet mellan ett kommunalt och ett statligt organ (jfr om förhållandena inom statsförvaltningen s. 457 f.). Kommunernas handlingsfrihet är på viktiga områden begränsad därigenom att beslut icke bliva giltiga med mindre de vunnit statsmyndighets »godkännande», »stadfästelse» eller »fastställelse». Det förekommer också föreskrifter om att en viss åtgärd av statsmyndighet endast får företagas på kommuns förslag, eller att kommunalt organ icke får handla utan »medgivande» eller »tillstånd» e. d. av ett statligt.[182] Icke minst viktigt är att statsmyndigheter nutilldags i stor utsträckning äga uppställa villkor — utöver de normmässigt fastställda — för ekonomiska bidrag till en kommun. Särskilt synas sådana avgöranden in casu vara typiska för den norska statsbidragsordningen.[183]

Här är det överflödigt att närmare analysera innebörden av dessa olika former. Däremot må några ord sägas om viktigare områden, på vilka en eller annan av dem tillämpas.[184] Allestädes ha beslut som på ett kännbart sätt beröra kommunernas ekonomi gjorts beroende av statsmyndigheters bifall. Det gäller — i mycket växlande omfattning — om upptagande av lån och ingående av borgen, om förvärv och avhändelse av fast egendom (dock ej i Sverige), om ianspråktagande av vissa kommunala fonder o. s. v. Sognekommuners budgeter tarva i Danmark amtsrådets godkännande. I städerna fordras indenrigsministeriets godkännande, om budgeten medför skatteförhöjning av visst mått.[185] Sistnämnda

[182] ANDERSEN anmärker, DF s. 636, att »tilladelser» ofta meddelas, där de ej erfordras. Vanligt är emellertid att framställning därom besvaras med att »man intet har at erindre» (meddelande av HARDER).

[183] Jfr EVANG, NAT 1961 s. 92 ff. (med krav på ökad »lovfestning»).

[184] HDK I s. 229 ff., ANDERSEN, DF s. 236 f., E. ANDERSEN, TK s. 109 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 77 f., KUUSKOSKI s. 437 ff., DYBSJORD, KB s. 237 ff., KL s. 228 ff., SUNDBERG, KR s. 293 ff., STRÖMBERG, FT 1951 s. 92 ff., JÄGERSKIÖLD, FT 1961 s. 96 ff. Man bör hålla i minnet de möjligheter som härutöver finnas att annullera kommunala beslut, se kap. XI: 5.

[185] Vägrat godkännande — som knappast förekommer — medför upplösning av kommunalrepresentationen och nya val. Jfr FO 1955 s. 80 f.

regel gäller även för isländska kommuner. Vissa skattebeslut äro också — delvis såsom en konsekvens av kommunernas frihet vid beskattningens gestaltning (s. 579 f.) — i Danmark, Island och Norge beroende av godkännande.[186] I den mån en normgivning riktad mot medborgarna anförtrotts åt kommunerna (s. 578), är det i regel med förbehåll om statsmyndighets godkännande; detsamma gäller om bebyggelsereglering i olika former. Vissa betydelsefulla kommunalorganisatoriska beslut skola också godkännas.[187] I Finland och Sverige ankommer prövning av normgivningen huvudsakligen på länsstyrelserna, i de andra länderna på centrala organ (s. 391 f.).

Vid en jämförelse mellan olika ordningar falla vissa drag i ögonen. Vad Danmark angår, torde amtsrådets grepp om sognekommuner vara starkare än indenrigsministeriets över städer.[188] På det stora hela taget synas svenska kommuner vara friare ställda än norska och danska, men en säker jämförelse kan icke anställas utan djupgående undersökningar, som jämväl finge taga hänsyn till praxis på olika håll.

För den prövning som statsmyndigheterna skola anställa gälla olika grunder; i allmänhet är den icke inskränkt till att avse beslutens laglighet. Vilka synpunkter som i övrigt skola eller kunna anläggas är ofta ett ömtåligt och omtvistat spörsmål; särskilt kan intet entydigt svar ges på frågan i vad mån statsmyndigheterna skola bestämmas enbart av omsorgen om kommunens bästa eller även beakta utpräglat statliga intressen.[189] På många områden har myndigheternas prövning en påtaglig betydelse därutinnan att den främjar likformighet i den kommunala förvaltningen (så t. ex. då den följer fixerade mönster för kommunal normgivning).

Finländsk och isländsk rätt har särskilda regler om för-

[186] Om danska tillsynsmyndigheters starka inflytande vid regleringen av tjänstemäns löneförhållanden se ZEUTHEN, NAT 1955 s. 287 ff.

[187] Om den norska regeln om frågors hänskjutande till regeringen på begäran av en minoritet se s. 564 n. 76.

[188] ZEUTHEN, a. a. s. 284.

[189] Jfr t. ex. ZEUTHEN, a. a. s. 297 f., HDK I s. 257 ff., STENIUS, FT 1956 s 237 ff., 305 ff. (om lånetillstånd).

valtningen i kommuner som råkat i ekonomiska svårigheter.[190] Ur norsk rätt försvunno regler med liknande syfte[191] 1954.

7. **Amts-, fylkes-, landstings- och sysslokommuner.**[192] Redan före kommunallagstiftningens tid hade en viss ekonomisk gemenskap och ett visst mått av medborgerlig självverksamhet utvecklats inom de statliga förvaltningsområden som organiserats under 1600-talet: amt och län; redan beträffande denna tid talar man i Danmark och Norge om en »amtskommune».[193] På denna grundval skapades i Norge (1837), Danmark (1841) och Sverige (1862) överbyggnader på den egentliga kommunalförvaltningen: amtsformandskab (Norge, senare kallade amtsting, sedan 1920 *fylkesting*), *amtsråd* (Danmark) och *landsting* (Sverige). Även denna förvaltning är en förvaltning av kommuner: *amts-, fylkes-* och *landstingskommuner.*

I fråga om det territoriella underlaget för dessa kommuner framträder en påfallande skillnad. I Sverige sammanfaller landstingskommunens område i regel med länens.[194] Endast 6 av de största städerna ha antingen från början stått eller sedermera (senast 1918) förts utom resp. landstings områden; två av dessa städer inträda 1963 åter i landstingskommuner. I Norge och Danmark är den ifrågavarande kommu-

[190] Kuuskoski s. 533 f., ISL 63—91.

[191] Bahr s. 260 ff., jfr nu NKL 57.

[192] Litteratur (utöver den som anförts IX s. 1 n. 2): DB 1956:161 s. 90 ff., Sörndal, SLagerroth s. 259 ff. (om amtsråd), Dybsjord, KL s. 265 ff., NKI II s. 127 ff., Nordanger-Engh s. 167 ff., Ot.prop. 1959/60:61 (obs. översikt över dansk och svensk ordning s. 115 ff.), Broms, Studier rörande det svenska landstinget (1930, med utförliga redogörelser för dansk och norsk rätt, s. 193 ff., 203 ff.), Björkblom, Södermanlands läns landsting (1942). Jfr även Herlitz, i Sveriges styrelse (1939) s. 147 ff. (översikt över utvecklingen). Se vidare NAT 1958 s. 351 ff. (diskussion inledd av Rytkölä).

[193] Jfr HDK s. 603 ff. Om motsvarande — ganska förbisedda — företeelser i Sverige se några notiser: Herlitz, a. a.

[194] Ett län är dock delat i två landstingsområden.

nala indelningen byggd på amtsindelningen.[195] Men utvecklingen har i dessa länder gått en annan väg. För ett hundratal år sedan var åtskillnaden mellan städer och landsbygd överallt i Norden så utpräglad, att ett solidariskt samarbete mellan dem erbjöd stora svårigheter (jfr s. 556).[196] I Danmark och Norge kom härtill att den tidigare bestående gemenskap, som fått sitt uttryck i de s. k. amtsrepartitionsfonderna, endast omfattat landsbygden.[197] Amts- och fylkeskommuner kommo därför att blott omfatta landsbygd.[198] Numera har dock i Norge utvecklingen gjort den bestående ordningen problematisk. Åtskillnaden mellan städer och landsbygd har utjämnats, och på många områden har en samverkan mellan dem blivit naturlig. Behovet därav har 1961 tillgodosetts genom en ny lov om fylkeskommuner, enligt vilken städerna, med undantag för Oslo och Bergen, skola infogas i fylkeskommunerna; den träder i kraft 1964.[199]

I Finland lämnar regeringsformen också möjlighet att anordna »medborgerlig självstyrelse» i »större förvaltningsområden än kommunerna» (FRF 51). Det har förekommit mycken diskussion och flera utredningar om huruvida och på vad sätt »självstyrelsesamfund av högre ordning» kunde skapas, närmast med de svenska landstingen som förebild.[200] Men ännu så länge finnes endast på Åland ett »landsting» (med uppgifter som spränga den kommunala ramen, se s. 609).

[195] Dock äro i Danmark 3 amter uppdelade på vartdera 2 amtskommuner. I 2 norska fylken ingår jämte en fylkeskommune ett *byfylke* (Oslo och Bergen).

[196] Det var också under motstånd som städerna i Sverige fördes till landstingen. BROMS, a. a. s. 84 ff.

[197] Jfr JØRGENSEN, I s. 50, NKI II s. 131.

[198] Det är därför som amtskommunen har betecknats som ett slags »landkommune».

[199] Ett steg i motsatt riktning innebar det att Bornholms städer, som förr tillhörde amtskommunen, 1959 ställdes utanför denna. — I samband med planerad sammanläggning av sognekommuner (s. 558) har amtskommunens tillvaro ställts under debatt. Se uttalande av KAMPMANN, NK 1961 s. 786.

[200] LINDMAN, i SS s. 472 ff., v. BONSDORFF, Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik 1917—1923 (1950), KUUSKOSKI s. 52 f., RYTKÖLÄ, NAT 1958 s. 351 ff. För närvarande pågår ny utredning av frågan.

Vad Island angår ha sysslorna (som uteslutande bestå av landsbygd, se s. 366) sedan 1872 en kommunal organisation, som erinrar om dansk och norsk rätt: i varje *sýslufélag* finnes en *sýslunefnd*. Men dessa kommuner kunna på grund av sin litenhet knappast jämföras med amts- och fylkeskommuner.

Motiven för att upprätthålla kommunala samfund av »högre ordning» ligga i öppen dag. Vissa uppgifter äro av den beskaffenhet, att de beröra ett flertal kommuner, eller av den storleksordning att enskilda kommuner ej kunna lösa dem, eller sådana, att de komme att drabba dessa på ett mycket ojämnt sätt. Behoven av en vidare gemenskap ha till väsentlig del tillgodosetts så, att de större samfunden fått sådana uppgifter att handhava utan någon förbindelse med de egentliga kommunerna. I Sverige har landstingsförvaltningen i huvudsak en sådan fristående karaktär. I Danmark, Island och Norge har landsbygdens kommunalförvaltning i högre grad fått karaktären av en organiserad gemenskap mellan de större och de mindre kommunerna, som tagit sig uttryck i de förras tillsyn över de senare, särskilt i Danmark, i beskattningsordningen och däri att de större kommunerna på olika sätt stött de mindre. Karakteristiskt för fylkeskommunen är att den från början väsentligen just hade koordinerande och kontrollerande funktioner.[201] I sådan gemenskap skola 1964 också de norska städerna inträda.

I mångt och mycket ansluter sig amts-, fylkes- och landstingskommunernas samt sýslufélags organisation till vad som gäller om de egentliga kommunerna. Det är därför endast särdrag som här behöva framhållas. Vissa åtskillnader mellan länderna falla därvid i ögonen. De svenska landstingskommunernas befolkningstal är väsentligt större än deras norska och — i synnerhet — danska motsvarigheters (för att ej tala om de isländska) och deras förvaltning redan därför mycket mer omfattande. Den svenska organisationen är mera genomfört kommunal än i Danmark, där det förekommer star-

[201] Jfr SCHEI, NAT 1955 s. 299 ff., 1958 s. 372 ff. (S. betecknar alltjämt fylkeskommunen som en »hjelpeintervenient» som utför en »sikringstjeneste»), DYBSJORD, KL s. 265 f., NKI II s. 131. Fylkeskommunen är »en slags felleskommune»; Ot.prop. 1959/60: 61 s. 5.

ka statliga inslag i organisationen; sådana förekomma även i Norge men de skola försvagas i samband med den 1961 beslutade indelningsreformen. Amts- och fylkeskommunal förvaltning är även på andra sätt mera sammanvävd med statlig förvaltning än landstingsförvaltningen.

Fylkestinget består av herredskommunernas ordførere; fr. o. m. 1964 skall det väljas av herreds- och bystyrer till ett antal svarande mot kommunernas invånarantal. I övrigt äro representationerna alltigenom grundade på allmänna val.[202] Valen till landsting och amtsråd äro direkta[203] och proportionella; rösträtten är densamma som vid andra kommunala val, och valen äga rum samtidigt med dessa. Antalet landstingsledamöter, som svarar mot befolkningssiffrorna, är ganska stort, det växlar mellan 23 och 98. Amtsråden äro mycket fåtaligare: 9—15. Medlem i sýslunefnd är en vald representant för varje kommun. Landsting och fylkesting välja själva sina ordförande, medan amtmand är ordförande i amtsrådet, sýslumaþur i sýslunefnd;[204] fylkesmannen deltar också i fylkestingets sammanträden och sörjer för att ärendena bli förberedda.[205] Lands- och fylkesting sammanträda i regel endast en gång om året, men då för en följd av dagar (längre i Norge än i Sverige).[206] Amtsrådet håller tätare sammanträden.

Såsom allmänt administrativt organ fungerar i Danmarks

[202] Karakteristiskt för det norska »amtsformandskabets» karaktär av ett i koordinerande syfte rådslående organ var att fogdarna (I s. 21) voro medlemmar därav, visserligen utan rösträtt. I Danmark ingingo ursprungligen en präst och några länsinnehavare i amtsrådet.

[203] I Danmark valdes amtsråden tidigare av elektorer utsedda av sogneråden.

[204] Före 1894 voro också landshövdingarna i allmänhet ordförande i landstingen.

[205] Av ringa betydelse är däremot landshövdingens lagstadgade rätt att deltaga i landstingens sammanträden.

[206] Landstinget har en nästan parlamentarisk prägel: ärendena skola — utöver den utredning som förut verkställts av administrativa organ — beredas av *utskott* fungerande under landstingets möten. — Det har länge stått klart att landstingsorganisationen icke motsvarar sina numera mycket omfattande uppgifter. Utredning pågår om reformer i syfte att landstingets beslut ej »sjunker ned till en ren formalitet», StvT 1962 s. 310 f.

amtskommuner, lika väl som i andra kommuner (s. 565), ordföranden. Detta har här den viktiga innebörden, att amtmanden, en statlig ämbetsman, leder administrationen. En liknande ställning har sýslumaþur i Island. I Norge är det däremot, liksom i andra kommuner, ett kollegialt organ som har denna ställning: det sedan 1882 existerande *fylkesutvalget*. Här fungerar fylkesmannen såsom ordförande, men fr. o. m. 1964 skall det helt och hållet väljas av fylkestinget; dettas formann skall också vara fylkesutvalgets. Fylkesmannen skall emellertid alltjämt intaga en ganska självständig ledande ställning i förvaltningen; man har jämfört hans ställning med en rådmanns (s. 572).[207] Landstingets *förvaltningsutskott* (som först utvecklades på frivillighetens grund men 1924 blev obligatoriskt) är alltigenom medborgerligt; landshövdingarna fungera över huvud ej som organ åt landstingsförvaltningen. Eftersom landsting och fylkesting sammanträda blott med långa mellanrum, är det naturligt, att fylkesutvalg och förvaltningsutskott äro utrustade med ganska vidsträckta befogenheter att handla i deras ställe, och att dessa befogenheter ofta måste tagas i anspråk. Av stor betydelse är också, att amtmanden ensam kan besluta i »sager der kræver uopholdelig ekspedition» och »løbende sager».[208] Till icke ringa del utövas amtsrådets befogenheter sålunda av amtmanden.

Liksom andra kommuner ha amts-, fylkes-, landstings- och sysslokommunerna möjlighet att för särskilda uppdrag tillsätta särskilda udvalg, nämnder o. s. v. vid sidan av de allmänna administrativa organen.[209] Dessutom äro, liksom beträffande andra kommuner, särskilda sådana organ föreskrivna i lagstiftningen, i samband med att denna tillagt kommunerna särskilda funktioner. I Sverige intager bland dessa organ *sjukvårdsstyrelsen* en dominerande ställning;[210]

[207] Ot.prop. 1959/60: 61 s. 34 f.

[208] Normalvedtægt for amtsråd § 12, HDK III s. 1299.

[209] Nyss åberopade danska normalvedtægt anger ett antal udvalg, bl. a. *budget-, kasse- og regnskabsudvalg*, som äga besluta, eventuellt på grund av delegation (§§ 13, 14).

[210] Jfr i övrigt SUNDBERG, KR s. 176 ff. Särskilda *direktioner* utöva ledningen av särskilda sjukhus.

det bör i detta sammanhang anmärkas, att åtskilliga organ till vilka landstinget väljer ledamöter tillhöra den statliga förvaltningen (s. 374). I Danmark och Norge [211] intaga de organ som här åsyftas till mycket väsentlig del en sådan ställning, att man tvekat, om de böra hänföras till amts- resp. fylkeskommunal eller statlig förvaltning. Stor betydelse ur kommunal synpunkt ha särskilt *amtsskoledirektioner* (s. 389[267]) och *sygehusudvalg* i Danmark samt *fylkesveistyrer* och *fylkesskolestyrer* i Norge. De lagreglerade organen väljas, liksom i de egentliga kommunerna, icke alltid uteslutande kommunalt. Ett viktigt drag i dansk och norsk ordning är att amtmænd resp. fylkesmenn ofta äro ordförande i speciella organ (jfr s. 348).

Vad angår de tjänstemannamässiga inslagen i förvaltningen, har det varit en följd av amtmænds och fylkesmenns ställning, att de under dem lydande amts- resp. fylkeskontoren (s. 352 f.) på samma gång fullgöra statliga och kommunala uppgifter.[212] Även amtsstuerne (s. 384 f.) stå i den amtskommunala förvaltningens tjänst, särskilt såsom uppbördsorgan. En mellanställning mellan statlig och kommunal förvaltning intar *amtsskolekonsulenten* i Danmark (s. 389[267]). Även i Norge finnes det tjänstemän som samtidigt fullgöra statliga och kommunala uppgifter, såsom *veisjefen*.

Det förekommer också i alla länderna tjänstemän, som, ibland på grund av särskilda lagbestämmelser, mer eller mindre otvetydigt intaga ställningen av kommunala tjänstemän. Till dem hör överallt en stor sjukhuspersonal. Till dem höra också exempelvis *amtsvejinspektører* i Danmark[212a] samt *fylkeskasserere* och *fylkesarkitekter* i Norge. Särskilt omfattande har sådan tjänstemannaförvaltning blivit i Sverige, där å ena sidan förvaltningens uppgifter äro större, å andra sidan statliga tjänstemäns biträde ej står till buds; förvaltningen står numera i allmänhet under ledning av *landstingsdirektörer*. I större landsting stå dessa i spetsen för en personal, föga mindre omfattande än i ett mindre centralt verk.

[211] Se DYBSJORD, KL s. 269 om »lovbestemte styrer».

[212] Om personalens ställning i Danmark se s. 352. Den *amtsrådssekretær*, som hör till kontoret, är rent kommunal.

[212a] Om arkitekter se NAT 1962 s. 173; jfr DFK IV s. 37 ff.

Den omfattande *länsläkar*organisationen är sedan 1962 anställd hos landstinget (jfr s. 389).[212b]

Funktionernas fördelning mellan olika slag av amts-, fylkes- och landstingskommunala organ skall här ej närmare analyseras. Endast två anmärkningar i anknytning till vad som förut sagts om annan kommunalförvaltning (avd. 5). För det första: särskilda organ som reglerats i lag intaga ej sällan en mycket självständig ställning. I synnerhet gäller detta om Norge, där ifrågavarande organ till väsentlig del stå på gränsen till statsförvaltningen; också fylkesutvalget har enligt särskilda lagar att fullgöra särskilda funktioner. För det andra bör det understrykas, vad de administrativa organen betyda genom sina förslag till representationerna och genom att i övrigt förbereda deras beslut. Det faktiska inflytande som sålunda utövas tillkommer i Sverige framför allt förvaltningsutskottet och landstingsdirektören; länsstyrelsens röst blir i regel över huvud taget ej hörd. I Norge gör sig fylkesmannen starkt gällande på denna väg, i Danmark amtmanden.[213] Även i detta hänseende framträder en markerad åtskillnad mellan dansk-norsk och svensk ordning.

Amts-, fylkes- och landstingskommuners funktionsområden[214] utstakas, liksom andra kommuners, delvis genom speciallagstiftning.[215] Stundom te sig sådana funktioner som utpräglat statliga; ett viktigt exempel utgör amtsrådets tillsyn över sognekommunerna (s. 593 f.). Med specialregleringen växelverka emellertid vidsträckta fullmakter erinrande om dem som tillagts andra kommuner. »Amtsrådet bestyrer

[212b] Men trots denna anställningsform står personalen under lika utpräglad statlig ledning som då den bestod av statstjänstemän. Jfr om liknande personalkategorier s. 591 f.

[213] Om deras faktiska roll jfr Sörndal, SLagerroth s. 269 f., Schei, NAT 1955 s. 302, NFK s. 41, Ot.prop. 1959/60: 61 s. 33 ff.

[214] Om sýslufélög se ISL 92, Olafur Jóhannesson, SR s. 79. Att deras funktioner vitt skilja sig från övriga här berörda kommuners är uppenbart och naturligt. Konkret material för en närmare karakteristik har ej stått till förfogande.

[215] Enahanda funktioner lägger lagstiftningen i allmänhet på städerna i Danmark och Norge, på »städer utom landsting» i Sverige; jfr s. 578 f. — Översikter över speciallagstiftningen i Danmark DB 1956: 161 s. 90 ff., i Norge NKI II s. 128, 136 ff., Ot.prop. 1959/60: 61 s. 35 ff., i Sverige Sundberg, KR s. 176 ff., Kaijser, II s. 312 ff.

amtskommunens anliggender.»[216] I Norge har man att utgå från kommunallagens stadgande att fylkestinget — »sammen med fylkesutvalget og fylkesmannen» — sköter »fylkets anliggender»,[217] i Sverige från att landstingskommunen enligt landstingslagen vårdar »sina angelägenheter»; vissa sådana uppräknas men därtill läggas orden: »med mera dylikt». Uppenbarligen har på detta sätt — på de områden där särskild lagreglering icke ingriper — ingen skarp gräns uppdragits i förhållande till de egentliga kommunernas funktionsområden.[218] Det är sålunda till väsentlig del genom praxis som en något så när rationell uppdelning kommit till stånd.

Överblickar man de områden där amtsråd, fylkesting och landsting verka, med eller utan särskilt stöd i lag, framträder ett som är gemensamt för dem alla: sjukhusväsendet.[219] I Sverige är denna uppgift den ojämförligt mest framträdande. Därtill sluta sig varjehanda andra uppgifter inom hälso- och sjukvården (i Sverige väsentligt vidgade 1961) och socialförvaltningen. På skolväsendets område ha amtsråd och fylkesting viktiga uppgifter; visa särskilda skolformer handhas av landstingen. Vägväsendet spelar en stor roll för amtsråd och fylkesting. Norska fylkeskommuner ha gjort stora insatser för elektricitetsförsörjningen. Ett för Norge karakteristiskt drag är, att de egentliga kommunernas bördor i stor utsträckning utjämnas genom att de för uppgifter som de själva handhava mottaga bidrag från »fylkeskassen».[219a]

Beskattningsmakten är, liksom i andra kommuner, ordnad efter mycket olika linjer. I Sverige ha landstingskommunerna en beskattningsrätt som skall utövas enligt samma fasta skala som i andra kommuner, medan beskattningens storlek är helt lämnad åt landstingets gottfinnande (s. 579). Amtsråd och fylkesting ha att lita dels till fastighetsskatter som de ome-

[216] Utöver de normala gränserna för sin verksamhet får amtsrådet i vissa fall gå med 3/4 majoritet, DLLS 24.

[217] I 1961 års lag heter det: »tar . . . hånd om fylkeskommunens saker innen de grenser som gjeldende lov tilsier». Jfr Ot.prop. 1959/60: 61 s. 42 ff.

[218] Jfr t. ex. KAIJSER, II s. 310 ff.

[219] Jfr FW s. 336 ff.

[219a] Förr har »amtsfonden» spelat en liknande roll i Danmark.

delbart uppbära,[220] dels — och framför allt — till bidrag som uttagas av sogne- resp. herredskommuner.[221]

Staten utövar inflytande dels över amts- och fylkesförvaltningen genom amtmænds och fylkesmenns deltagande i denna, dels därutöver i alla tre länderna i former liknande dem som gälla för andra kommuner. Vad särskilt angår de kommunala beslutens beroende av statlig myndighets bifall, må nämnas, att i Sverige landstingskommunen i detta hänseende är friare ställd än andra kommuner. Danska amtskommuner äro på ungefär samma sätt som städerna beroende av indenrigsministeriet. I Norge är fylkeskommunen i viktiga hänsenden mindre avhängig av statsmyndigheter än andra kommuner, men en viktig begränsning av dess frihet ligger däri att beslutet om »den samlede utligning til dekning av årets budsjett» skall godkännas av konungen.

8. **Särskilda ordningar för särskilda områden.** Liksom inom statsförvaltningen (s. 366 ff.) intaga också inom kommunalförvaltningen de danska och svenska huvudstäderna[222] en särskild ställning, delvis betingad av deras storlek, delvis också av det särskilda förhållande, vari de av ålder stått till regeringsmakten, bl. a. så till vida att overpræsidenten resp. överståthållaren spelat en större roll än amtmænd resp. länsstyrelser.

Den särskilda lagstiftningen om *København*[223] präglas särskilt av att den har »opretholdt tidligere tiders skarpe sondring mellem den besluttende myndighed, kommunalbestyrelsen, og de udøvende myndigheder».[224] Den beslutande myndigheten är anförtrodd åt *borgerrepræsentationen,* som är betydligt manstarkare än byråden. Förvaltningen ledes av en av borgerrepræsentationen vald, utom dess krets stående *magistrat,* bestående av en *overborgmester,* fem *borgmestre* och fem *rådmænd.*

Magistratens medlemmar äro, liksom andra städers borgmestre, avlönade och borgmestrene förutsättas ägna

[220] Matrikelskatten till fylkestinget bortfaller 1964.

[221] Så till vida blir fylkesskatten »en anonym skatt». NSU V s. 186.

[222] Jfr TERSMAN, SvT 1956 s. 74 ff.

[223] ANDERSEN, DF s. 94 ff., 110 f., HOLM, Københavns kommunes forfatning (2 udg., 1954). Med svenska ögon: CALMFORS, NAT 1960 s. 190 ff.

[224] HDK I s. 97 f.

sig helt åt tjänsten. Dess funktioner äro mer omfattande än borgmestres och magistraters i andra städer, särskilt så till vida, att den utom typiskt kommunala uppgifter i betydande omfattning även handhar »øvrighedsforretninger», som annorstädes tillhöra statliga myndigheter (jfr s. 367). Magistratsfunktionerna handhavas dels kollegialt, dels — och framför allt — av borgmestrene var för sig, såsom chefer för de *afdelinger* på vilka förvaltningen är uppdelad; åt rådmændene kunna också särskilda angelägenheter anförtros. Medborgerliga nämnder och kommissioner o. s. v. spela en förhållandevis mindre roll än på andra håll. Däremot har den tjänstemannamässiga organisationen en mycket betydande omfattning; man återfinner där organisationsformer välkända från centralförvaltningen: *direktorater* (under *direktører* m. fl.), *kontorer* o. s. v. — Statsmyndigheternas inflytande över kommunalförvaltningen är väsentligt mindre än på andra håll.[225]

Stockholms[226] särställning i förhållande till andra städer är mindre utpräglad. Den hänför sig huvudsakligen till det sätt varpå förvaltning och verkställighet organiserats. Ett inom stadsfullmäktige — 100 ledamöter — valt *stadskollegium* har att leda förvaltningen, vilken i övrigt, liksom i andra kommuner, närmast omhänderhaves av ett stort antal nämnder. Den omfattande tjänstemannaapparaten lyder principiellt under dessa. En betydande roll spela de av stadsfullmäktige valda *borgarråden,* vilkas personliga status starkt påminner om danska borgmestres. Deras administrativa ställning är dock principiellt en helt annan. Den bygger framför allt på att de, var och en inom sin rotel, i regel äro ordförande i dithörande nämnder; de äro dessutom föredragande i stadskollegiet. »Gemensamma överläggningar» hållas i *borgarrådsberedningen.* I realiteten har denna utvecklats till ett slags högsta administrativt organ, och borgarråden intaga, utan att formellt ha karaktären av chefer, faktiskt en ledande ställning inom resp. förvaltningsgrenar.

Helt annorledes motiverad och annorledes gestaltad är den särpräglade självstyrelse som på grund av etnografiska, historiska och språkliga förhållanden tillkommer vissa särskilda områden; den kan lämpligen beröras i detta sammanhang

[225] I detta sammanhang skall också erinras om *Frederiksberg* och andra »omegnskommuner», som, ehuru icke städer, i väsentliga hänseenden förvaltas som sådana (s. 561); byrådet motsvaras av *kommunalbestyrelser.*

[226] SUNDBERG, KR s. 182 ff., RADHE, FT 1952 s. 123 ff., CALMFORS, NAT 1960 s. 185 ff.

fastän den egentligen spränger den kommunalrättsliga ramen.[227]

Landskapet *Åland*[228] åtnjuter på grund av en självstyrelselag, som ej kan rubbas utan dess medverkan, en självstyrelse, vars särart framför allt består däri, att *landstinget,* valt genom allmänna val, äger antaga landskapslagar i alla ämnen som icke i självstyrelselagen förbehållits republikens organ; genom sådan lagstiftning regleras exempelvis kommunalförvaltningen, skolväsendet, socialvården, väghållningen m. m. I stor utsträckning blir emellertid landstingets befogenhet begagnad på det sätt att av riksdagen beslutade lagar tillika antagas såsom landskapslagar. Ingrepp på republikens lagstiftningsområde kunna omintetgöras genom presidentens veto.[229] Den av landstinget valda *landskapsstyrelsen* (s. 367) handhar sådan förvaltning, som landskapslagarna påkalla; dess ordförande är *lantrådet.* Kommunernas förvaltning är gestaltad på i huvudsak samma sätt som i andra delar av republiken.

En liknande ställning intager inom danska riket *Færøerne.*[230] Enligt lagen om »Færøernes hjemmestyre» (1948) utövas detta av ett valt *lagting.* Lagen anger ett antal angelägenheter som, då antingen lagtinget eller riksmyndigheterna det påkalla, bli »færøske særanliggender» och föremål för færøsk lagstiftning på samma gång som Færøerne ha att bestrida kostnaderna.[231] »Hjemmestyret» har också rätt att yttra sig angående lagstiftning, som rör Færøerne. Förvaltningen handhaves av ett av lagtinget valt *landsstyre* (s. 368). Den danska kommunallagstiftningen gäller ej för Færøerne.

I *Vestgrønland* handhavas vissa uppgifter av *Grønlands landsråd* och grönländska kommunalbestyrelser.[232]

9. **Specialkommuner. Samverkan mellan kommuner.** Att kommunal självstyrelse på landsbygden vuxit fram på kyrk-

[227] Ross betecknar Færøernes »hjemmestyre» som »et kommunalt selvstyre af usædvanlig vidtgående omfang». DS II s. 423.

[228] MERIKOSKI, I s. 156 ff, LINDMAN s. 60 ff., 91 ff., MEINANDER, FS s. 110 ff., WESTERHOLM, StvT 1955 s. 52 ff., HÄGGBLOM, NK 1962 s. 879 ff.

[229] Såsom remissinstans fungerar den paritetiskt sammansatta *Ålandsdelegationen.*

[230] ANDERSEN, DS s. 83 ff. VAGN-HANSEN, NAT 1948 s. 65 ff., WESTERHOLM, a. a. POULSEN, NK 1962 s. 693 f.

[231] Om den færøska lagstiftningens karaktär se UR 1950 s. 89 ff., 200 ff., 1951 s. 1 ff. (MITENS och MEYER).

[232] ANDERSEN, DS s. 94.

lig grund är särskilt påtagligt i Finland och Sverige, där de kommunala institutionerna på 1860-talet direkt togo arv efter de av kyrkoherdarna ledda sockenstämmorna; sådana funnos f. ö. även i städerna. För kyrkliga angelägenheter och vissa andra bibehöllos emellertid särskilda, på likartat sätt organiserade subjekt. I Sverige[233] ha sålunda *församlingarna* karaktären av »kyrkliga kommuner», i stort sett underkastade samma regim som »borgerliga». Större församlingars beslutanderätt utövas av *kyrkofullmäktige*. I mindre församlingar fortlever däremot alltjämt en organisationsform, som ännu för icke så länge sedan förhärskade i landsbygdens borgerliga kommunalförvaltning: de röstberättigade besluta själva på *kyrkostämmor*. Som förvaltnings- och verkställighetsorgan fungera *kyrkoråd*. Församlingarna handhade tidigare även skolväsendet, men denna uppgift har under det senaste halvseklet steg för steg helt överflyttats till de borgerliga kommunerna. I Finland[234] har utvecklingen gått samma väg; även där ha församlingarna *kyrkostämmor* eller *-fullmäktige* och *kyrkoråd*, större församlingar dessutom även *kyrkoförvaltningsnämnder*. Församlingarna betraktas emellertid i Finland ej som kommuner, deras »självstyrelse» ej som ett led i kommunalförvaltningen.

Motsvarigheter till Finlands och Sveriges församlingar voro fram till 1951 på sätt och vis Norges sokne. Numera ha dessa ej karaktären av självständiga rättssubjekt; de på *menighetsmøter* valda *menighetsråden* ha rent »församlingsvårdande» uppgifter.[235] — *Menighedsrådet* i Danmark har vidsträcktare funktioner, bl. a. en viss beskattningsrätt; »menighederne» äro icke rättssubjekt men råden företräda »selvejende kirker», som utgöra sådana.[236] *Valgmenigheder*, som utträtt ur menigheterna för att själva välja präster, äro däremot personsammanslutningar med rättskapacitet. — I Island finnes en *sóknarnefnd* i varje kirkjusókn, en *héradsnefnd* i varje prófastdæmi. — Det har varit naturligt att för samman-

[233] SUNDBERG, KR s. 158 ff., BROLIN, FT 1940 s. 86 ff., SOU 1957: 15, KPr. 1961: 70.

[234] STÅHLBERG, FF s. 340 ff., MERIKOSKI, I s. 159 ff., MURÉN, FKT 1955 s. 102 ff.

[235] NORDANGER-ENGH s. 338 ff.

[236] Jfr ANDERSEN, DF s. 68 f.

hangets skull nämna dessa institutioner här, fast de ej tillhöra kommunalförvaltningen.

En kvarleva från den gamla häradsförvaltningen i Sverige äro *tingshusbyggnadsskyldiga,* som ha att sörja för lokaler för rättskipningen på landsbygden. De kunna betraktas som ett slags kommuner, vilkas ställning emellertid endast blivit ofullständigt reglerad.[237]

Man skulle kunna beteckna församlingar (i Sverige) och tingshusbyggnadsskyldiga som ett slags »specialkommuner», därför att de till skillnad från de egentliga kommunerna ha strängt begränsade uppgifter. Men det förekommer också en annan art av specialkommuner (særkommuner), nämligen sådana som bildas på särskilda orter för särskilda behov. De skola ses i samband med den utveckling som på olika sätt gjort den hävdvunna indelningen i egentliga kommuner mindre ändamålsenlig eller helt otjänlig för nutida behov (s. 557 ff.). Denna utveckling har föranlett ändringar i den kommunala indelningen. Men jämsides därmed — och särskilt innan ännu frågan om sådana reformer blev brännande — har det spörsmålet rests, huruvida det är rationellt, att en och samma enhet bildar underlaget för all kommunal verksamhet. Är det icke tvärtom lämpligt att för särskilda ändamål bilda specialkommuner eller i annan form etablera samverkan mellan kommuner?

Spörsmålet restes tidigast genom den fortskridande tätbebyggelsen på landsbygden, som sprängde landsbygdskommunernas relativa homogenitet. I Sverige och Finland skapades 1898 nya kommuntyper, som skulle tillgodose sådana tätbebyggda orters särskilda behov.

I Sverige bildades ett *municipalsamhälle* med egen organisation (i stort sett motsvarande landskommunernas) och egen beskattningsrätt, så snart det förordnades att vissa för stad gällande regler, t. ex. om brand- eller byggnadsväsen eller hälsovård, skulle tillämpas på ett område på landet. Denna kommunform kom efter hand till flitig användning men är nu stadd på avskrivning. Den långt drivna splittring i

[237] SUNDBERG, KR s. 50, 172, SOU 1961:6 s. 210 ff. (med förslag om avskaffande). Motsvarande anordningar i Finland ha upphört.

den kommunala verksamheten som den medförde ingav starka betänkligheter, och den vidgning av kommunernas kompetens som genomfördes 1948 (s. 581) gjorde det möjligt för dessa att tillgodose även tätorternas särskilda behov. Municipalsamhällsbildning är numera ingen nödvändig konsekvens av nyssnämnda reglers tillämpning; för flertalet av dessa ändamål får den ej ens användas. De förutvarande municipalsamhällena ha också till största delen upplösts.[238] Municipalsamhällena motsvarades i Finland av s. k. *tättbefolkade samhällen*. Men denna kommunform har — ehuru alltjämt reglerad i kommunallagen — numera helt upphört att tillämpas.[239]

Motsvarigheter till de svenska municipalsamhällena äro i Norge *bygningskommuner* och *brannkommuner* — i sjunkande antal — samt *havnedistrikter* på landsbygden.[240] För »bymæssige» landsbygdsområden i Danmark förekommer däremot ingen speciell kommunbildning.[240a]

Långt angelägnare än att splittra kommunerna med hänsyn till den särskilda gemenskap, som kan förbinda mindre orters befolkning, framträder nu för tiden ett annat behov: att spränga de alltför snäva territoriella gränserna för kommunal verksamhet. Det kan ske genom att amtsråd, fylkesting och landsting få ökade uppgifter — och genom tillskapande av liknande institutioner i Finland (s. 600). Det kan ske genom sammanslagning av kommuner (s. 557 ff.). Men det kan också ske genom att det i en eller annan form åstadkommes samarbete mellan dessa.[241] Det visar sig allt oftare

[238] SUNDBERG, KR s. 124 ff., KAIJSER, I s. 43 f., 93, II s. 277 ff.

[239] KUUSKOSKI s. 535 ff. Den finländska kommunallagen förutsätter också, att *kommunaldistrikt* kunna bildas av delar av en kommun, men någon sådan lagstiftning, enligt vilken detta kunde ske, har ej kommit till stånd. Jfr WARONEN, FKT 1952 s. 100 ff.

[240] NORDANGER-ENGH s. 31 f., 382 ff., 390, 401, NKI II s. 67 ff., NSU V s. 156 ff.

[240a] Om købstadlanddistrikter se s. 555 n. 37.

[241] Om samarbete mellan kommuner se ett norskt kommittébetänkande, NKI II (1952) s. 164 ff., och ett svenskt, SOU 1956:19. Bådadera innehålla utförliga redogörelser för övriga nordiska länders rätt: NKI II s. 168 ff., SOU 1956:19 s. 37 ff. Se i övrigt om Danmark: E. ANDER-

att, så som de lokala förhållandena gestalta sig, konkreta uppgifter, större eller mindre, få en mera praktisk lösning i gemenskap mellan två eller flera kommuner.[241a] Ej sällan framstår samarbete som angeläget för uppnående av en — inom trängre eller vidare kretsar — önskvärd likformighet.[242] Framför allt framträder behovet av ett jämförelsevis stort territoriellt underlag för vissa grenar av den alltmer omfattande kommunala verksamheten — ett behov som endast delvis kan tillgodoses genom amts-, fylkes- och landstingskommunerna. Små kommuners — både städers och landskommuners — ekonomiska bärkraft visar sig allt oftare otillräcklig; det visar sig för övrigt på många områden, att en större ram för verksamheten är mera ekonomisk och i övrigt mera rationell — om ej rent av ofrånkomlig. I Finland måste genom samarbete mellan kommuner åstadkommas vad annorstädes amtsråd, fylkesting och landsting uträtta. Frågan gäller icke enbart förhållandet mellan de egentliga kommunerna inbördes. I Danmark framträder med stor styrka behovet av samverkan mellan amtskommunerna och städerna, som stå utanför dessa, och på samma sätt är det i Norge innan städerna infogats i fylkeskommunerna (s. 600).

Alltmer har sålunda samarbetet mellan kommuner blivit en central kommunalrättslig och kommunalpolitisk angelägenhet. Att ordna det på ett rationellt sätt erbjuder emellertid stora svårigheter. »De särskilda förvaltningsgrenarnas rumsanspråk» bryta sig mot kravet på »autonoma, homoge-

SEN, TK s. 120 ff., HDK I s. 267 ff. (jfr ock s. 247 f., 253 ff.), DB 1956: 161 s. 116 ff. (städer och amtsråd), HARDER, Juristen 1961 s. 62 ff., om Finland: KUUSKOSKI s. 392 ff., RYTKÖLÄ, NAT 1958 s. 351 ff. och GR s. 89 ff., jfr även RYTKÖLÄ, Kuntain Yhteistoiminta (1952) med sammanfattning på tyska s. 214 ff., om Island: JÓNAS GUDMUNDSSON, NAT 1958 s. 370, om Norge: DYBSJORD, KB s. 148 ff., KL s. 145 ff., SCHEI, NAT 1958 s. 372 ff., om Sverige: SUNDBERG, KR s. 186 ff., KAIJSER, I s. 168 ff. och SOU 1961: 9 s. 117 ff. — Fördelar och nackdelar av kommunalt samarbete jämfört med förvaltning i kommun av större ordning och med kommunsammanslagningar äro oavlåtligen föremål för meningsbrytningar; se t. ex. DB 1956: 161 a. st., RYTKÖLÄ, NAT 1958 s. 354 f., Ot.prop. 1959/60: 61 s. 15 ff., KPr. 1961: 180 s. 31 ff., 42 ff.

[241a] Vid Öresund har det blivit fråga om samarbete över riksgränsen.

[242] Det kan gälla två angränsande kommuner men också kommunerna i allmänhet (så t. ex. betr. löneväsendet, s. 618 n. 256).

na självstyrelseenheter».[243] Allestädes lurar faran för en splittring av befogenheter och ansvar som äventyrar kommunalförvaltningens enhetlighet och planmässighet.

Det är numera ganska vanligt att lagstiftningen påkallar samarbete mellan kommuner i olika former; ibland tillkommer det statsmyndighet att i konkreta fall förordna därom.[244] Ännu vanligare är att lagstiftningen så till vida tagit ståndpunkt att den på särskilda områden medgivit samarbete eller förutsatt att sådant kan etableras, och eventuellt anordnat former därför. Såsom ett karakteristiskt särdrag kan anmärkas, att den danska lagstiftningen i hög grad inriktats på samarbete mellan amtsråden och de till amtet hörande städerna — så t. ex. i fråga om så viktiga ting som sjukhus och vissa andra anstalter, arbetsförmedling, skolväsen och vägväsen. Därjämte har det öppnats generella möjligheter för frivilligt samarbete. De danska kommunallagarna räkna sålunda med »fællesskab» mellan olika kommuner (DLLS 13, 25:2, DLKS 22:6). Enligt norsk rätt kunna två eller flera kommuner (primärkommuner eller fylkeskommuner) upprätta »felles styre» för lösning av en kommunal uppgift (NKL 29). Särskilda, generellt tillämpliga former för samarbete regleras i finländsk och svensk lagstiftning (s. 616, 618). Härtill kommer, att kommunerna i stor utsträckning ha trätt i samarbete med varandra enbart med stöd av den allmänna handlingsfrihet som lagstiftningen tillerkänner dem; om samarbete för »gemensamma uppgifter» jfr FKL 135 st. 3.

En ömtålig och svårbedömd fråga är det ofta — särskilt när samarbetet bedrives genom särskilda beslutande organ eller fristående juridiska personer — huruvida kommunerna äga att utan stöd av lag genom sådana anordningar, ofta betraktade såsom delegation, befria sig från funktioner som tillhöra dem (jfr s. 649).

[243] KAIJSER 1 s. 46.

[244] I Sverige ha sådana ingripanden spelat stor roll inom polisväsendet (som emellertid inom kort blir statligt, s. 308 f.); numera observeras särskilt länsskolnämndernas vidsträckta befogenheter (jfr s. 390). I Finland har lagstiftningen framför allt inriktats på gemenskap inom sjukhusväsendet. Minst synes tvunget samarbete förekomma i Norge; jfr SCHEI, NAT 1958 s. 376.

Vad angår samarbetets former har man prövat sig fram på mångahanda olika vägar. Det är påfallande att den danska lagstiftningen, även då den på ett eller annat sätt reglerat ett »fællesskab», föga inlåtit sig på dess former.[245] Knapphändig är i detta hänseende även den norska lagstiftningen. I Finland och Sverige har man varit mera angelägen om en reglering av åtminstone vissa former för samarbete.

Någorlunda kunna formerna för samarbete — det ålagda såväl som det frivilliga — överblickas, om man särhåller fyra huvudtyper.

Den första formen består helt enkelt i någon sorts samarbete utan organisatoriska konsekvenser, exempelvis bestående i att en kommuns anstalter — såsom brandväsen, sjukhus, ålderdomshem, skolor — genom avtal eller annorledes ställas till förfogande för en annan kommun.[246] Sådant samarbete faller emellertid utom ramen för en organisationsrättslig framställning.

Såsom en andra form kunde man beteckna de fall då samarbetet på ett eller annat sätt tar sig ett organisatoriskt uttryck — ett eller annat gemensamt organ bildas alltså — utan att likväl ett särskilt rättssubjekt kommer till stånd. Där kommunalförvaltningen är hänvisad till tjänstemäns biträde utan att varje kommun kan ge dem full sysselsättning, är det en vanlig företeelse att två eller flera kommuner med stöd av lag eller helt frivilligt slå sig tillsammans om att anställa och avlöna erforderliga tjänstemän; sådana arrangemang möter man exempelvis beträffande läkare, annan hälsovårdspersonal, arkitekter. Det förekommer också i stor utsträckning att kommuner förenas om gemensamma sjukhus, skolor, sociala anstalter o. s. v. eller om tjänstemannamässiga kontor m. m. för sådana uppgifter som räkenskaps-

[245] E. ANDERSEN ser i frånvaro av lagreglering »vidnesbyrd om den politiske kultur og evne til sagligt fordrageligt samarbejde som må siges at være til stede i dansk kommunalforvaltning», TK s. 123 f.; jfr HDK I s. 267. Vid myndigheternas godkännande av fællesskaber tillämpas emellertid en mycket fast praxis. HERSLUND, Sognerådstidende 1955 s. 83 ff., 108 ff.

[246] Exempel i stor skala utgöra i Sverige de s. k. regionsjukhusen och de grundskolor, vilkas »elevområden» omfatta flera kommuner.

väsen och revision, folkregistrering, arbetsförmedling, livsmedelskontroll o. s. v. Det finnes ävenledes gemensamma organ av samma typ som de medborgerliga kommunala organen inom kommunerna, särskilt sådana som närmast motsvara de administrativa specialorganen. Det förekommer sålunda — liksom inom statsförvaltningen (s. 447 f.) — organ med rent konsultativa och koordinerande uppgifter. I Danmark talar man om *samordningsudvalg* och *kontaktudvalg*,[247] i Norge om *samarbeidsråd* och *samarbeidsnemnder*,[248] i Sverige om *samarbetsnämnder*.[249]

Särskilt intresse erbjuda sådana gemensamma organ som ha utrustats med en mer eller mindre vidsträckt beslutanderätt.[250] Då danska kommuner inträda i »fællesskab» (s. 614), sker det ofta i den formen att två eller flera kommunalbestyrelser upprätta beslutande *fællesudvalg* eller dylikt. Detta sker i regel helt oberoende av lagstiftning. Enligt lag finnes emellertid i varje amt ett skoleråd (s. 389) som består av amtsrådet och representanter för städerna och som förfogar över den för hela amtet gemensamma skolefonden. I Finland har nu ifrågavarande samarbetsform blivit generellt reglerad. *Mellankommunala ombudsstämmor*, valda av fullmäktige, kunna sålunda inrättas, dock endast för jämförelsevis tillfälliga företag.[251] Den norska kommunallagens regel (s. 614) om att kommuner kunna inrätta ett »felles styre» — eventuellt bestående av både representantskap och

[247] HDK I s. 276. Ett viktigt exempel äro interkommunala *byplanudvalg* (jfr JENSEN, NAT 1961 s. 168); om ett annat exempel CHRISTENSEN, NAT 1957 s. 384.

[248] NKI II s. 190 ff. Man har bl. a. varit inriktad på att genom sådana främja samarbetet mellan fylkesting och städer.

[249] SOU 1956: 19 s. 126 ff. Man är nu inriktad på att inom områden som genom myndigheternas försorg avgränsas (»kommunblock») stimulera till inrättande av samarbetsnämnder som bl. a. skola kunna bana vägen för reformer av den kommunala indelningen (se s. 557 f.).

[250] Ofta nog ordnas samarbetet så, att representanter för en kommun inträda i ett organ hörande till en annan kommun, då gemensamma frågor behandlas.

[251] En annan typ av sådana stämmor — för »fasta företag» — skall enligt ny lag 1961 försvinna 1963. RYTKÖLÄ, GR s. 90 f. Den är avsedd att ersättas av kommunalförbund. Om *folkskoldistrikt* bestående av flera kommuner se MEINANDER, Folkskolans förvaltning, II (1960) s. 20 ff.

styre — och överlåta befogenheter till detta kan tillämpas på olika sätt (se nedan) men däribland också för sådana anordningar om vilka nu är fråga. Men härtill kommer att lagstiftningen också på åtskilliga områden förutsätter eller föreskriver gemensamma organ.[252] Något stadgande enligt vilket gemensamma beslutande organ skulle kunna inrättas finnes ej i den svenska kommunallagen. Däremot finnas åtskilliga bestämmelser om att vissa organ som normalt ingå i kommunalförvaltningen kunna eller skola göras gemensamma.[253] Och även utan sådant stöd förekomma liknande gemensamma organ.

Samarbetet kan emellertid också ta sig den formen, att ett särskilt rättssubjekt med egna organ handhar de gemensamma uppgifterna. När detta subjekt kommer till stånd i privaträttens former, t. ex. såsom en förening eller ett aktiebolag, står man inför den tredje av de åsyftade huvudformerna.

Allestädes finnes det ett större eller mindre spelrum för denna form av samarbete (s. 632, 647 ff.). I särskilt stor utsträckning synes den ha tagits i anspråk i Danmark: »fællesskabet» får sådan form. Men den tillämpas även i Finland, i Island, i Norge (där den kan användas med stöd av regeln om »felles styre»)[253a] och i Sverige. Den har kanske framför allt brukats för företagsmässig verksamhet (såsom produktion och distribution av elektrisk kraft,[254] vattenförsörjning, kommunikationsföretag) men också kommit till användning för andra ändamål, t. ex. för sjukhusdrift.[255] Strängt taget höra

[252] Flera organ för samarbete mellan fylkeskommunen och fylkets städer försvinna, då städerna infogas i fylkena (s. 600).

[253] SUNDBERG, KR s. 187, 198. Om gemensamt kyrkoråd se PETRI, StvT 1961 s. 250 ff. Ett viktigt exempel utgör *taxeringsnämnden* (vars tillhörighet till kommunalförvaltningen emellertid är mycket diskutabel).

[253a] På »interkommunale selskaper» få aksjelovens regler ej tillämpning med mindre de uttryckligen betecknats som »aksjeselskaper»; lov 6/7 1957 § 4.

[254] Se särskilt HDK III s. 1185 ff.

[255] Stundom också för okomplicerade uppgifter som t. ex. anställande av tjänstemän. En sammanslutning av isländska sýslufélög har anställt en byggingarfulltrúi (arkitekt), länsvis bildade svenska hälsovårdsförbund hälsovårdskonsulenter (ANDERSSON s. 131).

anordningar av denna typ, lika väl som t. ex. bolag som en kommun ensam bildat, till en annan del av organisationsrätten (kap. X). Dock må nämnas, att den frågan ofta inställer sig, huruvida sammanslutningar av privaträttslig art äro underkastade kommunalrättsliga regler (jfr s. 650). — Av betydelse äro i detta sammanhang också de riksomfattande sammanslutningar som tillvarataga kommunernas gemensamma intressen.[256] I Finland märkas de över större delen av landet förekommande *landskapsförbunden* (vilkas medlemmar huvudsakligen utgöras av kommuner). Med sin mångskiftande verksamhet, delvis kulturellt betonad, delvis anknuten till kommunala behov, ha de i någon mån fyllt den lucka som avsaknaden av kommunala länsorgan vållat.[256a]

För det fjärde kunna för särskilda uppgifter särskilda rättssubjekt av klart offentligrättslig typ bildas, specialkommuner (særkommuner) och liknande företeelser. Till denna typ hör den norska *bygningskommunen* (se s. 612), då den omfattar en stad med angränsande landsbygdsområde. *Skoleforbund* förekomma i Danmark, *skolekommuner* i Norge, *kyrkliga samfälligheter* i Sverige. Större betydelse ha *kommunalförbunden* i Sverige och — i synnerhet — i Finland.[257] Karakteristiskt för dem är, att de i stort sett kunna användas på vilket område av kommunalförvaltningen som helst, att de väljas av fullmäktige i de kommuner som äro medlemmar (resp. i Sverige landstinget — ty även detta kan vara medlem av kommunalförbund), och att deras kostnader utdebiteras på de deltagande kommunerna.[258] Kommunalförbunden ver-

[256] LANDSTRÖM, StvT 1960 s. 84 ff. I Sverige ha kommunerna genom lag (1954) berättigats uppdraga åt kommunal arbetsgivareförening att, särskilt genom kollektivavtal, reglera personalens anställningsförhållanden. KAIJSER, II s. 397 ff. I norskt skatteväsen spelar *ligningsnemdernes landsforbund* en betydande roll.

[256a] ÅSTRÖM, FiT 1952: II s. 7 ff.

[257] KUUSKOSKI s. 396, 419 ff., RYTKÖLÄ, NAT 1958 s. 356 ff., GR s. 91 ff., SOU 1956: 19, KAIJSER, I s. 168 ff., 211 ff.

[258] I Sverige har man lagt stor vikt vid det nära samband med kommunernas förvaltning som på detta sätt upprätthålles. Kommunalförbunden skilja sig härigenom från vissa helt fristående »specialkommuner» (särskilt skoldistrikt), vilka tidigare spelade en icke alldeles oväsentlig roll. SOU 1956: 19 s. 90 f.

ka i former som äro efterbildade efter kommunernas. Beslutanderätt utövas av *fullmäktige,* förvaltning och verkställighet av en *styrelse.*[259] Inrättande av kommunalförbund beror regelmässigt av kommunerna själva; men på vissa områden kan statsmyndighet förordna därom. Både i Sverige och Finland har kommunalförbundets form använts för olika ändamål. I Sverige ha de allra flesta avsett ett ganska begränsat ändamål (vilket kommer att försvinna, se s. 308 f.): polisväsendet. I Finland, där institutionen — till stor del i kraft av myndighets förordnande — utvecklats mycket kraftigt, är det framför allt sjukhusväsendet samt andra angelägenheter inom hälso- och sjukvården som ordnats i denna form. En rik flora av kommunalförbund med betydande uppgifter, ofta omfattande hela län, har därmed i avsevärd mån blivit en ersättning för de kommunalsamfund av högre ordning som ännu ej kommit till stånd (s. 600).[260]

[259] För *regionplaneförbund,* som förekomma både i Finland och Sverige, gälla i Sverige särskilda regler.

[260] Se redogörelsen i FPr. 1959: 7. Sammanhanget med länsindelningen belyses i Aluejakokomitean mietintö (1953), kartorna nr 4 och 44. Om kommunalförbundsformens företräden: RANTA, FKT 1956 s. 110 ff.

X.

OFFENTLIG FÖRVALTNING UTANFÖR STATS- OCH KOMMUNALFÖRVALTNINGEN

1. **Inledning.** Vi ha utgått från att det utanför stats- och kommunalförvaltningen finnes företeelser som kunna betecknas som offentlig förvaltning, och att dessa företeelser, i den mån förvaltningen utövas av kollektiva enheter, ha sin naturliga plats i en framställning av förvaltningsorganisationen (jfr s. 17 ff., 28).[1] De enheter, om vilka det här är fråga, ha i regel, liksom fallet är inom kommunalförvaltningen, karaktären av juridiska personer (s. 20). Ungefär på samma sätt som kommuner (s. 551) äro de bärare av rättigheter och skyldigheter, i förhållande till såväl staten som andra (s. 22). På många punkter är dock — det bör här en gång för alla anmärkas — en kollektiv enhets rättssubjektivitet tvivelaktig; på en och annan punkt blir det också anledning att uppmärksamma enheter, som otvivelaktigt ej ha denna karaktär. Vårt grepp om ämnet behöver ej fjättras av ett rätts-

[1] Det är särskilt i Finland och Sverige som det här åsyftade ämnesområdet eller stora delar därav varit föremål för samlad behandling. En första överblick gav TARJANNE, NAT 1937 s. 151 ff., mera ingående: HERLITZ, FF II s. 17 ff., 281 ff. (under samma rubrik som här; jfr ock SOU 1927: 2 s. 239 ff.). Väsentliga delar av ämnet behandlas av REUTERSKIÖLD, FSF III: 3 s. 17 ff. (»korporationsrätt»; jfr ock FHägerström s. 62 ff.), WILLGREN, FAL s. 29 ff., 40 ff. (om »korporationer», »anstalter» och »stiftelser»), SUNDBERG, SU s. 23 ff., om »korporationsrätt», AF s. 26 ff., om »korporationer», »anstalter» och »stiftelser», s. 107 ff., om »offentlig förvaltning genom enskilda»), FAHLBECK, II s. 124 ff., (om »offentlig förvaltning genom enskilda»), STRÖMBERG, OA s. 89 ff. (om vissa »anstalter»), PC s. 324 ff. och AF s. 29 ff., FOYER s. 20 ff., 69 ff. Jfr även MERIKOSKI, I 125 ff., 163 ff., 166 ff. M. har också (i en svensk översättning från andra finska uppl. av hans arbete) tillhandahållit mig en framställning om »indirekt statsförvaltning». Dansk och norsk litteratur är sparsammare. Se emellertid ANDERSEN, DF s. 64 ff. (om »særlige forvaltningssubjekter»); jfr DB 1959: 214 s. 14 f., CASTBERG, IF s. 27 ff. (om »offentlige rettssubjekter» och om organ för »private foreninger og institusjoner» som utöva »offentlig myndighet»). Se vidare litteraturen om organisationsväsendet s. 6 n. 8 och om statliga och kommunala aktiebolag s. 135 n. 70 och s. 646 ff.

begrepp som har sitt egentliga rotfäste inom civilrätten och vars innebörd i många fall måste te sig mycket osäker (s. 16 f.).

Det område vi nu stå inför skiljer sig från dem som förut behandlats därutinnan att vi här möta många exempel på fria medborgerliga insatser på privaträttens grund. Medborgarna sammansluta sig sålunda frivilligt för att bevaka sina intressen och i övrigt fullfölja gemensamma strävanden. De verka genom privaträttsliga dispositioner. De bestämma fritt om sin verksamhets gestaltning och sin organisation; i olika former tillskjuta de de medel som erfordras. Det har icke alltid funnits ett fritt utrymme för sådana sammanslutningar.[2] Men under 1800-talet ha föreningsfrihetens grundtankar slagit igenom, och rättsliga former för samarbetet ha utvecklats: föreningar, aktiebolag m. m. De möjligheter som sålunda ha öppnats ha tagits i flitigt bruk.[3] Här ådagalägges en medborgerlig associationsanda som kanske får sägas vara kännetecknande för de nordiska folken; i viss mån har den fullföljt traditioner från äldre självstyrelse, där denna icke, såsom nu, hade den tvångsmässiga anslutningen till grundval utan vilade på frivilliga insatser.[4] På privaträttens grund verka enskilda också då de tillskapa stiftelser och därmed jämförliga rättssubjekt.

Ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt förtjäna föreningar, aktiebolag och andra juridiska personer, som kommit till stånd på privaträttslig väg och lyda under allmän privaträttslig regim, uppmärksamhet när de ej blott fullfölja egna intressen utan tillika tjäna allmänna. Så är det ofta. Själva tillvaratagandet av de enskilda intressena kan framstå såsom på samma gång tjänande ett allmänt. Mångenstädes framträda emellertid de allmänna intressena med tydligare drag, skilda från och höjda över de enskilda. På de mest skilda områden kan man iakttaga strävanden hos de medborgerliga sammanslutningarna, som ligga i linje med statens och kommunernas. Ofta ha de ingripit, där staten och kommunerna icke kunnat eller icke velat verka, och därmed bildat komplement till den statliga och kommunala verksamheten; många äro exemplen på att, sedan de banat väg, staten och kommunerna på ett eller annat sätt tagit sig an vad de begynt. Detta kan sägas vara en karakteristisk hu-

[2] Friheten var måhända förr större i det danska riket än i det svenska. Jfr ANDERSEN, DS s. 676 f. med RYDIN, TR 1892 s. 259 ff.

[3] Om organisationsväsendet se s. 6.

[4] Om frivilligheten i äldre svensk självstyrelse se HERLITZ, SS 1830 s. 150 ff., 252 f., 311 f., 320, 357 ff., SJÖBERG s. 47, 67.

vudlinje i det senaste seklets utveckling.[5] Många äro också exemplen på att medborgerliga sammanslutningars insatser gjort statliga ingripanden — som de ofta ej önskat — överflödiga.[6] Påfallande är vad enskilda organisationer — mindre dock i Finland än annorstädes — betytt i utomordentliga lägen, särskilt krigstiderna;[7] märklig är bland annat den roll de spelade i Norge under åren 1940—45, där statsmakterna voro satta ur spelet.[8] Korteligen sagt: vad som sker på typiskt privaträttslig väg tjänar i själva verket ofta, lika väl som stats- och kommunalförvaltningen, allmänna intressen.

Iakttagelser av detta slag ge i och för sig inga gripbara hållpunkter för ett urskiljande av vissa företeelser såsom särpräglade. Understundom framträda emellertid funktioner, som ett fristående[9] subjekt utför, såsom särskilt kvalificerade: själva *funktionernas materiella beskaffenhet* kan då ge anledning att uppfatta dem såsom offentliga och subjektet såsom tillhörande den offentliga förvaltningen, förvaltningsorganisationen (avd. 3).

Men allmänna intressen som knyta sig till vissa subjekt och deras verksamhet och som motivera att subjekten uppfattas såsom tillhörande den offentliga förvaltningen kunna också — och framför allt — manifesteras på ett mera påtagligt sätt, nämligen genom *insatser* i olika former (avd. 4) *från statens eller kommuners sida.*[10] Man skulle kunna urskilja tre olika slag av sådana insatser. För det första kan sålunda ett mer eller mindre utpräglat allmänt intresse ådagaläggas genom det mer eller mindre omfattande och betydelsefulla *stöd* — av ekonomisk art eller i form av andra rättigheter och förmåner — som ges åt fristående subjekt av staten eller av kommuner (avd. 5). För det andra kan ett sådant allmänt intresse yttra sig däri att stat eller kommun på ett mer eller mindre ingående sätt *reglerar ett subjekts organisation och funktioner* som det berättigas eller förpliktas att utöva (avd. 6). Slutligen iakttager man för det tredje, att ett fristående subjekt, med hänsyn till det allmän-

[5] STEEN, NHT XXXIV s. 585 ff. Men det finnes också linjer som pekat i motsatt riktning. Se s. 643 n. 74.

[6] Jfr t. ex. HECKSCHER, SO s. 205 ff.

[7] Jfr VIGEN, DR III s. 440 ff., 511 ff., MOREN s. 38 ff., 52 f., HECKSCHER, SO s. 141 ff., 231 ff. Se ock s. 634 f.

[8] WYLLER, Nyordning og motstand (1958); jfr några reflexioner i NT 1944 s. 3.

[9] *Ordet »fristående» avser, här och i fortsättningen, egenskapen att stå utanför stats- och kommunalförvaltningen, icke måttet av frihet eller självständighet.*

[10] I samma riktning: HERLITZ, FF II s. 297 f.

na intresse som knyter sig till dess verksamhet, ställes i ett *förhållande till stats- och kommunalorgan* som mer eller mindre starkt avviker från enskilda medborgares ställning till dessa och snarare erinrar om koordinationen inom statsförvaltningen och »tillsynen» över kommunalförvaltningen (avd. 7).

De statliga och kommunala insatserna äro av större eller mindre räckvidd. Det händer att de för de ifrågavarande subjekten blott äro av mycket underordnad betydelse. Men det förekommer också att statens eller kommunernas grepp är mycket starkt, stundom ända därhän att de enskilda insatserna — i form av ekonomiska prestationer och fri gestaltning av verksamheten — helt träda i skuggan.

Ett mycket viktigt drag i utvecklingen ligger också däri, att i många fall enskilda insatser helt och hållet försvinna ur bilden. Man kan peka på varjehanda fristående subjekt med rötter i gammal tid, vilka helt vila på statliga insatser. Och framför allt finnes det många exempel på att staten eller kommunerna i senare tid betjänat sig av associationsrättens former (aktiebolag, föreningar, stiftelser o. s. v.) eller särskilda former tillskapade för ändamålet utan att lämna något utrymme för enskildas insatser.

Det kan förtjäna anmärkas, att när staten och kommunerna gripa in på sådana vägar som här avses, händelseförloppet har utvecklat sig på olika sätt. Än engagera sig stat eller kommun i en förut helt enskild verksamhet. Än är ett nytt subjekt — som det ofta heter — »skapat» av staten, dess verksamhet »så att säga framsprungen ur statens egen verksamhet»[11] eller ur en kommuns.

Mycket av det som sker annorledes än i stats- och kommunalförvaltningens form är uppenbarligen av utomordentligt stor betydelse ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt. Vi ha under det senaste halvseklet bevittnat en stark utveckling på detta område, och allt pekar på att denna utveckling kommer att fortgå.

Här föreligger ett komplicerat växelspel mellan privat och offentlig rätt. Att ett subjekt verkar »i privaträttsliga former», så till vida att dess relationer utåt regleras av privaträtten, är väl intet märkligt; så verkar ofta även stats- och kommunalförvaltningen. Anmärkningsvärdare är att många subjekts tillvaro och strukturella former bero av privaträtt, och att deras relationer till stat och kommun äro utpräglat privaträttsliga. Det kan också i många fall sägas att funk-

[11] TARJANNE, NAT 1937 s. 156; jfr HERLITZ, FF II s. 298 ff.

tionerna äro att anse som privaträttsliga. Det kunde ligga nära till hands att i en offentligrättslig framställning bortse från vad som sålunda från en eller annan synpunkt befinnes vara privaträttsligt. Men det bleve mycket vanskligt att draga en sådan gräns; ingenstädes, utom möjligen i Finland, kunna säkra skiljelinjer mellan offentlig och privat rätt preciseras. Och detta förhållande vittnar om ett intimt samband dem emellan, som icke minst framträder just på det område som nu sysselsätter oss. Att bortse från det som kunde särhållas som privaträttsligt innebure att dra ner ridån för många mycket betydelsefulla företeelser: bilden av förvaltningsorganisationen bleve ofullständig. Vi utgå sålunda från att den »offentliga» förvaltningen rymmer mycket som ej är »offentligrättsligt».[12]

Däremot bör en annan distinktion fasthållas: Vill man på en eller annan grund särhålla offentliga funktioner från privata, skall man ej räkna med att alltid kunna hänföra ett subjekts verksamhet i det hela till den ena eller andra kategorien. Vi ha funnit det naturligt att fatta kommunalförvaltningen såsom alltigenom offentlig — särskilt därför att den alltigenom bygger på en av staten tillskapad tvångsmässig organisation. På samma sätt kan man, av olika skäl, karakterisera åtskilliga sådana subjekt som nu skola passera revy.[13] Men ingalunda alla. Om t. ex. en sammanslutning, som verkar på frivillighetens grund i kraft av den handlingsfrihet som privaträtten skänker, tillika utövar särskilda funktioner, som man vill karakterisera som offentliga, ligger däri ingen anledning att fatta dess verksamhet såsom alltigenom offentlig. Det är således med avseende på många subjekt naturligt att särhålla en privat verksamhetssfär från den offentliga. Men för oss äro endast sådana funktioner av intresse som det kan finnas anledning att uppfatta som offentliga.

Det är mycket svårt att få ett fast grepp om det område inför vilket vi stå — desto hellre som gällande rätt och ve-

[12] Jfr s. 1 n. 3. Vad här sagts behöver givetvis ej hindra, att man bland subjekt för offentlig förvaltning särhåller »privaträttsliga» eller »privata» från andra. Se t. ex. CASTBERG, IF s. 27 ff., MERIKOSKI, I s. 167, SUNDBERG, AF s. 107 ff., STRÖMBERG, AF s. 14 ff.

[13] Med avseende på vissa subjekt (t. ex. svenska försäkringskassor, flottningsföreningar och skogsvårdsstyrelser) förekomma föreskrifter om att de ej få utöva andra funktioner än de från statens sida reglerade. Men SUNDBERG tillämpar på »korporationer» ungefär samma betraktelsesätt som på kommuner (s. 552): det är väsentligt för dem att de jämte offentliga funktioner också vårda »sina egna, enskilda angelägenheter», SU s. 42.

tenskaplig doktrin ge ytterst osäkra utgångspunkter för klassificeringar och gränsdragningar (jfr s. 18 f.).[14]

Svårigheterna bestå för det första däri att det är fråga om en hart när oöverskådlig mångfald av subjekt, olika med avseende på struktur, funktioner och relationer till stat och kommun (jfr s. 19 f). Här finnas inga motsvarigheter till de jämförelsevis fasta schemata efter vilka stats- och kommunalförvaltning uppbyggts.

För det andra är det på många punkter oklart och ovisst, huruvida en företeelse skall uppfattas såsom tillhörande stats- resp. kommunalförvaltningen eller fallande utom denna ram. Det har ofta varit anledning att erinra härom (se t. ex. s. 15 ff., 128, 157[241]; jfr även nedan t. ex. s. 627[16], 646[81], 656[115], 662).[15]

För det tredje har själva den föreställning — om offentlig förvaltning utanför stats- och kommunalförvaltningen — som vi bygga på ett mycket osäkert rotfäste i gällande rätt. Den finnes där otvivelaktigt, men den användes merendels — stundom under andra namn — i växlande, ganska vaga, oftast föga genomtänkta betydelser. Man kan knappast i något av länderna urskilja någon samfälld uppfattning om vilka företeelser som vore att hänföra dit. Föga är man hjälpt av stundom förekommande auktoritativa deklarationer om att vissa subjekt eller deras uppgifter äro »offentliga», »offentligrättsliga», »allmänna», »statliga» o. s. v. (s. 18).

Framställningens art har bestämts av dessa omständigheter. Då ämnet med ett visst stöd i gällande rätt presenteras som »offentlig förvaltning utanför stats- och kommunalförvaltningen», sker det utan anspråk på att precisera vad som har »offentlig» karaktär och vad som icke har det; rubriken skulle kunnat förses med ett frågetecken. Intet Alexandershugg har vågats. Lika litet som på andra punkter är det någon uppgift för detta arbete att prestera gränsdragningar som icke ha något stöd i gällande rätt. Meningen är med andra ord icke att göra ett juridiskt begrepp gällande och precisera dess innehåll och omfång. Att förfara på detta sätt är meningslöst, om man åsyftar en begreppsbildning ur vilken rättsliga konsekvenser skola dragas. Men det är naturligt när man blott vill ha ett uttryck för det ständigt sig utvecklande samspel mellan statliga krafter och andra som kännetecknar vår tid.

[14] Av de förf., som citeras s. 620 n. 1, ha Reuterskiöld, Willgren, Sundberg, Fahlbeck och Strömberg lagt sig vinn om vetenskaplig systematisering. En skeptisk och relativistisk syn har jag utvecklat i FF II s. 281 ff., se särskilt s. 293 ff.

[15] Även bildningar med rättsubjektivitet hänföras någon gång till statsförvaltningen; s. 17.

Företeelsernas kaleidoskopiskt skiftande beskaffenhet har nödvändiggjort resignation i ett annat hänseende. Det kan icke bli fråga om att på samma sätt som inom stats- och kommunalförvaltningen analysera och karakterisera de konkreta företeelserna var för sig. För ett sådant ändamål har tillräckligt underlag icke stått till buds, vare sig i fakta (som på detta område delvis äro rätt svåråtkomliga) eller i sådan vetenskaplig bearbetning, som med hänsyn till ämnets vikt vore i hög grad önskvärd. Så mångskiftande som företeelserna äro, skulle för övrigt ett inträngande i dem krävt ett arbete som fört alltför långt och föranlett en utförlighet som förryckt framställningens proportioner. Den resignation som sålunda framtvungits sammanhänger med den nyss anmärkta resignationen beträffande den »offentliga förvaltningens» räckvidd. Ett fastare grepp om enskildheter skulle kanske möjliggjort en säkrare gränsdragning. Det säger sig självt, att jag från dessa utgångspunkter icke tilltrott mig något systematiserande grepp med syfte att konstatera förefintligheten av olika organisatoriska typer.

Mer än på något förut behandlat område har sålunda, trots ämnets betydelse, analysen av de konkreta företeelserna måst bli flyktig, översikten summarisk och skisserande.

Vid den orientering i ämnet som erfordras har ett annat grepp än i framställningen i övrigt framstått som det naturliga. Vi skola taga fasta på sådana, nyss redovisade faktorer som kunna ådagalägga ett kvalificerat allmänt intresse och därför skänka ett subjekt ett mer eller mindre starkt drag av offentlighet (s. 622 f.). Dessa faktorer skola redovisas var för sig, men en gång för alla bör det understrykas, att i de konkreta fallen naturligtvis mycket ofta flera av dem äro förbundna med varandra.[15a] Man kan t. ex. iakttaga, att den materiella beskaffenheten av ett subjekts funktioner pekar i samma riktning som en eller annan form av statliga eller kommunala insatser, att statligt stöd är förbundet med statlig reglering, o. s. v. Det har redan anmärkts att var och en av de åsyftade faktorerna är vag och obestämd; det blir en naturlig uppgift att belysa, hur olika t. ex. det statliga stödet och det statliga reglerandet kan gestalta sig: periferiskt och oväsentligt eller helt utslagsgivande. Då de faktorer som indicera offentlighet iakttagas i sin tillämpning på konkreta företeelser, blir det naturligt att i den allsidiga belysningens intresse sträcka perspektiven jämförelsevis långt. Att i följd härav ett eller annat subjekt beröres i ett eller annat sammanhang får givetvis ej — i strid mot den tankegång som här utvecklats — fattas som ett uttalande om att det är att hänföra till offentlig förvaltning; en någotsånär

[15a] *Läsaren torde ursäkta härav föranledda upprepningar.*

grundad föreställning om olika subjekts ställning kan icke vinnas utan den mera allsidiga analys och karakteristik som här måst utebliva.

2. **Översikt.** För den orientering som skall lämnas måste en grund läggas genom en summarisk översikt över konkreta företeelser; det är naturligt att den planlagts i anslutning till motsvarande översikter över statsförvaltningen (kap. III: 5, 9, VI: 9). Men så vitt och diffust som ämnet är har det ännu mindre än i dessa översikter kunnat bli fråga om fullständighet eller ens planmässigt urval. Huvudsyftet är att genom presentation av subjekt av mycket olika slag och korta antydningar om deras funktioner ge ett intryck av hur mångskiftande företeelserna äro. I anknytning till nämnda översikter må framhållas, att vissa subjekts funktioner på ett eller annat sätt äro lokalt bestämda; subjekten stå sålunda den statliga och den kommunala lokalförvaltningen nära. Andra subjekts funktioner äro utpräglat centrala, liksom den statliga centralförvaltningens. I andra fall blir en åtskillnad mellan centralt och lokalt konstlad. Inom vissa subjekt äro funktionerna delade mellan centrala organ och lokala (lokala avdelningar, avdelningskontor o. s. v.). På många håll förekommer en eller annan organisk förbindelse mellan olika subjekt; till en »centralorganisation» äro t. ex. på vissa områden lokala organisationer anknutna, på andra områden organisationer som icke tjäna lokala behov utan andra särintressen. Av stor betydelse äro på vissa håll dotterbolag till statliga bolag.[16]

a. *Rättsväsendet* och vad därmed sammanhänger är enligt sakens natur väsentligen en uppgift för statsorgan. Endast enstaka exempel kunna anföras på att fristående subjekt äro verksamma. Styrelserna för advokatorganisationer (i Danmark under namn av advokatrådet) utöva enligt lag vissa disciplinära och reglerande funktioner gentemot advokater.[17] Vissa frivilliga organisationer i Danmark, Finland, Norge och Sverige deltaga på olika sätt i omvårdnaden om villkorligt dömda, frigivna fångar m. m.

Huruledes inom mångahanda organisationer — icke minst

[16] *En gång för alla erinras om att det ofta nog är osäkert, huruvida en institution skall anses tillhöra statsförvaltningen eller utgöra ett utom denna stående rättssubjekt.* Sådana tvivelsamma fall möta särskilt i avd. e, h—j. Översikten bör därför sammanhållas med kap. III: 5, 9 och VI: 9. Förf. måste f. ö. räkna med att i ett eller annat fall helt ha misstagit sig i fråga om klassificeringen.

[17] PEDERSEN, Indledning til advokatgerningen, I (1962) s. 55 ff.

inom näringslivet — utvecklats en mer eller mindre rättskipningsliknande verksamhet, i princip utövad på frivillighetens grund, se s. 642.

b. *Försvarsväsendet* är givetvis också väsentligen statligt. Men frivilliga organisationer stå på olika sätt i försvarets tjänst. De verka t. ex. för frivillig befälsutbildning, för skytteväsendet, för civilförsvaret. Viktiga äro rödakorsinstitutionerna (med uppgifter även på andra områden). Den finländska skyddskårsorganisationen[18] existerar icke längre. I Norge ha anordnats fristående affärsföretag, som tjäna statens militära behov; ett finländskt aktiebolag har liknande uppgifter, och ett svenskt örlogsvarv har nyligen iklätts samma form.

c, d. *Skatteväsendet, finans- och fastighetsförvaltningen m. m.* ankomma naturligtvis i första hand på statliga organ och kommunala. Men de processer, i vilka i allmänt intresse medel inflyta från och utgivas till enskilda ha på många områden komplicerats genom att fristående subjekt inkopplats i dem. Skälen ha varit olika; icke minst ha sådana anordningar bildat led i den nutida regleringen av näringslivet (se s. 632 ff.). Sätten ha också varit många och olikartade. Det finnes flera aktiebolag och även andra juridiska personer som i monopolistisk eller på liknande sätt skyddad ställning ha att tjäna statens fiskaliska intressen. De kunna därutöver tjäna också andra samhällsintressen (s. 631); rent fiskalisk är i och för sig lotteri- och tippningsföretags funktion.[18a] Uppbörd av inkomstskatt m. m. kan i Sverige genom avtal anförtros penninginrättningar. Som instrument för uppbörd av skatter och avgifter tjäna också vissa organisationer inom det svenska jordbruket. Det finnes fristående subjekt som ha att förvalta statlig eller kommunal egendom. Liksom nämnder och råd (s. 171) anlitas också varjehanda fristående subjekt, såsom banker, andra kreditinstitutioner och medborgerliga organisationer, såsom mellanhänder vid långivning, subventionering, bidragsgivning o. s. v. ur statliga medel.[19] En på senare tid icke ovanlig företeelse är att avgifter o. d. reserveras för särskilda ändamål, så t. ex. i syfte att åstadkomma en prisreglering inom en viss näringsgren eller för att tillgodose särskilda allmänna ändamål. Såsom exempel kunna nämnas svenska clearing- och prisutjämningsavgifter m. m. och i Norge »avgifter og avsettninger i

[18] TARJANNE, NAT 1937 s. 153.

[18a] Det sörjes emellertid på olika sätt för att deras överskott kommer särskilda samhällsnyttiga ändamål till godo.

[19] Mycket upplysande är en dansk Redegørelse for statens udlånsvirksomhed (1960).

prisreguleringsformål» enligt prislagen.[20] Sådan »specialdestination» sker ibland inom statsförvaltningens ram (jfr II s. 122), men handhaves ibland av organisationer samt fonder, kassor m. m. som betraktas som fristående rättssubjekt. Den monopolistiska penningautomatföreningen i Finland har att utge bidrag m. m. till vissa allmänna ändamål.

e 1) *Kommunikationsanstalter.* Väghållning var av ålder ett medborgerligt bestyr. Ur den svensk-finska häradsförvaltningen utvecklades för detta ändamål vissa organisationer av kommunliknande typ. De ha numera försvunnit; det allmänna vägväsendet handhaves nu allestädes av staten eller kommunerna (s. 385 f.). Men »enskilda» (»privata») vägar spela en roll — större eller mindre — vid sidan av de allmänna. I Sverige finnes en omfattande lagstiftning, enligt vilken för sådan väghållning vägsamfälligheter och vägföreningar kunna bildas. Vägföreningen, som kommer till stånd i samband med »tätbebyggelse», har betecknats som ett »embryonalt kommunalt subjekt».[21] Mindre betydelse har den finländska organisationen för »byvägar» (som f. ö. äro på väg att kommunaliseras). Organisation av gemensam väghållning förekommer också i Norge (väglagen 1912 §§ 88—90).[22]

Av helt andra anledningar har kommunikationsväsendet på andra områden sprängt stats- och kommunalförvaltningens ram.

Hamnförvaltning ankommer i Danmark ofta och i Norge alltid på självständiga subjekt med egna styrelser, visserligen i nära förbindelse med kommunalförvaltningen.[23] Bolag och andra fristående rättssubjekt med offentliga inslag driva vissa kanaler i Sverige.[24]

Järnvägar ha i stor utsträckning drivits i aktiebolagsform, med insatser från enskilt och kommunalt håll, under stark statlig kontroll. Numera är den järnvägsdrift, som ej äger rum inom statsförvaltningen, av mindre omfattning. För särskilda med järnvägsförvaltningen sammanhängande uppgifter verka i Sverige ett antal aktiebolag. Spårvägsföretag driv-

[20] WESTERBERG, Skatter, avgifter och pålagor (1961) s. 57 ff., 71 ff., FOYER s. 70, ECKHOFF-GJELSVIK s. 176 ff. Liknande arrangemang ha ofta ingått i »hjemmemarkedordninger» för det danska lantbruket.

[21] SUNDBERG, KR s. 123.

[22] I Danmark synas inga motsvarigheter förekomma; jfr ABITZ s. 257 ff.

[23] ANDERSEN, DF s. 67, NFK s. 77 f. (annorlunda dock t. ex. Betænkning af havnekommissionen, 1949, och NORDANGER-ENGH s. 401 ff.). Om svenska hamnars egenartade »finansiella autonomi» inom kommunalförvaltningen se SUNDBERG, KR s. 474 ff.

[24] JÄGERSKIÖLD, FT 1944 s. 174 ff., TU s. 94 ff.

na av kommuner i aktiebolagsform förekomma i Sverige. Telefonrörelse upprätthålles i Danmark till största delen av aktiebolag, av vilka några ha statlig aktiemajoritet;[25] ganska betydande sådana företag drivas i Finland i samma form. Radio och television handhas på olika sätt av aktiebolag i Finland och Sverige;[26] huruvida Norsk rikskringkasting skall betraktas som ett led i statsförvaltningen eller som ett fristående företag synes oklart. Bland fristående företag märkas särskilt Scandinavian Airlines System, som är ett konsortium av aktiebolag i Danmark, Norge och Sverige (i vilka staterna äro aktieägare) samt det statliga Oy AeroAB i Finland. Ett visst offentligt inslag få även andra kommunikationsföretag än de nämnda (t. ex. för luftfart och spårvägsdrift) genom sitt starka beroende av koncessioner.[27]

e 2) *Bank- och kreditväsen.* Centralbankerna ha redan nämnts i annat sammanhang såsom led i statsförvaltningen, ehuru de åtminstone till största delen äro att betrakta som juridiska personer (s. 134). Jämte dem möter man talrika kreditinstitutioner som i större eller mindre grad, i vissa fall helt och hållet, bygga på statliga insatser och stå under statligt inflytande (i vissa fall borde de måhända hänföras till statsförvaltningen).

Ett för de nordiska staterna karakteristiskt drag är att de redan tidigt ingripit aktivt till främjande av fastighetskrediten. På olika sätt stödja och reglera de självständiga rättssubjekt med sådant syfte: i Danmark — jämte hypotekbanken som är en statlig institution — ett antal hypoteks- och kreditforeningar[27a] och en särskild fond för realkredit till byggnadsverksamheten som övertagit sådan långivning som förut skett från statskassan, i Finland hypoteksföreningen och bostadshypoteksbanken, i Norge hypoteksbanken samt åtskilliga hypotek- och kredittforeninger, i Sverige allmänna hypoteksbanken, stadshypotekskassan och bostadskreditkassan, alla med anslutna hypoteks- och bostadskreditföreningar.

Många institutioner i likartad ställning eller eljest med mer eller mindre utpräglade offentliga drag tillgodose på olika sätt andra kreditbehov. I Danmark märkes fiskeribanken, i Finland postsparbanken (som här är ett »allmännyt-

[25] Till frågan om förstatligande se NK 1961 s. 136.

[26] Eek, FT 1947 s. 254 ff., Merikoski, FHerlitz s. 230 ff.

[27] Det har ifrågasatts att till fristående företag överflytta den norska post- och telegrafförvaltningen (Innstilling om postverket og telegrafverket 1961) och den svenska postförvaltningen (SOU 1962: 52).

[27a] I danska ögon synas dessa föreningar ha en rent privat karaktär.

tigt penninginstitut under statlig garanti»), i Island landsbanki, búnadarbanki (jordbruksbanken), framkvæmdarbanki (investeringsbanken), utvegsbanki (fiskeribanken) och verzlunarbanki (handelsbanken). Till Norges »statsbanker» höra industribanken, småbruks- og bustadbanken, fiskarbanken, kommunalbanken, husbanken m. fl. I Sverige märkas jordbrukskreditkassan, skeppshypotekskassan, sparbankernas kreditkassa, kreditbanken och AB Industrikredit.

e 3) *Företagsförvaltning i övrigt.*[28] Det hör till de karakteristiska dragen i den senare tidens utveckling att staterna och kommunerna mer och mer engagerats i företagsmässig verksamhet, driven av fristående rättssubjekt; i Danmark ha dock statliga engagement icke på långt när förekommit i samma utsträckning som i de andra länderna. Stundom äro lukrativa syften dominerande, stundom arbetsmarknadspolitiska; ofta nog är det ett eller annat särskilt samhälleligt behov som skall tillgodoses. Exempel på företagsmässig verksamhet ha redan nämnts under b, c, e1 och e2; andra skola nämnas framdeles. Här är det särskilt anledning att uppmärksamma verksamhet av industriell och kommersiell art.

En särskild ställning intaga sådana företag som verka på monopolistisk grund.[29] Til dem höra de som äro verksamma på rusdryckshandelns område: Oy Alkoholiliike AB i Finland, áfengis- og tóbaksverzlun ríkisins i Island (även för tobakshandel), AS Vinmonopolet i Norge samt AB Vin- och spritcentralen och Nya systemaktiebolaget i Sverige. Nämnda bolag i Finland och Sverige driva genom dotterbolag omfattande restaurangrörelse. På olika slags monopol inom utrikeshandeln bygga i Finland statens spannmålsförråd, i Norge statens fiskeredskapsimport, kraftformonopolet m. fl.[30]

I övrigt är det på många olika områden som företagsmässig rörelse utvecklats. Vissa danska bolag idka gruvdrift i Grønland. I Finland förekommer ett betydande antal delvis mycket stora, i aktiebolagsform drivna företag, för gruvdrift, produktion av elektrisk kraft, trä- och pappersindustri, kemisk industri m. m. — bland vilka de viktigaste äro Enzo-Gutzeit Oy, Nesté Oy, Imatran voima Oy, Outokompu Oy, Kemijoki Oy, Oulujoki Oy, Svavelsyre- och superfosfatfabrikerna. En fristående inrättning är också statens upphandlingscentral. I Island märkas statens sillfabrik och fabriker för cement- och gödningsämnesproduktion samt ett statligt läroboksförlag. Även i Norge drivas många företag som aksjesel-

[28] Jfr om offentlig företagsverksamhet i allmänhet s. 134 f. med där (n. 170) anf. litteratur.

[29] Om vissa andra monopolistiska företag se nedan: g.

[30] Statens kornforretning har nämnts s. 135.

skap: för bergdrift, kemisk och elektro-metallurgisk industri, skogsindustri, fiskeriindustri m. m. De mest framträdande äro AS Sydvaranger, Norsk jernverk AS, AS Årdal og Sunndal verk och AS Norsk bergverk. I Sverige verka i aktiebolagsform företag ägnade åt malmbrytning och metallindustri, träindustri, kemisk-teknisk industri, produktion av elektrisk kraft och atomenergi, tillverkning av och handel med tobaksvaror[31] m. m. Mest framträdande äro Luossavaara-Kiirunavaara AB, Norrbottens järnverk AB, AB Statens skogsindustrier och AB Atomenergi. Statens reproduktionsanstalt har nyligen ombildats till aktiebolag.

När kommunerna — var för sig eller i förening (ev. även med andra intressenter) — skapa fristående subjekt eller eljest engagera sig i sådana (i aktiebolags- eller föreningsform eller annorledes), är det ofta för företagsmässig verksamhet (jfr s. 617). De ha i denna form sörjt ej blott för kommunikationsanstalter (se ovan) utan även för gasverk, för produktion och distribution av elektrisk kraft o. s. v.; stor roll ha på senare tid företag för bostadsförsörjning spelat.[32] Företagsmässig verksamhet i samma former förekommer även för andra ändamål. Reykjavik har bildat ett fiskeriföretag. I Danmark och Island finnas genom kommunal samverkan åstadkomna brandförsäkringsinrättningar och institutioner för inköp av kommunala förnödenheter.

f. *Reglering av enskild samfärdsel.* Utövare av yrkesmässig automobiltrafik kunna enligt norsk och svensk lagstiftning tvångsvis anknytas till organisationer med uppgift att reglera trafiken (transportcentraler o. s. v.). I detta sammanhang är det naturligt att nämna de lagbestämda organisationerna av dem som idka flottning i en och samma farled med uppgift att reglera flottningen: flottningsföreningar i Finland och Sverige, fløtningsforeninger i Norge.[33]

g. *Näringslivet.* Lokala organisationer spelade i äldre tid en betydande roll i näringslivet. Med näringsfrihetens genomförande var den roll som gillen, societeter, skrån, laug o. s. v. spelat i städernas liv i huvudsak utspelad; en viktig kvarleva utgör den ännu bestående grosserersocieteten i København. Lantmannanäringarnas motsvarande organisationer hade annan karaktär. Av dem återstår mera — som emellertid ur våra synpunkter har ett ganska periferiskt intresse (här åsyftas sådana företeelser som byars och allmän-

[31] Med tillverkningsmonopol; före 1961 gällde även införselmonopol.

[32] Jämförande överblick: FW s. 288 ff.

[33] Enligt NFK s. 10 det första exemplet (1887) på att »private organisasjoner» blevo »trukket inn i forvaltningsapparatet og tildelt offentlig myndighet».

ningars förvaltning).[34] Detsamma gäller om allsköns organisationer av fastighetsägare m. fl. som nyare lagstiftning reglerat: för dikning och annan vattenreglering, för jakt- och fiskevård, renskötsel m. m.; om väghållningsorganisationer se s. 629.[35] Det offentliga inslaget hos sammanslutningar av denna typ är i allmänhet mycket litet utpräglat; vad som sagts om svenska fiskevårdsområden — att »det allmännas intresse» ej tillgodoses inom ramen för lagen om dem[36] — är i stort sett karakteristiskt för hela den grupp av subjekt som här berörts. Något närmare den offentliga rätten stå i Finland och Sverige organisationer av vissa fastighetsägare i vissa kommuner för förvaltning av gemensam egendom; de »stämmor» där dessa sammanträda (i Sverige jordbruksstämmor) betraktas nämligen av lagstiftningen som ett slags organ för kommunerna. De torde emellertid vara att anse som fristående rättssubjekt (i Finland talar man om mantalskommuner).[37]

Av långt större intresse är det organisationsväsen inom näringslivet, som — åtminstone i princip — vuxit fram på frivillighetens grund, för gemensam företagsmässig verksamhet och för att eljest tillvarataga olika slags gemensamma intressen. Vissa sådana subjekt ha mycket gamla anor; så t. ex. den alltjämt betydelsefulla organisation av svenska järnbruk som järnkontoret utgör. Från en något senare tid härröra svenska hushållningssällskap (huvudsakligen i länen), liknande sammanslutningar i Finland, med samma namn eller benämnda lantbrukssällskap, samt norska landbruksselskap. Men ojämförligt mycket rikare — och även betydelsefullare — är den flora som, i alltmer accelererad takt, utvecklats i senare tid.[37a]

Dessa näringslivets organisationer ha delvis, lika väl som en äldre tids, lokal förankring och lokala — vidare eller trängre — verksamhetssfärer. Delvis ha de utvecklats oberoende av sådana gränser. Det är ett viktigt drag i utvecklingen, att landsomfattande organisationer av olika grupper av näringsidkare och för olika syften spela en mycket betydande roll. Sådana organisationer bygga ofta på lokala organisationer. I andra fall sammanhållas i en central organi-

[34] Mot kommunalrättslig bakgrund: SUNDBERG, KR s. 148, 173.

[35] Av liknande typ synas Finlands skogsvårdsföreningar vara. Om en central finländsk organisation för jaktvård se NK 1961 s. 734.

[36] KPr. 1960: 50 s. 51.

[37] KUUSKOSKI s. 53 ff., KAIJSER, FT 1946 s. 197 ff., JÄGERSKIÖLD, SJT 1958 s. 432 ff. Förslag om avveckling: FDN 1962 s. 199.

[37a] En särställning, såsom utlöpare av en internationell utveckling, inta handelskamrarna.

sation organisationer som äro verksamma inom särskilda branscher eller eljest för mera speciella ändamål. Här skall ej göras något försök att tränga in i detta organisationsväsens uppbyggnad; vill man ej stanna vid en intetsägande uppräkning av namn skulle det föra alldeles för långt.[38] Det förtjänar blott — i klarhetens intresse — nämnas, att i Danmark termen råd, ofta använd för statliga organ, tillika är bruklig som beteckning för topporgan inom näringslivets organisationsväsen: landbrugsrådet, industrirådet, søfartsrådet, håndværksrådet o. s. v.

Huruledes organisationerna — utom såsom rekryteringsbas för statliga nämnder och råd m. fl. (s. 154, 157, 374) — blivit av intresse ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt skall i fortsättningen få en viss konkret belysning. Men det bör redan här understrykas, att på intet annat område medborgerliga organisationer fått så stor betydelse från denna synpunkt.[39] Förhållandena äro emellertid till stor del svåråtkomliga, svåröverskådliga och växlande; en jämförelse mellan olika länder är omöjlig utan djupgående studier, som skulle falla långt utom detta arbetes ram. Endast några grundlinjer kunna här antydas.

Det är påtagligt, att det första världskrigets tid var av grundläggande betydelse; då knötos på mångahanda sätt band mellan statsförvaltningen och organisationsväsendet.[40] Särskilt var detta förhållandet i Danmark; långt mera begränsad var t. ex. i Sverige det där ännu jämförelsevis outvecklade organisationsväsendets roll. Om banden i väsentlig mån lossnade under mellankrigsåren, blevo de dock ingalunda avbrutna; på många områden knötos nya betydelsefulla band mellan staten och organisationerna. Det andra världskriget verkade i samma riktning som det första; Sverige stod nu ingalunda de andra länderna efter.[41] Efter dess

[38] Se den litteratur om organisationsväsendet som åberopas s. 6 n. 8. Om näringsorganisationernas förhållande till den offentliga förvaltningen se särskilt VIGENS, GØTRIKS, MEYERS, KRUSIUS-ÅHRENBERGS, MORENS, SUNDBERGS och HECKSCHERS där åberopade arbeten. Upplysningar har jag också hämtat ur andra källor, bl. a. DBVar. s. 31, 94 ff., 164 ff. (redogörelser för »erhvervsreguleringen» i Norge och Sverige), Innst. fra pris- og rasjonaliseringslovkomiteen II (1952), LYNG, FOYER s. 29 ff., 35 ff., 44 ff., 69 ff.

[39] Näringsorganisationerna ha »indgået i den politiske bevidsthed som et nødvendigt led i statslivets mekanisme». MEYER, Pol. s. 212.

[40] Om utvecklingsförloppet se särskilt VIGENS, MORENS, LYNGS och HECKSCHERS arbeten.

[41] Jfr t. ex. JÄGERSKIÖLD, FT 1942 s. 329 ff. (jordbruket), LINDER, FT 1942 s. 129 ff. (importföreningar). En uttömmande redovisning av kristidshushållningen ger ÅMARK, SOU 1952: 49, 50.

slut blev läget åter ett annat, men alltjämt framstå organisationerna som oumbärliga instrument för näringslivets allt intensivare reglering. Det är karakteristiskt, att de ofta växelverkat med den statliga förvaltningen på ett sätt som erinrar om koordinationen inom denna.[42] Alltjämt skifta förhållandena från tid till annan. Givetvis växla de också från det ena området till det andra. Särskilt stor roll synas organisationerna spela inom jordbruket och fisket.[43]

Det är mångahanda olika funktioner som organisationerna utföra eller utfört, på frivillighetens grund, enligt statliga bemyndiganden eller ålägganden eller i kraft av sin faktiska maktställning. De driva företagsmässig verksamhet. De utöva kontrollerande och inspekterande funktioner.[44] De reglera sina medlemmars — och andras — förhållanden genom tillstånd, licenser (särskilt för import och export), auktoriseringar och kontingenteringar. De reglera på olika sätt prisförhållanden; om vissa finansiella funktioner se s. 628. De förhandla med statsmakterna och träffa uppgörelser med dessa o. s. v. Faktiska eller rättsliga monopol och därmed jämförliga rättspositioner utgöra stundom grunden för deras verksamhet.

Förhållandet mellan staten och organisationerna gestaltar sig på mångahanda olika vis; detta skall den följande framställningen i möjligaste mån visa, fastän det ofta är svårt att överblicka förhållandena och tränga in i dem. Men redan här bör anmärkas, att organisationer ofta ha en betydande maktställning gentemot de enskilda, och att de ofta framstå som »instrumenter til gjennomføring av offentlige reguleringstiltak».[45] I sistnämnda riktning ha också sådana sammanslutningar som Sveriges hushållningssällskap, Norges landbruksselskap och fylkesskogselskap utvecklats (medan det statliga greppet är svagare i finländska lantbruks- och hushållningssällskap). En säregen ställning intaga skogs-

[42] Intimiteten i »forholdet mellem statsmyndighed og erhvervsorganisation», sådant det gestaltade sig för 12 år sedan, belyser VIGEN, DR III s. 526, åskådligt genom att räkna upp ett antal »landbrugsministerielle udvalg» som »deler hus og telefon med landbrugsrådet».

[43] Se t. ex. LYNG s. 157 ff., 187 ff., FOYER s. 29 ff.

[44] Den finländska sparbanksinspektionen är ordnad inom sparbanksförbundets ram.

[45] LYNG s. 195. Från Sverige kan såsom exempel nämnas föreningen Svensk spannmålshandel (med företagare och företagarorganisationer som medlemmar). Den verkar enligt jordbruksnämndens anvisningar — »med beaktande av det allmännas intressen» — som instrument för marknadsreglerande åtgärder: lagring, köp, försäljning, export och import m. m.

vårdsstyrelserna i de svenska länen. De betraktas som organ för fristående rättssubjekt, men dessa ha ej associativ karaktär och faktiskt skilja sig styrelserna föga från statliga länsmyndigheter. De ha en motsvarighet i Finlands skogsvårdsnämnder, valda av lantbruks- och hushållningssällskap samt centralskogssällskap.

Ett viktigt inslag i näringslivets organisationsväsen utgöra till sist också arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer.[46]

h. *Socialpolitiken.* Vid sidan av statliga och kommunala organ förekomma — delvis som föregångare till dem — åtskilliga fristående anstalter och inrättningar samt medborgerliga sammanslutningar för olika »filantropiska», »välgörande», »sociala» ändamål; en och annan av dem är av mycket hög ålder. Till större eller mindre del bygga de i allmänhet sin verksamhet på enskildas insatser; därutöver förekomma i växlande omfattning statliga och kommunala. Verksamhet av denna art möter man särskilt på barna- och ungdomsvårdens område, där den kompletterar den statliga och kommunala. Av betydelse äro också institutioner för omvårdnad om åldringar, invalider, alkoholmissbrukare m. fl., Danmarks lagreglerade mødrehjælpsinstitutioner o. s. v.

Av helt annan karaktär äro sådana subjekt som — med sjukkassorna som banbrytare — uppbära olika grenar av socialförsäkringen. Till stor del uppvuxna på frivillighetens och de egna ekonomiska insatsernas grund ha de på olika sätt blivit föremål för statlig reglering och statligt ekonomiskt stöd; delvis har anslutningen gjorts obligatorisk. I Danmark och i Finland[46a] märkas sjukkassor och arbetslöshetskassor. I Norge ha genom reformer under åren 1956—60 socialförsäkringens olika arter koncentrerats hos trygdekasser, i regel en i varje kommun. I Sverige ha 1962 allmänna försäkringskassor (med länen som verksamhetsområden) övertagit de förut fungerande sjukkassornas verksamhet och dessutom anförtrotts folkpensionering och försäkring för tilläggspension; jämte dem finnas arbetslöshetskasssor. Yrkesskadeförsäkringen handhaves i Danmark, Finland och Sverige delvis av bolag som bildats av arbetsgivare.

i. *Hälso- och sjukvården.* Fristående anstalter, inrättningar och sammanslutningar verka på detta område ungefär så som på socialpolitikens. Stora organisationer ha tagit till sin uppgift att bekämpa svåra folksjukdomar (tuberkulos, polio, cancer m. m.). Det förekommer många sjukhus och liknande anstalter, som — i anknytning till staten eller till kom-

[46] Om statstjänstemannaorganisationer se s. 472 ff.

[46a] Förslag till obligatorisk sjukförsäkring: NK 1962 s. 767.

muner (enskilda eller flera förenade) — planmässigt inordnats i den offentliga hälso- och sjukvårdens system. Den reglering av deras verksamhet som härvid ägt rum är stundom ägnad att utsudda — eller helt utplåna — karaktären av fristående rättssubjekt. Danmark åndssvageanstalter ha betraktats som »selvejende institutioner», ehuru de ha starka statliga drag; bl. a. har deras ledning mycken likhet med ett direktorat.[49] Det finnes också exempel på att statlig verksamhet drives i aktiebolagsform: det av den svenska pensionsstyrelsen tillskapade AB Kurortsverksamhet.

I Sverige äro apotekare tvångsvis anslutna till vissa organisationer.

j. *Undervisning, forskning, vetenskapliga undersökningar, kulturell verksamhet i övrigt.* Fristående subjekt verka på dessa områden ungefär så som inom socialpolitiken samt hälso- och sjukvården. Genom enskilda, statliga och kommunala insatser ha sålunda stiftelser, fonder, akademier och andra sammanslutningar bildats, som driva eller understödja undervisningsanstalter på högre eller lägre plan,[50] forskningsverksamhet, teatrar, muséer, bibliotek, undersökningsanstalter o. s. v. Här må också erinras om universiteten; i vilken utsträckning de numera kunna betraktas som rättssubjekt är emellertid osäkert.[51]

Det är i detta sammanhang anledning att nämna en för Finland karakteristisk företeelse — som emellertid verkar på mycket vidare områden än rubriken anger. Den svenska befolkningens intressen tillvaratagas av Svenska Finlands folkting. Det verkar med frivilliga insatser och i full frihet men har på denna grundval utvecklat en omfattande verksamhet.[53] Här må också erinras om de finländska landskapsförbunden (s. 618).

k. *Kyrkan m. m.* Den evangelisk-lutherska kyrkan intager i alla länderna en sådan ställning, att det varit naturligt att behandla den som ett led i statsförvaltningen (jfr s. 138[180]). I den mån kyrkans tillgångar skola betraktas som tillhörande särskilda rättssubjekt, ha dessa i vart fall inga egna organ och komma därför ej i betraktande. Menigheter och församlingar inom kyrkan äro däremot delvis fristående rättssubjekt; de ha berörts vid behandlingen av kommunalförvaltningen (s. 610 f.), ehuru de endast i Sverige betraktas som kommuner. I Finland intager ortodoxa kyrkosamfundet

[49] ANDERSEN, DF s. 67; DB 1958: 204 s. 23 ff., 32 f.

[50] Stor betydelse ha t. ex. »faglige skoler» i Danmark, DB 1962: 301 s. 17.

[51] Se t. ex. TAXELL, TJFF 1954 s. 417 ff.

[53] MEINANDER, Samhället vi lever i (1956) s. 94 ff., ANTELL, FiT 1958 s. 275 ff.

en särställning. Andra religionssamfund ha åtminstone delvis en sådan ställning (obs. särskilt deras vigselrätt) att man betraktat dem såsom fallande inom den offentliga sfären.

3. **Offentlighet på grund av funktionernas beskaffenhet.** Översikten ger i all sin ofullständighet bilden av en mångfald av mycket olikartade subjekt som driva högeligen mångskiftande verksamheter i lika mångskiftande former. Det är mycket som liknar statlig och kommunal förvaltning, annat erinrar i hög grad om vad som förekommer inom privatlivets sfär. Vår uppgift är att få ett grepp om de »offentliga» inslagen.

Det ligger därvid närmast till hands att — med bortseende tills vidare från statliga och kommunala insatser av olika slag och de slutsatser som kunna dragas från dem (avd. 4—7) — inrikta uppmärksamheten direkt på de funktioner som subjekten utöva. Äro de materiellt sett av sådan beskaffenhet att de — och med dem subjekten — kunna betecknas som offentliga?

Man hör ofta resonemang som i klassificeringssyfte utgå från funktionernas beskaffenhet. Man talar t. ex. om att en verksamhet har karaktären av »förvaltningsverksamhet»,[54] om att den är av samma art som — eller har en stark inre frändskap med — stats- och kommunalorganens, om att den »tjänar förvaltningsändamål»,[55] »bör anses falla inom statsverksamhetens ram,»[56] är av »statlig» eller »offentlig» natur o. s. v. Sådana åtskillnader mellan olika verksamheter med hänsyn till funktionernas beskaffenhet måste emellertid bygga på mycket vaga kriterier och kunna icke skapa några klara skiljelinjer (jfr s. 11). Detta följer redan av att »kretsen av statliga uppgifter, som ju är mycket elastiskt varierande, icke låter sig begränsas ens någotsånär exakt».[57]

Men man behöver icke stanna vid detta negativa resultat. Man kan — fastän man därmed icke tillnärmelsevis spänner över hela det område som vi överblickat, eller det som avses med sådana uttalanden som de nyss anförda — taga fasta på särskilda omständigheter, som i särskilda fall ge en verksamhet en särskild beskaffenhet.

Det förekommer för det första åtskilliga fall där den verksamhet som ett fristående subjekt eller något dess organ utövar principiellt ankommer på ett statligt eller kommunalt

[54] TARJANNE, NAT 1937 s. 151 ff.

[55] MERIKOSKI, I s. 167.

[56] FOYER s. 38.

[57] MERIKOSKI, ovan (s. 620 n. 1) åberopade manuskript.

organ; en funktion har sålunda överflyttats genom delegation från detta organs sida eller annorledes.[58] I varje fall när de ifrågavarande funktionerna äro noggrant definierade, låter det säga sig att denna ordning är ett uttryck för att de icke genom överflyttningen förlora sin offentliga karaktär.[59]

Men man kan också utan stöd av sådana omständigheter, finna hållpunkter i funktionernas beskaffenhet i och för sig.

Man stannar först inför vissa förut (s. 628) berörda företeelser: att fristående subjekt ofta äro engagerade i uppbörd eller förvaltning av eller annat förfogande över statens egendom eller äro instrument i statens fiskaliska intressens tjänst. Vad man än i övrigt må anse om olika funktioners offentliga eller icke-offentliga beskaffenhet, står man här påtagligen inför uppgifter av ganska typiskt statlig karaktär.[60] I andra fall står man av samma skäl inför typiskt kommunala uppgifter. Gällde det att analysera sådana företeelser i syfte att åstadkomma juridiskt hållbara distinktioner vore det angeläget att närmare utreda arten av rättsförhållandena mellan staten resp. kommun och de fristående subjekten och sålunda bl. a. klarlägga, i vad mån egendom, då den uppbäres, förvaltas, avhändes o. s. v., verkligen blir eller är statens. Sådana frågor — som kunna vara vanskliga nog[61] — behöva emellertid, sådant som syftet med denna översikt är, icke penetreras. Det är ej avsett att nå fram till en preciserad klassificering, och vid en allmän karakteristik böra de ekonomiska realiteterna beaktas vid sidan av de juridiska formerna.

Vad som klarast faller i ögonen, när man hos fristående subjekt söker efter funktioner, som på grund av sin beskaf-

[58] Om sådan överflyttnings tillåtlighet se s. 649.

[59] Några exempel från olika områden: åt fristående subjekt kan anförtros tillsyn enligt loven om arbejderbeskyttelse (Danmark), brandsläckningshjälp (HDK III s. 1208 f., PHILIP s. 60), vissa uppgifter på befolkningsskyddets område (lag 1957, Finland), inspektion av elektriska anläggningar (TARJANNE, NAT 1937 s. 155), vissa funktioner enligt norska prislagen (ECKHOFF-GJELSVIK s. 50 ff.), vissa andra näringsreglerande funktioner (NFK s. 106, 315), lagreglerad yrkesskadeförsäkring (Sverige), reglering av kommunala anställningsvillkor (s. 618 n. 256), omhänderhavande av (eljest kommunal) allmän vatten- och avloppsanläggning (svensk lag 1955). Jfr HERLITZ, FF II s. 320, KUUSKOSKI s. 72. Att det här antydda resonemanget endast kan tillämpas med försiktighet blir klart vid begrundande av vissa av KAIJSER, I s. 198, sammanförda frågeställningar.

[60] Jfr om Ross' åskådning s. 11 n. 18.

[61] Jfr HERLITZ, FF I s. 19 n. 2. Man erinrar sig t. ex. frågan, om norska statsbolags egendom ingår i »statens eiendomme» (se s. 16 n. 30).

fenhet kunna betecknas som offentliga, är emellertid vad som har karaktären av en *rättsligt reglerad maktutövning* gentemot medborgarna — från subjektens eller deras organs sida.[62] Här åsyftas givetvis ej den makt, som kan grundas på frivilligt medlemskap eller andra förbindelser som enskilda ingått. Däremot är den rättsligt reglerade maktutövning gentemot medlemmar, som är förbunden med ett av staten tvångsvis grundat medlemskap (s. 653 f.), av intresse: det är en vanlig företeelse att sådant tvång är förbundet med skyldighet att i bestämda hänseenden ställa sig till efterrättelse, vad sammanslutningen bestämmer. Viktigast är emellertid, att hos fristående subjekt på många områden förekommer en maktutövning, som icke riktar sig mot medlemmar utan mot allmänheten.

Maktutövningen tager sig skilda former, erinrande om stats- och kommunalförvaltningens ordning. Den kan bestå i fastställande av generella förpliktande normer; stundom åstadkommes en bindande normgivning genom samstämmighet (eventuellt i överenskommelsens form) mellan statsmyndighet och ett fristående subjekt. Maktutövningen kan vara av den förpliktande förvaltningsaktens typ. Den kan sålunda innebära, att positiva plikter åläggas avseende penningprestationer (t. ex. medlemsavgifter) och annat. Den kan också — genom förbud o. s. v. — skapa negativa plikter. Den kan vidare innebära, att det genom tillstånd, licenser, o. s. v. och andra auktoriseringsakter göres undantag från förpliktande normer. Nära auktoriseringsakterna stå också sådana akter som — med verkan i olika riktningar — vitsorda vissa kvaliteter hos personer och saker (examina, godkännanden o. s. v.). Maktutövningens prägel har ävenledes inspektion, tillsyn och annan kontroll över enskild verksamhet.

Maktutövningens innebörd och betydelse kan belysas genom en rad exempel. Om advokatorganisationernas verksamhet se s. 627. Dansk forsorgselskabs verksamhet innebär att man har »private organer til at fuldbyrde domme i kriminelle sager, måske endda til selv att give dommen et nyt indhold».[63] De statliga aktiebolag, som i Finland och Sverige handhava rusdrycksförsäljning (se s. 631), utöva en reglerande verksamhet som i många hänseenden får en utpräglad karaktär av maktutövning;[64] i mindre utsträckning gäller detta om vinmonopolet i Norge. Medlemskapet i sådana

[62] HERLITZ, FF II s. 311 ff., jfr TARJANNE, NAT 1937 s. 153, ROSS, DS I s. 20 ff. Jfr om kommunal maktutövning s. 578 ff.

[63] WAABEN, FAndersen s. 441.

[64] Se t. ex. TARJANNE, NAT 1937 s. 156.

tvångsmässiga sammanslutningar som transportcentraler, väghållningsorganisationer och andra sammanslutningar av fastighetsägare, flottningsföreningar o. s. v. (s. 629, 632, 633) medför underkastelse under organisationernas beslut om ekonomiska prestationer och annat. »Forvaltningsmyndighet» utövas i Norge av landbruksselskap enligt jordloven. Svenska skogsvårdsstyrelser och finländska skogsvårdsnämnder meddela förbud och tillstånd m. m. enligt skogsvårdslagstiftningen. Vid statlig reglering av näringslivets pris- och avsättningsförhållanden m. m. ha näringsidkares organisationer tillagts betydande maktbefogenheter (jfr s. 635): prisreglering, tillstånds- och licensgivning, avgiftsreglering m. m. Sådant förekom på många områden under krigsåren. Numera träder den norska och svenska regleringen av jordbruk och fiske i förgrunden; beaktansvärda äro också de befogenheter som enligt den norska prisloven kunna utövas av »private hjelpeorganer».[65] Det finnes många exempel på att olika slags fristående subjekt med statlig auktorisation utöva kontroll och inspektion, besiktiga och godkänna varor m. m.; exempel utgöra svenska smörprovningarna, virkesmätningsföreningar och kontrollföreningar i Sverige, institutioner för växtkontroll, institutioner för kontroll över elektrisk materiel[66] (se ock s. 639[59]). Anstalter av olika slag ha varjehanda befogenheter gentemot sina »nyttjare»; det är härvid fråga om avgifter, om väsentliga begränsningar i den personliga friheten o. s. v.[67] Vissa fristående anstalter anställa examina. Vigsel förrättas av prästerskapet i vissa trossamfund. Det förekommer i Sverige att statliga organ stå under akademiers tillsyn eller ledning.

Då här talats om maktutövning i olika former, har därmed icke menats, att de akter som utgå från fristående subjekt alltid ha samma rättsliga innebörd (samma rättsverkningar o. s. v.) som statliga normer och förvaltningsakter. Stundom är det så, stundom annorlunda. Det måste för övrigt fasthållas att maktutövningen ej är ett skarpt fixerat begrepp. Det gäller beträffande statsförvaltningen, och det gäller än mera då fråga är om fristående subjekts makt. I varje fall måste man till den rättsligt reglerade maktutövningen hänföra många situationer då det som hotar den mot-

[65] I avsaknad av överblick över förhållandena hänvisas till några strödda källor: ECKHOFF-GJELSVIK s. 50 ff., MOREN s. 13, 100 n. 2, NFK s. 106, 315, LYNG s. 86, 196, FOYER s. 69 f.

[66] NR 1960 s. 456 ff.

[67] Jfr STRÖMBERGS ingående utredning, OA s. 230 ff. »Private bestyrelser» kunna sålunda »beslutte frihedsberøvelse og have ansvaret for tilbageholdelse af personer på institutioner». DB 1958: 204 s. 24.

spänstige icke är straff, viten och exekution utan andra, måhända mycket kännbarare påföljder.

Men man kan icke stanna vid dessa iakttagelser. Det är ett välbekant och väsentligt drag i nutida samhällsorganisation, att många sammanslutningar — och vissa andra subjekt — ha en *maktställning som icke* (eller endast delvis) *är rättsligt reglerad,* men som den enskilde icke gärna trotsar — och som han för övrigt ofta förblandar med den rättsligt reglerade maktutövningen eller i varje fall uppfattar som likvärdig med denna. Faktiskt är den också ofta lika betydelsefull eller betydelsefullare.[68] Sådan maktutövning kan ha olika slags fundament. Bland dem kan man iakttaga mångahanda former av statligt eller kommunalt stöd (avd. 5). Monopol och andra förmåner, som ett subjekt är utrustat med (s. 652 f.), kunna tvinga den enskilde att anlita det för att åtkomma de tjänster och de prestationer det råder över och att fullgöra vad det fordrar av penningprestationer och annat. En organisation eller institution som har monopol på in- eller utförsel, inköp eller försäljning, kan vinna samma maktställning som om den vore utrustad med befogenhet att meddela licenser och tillstånd. Ett av staten etablerat rättsligt eller faktiskt tvång till medlemskap i en sammanslutning (s. 653 f.) har ofta stor betydelse. Det är ingalunda alltid förbundet med en rättslig reglering av medlemskapets konsekvenser och kan i så fall lämna utrymme för en oreglerad maktutövning. Med de krafter, som sålunda på ett eller annat sätt kunna hänföras till staten, förbinda sig — stundom på ett svårutrett sätt — de mångahanda former av tryck som verka i förhållandet människor emellan.[69] Det är många olägenheter som kunna drabba den som står utanför en organisation eller ej böjer sig för dess vilja. Och starkt verkar kravet på »solidaritet», stundom med samhället, men oftare med en viss medborgargrupp. Det tvingar till medlemskap i en sammanslutning, det tvingar medlemmarna att foga sig efter dess vilja (t. ex. i form av »föreningsjustis», jfr s. 627 f.), och det verkar ofta även oberoende av medlemskap (vid blockader, bojkotter o. s. v.).

Betydelsen av den makt som organisationer på olika grunder kunna utöva gentemot sina medlemmar, stundom även mot andra, framträder icke minst i en nutilldags mycket vanlig företeelse: viktiga ämnen bli föremål för avtal eller andra uppgörelser mellan staten och organisationer (s. 640) el-

[68] Jfr t. ex. MEYER, Pol. s. 207 ff.

[69] Man erinras om de omständigheter som i äldre kommunalförvaltning trots principiell frihet (s. 621 n. 4) ledde till ett mer eller mindre kännbart tvång. HERLITZ, SS 1830 s. 253 f. 314, 324, 352 ff., SvT 1937 s. 13 f.

ler mellan sådana inbördes. De bilda stundom endast ett rent faktiskt stöd för en av staten genomförd reglering.[70] I andra fall är det själva uppgörelsen såsom sådan som skall bli utslagsgivande. I båda fallen räknar man å ömse håll med att organisationerna »åtnjuta gehör»[71] — eller snarare en makt över sina medlemmar, kanske även över andra, som egentligen icke har något riktigt rättsligt fundament men är lika effektiv som om den hade det; är maktutövningen icke rättsligt reglerad, är den i varje fall förutsatt från statens sida.[72] På detta sätt verka organisationerna stundom utan statlig medverkan faktiskt som ett slags lagstiftande organ; det gäller särskilt om arbetsmarknadens reglering genom arbetsgivare- och arbetstagareorganisationer. I andra fall kan det snarast sägas, att organisationer utöva en quasilagstiftning tillsammans med statliga organ; det sker i varje fall på de stora områden där sådana uppgörelser kommit att betraktas som en nödvändig grund: uppgörelser om priser, räntor, löner m. m. med näringslivets organisationer (särskilt rörande jordbrukets förhållanden) och med tjänstemannaorganisationer (s. 476 ff.).

När det säges, att nutida samhällsliv karakteriseras av en långt gående »pluralism»,[73] är det kanske mera på grund av faktisk maktutövning än med tanke på rättsligt reglerade befogenheter. Om man än i stort sett står främmande för att uppfatta sådan maktutövning som utövning av »offentliga» funktioner, är det omisskänsligt att den till sin art och sin betydelse föga skiljer sig från sådan.[74]

4. **Statliga och kommunala insatser.** Det är endast på jämförelsevis begränsade områden som analysen av ett subjekts funktioner ger påtagligt stöd för ett omdöme om dess tillhörighet till den offentliga förvaltningen. På långt vidsträcktare områden kan man taga fasta på insatser, som göras från statens och kommunernas sida. Vad dessa sakligt sett innebära har redan antytts (s. 622 f.) och skall belysas närmare i fortsättningen (avd. 5—7). Till en början böra emellertid

[70] FOYER s. 44 ff.

[71] a. a. s. 35.

[72] Några belysande exempel: a. a. s. 39, 42 ff.

[73] Jfr HECKSCHER, SO s. 16 ff. om organisationsväsendet mot bakgrund av den statliga »suveräniteten».

[74] MEYER anmärker, att »lovgivningsmagtens ophævelse af offentlige reguleringer ofte er blevet efterfulgt af en næsten tilsvarende regulering ved private aftaler». Pol. s. 209. Några exempel på parallellt verkande reglering dels av staten, dels av organisationer: FOYER s. 41 f.

de rättsliga tillvägagångssätt som komma till användning tagas i betraktande (jfr s. 20 f.).[75]

De ha delvis en klart *offentligrättslig* prägel.

Stor roll spelar lagstiftningen.[76] Med avseende på särskilda slag av subjekt förekommer en särlagstiftning, som träder vid sidan av den allmänna associationsrätten, modifierande och utfyllande. I andra fall äro vissa slags subjekt underkastade en lagstiftning som helt ersätter denna. Rättsregler av båda dessa typer framstå ofta nog till sitt innehåll som typiskt privaträttsliga. I andra fall — särskilt då ett tydligt allmänt intresse framlyser i regleringen av rättigheter och skyldigheter, funktioner och organisation — är det naturligt att se innehållet som offentligrättsligt. Det är överflödigt att här exemplifiera; i fortsättningen skola många exempel belysa lagstiftningens roll. Jämte lagstiftning förekommer i Sverige, liksom på andra områden, sådan normgivning som utgår från regering och riksdag utan att ha lagens form. Stor roll spelar också i alla länderna sådan normgivning, som utgår från regeringar eller statliga förvaltningsorgan.

Här har den normgivning avsetts, som gäller generellt för rättssubjekt av visst slag. Men partikulär normgivning avseende konkreta subjekt — en motsvarighet, om man så vill, till instruktioner, statuter o. s. v. inom statsförvaltningen och kommunala vedtægter i Danmark — spelar helt naturligt också en betydande roll. Åtskilliga »korporationer», anstalter, stiftelser, inrättningar o. s. v. vila på stadfästelser, statuter, stadgar, vedtægter, privilegier o. s. v. från en tid då sådan reglering var ett prerogativ för regeringsmakten. Nu för tiden är det vanligt, att grunden för ett särskilt subjekt — ett aktiebolag, en stiftelse, en anstalt, ett institut o. s. v. — lägges genom lag; i Sverige har dock sådan partikulär lagstiftning mindre, huvudsakligen supplerande betydelse. Men i stor utsträckning verkställes på alla håll en dylik reglering av regeringsmakten och förvaltningsmyndigheter, stundom på sedvanerättslig grund, ofta med stöd av lagstiftning eller annan dylik generell normgivning.

I stor utsträckning äger reglering rum genom akter som snarare kunna betecknas som förvaltningsakter än som normer (skillnaden är givetvis svävande). Många subjekt bygga sin verksamhet på erkännanden, godkännanden o. s. v.; så-

[75] Jfr HERLITZ, FF II s. 288 ff. Den statliga regleringen tages här i betraktande oavsett om den endast är verksam i förhållandet mellan staten och ett subjekt eller därutöver också gentemot allmänheten. Annorlunda STRÖMBERG, OA s. 98, vid definition av »offentliga anstalter».

[76] Jfr HERLITZ, FF II s. 300 ff.

dana akters rättsliga innebörd är emellertid mycket växlande, och särskilt falla skillnaderna härutinnan i ögonen, om man också tar i betraktande akter från äldre tidsskeden.[77] Ofta nog äro auktoriseringsakter o. d. av grundläggande betydelse: privilegier, monopol, koncessioner o. s. v. (jfr s. 652). Lika väsentliga äro i andra fall akter, genom vilka ett subjekt av stat eller kommun tillerkännes — varaktigt eller in casu — bidrag eller annat ekonomiskt stöd och villkor för dess åtnjutande fastställas (jfr s. 654 ff.). Härtill kommer, att statsmyndigheter på olika sätt ingripa i den löpande förvaltningen, ofta genom akter som erinra om de konkreta tjänsteföreskrifterna inom förvaltningen (jfr avd. 7).

Hitintills har det varit fråga om åtgärder som vidtagas på klart offentligrättslig grund.[78] Men ofta nå också staten och kommunerna sina syften genom mer eller mindre *privaträttsligt* präglade transaktioner (se s. 623 f.).

Det är sålunda mycket som i olika sammanhang sker genom avtal av olika slag — uppdrag, låne- och köpeavtal o. s. v. — eller andra dispositioner av privaträttslig typ mellan å ena sidan staten eller en kommun, å andra sidan ett fristående subjekt. De gälla smått och stort; stundom äro de av grundläggande betydelse. Det kan på ett och annat område finnas anledning att beteckna sådana avtal som offentligrättsliga. Men ofta nog är det på otvetydigt privaträttslig grund som staten och kommunerna verka, då de reglera fristående subjekts förhållanden.

På stiftelserättens grundval verka kommuner stundom, då de med kommunala medel eller i förening med andra grunda stiftelser, anstalter, institut, fonder o. s. v. och utöva sådana befogenheter som tillkomma en stiftare. Och liknande steg tagas ännu oftare av staten — men den privaträttsliga dispositionen förbindes i sådana fall ofta med sådan offentligrättslig reglering varom förut talats (om ej det privaträttsliga momentet helt träder i bakgrunden). Många fristående anstalter och inrättningar vila på statsfinansiella dispositioner i ängesedan förfluten tid.[79] Till moderna företeelser höra

[77] »Erkännandet» anses stundom i och för sig ge ett subjekt en särprägel; se t. ex. SUNDBERG, SU s. 51, FAHLBECK, II s. 138, 142. Jfr häremot HERLITZ, SOU 1927: 2 s. 257, FF II s. 295 f. Att vissa subjekt blivit »av konungen stadfästade» har emellertid enligt svensk rätt straffrättsliga konsekvenser (SSL 25: 11).

[78] Klart offentligrättsliga grundvalar ha också vissa subjekt för samverkan mellan kommuner; se 618 f. De lämnas i detta sammanhang åsido.

[79] Exempel: STRÖMBERG, OA s. 92 f., HERLITZ, FF II s. 18 f., 318.

t. ex. vissa norska »bedrifter som drives som egne rettssubjekter som ikke er aksjeselskaper»,[80] och i övrigt många andra subjekt som kommit till stånd genom att statsmedel — eventuellt i förening med andra medel — avskilts för särskilda ändamål.[81] I många fall framträder den synpunkten att särskilda medels användning för särskilda ändamål skall tryggas av hänsyn till dem från vilka medlen härröra.[82] Vissa hithörande företeelser ha ett starkt släkttycke med den engelska rättens »public corporations».[83]

Särskilt betydelsefulla äro emellertid sådana aktionsformer, som innebära att stat eller kommun för egen del tager i anspråk samma möjligheter som *associationsrätten* lämnar öppna för enskilda medborgare. Olika former komma härvid i fråga.

Framför allt har det blivit vanligt att staten tecknar eller förvärvar aktier i aktiebolag.[84] Det är särskilt i Finland, Norge och Sverige som staten har engagerat sig på denna väg; i Danmark har den beträtts i mycket mindre utsträckning. Engagementen innebära ibland att staten med större eller mindre aktieposter står vid sidan av andra aktieägare. Icke sällan är den innehavare av aktiemajoriteten eller också praktiskt taget ensam ägare av hela aktiestocken. Statliga ekonomiska insatser göras sålunda i de former privaträtten anvisar. I sådana former — särskilt genom att avgiva sina röster på bolagsstämma (generalforsamling) — utövar staten även inflytande, generellt och i konkreta fall, över bolagets organisation och verksamhet — ett inflytande som beror av aktieinnehavets storlek och av de regler som gälla för röstberäkning.[85] Man brukar — i något växlande

[80] NISS s. 24 f.

[81] Men här inställer sig frågan i vad mån dylika dispositioner äro att anse blott som »specialdestinationer» inom statshushållningen (s. 629 och HERLITZ, SR XII s. 196 ff.) eller ge upphov till juridiska personer. HESSLER, FT 1952 s. 323 ff., JÄGERSKIÖLD, FT 1954 s. 338 ff., NISS, a. st. (tydliga tvivelsmål rörande vissa företag, fast de förklarats vara självständiga rättssubjekt). Jfr s. 16.

[82] Jfr Redegørelse (s. 628 n. 19) s. 29 ff. om »formålsbestemte fonde».

[82] Jfr MEYER, AO s. 30 f., STRÖMBERG, PC.

[84] Se litteraturen s. 135 n. 70. — Vad Norge angår, förtjänar understrykas, att vissa »aksjeselskaper... helt eller delvis er unndradd aksjelovens regler»; NISS s. 25 ff.

[85] Om statens verksamhet i sådana former se t. ex. NISS s. 63, TERSMAN s. 150 ff., SOU 1960: 32 s. 140, 143 ff. Vad Sverige angår, är det ett viktigt exempel på »ministerstyrelse» att rösträtten utövas av vederbörande statsråd eller enligt hans uppdrag (s. 214).

betydelse — tala om »statsselskap», »statliga bolag»;[86] därmed åsyftas i första hand bolag, där staten på sådan grund är ensam bestämmande;[87] men det bör tilläggas att man ofta använder samma beteckning, när enahanda ställning uppkommer på andra vägar (särskilt i kraft av lagar, bestämmelser i bolagsordningar och vedtægter och särskilda avtal). Bilden av de rättsliga formerna för de statliga engagementen kompliceras av att de statliga bolagen ofta engagera sig i dotterbolag.[88] Det har från många håll hävdats, att aktiebolagsformen — skapad med hänsyn till helt andra behov — är en olämplig eller i varje fall konstlad form för offentlig verksamhet; det har också ifrågasatts att för detta ändamål genom lag anordna andra, generellt tillämpliga former av juridiska personer.[89]

Liksom staten ha även kommunerna utnyttjat de privaträttsliga associationsformerna.[90] De ha använts av kommunerna var för sig, ensamma eller i förening med andra delägare. Privaträttsliga sammanslutningar ha också varit en viktig form för samarbete mellan kommuner (s. 617 f.). Olika former ha härvid tillämpats; det har sålunda bildats föreningar av olika slag och icke minst aktiebolag; man talar om kommunala bolag såväl som om statliga.[91] Den kom-

[86] I SOU 1960: 32 s. 137 åsyftas härmed »bolag, däri det statliga inflytandet är eller kan göras totalt». TERSMAN särhåller, SOU 1956: 6 s. 101 ff., vissa bolag såsom »halvstatliga». I Norge har man talat om »blandede selskaper».

[87] Generalforsamlingen (bolagsstämman) blir då en form för vederbörande regeringsledamots eller annat statsorgans maktutövning.

[88] Jfr SOU 1956:6 s. 90 ff.

[89] I Norge uttalade sig — i anslutning till ANDENÆS — en stortingskomité i denna riktning 1957 (Innst. S 169), och i NISS som särskilt ägnats frågan om en ny organisationsform har en minoritet förordat en sådan; se s. 40 ff. På denna linje går ett förslag till omorganisation av post- och telegrafverken 1961 (s. 630 n. 27). Jfr i övrigt t. ex. HAUGE, NAT 1958 s. 1 ff. Vad Sverige angår, har tanken på en ny organisationsform avvisats i SOU 1960: 32 s. 64, 182 och av statsmakterna. Men nya mera offentligrättsligt präglade linjer, som snarare anknyta till kommunalrättens än aktiebolagsrättens, och som peka i riktning mot Englands public corporations, ha framlagts i ett betänkande rörande postverket (se s. 630 n. 27 och särskild utredning av KAIJSER m. fl., SOU 1962: 52 s. 197 ff.). Jfr även HOLMGREN, FT 1960 s. 161 ff.

[90] Se litteraturen s. 612 n. 241; om aktiebolag i Sverige och Finland se dessutom NYSTRÖM och TÖRNGREN, FT 1939 s. 147 ff., 311 ff., WESTMAN, FT 1954 s. 191 ff., RYTKÖLÄ, GR s. 151 f. Jfr s. 617 n. 253a.

[91] Om begreppet se WESTMAN, a. a. s. 195.

munala aktiebolagsformen har emellertid likaväl som den statliga stått under debatt i Sverige.[92]

En framtidsfråga är, i vad mån det kan visa sig påkallat att för sådan verksamhet, som skall bedrivas av de nordiska staterna gemensamt, genom samverkan mellan dem skapa fristående rättssubjekt;[93] några sådana föreligga redan — Scandinavian Airlines System, nordiska hälsovårdshögskolan i Göteborg m. fl.

Här ha olika vägar för statliga och kommunala insatser — av offentligrättslig och privaträttslig typ — särhållits. Det är emellertid icke alltid lätt att särhålla dem från varandra. Och det är, såsom redan antytts, naturligt att i praxis olika former växelverka. Ett »statligt» bolags ställning kan t. ex. bero både av utövningen av aktieägarens rätt, av avtal mellan staten och bolaget, av statliga lån och andra ekonomiska prestationer och därmed förbundna villkor, av auktoriseringsakter, av speciallagstiftning o. s. v. I fortsättningen skall uppmärksamheten huvudsakligen fästas vid innebörden av de anordningar som på olika sätt kommit till stånd, icke vid deras rättsliga grund och kvalitet.

Det är naturligt att man, då saken ses från det allmännas synpunkt, ofta står inför ett val mellan två alternativ: å ena sidan statlig eller kommunal förvaltning, å andra sidan ett självständigt rättssubjekt av det ena eller det andra slaget, i den ena eller andra ställningen. Bör staten stödja och reglera en verksamhet som drives av t. ex. en förening eller stiftelse eller själv utöva den (eventuellt med anlitande av medborgerliga krafter i nämnder och råd o. s. v.)?[94] Böra kommunerna betjäna sig av fristående rättssubjekt av olika slag? Skall statlig företagsmässig verksamhet drivas inom statsförvaltningens ram (i Sverige talar man om »affärsdrivande verk», s. 135[172]) eller av ett aktiebolag eller annat fristående rättssubjekt? O. s. v. Frågor av sådant slag ha ofta varit livligt diskuterade; naturligtvis kan man också notera många förändringar i den ena och den andra riktningen.[95]

[92] WESTMAN, a. a. s. 208, SST 1957 s. 315 ff., konstitutions- och första lagutskottets utlåt. 1958 B 1.

[93] NU 1960: 2, med utkast till »mønsterbestemmelser for nordiske fellesinstitutioner»; om skälen varför de böra vara självständiga rättssubjekt, »selvejende institutioner», se s. 14 f. Jfr s. 399 n. 8. — De nordiska ländernas deltagande i internationella organisationer ligger utom detta arbetes plan.

[94] Om alternativet råd eller organisation se t. ex. GØTRIK, CA s. 307 ff.

[95] Men omisskännlig är på detta område såväl som på andra tröghetens lag. Det kan t. ex. vara en komplicerad sak att ersätta en medborgerlig

Frågan har för det första *rättsliga aspekter*. Staten har väl i valet mellan olika alternativ i stort sett fria händer. Dock är det givetvis i många situationer som ett bestående subjekts rätt måste respekteras. Å andra sidan kan ej staten frigöra sig från vilka uppgifter som helst. Det kan bli fråga om huruvida grundlagarna lägga hinder i vägen; otvivelaktigt finnes det funktioner som icke kunna tänkas överflyttade till ett annat subjekt. Man har i Sverige bl. a. åberopat förbudet mot förpaktning av »statens inkomster». (SRF 60). I Norge har i överväganden om statliga aktiebolag och andra subjekt regeln i NGL 19 om »bestyrelsen» av »statens eiendomme» spelat en framträdande roll.[96] I övrigt kommer det an på huruvida en överflyttning av funktioner ligger inom ramen för det organs kompetens varav den beror. Principiellt har det hävdats att delegation till ett fristående rättssubjekt icke går för sig utan stöd av särskilt bemyndigande;[97] otvivelaktigt måste i varje fall spelrummet för sådan delegation vara mindre än inom statsförvaltningen. Ett särskilt ömtåligt och komplicerat spörsmål är det, i vad mån kommunerna — gemensamt eller var för sig — få överflytta uppgifter till fristående subjekt och därmed frigöra en verksamhet från den ordning kommunallagstiftningen stadgar, eventuellt också överskrida materiella gränser som den utstakar. Lagstiftningen ger i vissa fall direkt stöd för överflyttningar (s. 614). Även dessförutan äro sådana under vissa förutsättningar tillåtliga, särskilt då det gäller funktioner som ej reglerats genom lag, men hur långt möjligheterna sträcka sig är ofta osäkert.[98]

Frågan gäller också vad som är *ändamålsenligt*. Icke minst har denna fråga varit aktuell i norska och svenska överväganden om de förutsättningar under vilka statsdrift eller drift av fristående rättssubjekt (aktiebolag eller andra) är att föredraga.[99] Frågans besvarande beror givetvis av hur de ordningar äro beskaffade mellan vilka valet står; fråge-

organisation med statlig förvaltning. Ett exempel: motiveringen för sjukkassornas bibehållanade i KPr. 1961: 45 s. 189.

[96] Det synes råda enighet om att vissa fristående subjekts ställning ej är förenlig med grunnloven. NISS s. 10, 13 f. Jfr s. 16 n. 30.

[97] ANDERSEN, DF s. 294, NFK s. 106, 315, ECKHOFF, NAT 1961 s. 484, 489, 492 f.

[98] ANDERSEN, DF s. 620 f. med n. 5, HDK I s. 269 ff., HARDER, Juristen 1961 s. 61 f., KUUSKOSKI s. 72, 397 f., RYTKÖLÄ, GR s. 152, DYBSJORD, KB s. 143 ff., WESTMAN, FT 1954 s. 193 ff., KAIJSER, I s. 19 ff. II s. 23 ff., 30 ff.

[99] Denna frågeställning är förhärskande i större delen av den litteratur som redovisas s. 135 n. 170. Se senast NISS och SOU 1960: 32.

ställningarna bli därför ytterligt växlande. Under alla förhållanden är det emellertid av mycket väsentlig betydelse att subjekt, som stå utom stats- och kommunalförvaltningen, principiellt icke lyda under den ordning som gäller på dessa områden. De äro alltså obundna av varjehanda regler om organisation, personalens rättsställning, budgetreglering, medeldisposition och revision, förfarandet i allmänhet, förhållandet till statens organ; i Sverige fäster man stort avseende vid att de ej äro underkastade reglerna om allmänna handlingars offentlighet. I stället lyda de under andra regelkomplex. Med en viss förenkling kan skillnaden uttryckas så att ett fristående rättssubjekt i allmänhet har en större rörelsefrihet.[100] I vad mån det ena eller andra alternativet skall föredragas, måste tydligen bero av hur man värderar denna; är t. ex. den friare medeldispositionen eller personalpolitikens frihet eller sekretessen önskvärd eller ej? Härom bryta sig meningarna oavlåtligen. Det bör emellertid iakttagas att åtskillnaden mellan olika alternativ framträder med växlande skärpa; ofta nog konstaterar man, att ordningen kan i väsentliga hänseenden bli densamma utom som inom statsförvaltningen. Vissa regler i den norska kommunallagen äga tillämpning även på vissa »selskaper og andre sammenslutninger», när kommuner äro ensamma delägare i dem (NKL 83). Och det blir framdeles anledning att nämna åtskilliga inslag i särskilda subjekts organisation som närma dem till statsförvaltningens ordning. Påfallande är ju också, att vissa bildningar intaga en mellanställning: det är ej klart huruvida de tillhöra statsförvaltningen eller icke.

I många fall är det en kärnfråga, vilken betydelse man tillmäter den medverkan av enskilda som kan ske i ett fristående subjekt. Ofta äro deras ekonomiska insatser av avgörande betydelse; bolagsformen har t. ex. varit av värde därför att den möjliggjort utnyttjande av enskilt kapital. I andra fall är det framför allt den medborgerliga självverksamheten som frågan gäller. Skall det över huvud lämnas utrymme för denna? Skall det ske i fristående subjekt, ej i råd och nämnder inom statsförvaltningen?

Och *hur långt* skall, om dessa frågor bejakas, *ett statligt eller kommunalt grepp* — i olika riktningar (s. 622) och i olika rättsliga former (s. 643 ff.) — sträckas? Här återkomma givetvis sådana synpunkter, som man känner från gränsdragningen mellan statens och kommunernas uppgifter och från de överväganden som ägnats åt icke-professionella kraf-

[100] Obs. dock t. ex. WESTMANS jämförelse mellan krav som kommunallagstiftningen och aktiebolagsrätten ställa på den ekonomiska förvaltningen; FT 1954 s. 202.

ters värde och verkningsmöjligheter inom statsförvaltningen. Frågan om förhållandet mellan tjänstemannaförvaltning och självstyrelse möter oss på ett nytt plan.

Avvägningarna ha skett på mångahanda olika sätt. I allmänhet kan man givetvis iakttaga en eller annan sorts rationella överväganden. Den enkla tanken att förmåner och bördor skola svara mot varandra gör sig sålunda på olika sätt gällande. Men det är naturligt, att meningarna ofta bryta sig mot varandra om tillämpningen. Därför hör man också ofta sägas, att t. ex. en organisation utrustats med alltför vidsträckta maktbefogenheter och andra förmåner utan att dess verksamhet i motsvarande mån reglerats.[101] Å andra sidan säges det mången gång att staten på ett otillbörligt sätt kringskär den medborgerliga självverksamheten (jfr närmare kap. X: 6). I kontroversiella lägen händer det lätt, att ett eller annat intresse, som förmår göra sig gällande, tar överhand över rationella överväganden. En mycket vanlig (och ofta observerad) företeelse är också — naturligt nog på ett område, där den organisatoriska utvecklingen försiggått under direkt intryck av konkreta behov — att praktiska arrangemang vidtagas utan att några principiella linjer hållas i sikte; tillfälligheter fälla ofta utslaget.[102]

Jämte brytningen mellan statliga och kommunala insatser och den självstyrelse, som kan utövas i sammanslutningar av olika slag, möter man också ett annat frågekomplex, välkänt från statsförvaltningen. För fristående subjekt i jämförelsevis stor självständighet tala icke blott hänsynen till den medborgerliga självstyrelse som kan förverkligas genom dem, utan också, oberoende av dem, de välkända motiven för specialisering, decentralisation och självständighet inom statsförvaltningen. Synpunkter av detta slag göra sig gällande även där det fristående subjektet över huvud icke ger utrymme för någon medborgerlig självverksamhet. I meningsbrytningarna om den statliga bolagsformens företräden och nackdelar har det till de förra räknats, att den kan skapa det större mått av handlingsfrihet, som — i vems händer den än ligger — är av särskild betydelse för företagsmässig verksamhet. Även detta organisatoriska spörsmåls lösning har emellertid ofta berott mera av tillfälligheter än av planmässiga avvägningar.[103]

[101] Se t. ex. DBVar. s. 96. Jfr nedan s. 659 n. 120, 665.

[102] För Sveriges del har jag hävdat behovet av en mera genomtänkt reglering av mellanhavandena mellan staten och näringslivets organisationer; SH s. 311, SvT 1941 s. 301 ff., mot. FK 1944: 259.

[103] Se t. ex. NISS s. 40 f. Åtgärder för mera planmässig och enhetlig reglering av det statliga företagsväsendet förordas i a. a. s. 42 och SOU 1960: 32 s. 173.

5. **Fortsättning: statligt och kommunalt stöd.** Till de insatser från det allmännas sida som vittna om att fristående subjekt och deras verksamhet äro av allmänt intresse och som kunna ge stöd för att beteckna dem som offentliga hör, att de åtnjuta statligt eller kommunalt stöd. Sådant stöd ges i olika former.

Den från staten utgående *rättsliga regleringen* (kap. X: 6) kan sålunda vara av stor betydelse i detta hänseende.

För det första erinrar man sig här de fristående subjektens och deras organs maktutövning (s. 640 ff.). I den mån denna vilar på rättslig grund, består grunden i lagar eller andra statsakter genom vilka befogenheter anförtros åt subjekten resp. organen. Sådan befogenhetsreglering kan vara att räkna som en — stundom mycket väsentlig — form för statligt stöd.

För det andra äro, även då det ej är fråga om maktutövning från fristående subjekts sida, statsakter i mångahanda lägen den nödvändiga grundvalen för deras verksamhet; den allmänna privaträttsliga handlingsfriheten räcker ej till. Här syftas dels på lagar och andra generella normer, dels på akter som hänföra sig till särskilda subjekt. Vare sig akterna äro av det ena eller andra slaget lägga de stundom själva grunden för subjektens tillvaro; dessa komma till stånd i kraft av dem. Sådan betydelse ha, jämte generell normgivning, ofta sådana akter genom vilka subjekt »erkännas» eller »godkännas» (jfr s. 644 f.), stadgar, reglementen och vedtægter för dem fastställas o. s. v. I andra fall har däremot såväl lagstiftningen som sådana akter, som hänföra sig till särskilda subjekt (speciallagar, koncessioner, tillstånd, avtal o. s. v.) närmast en supplerande betydelse: de vidga i större eller mindre grad de handlingsmöjligheter som stå öppna oberoende av dem.[104] Regleringen har understundom enbart den här angivna betydelsen: den fastställer, vare sig den sker genom normer eller tillståndsakter eller i annan form, i vad mån ett subjekt är berättigat att verka. Men den kan i två riktningar ha en mera kvalificerad innebörd. Å ena sidan följer med berättigandet ofta även en skyldighet att verka (s. 657): verksamheten blir sålunda obligatorisk, ej fakultativ.[105] Å andra sidan innebär berättigandet i många fall, att andras verksamhet omöjliggöres eller i vart fall begränsas. Vissa subjekt verka under skydd av monopol (om betydelsen härav jfr s. 642); en liknande ställning uppnås i andra fall genom restriktiv tillståndsgivning, genom avtal

[104] Om kommunala koncessioner se SUNDBERG, KR s. 400 ff., RYTKÖLÄ, GR s. 153.

[105] Om motsvarande distinktioner i kommunalrätten s. 575.

o. s. v.[106] På sådan grund verka vissa statliga bolag, särskilt på rusdryckshandelns område (s. 631), vissa näringsorganisationer, kraftformonopolet och fiskeredskapsimporten i Norge, vadhållnings- och lotteriföretag, den finländska penningautomatföreningen, radioföretag och många andra. Under det senaste kriget byggde åtskilliga organisationer på monopolisering av handel och import. Den svenska vetenskapsakademien har ett mycket lukrativt gammalt privilegium att utgiva almanackor.[106a] I andra fall verkar statlig lagstiftning och förvaltning stödjande i enahanda riktning, ehuru med mindre styrka.

En tredje form av stöd är det som består i att staten anordnar en tvungen tillhörighet till en association.[107] Sådan tillhörighet, som går under olika namn (medlemmar, delägare o. s. v.), må här sammanfattningsvis betecknas som medlemskap.

Att enskilda tvingas tillhöra olika slags sammanslutningar kan för dessa vara av väsentlig betydelse med hänsyn till den bidragsplikt och den underkastelse under sammanslutningens maktutövning, reglerad (s. 640 ff.) eller oreglerad (s. 642 ff.), som följer härav. Tvånget kan ta sig olika former. Medlemskapet kan, liksom den av lagstiftningen anordnade tvångsanslutningen till kommuner, vara en automatisk konsekvens av en viss situation. Det kan bero av ett avgörande in concreto, t. ex. av sammanslutningen själv (man kan då tala om en maktutövning från dennas sida), eller av en förvaltningsmyndighet eller en domstol. En stark prägel av tvång får också sådant medlemskap som utgör ett från statens sida uppställt villkor för åtnjutande av en för vederbörande väsentlig rättighet (t. ex. — för en näringsidkare — rätten att köpa, sälja, importera, exportera, tillverka o. s. v.).

Tvångsmässig organisation var i äldre tid ett väsentligt inslag i näringslagstiftningen. Näringsfriheten skapade på detta område ett helt nytt läge. Och tanken att genom lagstiftning genomföra någon sorts ny korporativ organisation har icke slagit igenom i de nordiska länderna.[108] Men jämte det att en och annan tvångsmässig anordning från äldre tid alltjämt kvarstår, har det på många punkter befunnits lämpligt att genomföra en eller annan reglering, särskilt på näringslivets område, genom tvunget medlemskap. Under det senaste världskriget skedde sådant i ganska stor skala, ofta genom att särskilda organisationer tillskapades för jämfö-

[106] Jfr HERLITZ, FF II s. 324 f.

[106a] Ett motsvarande monopol har i Norge Oslo universitet.

[107] Jfr HERLITZ, FF II s. 305 f.

[108] HECKSCHER, SO s. 262 ff.

relsevis tillfälliga behov. Men även i närvarande läge finnes åtskilligt att redovisa. Det kan sålunda erinras om vissa tvångsvis upprätthållna sammanslutningar av fastighetsägare, för väghållning och andra gemensamma behov, om transportcentraler och flottningsföreningar, om grosserersocieteten i København och det svenska apoteksväsendets organisationer. Ungefär som i kommunalrätten uppkommer medlemskap i norska trygdekasser automatiskt.[108a] I Sverige lägger man märke till den obligatoriska anslutningen till studentkårer och studentnationer.

Viktigare är emellertid, ur praktiska synpunkter sett, det tvång som tar sig mera indirekta former. Gränserna för vad som kan betecknas som tvång bli i sådana fall svävande; statliga föranstaltningar av mångahanda slag kunna utgöra mer eller mindre starka incitament till anslutning.[109] Med sådana påverkningar förbinda sig sådana som icke kunna hänföras till staten, särskilt organisationernas faktiska maktställning (s. 642).

Den fjärde — och viktigaste — formen för statligt stöd åt fristående subjekt består i *förmögenhetsprestationer* av olika slag.[110] Då stöd ges från kommunernas sida, är det väsentligen i denna form.

Sådant förekom redan i gammal tid. Det finnes institutioner som än i dag bygga sin tillvaro på statliga donationer, förläningar och andra dylika dispositioner i gammal tid (s. 645). Men uppmärksamheten bör koncentreras på nutida stödformer.

Bidrag i penningar till fristående subjekt utgivas av staten och kommunerna i mycket stor omfattning, liksom staten på samma sätt stöder kommunerna.[111] Om former som i äldre tid voro vanliga (förläning av tullintäkter o. s. v.) erinras man t. ex. då Sveriges radio uppbär licensavgifter eller då vissa subjekt uppbära avgifter som skola användas i prisreglerande syfte (s. 628 f.). Men den normala formen (»statsbidragssystemet») är nutilldags att bidrag utgå med belopp som på något sätt bestämts efter prövning av behoven och med hänsyn till dem. Ibland avse de ett subjekts verksamhet i det hela, ibland särskilda mer eller mindre fixerade uppgifter och särskilda kostnader. Ibland avse bidragen att tillgodose behov av engångskaraktär, ibland

[108a] Så var det t. o. m. 1962 också med Sveriges allmänna sjukkassor. Om de försäkringskassor som ersatt dem (s. 636) se s. 660 n. 123.

[109] Jfr t. ex. GØTRIK, CA s. 312.

[110] HERLITZ, FF II s. 317 ff., DFK VIII s. 11 ff., ovan (s. 628 n. 19) cit. danska Redegørelse s. 9 ff.

[111] Se t. ex. TARJANNE, NAT 1937 s. 157 f., HECKSCHER, SO s. 220 ff.

skola de tjäna den löpande förvaltningens behov. En ganska vanlig företeelse är att bidrag utgå till tjänstemäns avlöning. Ofta nog uppbär ett subjekt statsmedel för att i sin tur utgiva dem till andra; det blir sålunda självt ett organ för bidragsverksamhet (jfr s. 628).

Statens och kommunernas stödjande verksamhet tar sig i betydande omfattning formen av långivning till fristående företag.[112]

Redan i annat sammanhang har talats om hur stat och kommuner verka genom att skapa (eller medverka till skapandet av) stiftelser, anstalter o. d. eller — framför allt — i associationsrättsliga former; i denna form göra de måhända sina viktigaste ekonomiska insatser. Särskilt stor roll spelar aktieteckningen.

Ytterligare en form för ekonomiskt stöd består i garantiförbindelser av ett eller annat slag. Det finnes åtskilliga exempel på att staten eller en kommun iklätt sig ansvar — i större eller mindre omfattning — för ett fristående subjekts förbindelser.[113] Ett visst ansvar följer enligt allmänna privaträttsliga regler med statens eller kommuns medlems- eller delägarskap i vissa slags associationer. Detta gäller icke om den viktigaste av de associationsrättsliga former, i vilka staten och kommunerna ha engagerat sig: aktiebolagets. Särskilt vad angår de typiskt statliga aktiebolagen, utgår man emellertid allmänt från att om saken skulle ställas på sin spets, staten icke på allvar gör sin ansvarsfrihet gällande.[114]

Naturligtvis förekommer det ofta, att olika former för ekonomiskt stöd äro kombinerade; aktiebolag bygga t. ex. både på statlig aktieteckning och statliga krediter.

Det ekonomiska stöd som staten och kommunerna ge har, sett från de mottagande subjektens synpunkt, mycket växlande räckvidd och värde (jfr s. 623). Ofta är det av ringa betydelse. Med frivilliga insatser arbetande sammanslutningar mottaga t. ex. bidrag för rent periferiska ändamål. Staten är av en eller annan anledning innehavare av en liten minoritetspost i ett aktiebolag. Stannade det endast vid sådana insatser, vore det ekonomiska stödet knappast av betydelse för vårt ämne. Det som är av intresse att iakttaga är att det ofta sträcker sig mycket längre.

[112] Se betr. Danmark ovan (s. 628 n. 19) citerade Redegørelse s. 39 ff.

[113] I sådana former ha exempelvis kreditinstitutioner (s. 630) understöts; den finländska postsparbanken står under statens garanti. Svenska kommuner svara i vissa fall för sjukhus' driftkostnader (WESTMAN, FT 1954 s. 197 n. 2). Se även ovan cit. Redegørelse s. 30 ff.

[114] Se t. ex. HESSLER, FT 1952 s. 304 n. 1.

Man iakttager sålunda åtskilliga fall, där det lagts vikt vid att en verksamhet skall byggas på jämbördiga insatser från offentligt och enskilt håll. Detta är t. ex. principen för SAS:s organisation — vad aktieinnehavet angår — och för vissa svenska forskningsinstitut o. d. som tillkommit under samverkan mellan staten och det enskilda näringslivet.

Ofta nog är det ekonomiska stöd som ges från det allmännas sida av dominerande betydelse, så att det utgör det väsentligaste underlaget för verksamheten. Det finnes många exempel på att en stiftelse, en anstalt eller en inrättning, som ursprungligen — kanske för mycket länge sedan — arbetat med egna tillgångar, icke härrörande från staten, efter hand funnit dessa allt otillräckligare och måst lita till statliga bidrag av större och större omfattning. Vanligt är också, att en på enskilda frivilliga insatser grundad sammanslutning för allmännyttiga ändamål får allt svårare att fullfölja dem. Utrymmet för sådana insatser har mer och mer kringskurits av staten och kommunerna, som tagit allt större del av medborgarnas tillgångar i anspråk genom beskattning. Då samtidigt den på medborgerlig grund drivna verksamheten befunnits tjäna ett allmänt intresse, har det i stället befunnits naturligt att staten eller kommunerna i den ena eller andra formen tillskjuta medel för att stödja den. Det finns många företag som framträda i föreningsform men uppbära statliga eller kommunala medel i så betydande omfattning, att associationsformen nästan ter sig som en förklädnad för en av staten eller kommun driven verksamhet.

Understundom är det över huvud ej fråga om andra insatser än dem som göras från det allmännas sida. Så är fallet med varjehanda stiftelser, anstalter och andra inrättningar, som i äldre tid skapats uteslutande genom statsmedel (s. 654). Så är också fallet med andra sådana inrättningar som det i senare tid befunnits lämpligt att förvalta i formen av fristående rättssubjekt, fastän det helt och hållet är statsmedel som de vila på. Det har även hänt att inrättningar, som ursprungligen arbetat med egna tillgångar, småningom blivit helt beroende av statsmedel.[115] Särskilt

[115] Åtskilliga av de företeelser som här berörts höra till dem vilkas rättsliga rubricering ter sig tvivelaktig (jfr s. 646 n. 81). Hava universiteten karaktären av fristående rättssubjekt? (637 n. 51.) Äro Danmarks åndssvageanstalter — fastän »staten fuldt ud afholder samtlige udgifter» (DB 1958: 204 s. 24) — »selvejende institutioner»? (se s. 637) Om ett kontroversiellt fall i Finland NK 1960 s. 241 f. Klart är i vart fall att många inrättningar som en gång haft karaktären av fristående sub-

märkas sådana aktiebolag, som med de oväsentliga modifikationer som föranledas av lagstiftningens regler om aktieinnehav — alltigenom äro statliga eller kommunala (s. 647).

Då här olika former av stöd — ekonomiskt och annat — överblickas, inställer sig frågan, *med vilket mått av säkerhet stödet åtnjutes.* Är ett subjekt utsatt för att berövas sina befogenheter, kan det gå miste om statsbidrag, tvingas återbetala lån o. s. v.? Frågan är uppenbarligen för vid att kunna besvaras; därtill äro förhållandena alltför växlande. Frågan uppställes också enbart till understrykande av ett väsentligt förhållande. Det är juridiska personer vi stå inför (s. 18, 620), och därmed följer, att funktionsregleringen — mot vad som gäller inom statsförvaltningen — kan ge utrymme för verkliga rättigheter gentemot stat och kommun (s. 22). Det är långt ifrån alla slags förmåner som på sådant vis äro skyddade; i många lägen är ett fristående subjekts ställning lika osjälvständig, lika prekär som ett statsorgans, så t. ex. när det är beroende av år för år beviljade statsbidrag. Att fristående subjekt i många fall kunna grunda sina anspråk på lagregler behöver i och för sig icke göra någon avgörande skillnad mellan dem och statsorganen (som ävenledes ofta bygga sin ställning på lag). Men viktigt är att erkännanden, stadfästelser, monopolrättigheter, tillstånd, koncessioner, kontrakt m. m. ofta skapa positioner — tidsbegränsade eller mera varaktiga — som icke kunna rubbas annorledes än eventuellt i en särskilt bestämd ordning.[116] Det är i detta sammanhang värt att betona, att ett särskilt subjekts rättigheter, vilken grund de än ha, regelmässigt — men långt ifrån undantagslöst — kunna värjas genom talan inför allmän domstol.

När fristående rättssubjekt — i kraft av lagstiftning, partikulär normgivning, auktoriseringsakter, beviljande av bidrag, kontrakt o. s. v. — åtnjuta ett stöd som stundom kan sägas vara föremål för rättigheter, är det regelmässigt i samband med *krav som ställas på subjektet;* ofta har man att räkna med verkliga plikter. Med friheten (ev. rättigheten) att utöva en viss verksamhet kan sålunda (såsom anmärkts s. 652) tillika följa ett krav på att verksamheten skall utövas (ev. en verklig förpliktelse), ungefär så som inom statsförvaltningen befogenheter regelmässigt äro förbundna med plikter för tjänstemännen. Subjekten kunna också bli — och bli ofta — förbundna att upprätthålla en viss orga-

jekt så att säga uppsugits av staten eller kommuner och förvandlats till statliga eller kommunala organ (s. 4, 16 f.).

[116] Jfr HERLITZ, FF II s. 324 f.

nisation och underkastade en mer eller mindre ingående reglering av verksamheten (se avd. 6). De kunna ävenledes bli ställda i ett särskilt förhållande till statsorganen, särskilt så att de på ett eller annat sätt lyda under dem (se avd. 7).

Förbindelsen mellan förmånerna å ena sidan, kraven i avseende på organisation, funktionernas utövning m. m. å den andra etableras i olika former.[117] Ibland är den en konsekvens av den associationsrättsliga ordning, vari stat eller kommun verkar. Ibland är den kontraktsmässigt fastlagd. Ibland består den däri, att vid meddelande av tillstånd, beviljande av ekonomiska bidrag o. s. v. fästas villkor som subjektet har att iakttaga. I andra fall gör man sig, när ett subjekt gynnas genom sådana akter, underrättad om hur dess organisation och dess verksamhet äro beskaffade. Ofta nog är förhållandet mellan de olika sidorna i ett organs ställning fastlagt i lagar och andra generella bestämmelser. Åsidosättande av skyldigheter kan ofta föranleda förlust av rättigheter (jfr s. 668).

6. **Fortsättning: statlig och kommunal reglering av struktur och funktioner.** För associationsrättsliga subjekts struktur och funktioner äro i första hand allmänna associationsrättsliga regler bestämmande. Med den — större eller mindre — frihet som de lämna reglerar sammanslutningen medlemskap, medlemmarnas rättigheter och skyldigheter, sammanslutningens organ och deras funktioner (jfr s. 621). Vid behov organiseras professionell arbetskraft (eventuellt under namn av tjänstemän). Inom samma ram bestämmer sammanslutningen själv om arten av sin verksamhet, sättet för dess utförande o. s. v. Mutatis mutandis gäller detsamma om sådana subjekt (särskilt stiftelser) som ej ha associationsrättslig karaktär.

Men allmänna intressen röja sig däri, att staten och kommunerna mångenstädes ingripa reglerande i privaträttsliga subjekts struktur och funktioner; sådan reglering supplerar den som ägt rum på rent privaträttslig grund. På många områden är det alltigenom av en dylik särskild statlig reglering som ett subjekts struktur och funktioner bero. Om de medel som komma till användning vid regleringen har redan talats (s. 643 ff.): lagstiftning och annan allmän normgivning, vedtægter, stadgar och reglementen, villkor förbundna med auktoriseringsakter och ekonomiskt stöd, avtal, handlande med den rätt som tillkommer stiftare av en stiftelse, medlemmar eller delägare i olika sammanslutningar o. s. v.;

[117] Om den sakliga avvägningen av rättigheter och skyldigheter se s. 650 f.

särskilt beaktansvärd är sådan reglering som sker genom att staten eller en kommun begagnar sin rätt som aktieägare. Nu är det emellertid ej fråga om regleringens former utan om dess innehåll.

Först och främst den reglering som gäller *subjektens och deras organs struktur;*[118] om funktionsreglering se s. 663 ff. För associationer av olika slag är medlemskapet (om denna terms användning se s. 653) grundläggande. Regelmässigt är medlemskapet frivilligt, medan det å andra sidan beror av sammanslutningen, under vilka förutsättningar det vinnes. Att staten understundom ingriper genom att ålägga de enskilda att inträda eller anordna ett medlemskap som uppkommer automatiskt har redan nämnts (s. 653) — men här bör tilläggas att sådana anordningars betydelse ingalunda uttömmes med att de kunna sägas innebära ett stöd åt vissa sammanslutningar. I andra fall har den statliga regleringen annat syfte än att tvinga den enskilde till medlemskap. Det bestämmes t. ex. att medlemskapet skall bero av vissa kvalifikationer eller andra dylika förhållanden.[119] Å andra sidan sörjes det ofta — särskilt med hänsyn till de förmåner som en sammanslutning med stöd från det allmännas sida kan erbjuda — för att medlemskap under vissa förutsättningar skall stå öppet för den som önskar det.[120]

Det är naturligt, att de rättigheter och skyldigheter som äro förbundna med medlemskap, särskilt det som är tvunget, ofta — men icke alltid (jfr s. 642) — bli föremål för en särskild reglering. Sålunda regleras bland annat de former i vilka medlemmarna besluta (stämmor, medlemsmöten, generalforsamlinger o. s. v.). Aktiebolags vedtægter och bolagsordningar innehålla stundom särskilda rösträttsregler, som skola trygga statens eller kommuners inflytande som aktieägare.

Valda representativa organ, representantskap, ingå i den norska aktiebolagsrätten. I statliga aktiebolag[121] innesluta de i allmänhet ett antal ledamöter valda av stortinget. Mot-

[118] HERLITZ, FF II s. 300 ff., TARJANNE, NAT 1937 s. 157 ff., SUNDBERG, SU s. 46 ff.

[119] Exempel: HERLITZ, FF II s. 304.

[120] Exempel: a. st. Stundom kritiseras det att staten stöder monopolistiska tendenser hos organisationer genom att icke sörja för fritt tillträde. Huruledes rättspraxis på senare tid utvecklat en viss rätt att tillhöra organisationer — även utanför det område som detta arbete behandlar — se JÄGERSKIÖLD, SJT 1959 s. 157 ff., MEYER, Pol. s. 205 ff. Jfr s. 651.

[121] Jfr NISS s. 47 f., 62 f.

svarigheter till representantskapet äro i andra norska företag råd; vinmonopolets råd är helt stortingsvalt. Man har här motstycken till de stortingsvalda ledamöterna i styrelser, råd och nämnder i centralförvaltningen (s. 158). Likartade representativa organ förekomma också på andra håll, ej sällan i kraft av särskild statlig reglering; även i dessa fall förekommer, att i organ av sådan art infogas andra ledamöter än de av medlemmarna valda.[122]

Det finnes emellertid exempel på att i subjekt, som formellt betraktas som personsammanslutningar, både medlemsmöten och representativa organ saknas; så är det i norska trygdekasser.[123] Å andra sidan förekomma råd och liknande organ i vissa subjekt som icke ha karaktären av persammanslutningar.[124]

För hela det område, som vi överblicka, är det, vare sig det gäller personsammanslutningar eller andra subjekt, karakteristiskt att ledande funktioner, mer eller mindre omfattande, regelmässigt ligga i händerna på ett kollegialt organ (styrelse, styre, direktion, förvaltningsråd, förvaltningsutskott o. s. v.), för vars ledamöter — åtminstone de flesta — denna uppgift endast är en bisyssla. Vi återfinna sålunda samma icke-professionella inslag som i kommunalförvaltningen och stora delar av statsförvaltningen (jfr s. 20). I personsammanslutningar väljas ledamöterna regelmässigt av medlemsmöten eller representationer av olika slag.

När allmänna intressen skola tillvaratagas i ledningen av fristående subjekt, sker det regelmässigt icke genom att denna strukturella form skjutes åsido; det är inom dess ram som de på ett eller annat sätt framträda.

Vad angår statliga och kommunala aktiebolag[125] gör sig statens resp. kommuners inflytande över styrelsernas sammansättning omedelbart, utan stöd av särskild reglering, gällande genom att deras ombud utöva aktieägares rätt på bolagsstämmor och generalforsamlinger. På samma sätt är det med andra personsammanslutningar, i vilka kommuner ingå.

Men det allmänna intresse som knyter sig till olika personsammanslutningar kommer också till uttryck i mångahanda särregler om att styrelsers ledamöter skola utses i sär-

[122] Exempel: SUNDBERG, SU s. 47, HERLITZ, FF II s. 307, TERSMAN s. 164 ff.

[123] Så var det t. o. m. 1962 också i svenska sjukkassor, men i de allmänna försäkringskassor som ersatt dem har man frångått »konstruktionen med medlemskap»; KPr. 1962: 90 s. 332.

[124] Exempel: SUNDBERG och HERLITZ a. st., SOU 1956: 24 s. 93.

[125] Om styrelser m. m. i aktiebolag se t. ex. NISS s. 46 f., TERSMAN s. 143 ff., 171 ff.

skild ordning.[126] Särskilt gå de ut på begränsning av det inflytande som eljest skulle utövas av sammanslutningarnas medlemmar. Sådana regler ha olika syften. Så t. ex. att säkerställa att vissa slags sakkunskap och erfarenhet eller vissa intressen bli företrädda. Det förekommer också att vissa styrelsemedlemmar skola tillsättas av andra organisationer. Kommunal tillsättning säkerställes ofta av kommunerna själva genom förbehåll förbundna med bidrag, lån o. s. v.; stundom förekomma föreskrifter därom i lagar och annan statlig normgivning, så t. ex. beträffande danska sociale boligselskaber, norska trygdekasser, fylkesskogselskap och landbruksselskap, svenska allmänna försäkringskassor, hushållningssällskap och skogsvårdsstyrelser. Synnerligen vanligt är, att ordförande och andra ledamöter utses av länsstyrelser, fylkesmenn, centrala verk och direktorater, ministerier och departement, statsrådet i Finland, K. M:t i Sverige. I statliga aktiebolag utövas ofta det statliga inflytandet såväl genom utövande av aktieägarens rätt som genom sådana uppdrag, meddelade med stöd av vedtægter och bolagsordningar. I Norge utgör stortingets val av styrelseledamöter i aktiebolag ytterligare ett exempel på dess många valbefogenheter; liknande befogenheter har Finlands riksdag beträffande det statliga radioföretaget och Islands alting beträffande statsbanker.[127] Det förekommer ofta, att statstjänstemän i den ena eller andra formen utses till styrelseledamöter; stundom äro de å tjänstens vägnar ledamöter.[128]

De organisatoriska reglerna ge i personsammanslutningar av olika slag ett större eller mindre inflytande åt andra än dem, som utsetts på allmänt associationsrättslig grund. En översikt över olika anordningar skulle — liksom beträffande statliga nämnder och råd (s. 161 f.) — ge en rik provkarta på de mest växlande avvägningar. Här är det nog att framhålla, att stat och kommun (var för sig eller i förening) ofta ha ett övervägande inflytande. Detta är karakteristiskt för statliga och kommunala bolag, även om aktieinnehavet i och för sig ej ger majoritet. Likadant kan förhållandet vara på andra håll. Även i subjekt som ha den medborgerliga sammanslutningens form, kunna andra viljor än medlemmarnas överväga; exempel — utöver fall där »medlemmarna» över huvud taget ej äro aktiva (s. 660) — utgöra de svenska

[126] Exempel: HERLITZ, FF II s. 308.

[127] Om svenska riksdagsmän som ledamöter av bolagsstyrelser (valda på bolagsstämma eller förordnade av K. M:t) TERSMAN s. 175 ff.

[128] Om betänkligheter som i vissa fall rests mot denna ordning se NISS s. 70 ff., TERSMAN s. 172 ff., KU 1961: 15 s. 6.

hushållningssällskapens styrelser.[128a] I andra fall fungera däremot enstaka statliga ledamöter snarast som ett slags kontrollanter över sådan verksamhet som i huvudsak utövas av fria krafter. Det får stanna vid dessa flyktiga anmärkningar och vid ett framhållande, att när en viss sammanslutnings ställning skall bedömas, måttet av medlemmarnas inflytande över organisationen är en faktor av grundläggande betydelse.

I stiftelser, anstalter och andra subjekt som icke ha karaktären av personsammanslutningar förekomma likaledes vid styrelsers tillsättning de mest skiljaktiga avvägningar mellan olika intressen. Stundom är också här det statliga inflytandet dominerande. Stundom iakttager man samma slags balansering mellan olika inflytanden som vid många statliga nämnders och råds organisation.

Det förekommer på sina håll andra icke-professionella organ än styrelser, som, ungefär så som de speciella förvaltningsorganen i kommunalförvaltningen (s. 567 ff.), ha särskilda uppgifter sig anförtrodda. Många exempel finnas på att de blivit statligt reglerade på samma sätt som de centrala, och att ett starkt, stundom övervägande, statligt eller kommunalt inflytande utövas vid deras tillsättning.[129] Ibland blir det — ungefär som i kommunalrätten — en omdömesfråga, till vilket subjekt sådana organ rätteligen böra hänföras: de fristående subjekten eller kommunerna eller staten? (s. 157[241]). Ofta betraktas detta spörsmål på goda grunder som mycket likgiltigt.

I den mån det inom fristående subjekt finnes behov av professionellt arbete — och många äro av den art, att det behöves mycket sådant, både i ledande ställningar (direktörer o. s. v.) och i andra — ankommer det, såsom redan nämnts, principiellt på subjekten att — inom den allmänt associationsrättsliga ramen[130] — själva organisera detta: bestämma personalens art och omfattning och dess rättsliga ställning. Till statstjänstemännen hör personalen icke.[131] Regelmässigt är det styrelserna som tillsätta den. Vad t. ex. statliga aktiebolag angår, har det ansetts vara en stor fördel att

[128a] I tillsättning av »styre» för landbruksselskapet — som utgör fylkeslandbruksstyre, se s. 387 — ha selskapets egna ledamöter ingen del.

[129] Såsom exempel kunna nämnas: »stedlige styrer» under det norska vinmonopolet samt i Sverige nya systemaktiebolagets rådgivande nämnder i länen, försäkringskassornas pensionsdelegationer (som ersatt de kommunala pensionsnämnderna) och »rådgivande nämnder» samt virkesmätningsföreningars kontrollnämnder.

[130] Obs. t. ex. aktiebolagslagstiftningens regler om verkställande direktör (forretningsfører).

[131] JÄGERSKIÖLD, I s. 236 ff.

de i detta hänseende kunna verka obundna av statstjänstemannarättsliga regler. Men när fristående subjekt utöva en verksamhet av utpräglat allmän betydelse och i synnerhet när verksamheten — kanske just tjänstemännens avlöning — byggts på statliga bidrag, har det i många fall varit naturligt, att staten ingripit reglerande, liksom på vissa punkter i kommunalförvaltningen (se s. 551).[132] Sålunda har det bestämts om tjänster som skola finnas, kompetensvillkor ha fastställts, tjänstemännens avlöningsförhållanden och rättsställning i övrigt har reglerats o. s. v. Härvid har, liksom inom kommunalförvaltningen, den statliga tjänstemannarätten ofta fått tjäna som förebild.[133] På vissa områden ha statsorgan tillagts ett mer eller mindre starkt — stundom avgörande — inflytande på tjänstetillsättningar. Här och var förekommer, att den till fristående subjekt knutna tjänstemannapersonalen fått karaktären av statstjänstemän[134] eller på ett eller annat sätt tillagts en dubbelställning, halvt statlig, halvt icke-statlig.[135]

Beträffande såväl icke-professionell som professionell personal bör till sist ett otvetydigt inslag av offentlighet anmärkas: till vissa delar är den — likaväl som delar av den kommunala personalen (s. 549 ff.) — underkastad samma straffrättsliga ansvar som gäller för statstjänstemän (s. 526 ff.). I vilken omfattning detta är fallet kan här ej utredas.[136]

Med regleringen av organens struktur sammanhänger lika väl som på andra områden *funktionsregleringen inom subjekten* och regleringen av subordinationsförhållandena inom dessa. Man står här uppenbarligen inför frågor, som kunna vara maktpåliggande och ömtåliga. För medborgerliga sammanslutningar av olika slag är det ofta väsentligt, i vad mån »demokrati» kan förverkligas inom dem; mången ser med misstro allt för stor maktkoncentration i styrelsers händer.[137]

[132] Se t. ex. SUNDBERG, SU s. 48 f., HERLITZ, FF II s. 308, TARJANNE, NAT 1937 s. 158 ff.

[133] Det finnes också exempel på att lagstiftning om statstjänstemän är omedelbart tillämplig på tjänstemän hos fristående subjekt. Se t. ex. Ot.prop. 1958: 20 s. 9 ff. (NTTL).

[134] Om förändringar 1947—48 beträffande personal i skogoppsynet och fylkeslandbrukssjefer se NFK s. 71, 72.

[135] Nya systembolagets i Sverige distriktschefer äro tillika »intendenter för utskänkningsärenden» (med uppgift att bl. a. föredraga ärenden inför länsstyrelsen).

[136] Se t. ex. TARJANNE, NAT 1937 s. 159 f., JÄGERSKIÖLD, I s. 236 ff., II: 1 s. 184.

[137] Se t. ex. HECKSCHER, SO s. 123 ff., 266 ff., MEYER, Pol. s. 205. Jfr s. 479.

Ur statlig synpunkt kan det ofta te sig angeläget att fixera, vilka organ som skola utöva olika funktioner; ett särskilt intresse knyter sig därvid givetvis till sådana organ vilkas sammansättning blivit reglerad, i synnerhet sådana i vilka staten har ett övervägande inflytande. Det är ej heller ovanligt att funktionsfördelningen blir statligt reglerad. Denna reglering är ett motstycke till den genom lag verkställda funktionsregleringen kommunala organ emellan (s. 583 ff). Liksom inom kommunalrätten (s. 552) händer det, att subjekten såsom sådana falla utom synkretsen: regleringen inriktar sig direkt på organen: styrelser, speciella organ, tjänstemän. Det är ej minst i sådana fall som det inställer sig tvivelsmål, om organen skola räknas som statens eller ett fristående subjekts (jfr t. ex. s. 662[128a]).

Detta om funktionernas fördelning mellan olika organ. Bakom denna ligger frågan om *varje subjekts funktionsområde i det hela.* Om huruledes staten och kommunerna ingripa i denna funktionsreglering har redan talats: en eller annan verksamhet blir möjliggjord, ofta tillika påfordrad (s. 652 f., 657 f.). Det har också framhållits att funktionernas utövning kan bli föremål för rättigheter och skyldigheter.

Vad som återstår att uppmärksamma är funktionsregleringens innehåll; det kan, vare sig den är enbart bemyndigande eller därutöver innefattar ett förpliktande, klart belysa styrkan i det allmänna intresse som knyter sig till ett subjekts verksamhet.

Härutinnan äro förhållandena i hög grad växlande. Lika väl som inom stats- och kommunalförvaltningen möter man många exempel på verksamhet, som i hög grad är bunden av en ingående reglering genom lagstiftning, stadgar och reglementen, koncessioner, anslags- och lånevillkor, avtal, beslut fattade på bolagsstämmor (generalforsamlinger) o. s. v.[138] Det är ingalunda någon genomförd »autonomi» som kännetecknar den offentliga förvaltningen utanför statsförvaltningen (s. 22). Låne- och bidragsverksamhet utövas enligt noga utstakade normer. Statsunderstödda skolor kunna vara förbundna att verka efter samma regler som statliga. Uttagandet av skatter och avgifter kan vara noggrant reglerat. Trygde- och försäkringskassor ha bestämda regler att gå efter o. s. v. I anstaltsmässig verksamhet blir gärna förhållandet mellan anstalten och dess nyttjare noga fastlagt. Rätten till medlemskap är ofta reglerad (s. 659), liksom medlemmarnas

[138] Jfr HERLITZ, FF II s. 321, 328, TERSMAN anmärker, s. 82, att den statliga regleringen går längre i fråga om monopolbolag än andra bolag.

skyldigheter och rättigheter. Det är en noggrant utformad lagstiftning som svenska skogsvårdsstyrelser och finländska skogsvårdsnämnder ha att tillämpa. Mången gång är det särskilt sörjt för att de enskilda med vilka ett subjekt träder i förbindelse behandlas lika. De anförda exemplen belysa en ofta framträdande tendens i den statliga regleringen: att regelbinda subjektens mellanhavanden med enskilda. I samklang härmed står, att när subjekten eller deras organ ha att verka i former som erinra om statliga förvaltningsakters (ibland betraktas deras akter som helt likvärdiga med sådana), det stundom sörjts för ett förfarande som är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.[139]

Men i många fall ha subjekten ett mer eller mindre fritt val mellan olika möjligheter. Stundom lämnas de helt fria händer. Det har redan antytts (jfr s. 651) att avvägningen av bundenhet och frihet ofta blir föremål för meningsbrytningar. Stundom hävdas det, särskilt med tanke på det stöd som ett subjekt i en eller annan form åtnjuter, att dess frihet är för stor. Exempel utgöra de livliga diskussionerna om statliga och kommunala bolags frihet att upptaga lån, att disponera vinstmedel, att företaga nyinvesteringar.[140] Stundom heter det att staten lägger stor makt i en näringsorganisations hand utan att i tillräcklig mån bestämma hur den skall användas. I andra fall kritiseras det tvärtom, att en medborgerlig organisation nedsjunker till ett redskap i statens hand.

Avvägningen av bundenhet och frihet har icke enbart en kvantitativ innebörd. Den reser också ett spörsmål av stor principiell betydelse. Det fria skönet inom statsförvaltningen är begränsat genom vissa outtalade grundsatser: det skall utövas med det allmännas intresse och de särskilda syften som verksamheten skall tjäna för ögonen, enskilda intressen få ej göra sig gällande, det skall sörjas för en likformig behandling av medborgarna o. s. v. I vad mån gälla sådana grundsatser — utan att det formligen föreskrivits — även för fristående subjekt? Frågan är ömtålig särskilt beträffande sådana subjekt som äro till för speciella gruppintressens hävdande (och vilkas anknytning till den offentliga förvaltningen just är betingad av denna deras syftning). Uppenbart är att fristående subjekt, vid sidan av den offentligt reglerade verksamhetssfären, kunna ha uppgifter som de få lösa med all den frihet som kännetecknar privaträttslig autonomi (s. 624).

[139] Ett subjekt kan också vara bundet genom den ledning i form av konkreta föreskrifter som myndigheter utöva i den löpande förvaltningen; se s. 669. Om klagan hos statsmyndighet se s. 726 f.

[140] Jfr t. ex. TERSMAN s. 105 ff.

Ömtålig blir frågan, i den mån den hänför sig just till en från det allmännas sida reglerad verksamhet. Frågan kan här uppenbarligen icke få något entydigt svar, och ofta nog är svaret mycket tvivelsamt.[141] På många håll är det naturligt att den offentliga regleringen lämnar ett större eller mindre utrymme för enskilda intressen; den åsyftar kanske rentav ej annat än att sådana intressen skola tillvaratagas (jfr om vissa samfälligheter av fastighetsägare s. 633). I andra fall är det däremot givet, att det »fria» skön som tillkommer ett subjekt är bundet på samma sätt som statsmyndigheters. Där detta är fallet, framträder på ett särskilt sätt subjektets tillhörighet till den offentliga förvaltningen.

Det finnes också en annan form av så att säga osynlig bundenhet. Omständigheterna äro ofta nog sådana att ett fristående subjekt av en eller annan anledning finner sig nödsakat att inrätta sin verksamhet så som statliga myndigheter önska utan att vara rättsligen förbundet därtill. Härutinnan äro förhållandena mycket växlande. Det finnes väl många subjekt — särskilt sammanslutningar som i hög grad verka med egna krafter — som icke hava synnerlig anledning att böja sig för en främmande vilja. Men man har också sett många exempel på att just medborgerliga organisationer ingått »frivilliga» överenskommelser med statliga myndigheter eller — formellt sett — verkat i full frihet, men gjort det endast i medvetande om att, i fall de följde andra riktlinjer, de skulle ha att emotse en reglerande lagstiftning eller funktionernas överflyttning till statliga organ eller andra kännbara påföljder.[142] Och i många andra fall befinna sig antingen subjekten eller de personer som där verka i en så beroende ställning, att den statliga eller kommunala viljan utan svårighet gör sig gällande även utan stöd av rättsliga befogenheter.[143] Mångenstädes lärer man väl föga bekymra sig om att klarlägga den rättsliga kvaliteten hos den ledning som utövas.

7. **Fortsättning: koordination med stats- och kommunalorgan.** Vi ha haft anledning att överblicka den koordination av olika organs verksamhet som förekommer inom statsförvaltningen och som särskilt tagit sig former som vi sammanfattat såsom subordination i vidsträckt mening (kap. VII;

[141] Frågan belyses i en otryckt utredning av ECKHOFF angående den på en fiskeriorganisation ankommande prisregleringen.

[142] Se t. ex. HECKSCHER, SO s. 203 ff., FOYER s. 35 ff.

[143] Om betydelsen, i statliga bolag, av »muntliga kontakter och inofficiella skrivelser» se TERSMAN s. 181 ff., SOU 1960:32 s. 149.

särskilt avd. 1). Med avseende på förhållandet mellan stats- och kommunalorgan ha likartade frågor ställts och liknande företeelser återfunnits (se s. 593 ff.). Det är naturligt att också se fristående subjekts förhållande till stats- och kommunalorgan ur samma synvinklar.

Uppenbarligen kan det på detta område icke — lika litet som i kommunernas förhållande till staten — bli fråga om någon sorts allmänt subordinationsförhållande, ur vilket konsekvenser kunde dragas i olika hänseenden. Det är endast inom statsförvaltningens ram som sådana förhållanden återfinnas, och även där ha vi konstaterat att de, närmare besett, sönderfalla i olika beståndsdelar, som icke allestädes äro för handen på samma sätt och i samma utformning. Desto klarare är det, att man i avseende på fristående subjekts ställning måste särhålla olika moment, och att man på skilda områden återfinner mer eller mindre av sådana. Förhållandena äro med andra ord — det står från början klart — utomordentligt växlande, ännu mycket mera växlande än kommunernas relationer till statsorganen.

Anordningar, som mer eller mindre erinra om de relationer som ingå i ett typiskt statligt subordinationsförhållande återfinner man emellertid på många områden. Ibland betecknas funktioner av sådan typ, vilka utövas av statliga organ, stundom även av kommunala, gentemot fristående subjekt, fysiska personer såväl som juridiska, sammanfattningsvis som »tillsyn», »uppsikt», »kontroll» eller dylikt (jfr »tillsynen» över kommunalförvaltningen).[144] Förhandenvaron av sådana anordningar är naturligtvis icke i och för sig ägnad att rubba ett subjekts privata karaktär. Men om relationerna till sin art och framför allt till sin intensitet förete starka likheter med dem som ingå i det statliga subordinationsförhållandet, utgöra de påtagliga vittnesbörd — bland andra — om ett utpräglat allmänt intresse.

Det är naturligtvis en mångfald av olika statliga och kommunala organ som inom olika områden stå i sådana relationer till fristående subjekt — ofta nog så att ett visst organ i förhållande till ett visst subjekt eller en grupp av sådana intar en ställning liknande de allmänna tillsynsorganens gentemot kommunalförvaltningen (s. 594 ff.). En översikt över organen vore ändamålslös. Ett säreget drag förtjänar emellertid anmärkas: svenska statsråd — som eljest i regel sakna beslutanderätt — kunna sägas utöva en viss »tillsyn» över de statliga bolagen.[145] Det innebär att den svenska regeringsmakten på detta område kan göra sitt inflytande gällande på

[144] Se särskilt WILLGREN, FAL s. 301 ff.

[145] TERSMAN s. 143 ff., 181 ff. Jfr s. 646 n. 85.

ett formlösare och smidigare sätt än inom statsförvaltningen (se s. 431).

Särhåller man olika moment som ingå i statliga subordinationsförhållanden (s. 396 ff.), går tanken först till inflytandet över den statliga *personalens rekrytering*. Det har, såsom redan nämnts (s. 660 f., 663), många motsvarigheter på det område vi nu överblicka, långt flera och mer betydande än de fall då statliga organ tillsätta kommunal personal. Det finnes talrika exempel på att statliga resp. kommunala organs inflytande på tillsättning av styrelser, tjänstemän m. fl. är lika stort som inom stats- resp. kommunalförvaltningen.

Statliga och kommunala organs *informationsmöjligheter* skola beröras i samband med den »kontroll» som i övrigt utövas inom den offentliga förvaltningen (s. 691 f.). Redan här är det dock anledning att erinra dels om de särskilda möjligheter, som öppnas genom utnyttjande av statens resp. kommunernas rättigheter som aktieägare, dels om betydelsen av att tjänstemän och andra, såsom statens resp. kommunernas representanter, ingå i särskilda subjekts organisation.[145a]

Det finnes varjehanda möjligheter för stats- och kommunalorgan att på olika sätt *reagera* mot vad som vid kontroll eller i annat sammanhang befinnes vara felaktigt: felen rättas, ansvariga personer drabbas av påföljder o. s. v. Sådana reaktioner motsvara till väsentlig del dem som förekomma inom statsförvaltningen och skola, så till vida behandlas i samband därmed (kap. XI). Liksom kommunerna (s. 595) äro emellertid de fristående rättsubjekt om vilka nu är fråga också utsatta för reaktioner av annan art. Det finnes många exempel på föreskrifter som gå ut på att ett subjekt som åsidosätter sina skyldigheter drabbas av olika slags rättsförluster: går miste om statsbidrag eller blir skyldig att återbetala sådana, förverkar tillstånd, koncessioner o. s. v.[146] Sådana reaktioner ligga i stor utsträckning i regeringens och förvaltningsmyndigheternas hand. I många lägen är emellertid talan vid allmän domstol den form, genom vilken ett subjekt kan drabbas av påföljder eller tvingas att fullgöra sina skyldigheter (jfr s. 657).

Om huruledes staten och kommunerna i olika former, ofta mycket noggrant, generellt reglera struktur och funktioner har redan talats (s. 658 ff.). Liksom på kommunalrättens område (s. 574 ff.) har denna reglering på det hela taget en

[145a] Relationerna mellan den danske ministern for offentlige arbejder och statens representanter i SAS:s arbetsutskott och styrelse belyses ingående i FO 1961 s. 157 ff.

[146] HERLITZ, FF II s. 330.

fastare karaktär än (särskilt i Danmark och Norge) inom statsförvaltningen (kap. VII: 2). Det är knappast någon vanlig företeelse att gränsen förskjutes i konkreta fall vare sig i den ena eller andra riktningen — genom *delegation*, genom hänskjutande till statsmyndighet, genom att denna av eget initiativ övertager en sak eller annorledes. Ett hinder ligger ofta nog däri att ett subjekt har en verklig rättighet att utöva vissa funktioner (se härom s. 657, jfr ock s. 649). Många subjekt ha dock, såsom redan anmärkts, en ganska prekär ställning. Det torde icke heller vara sällsynt att t. ex. statliga bolag utan att vara rättsligen förbundna därtill hänskjuta viktiga frågor till regeringens avgörande.

Funktionsregleringen kan, här som på andra områden (jfr s. 417[60]), sägas i viss mån sammanflyta med sådana akter som innebära en för *subordinationen i egentlig mening* karakteristisk utövning av befälsmakt — med andra ord sådana akter genom vilka det bestämmes huru någon skall handla. I sådana akter kommer dock en maktutövning av särpräglad typ till uttryck, särskilt då akterna hänföra sig till konkreta fall. Naturligtvis äro fristående subjekt icke, lika litet som kommunerna, generellt underkastade sådana tjänsteföreskrifter — som äro ett väsentligt inslag i relationerna olika organ emellan inom både stats- och kommunalförvaltning. Men det förekommer motsvarigheter till dem; det förekommer att fristående subjekt i detta hänseende intaga en ställning som liknar underordnade statsorgans — med den skillnaden att föreskrifter riktade till fristående subjekt principiellt böra uppfattas som förvaltningsakter (jfr s. 595).

Detta är ibland uttryckligen stadgat i lagar, reglementen, villkor för bidrag, avtal o. s. v. Statliga myndigheter kunna i kraft av sådana bestämmelser meddela bindande åläggande, föreläggande, anvisningar o. s. v.[147] Även utan uttryckliga bestämmelser torde i många fall allmänna »tillsyns»befogenheter få anses ge stöd för konkreta föreskrifter. Kanske ligger det i Danmark och Norge på vissa områden särskilt nära till hands att betrakta fristående subjekt lika väl som underordnade statsorgan såsom underkastade sådana föreskrifter. I Norge lägger man stor vikt vid att regeringsmaktens instruktionsmyndighet ej får begränsas då det gäller förvaltningen av »statens eiendomme» (NGL 19).

En konsekvens av vad förut sagts om de fristående subjektens organ (jfr s. 662 ff.) är att föreskrifter stundom riktas direkt till organen, ej till subjekten såsom sådana. Särskilt finnes det liksom inom kommunernas förvaltning (s.

[147] Några exempel: HERLITZ, FF II s. 322.

591 f.) tjänstemän som, åtminstone i vissa hänseenden, äro ställda under statsorgan ungefär på samma sätt som underordnade statstjänstemän. Där föreskrifter icke kunna riktas vare sig till subjekten eller organen såsom sådana, kan det förekomma att ledamöter av styrelser o. s. v., vilka utsetts av statsmyndigheter, äro underkastade sina uppdragsgivares instruktioner.[148]

På särskilda vägar gör sig, här som i andra hänseenden, statligt eller kommunalt inflytande gällande, då det vilar på associationsrättslig grund. Den rätt som staten har som aktieägare kan sålunda bland annat utövas genom beslut rörande konkreta dispositioner fattade på generalforsamling (bolagsstämma).

Än en gång är det sålunda anledning att understryka, att den offentliga förvaltning som utövas utanför stats- och kommunalförvaltningen ingalunda kännetecknas av en över hela linjen genomförd »autonomi»; många subjekt äro icke endast underkastade en normmässig reglering utifrån (s. 664 f.) utan också en sådan utpräglad befälsmakt, som man känner från statsförvaltningen.

Jämte rättsliga befogenheter att meddela föreskrifter måste man, liksom då man analyserar subordinationen inom statsförvaltningen (s. 420 ff.), beakta vad rättsligt oförbindande råd, anvisningar och önskningar — uttalade självmant eller på förfrågan — kunna betyda. Härutinnan hänvisas till vad som sagts s. 666.

Koordinationen har, liksom inom statsförvaltningen (kap. VII: 5) och i förhållandet mellan stats- och kommunalförvaltning (s. 596), ytterligare en sida. Det är en vanlig företeelse, att fristående subjekt eller särskilda deras organ *medverka* till beslut av stats- och kommunalmyndigheter genom utredningar, förslag, yttranden och andra opinionsyttringar.[149] Det är i mångahanda olika former — lika växlande som formerna för statsorganens meningsyttringar — som deras röster sålunda bli hörda. Ofta äro de inkopplade i det administrativa maskineriet, i det att de yttra sig rutinmässigt i ärenden inom deras verksamhetsområden, som skola hänskjutas till statsmyndigheter. I andra fall infordra statsmyndigheter mer eller mindre regelmässigt yttranden från dem i stora och små frågor; de fungera sålunda — enligt svensk termi-

[148] Om instruktioner för styrelseledamöter i aktiebolag se TERSMAN, SOU 1956: 6 s. 49 och FO 1961 s. 157 ff. (SAS).

[149] STJERNQVIST, FT 1947 s. 203 ff., MEIJER s. 267 ff., FOYER s. 15 ff., STEINNES, Litt om interesseorganisasjoner og moderne statsliv (Norske forsikringsselskapers forbunds jubileumskrift 1962) s. 7 ff.

nologi — som remissinstanser. Ofta nog blir det fråga om betydande arbetsprestationer; utredningar av näringsorganisationer kunna t. ex. överflödiggöra mycket arbete inom statsförvaltningen. På vissa områden spela förhandlingar och mera informella kontakter med organisationer en betydande roll. Självklart är att det ofta blir fråga om initiativ från fristående subjekts sida, med eller utan anknytning till sådan från det allmännas sida reglerad verksamhet som de bedriva. Sakligt sett har subjektens medverkan ofta ungefärligen samma karaktär som då icke-professionella råd och nämnder m. fl. verka inom statsförvaltningen. Liksom i dessas verksamhet kan man urskilja olika syften. Ibland gäller det, lika väl som inom den typiska statsförvaltningen, endast att tillgodose dennas behov av objektiv och allsidig utredning. Ibland är det, liksom då enskilda parter och intressenter medverka i ett utredningsförfarande, fråga om att göra särskilda intressen gällande. Välbekant från många studier rörande organisationernas roll är den »pressure» som de i sådant syfte i den ena eller andra formen kunna utöva gentemot olika myndigheter. Här röjer sig ånyo det samspel av enskilda och allmänna intressen som kännetecknar stora delar av den offentliga förvaltningen utanför stats- och kommunalförvaltningens område.

Fristående subjekts medverkan kan, lika väl som stats- och kommunalorgans, i många fall verka med stor tyngd. Olika omständigheter verka i denna riktning, bl. a. den sakkunskap och erfarenhet de representera o. s. v.; också på detta område ser man exempel på att förslag regelmässigt accepteras av den beslutande myndigheten utan närmare prövning. Härtill kommer, särskilt vad vissa organisationer angår, den faktiska maktställning de intaga; det befinnes ofta svårt eller omöjligt att gå deras vilja emot. Förhållandet mellan staten och de fristående subjekten är ingalunda uttömt med vad som sagts om statligt inflytande över sådana. Där finnas i detta förhållande kraftlinjer som peka i olika riktningar.[150]

Det förtjänar till sist framhållas att samverkan mellan å ena sidan ett statligt eller kommunalt organ, å andra ett fristående subjekt ofta nog tar sig en form som är välkänd från andra områden (s. 457 f., 596 f.): *samstämmighet* mellan dem blir avgörande. Det förekommer att ett fristående subjekts beslut tarva »godkännande» eller »fastställelse» av ett statligt, att det är beroende av statsmyndighets »medgivan-

[150] Se t. ex. WYLLER, Statsøkonomisk Tidsskrift 1954 s. 144 ff. och KRUSIUS-AHRENBERGS s. 6 n. 8 anf. arbeten.

de», »tillstånd» o. s. v. icke blott såsom generellt underlag för sin verksamhet (s. 652) utan också som stöd för konkreta åtgärder i den löpande förvaltningen. Särskilt må än en gång erinras om vad avtal — eller mera formlösa överenskommelser eller uppgörelser — mellan statliga eller kommunala myndigheter och fristående subjekt spela på stora områden, särskilt som grund eller form för organisationers insatser i allmänt intresse.

XI.

KONTROLL OCH REAKTION MOT FEL

1. **Kontroll, särskilt inom den statliga tjänstemannaorganisationens ram.** Det är på olika sätt och i större eller mindre omfattning sörjt för att det som ett förvaltningsorgan företar eller underlåter kan komma till andras kännedom. Informationen är av betydelse i olika hänseenden. Sålunda är det för sammanhanget i förvaltningen ofta angeläget, att det ena organet vet vad det andra gör; jfr om medverkan till beslut kap. VII: 5. Men här skall informationen ses ur en annan synpunkt: den gör det möjligt att granska vad som gjorts och bedöma, huruvida det handlats riktigt eller felaktigt.[1] Det är av betydelse, att det på detta sätt kan bli konstaterat, att förvaltningsorganen verkat så som de skulle (s. 769 f.). Men här skall den andra sidan av saken stå i förgrunden: det är angeläget, att sådant som är felaktigt blir uppdagat. Detta kan lända till medborgarnas värn mot missgrepp men tjänar också, oberoende av individuella rättsskyddsbehov, det allmänna intresset av en riktigt verkande förvaltning. Av betydelse äro dylika iakttagelser framför allt såsom underlag för olika reaktioner i anledning av felaktigheterna. Dessa reaktioner äro huvudämnet för detta kapitel. Till en början är det emellertid endast underlaget för reaktionerna som skall fattas i ögonsikte.

Ehuru även allmänhetens och enskilda personers informerande är av intresse (s. 692 ff.) skall uppmärksamheten framför allt inriktas på olika allmänna organs rätt och plikt att förvärva kännedom om andra organs verksamhet, att granska och bedöma denna.[2] Sådana anordningar gå — i den

[1] Då det i detta kapitel talas om fel, felaktigheter, oriktigheter o. s. v., avses därmed, i strid med ofta använd terminologi, alla slags fel som *enligt ett prövande organs uppfattning* föreligga; felen må vara *rättsliga eller ej*. Det lämnas också därhän, huruvida felet kan, t. ex. vid ett straffrättsligt bedömande, *läggas någon till last*.

[2] HERLITZ, FF II s. 151 ff., CHRISTENSEN s. 218.

mån de särhållas som en företeelse för sig — i lagstiftning och praxis under olika namn: tillsyn, inseende, kontroll, övervakning, uppsikt, granskning, revision o. s. v. Men dylika ord användas oftast, både i lagspråk och i litteraturen, såsom avseende ej blott de nu åsyftade funktionerna utan även — i större eller mindre omfattning — andra som äro förbundna med dem, särskilt just sådana reaktioner som informationen skall möjliggöra; ofta träder rentav det informatoriska momentet helt i bakgrunden, såsom det självklara underlaget för andra funktioner. Så är det t. ex. med »tilsyn» över kommunalförvaltningen enligt dansk rätt och med »statsuppsikten» i svensk kommunalrätt.[3] Föreskrifter om t. ex. »inseende» kunna grundlägga ett subordinationsförhållande (se s. 396). Särskilt vidsträckt fattas ofta ordet »kontroll», såsom pekande på särskilda reaktionsmöjligheter[4] och stundom — särskilt under anglosaxisk påverkan — såsom betecknande påverkningsmöjligheter, inflytande, makt över huvud.[5] Här skall ordet kontroll[6] användas såsom avseende allenast information, granskning och bedömande (s. 33, 34, 397).[7] Läsaren anmodas härvid hålla i minnet, att ordet, som så ofta brukas i annan mening, sålunda givits en inskränkt betydelse.

Det måste emellertid också hållas i minnet att »kontrol-

[3] WILLGREN, som behandlar »statstillsynen» (riktad mot andra än statsorgan) som ett särpräglat institut, begränsar den icke till »tagande av kännedom»; den »innefattar därutöver möjligheten av en viss inverkan på den varöver uppsikt utövas». FAL s. 301 ff. I »tjänsteuppsikten» ingå enligt MERIKOSKIS terminologi (II s. 20) »åtgärder för rättelse».

[4] Man talar också om »domstolskontrollen»; se bl. a. ANDERSEN, DF s. 541 ff., SUNDBERG i MR s. 53 ff., AF s. 385 ff., NFK s. 339 ff. Själv har jag varit med om att använda ordet på samma sätt (i SOU 1955:19), ehuru jag helst begagnat det i inskränktare mening, SG s. 169 f. Jfr t. ex. ERICH, TJFF 1924 s. 144 ff. (om »kompetenskontroll») och ECKHOFF-GJELSVIK s. 34 ff. (om norska prislagens tolkning).

[5] Så t. ex. ROSS, DS I s. 220, HvD s. 325 ff.

[6] I FF II s. 151 ff. har jag i samma mening använt ordet »tillsyn».

[7] Sammalunda t. ex. DEBES, Org. s. 159. CHRISTENSEN konstaterar, s. 218, närmast med avseende på nämnder, att »der ikke fra forskrifter om tilsyn uden videre kan sluttes til andre beføjelser». Kontrollorgans befogenheter bli emellertid — särskilt i dansk och norsk rätt — ej alltid klart definierade; jfr t. ex. CHRISTENSEN s. 196,

len», sådan den här fattas, regelmässigt står i samband med olika reaktionsformer, fastän den även kan ha en självständig betydelse (s. 696 ff., 769 f.).

Det kommer icke i fråga att närmare redovisa, på vad sätt kontroll i olika lägen utövas. Det är nog att framhålla, att den gestaltas på många olika vis. Den kan vara mer eller mindre omfattande: avse en verksamhet i det hela eller endast vissa moment däri. Den kan utövas stadigvarande eller endast då särskild anledning gives. Informationsmedlen kunna vara av mångahanda slag. Det kontrollerade organet kan ha att avgiva räkenskaper, redogörelser, rapporter, anmälningar o. s. v.; stundom skola beslut i vissa sorters ärenden rutinmässigt tillställas den kontrollerande.[8] Den kontrollerande kan vara berättigad att, när anledning därtill gives, påkalla upplysningar, förklaringar o. s. v. i skriftlig eller muntlig form, framför allt av dem som stå under kontroll, eventuellt också av andra (jfr s. 448 ff.). Kontrollen kan också utövas på ort och ställe genom närvaro vid sammanträden, genom inspektioner, besiktningar, revisioner, inventeringar o. s. v., därvid upplysning vinnes genom studium av handlingar och andra iakttagelser, utfrågande av tjänstemän o. s. v.[8a] Man skulle också kunna säga att »kontroll» utövas genom undersökningar föranledda av talan som en enskild för mot ett visst beslut; sådan kontroll lämnas emellertid i detta sammanhang ur räkningen.

Kontroll utövas i första hand inom den tjänstemannamässiga statsförvaltningens ram av överordnade gentemot underordnade.[9] Inom kollektivorgan utövas sålunda en intern kontroll, fristående organ emellan en extern kontroll. Kontrollen framstår som en oumbärlig ingrediens i det typiska subordinationsförhållandet (s. 397), vadan man i allmänhet icke skall räkna med att kunna finna den överordnades befogen-

[8] Principiell kritik mot en sådan ordning: DFK VIII s. 78 f.

[8a] Såsom exempel på — ofta förekommande — meningsskiljaktigheter om hur långt ett kontrollorgans informationsmöjligheter böra sträcka sig kan nämnas frågan om den norske ombudsmannens (s. 685) tillgång till »interne dokumenter».

[9] Herlitz, FF II s. 151 ff.; jfr Debes, Org. s. 160 ff.

heter och skyldigheter och de underordnades skyldigheter närmare preciserade eller ens uttryckta annorledes än just därigenom att den ena är »överordnad» över den andra, att någon »lyder» under en annan o. s. v. Regelmässigt äro informationsmöjligheterna mycket vidsträckta.

I vilka relationer sådan kontroll som här avses förekommer, framgår i stort sett av vad förut sagts om subordinationen inom statsförvaltningen (kap. VII). Det är särskilt värt att framhålla, att ministeriers och departements kontroll i Danmark, Finland, Island och Norge är en naturlig ingrediens i deras överordnade ställning.[10] I Sverige är departementens ställning en annan. Men statsråden äro »chefer» för förvaltningen (jfr s. 62). Och i detta chefskap ingå också kontrollbefogenheter; se SRF 10 om »upplysningars inhämtande» samt K. cirk. 18/5 1849 om rätt att — i kontrollsyfte eller för andra ändamål — av underlydande »förvaltningsverk» och deras tjänstemän »äska och erhålla de upplysningar som i ett eller annat avseende kunna i dem tillhörande tjänsteärenden erfordras». Med eller utan stöd av dessa stadganden (av vilka det senare knappast är levande i det allmänna medvetandet) kan en viss kontroll utövas både av statsråden och departementens personal.

Det är icke anledning att ytterligare kommentera den kontroll som är en ingrediens i de statliga subordinationsförhållandena, ehuru knappast någon form av kontroll har större betydelse.

Liksom inom statsförvaltningen förekommer givetvis inom kommunalförvaltningen en till subordinationsförhållanden knuten kontroll. Den är den naturliga grunden för sådan »ledning», »tilsyn», »inseende» som vissa kommunala organ utöva över andra (s. 589). Liknande iakttagelser kunna göras inom andra subjekt för offentlig förvaltning.

Större intresse än den kontroll, som ingår i de statliga subordinationsförhållandena eller i därmed jämförliga relationer, erbjuda emellertid andra kontrollformer, nämligen så-

[10] Om den finländske presidentens kontroll (FRF 32) se s. 179.

dana som bestå däri, att andra organ än överordnade kontrollera regeringsmakten och den statliga förvaltningen, kommunala organ och andra bärare av offentlig förvaltning — ofta i särskilda hänseenden eller för särskilda syften. Många olika synpunkter ha lett till att sådan kontroll anordnats. Genomgående är emellertid tanken den, att det i en eller annan form skall falla ett ljus över den offentliga verksamheten, som på något sätt kan sägas komma utifrån. Oftast är sådan kontroll förbunden med särskilda befogenheter att i en eller annan form reagera i anledning av felaktigheter.

Det är ingen alltigenom skarp linje som skiljer denna kontroll från den som förut berörts. Det följer redan av vad som sagts om subordinationsförhållandets problematik och om dubbla subordinationsförhållanden (s. 398 ff.); dessa bestå stundom just däri att andra organ än de i egentlig mening överordnade äro utrustade med kontrollbefogenheter.[11] I stort sett är det emellertid kännetecknande för den kontroll som icke anknyter till subordinationsförhållanden att den blivit föremål för en närmare precisering, bestämd av det syfte, som uppbär den, och de reaktionsformer som den utmynnar i — och detta i högre grad, ju längre man avlägsnar sig från de typiska subordinationsförhållandena: det fastslås, i vilka former kontrollen skall äga rum, vilka skyldigheter — mer eller mindre vidsträckta — de kontrollerade organen ha o. s. v.

Vad som här sammanfattningsvis betecknats som »utifrån» kommande kontroll rymmer ett flertal olikartade företeelser.

För det första (om andra företeelser se avd. 2) förekommer det inom den typiskt tjänstemannamässiga statsförvaltningen vissa organ som företräda särskild sakkunskap eller ha att tillvarataga särskilda intressen, och som ha att utöva kontroll över andra statsorgan i den mån denna sakkunskap är av betydelse, i den mån dessa intressen det påkalla. Vissa arkivmyndigheter ha t. ex. sådana funktioner. De centrala rationaliseringsorganens funktioner ha också till icke ringa del prägeln av kontroll.[12]

I svensk rätt och — i anslutning därtill — i finländsk har

[11] Se t. ex. om de allmänna lokalförvaltningsorganens ställning s. 344 ff.
[12] Jfr t. ex. SOU 1959: 22 s. 18 ff., 235 ff.

det utvecklats organ, som, jämte det de fullgöra andra uppgifter (se s. 130 f.), ha att utöva en allmän »tillsyn» eller övervakning över statens tjänstemän: *justitiekanslererna* (SRF 27, FRF 37, 46).[13] Det är karakteristiskt för dem båda, att de i särskild mening, ehuru på olika sätt, äro knutna vid regeringsmakten. Den svenske justitiekanslern är »konungens högste ombudsman»; om den finländske heter det att han »skall finnas i statsrådet». Karakteristiskt för dem båda är också, att deras kontroll framför allt utövas i ämbetsansvarets tecken; det är främst frågan om åtal mot felande tjänstemän som står i blickpunkten. Den kan bl. a. aktualiseras genom enskildas klagomål. En anmärkningsvärd skillnad är att den finländske justitiekanslerns — en opolitisk ämbetsmans — kontroll även sträcker sig till presidentens och statsrådets verksamhet; denna kontroll utövas framför allt genom deltagande i statsrådets sammanträden (s. 181, 204).

Av särskilt intresse äro också speciella organ för finansiell kontroll. Sådan kontroll utövas allestädes i en viss utsträckning inom det statliga subordinationsförhållandets ram, framför allt så att centrala organ anställa revision hos underlydande lokala organ. På sina håll har det principiellt hävdats, att den finansiella kontrollen står i ett så intimt samband med den administrativa ledningen, att den ej bör lösgöras därifrån.[14] Allestädes har man dock funnit det angeläget att dessutom också ha särskilda revisionsorgan, som ingå i statsförvaltningen men på något sätt äro fristående i förhållande till denna. Allestädes iakttager man att dessa organs uppgifter under det senaste halvseklet vidgats: jämte den rent räkenskapsmässiga kontrollen har allt större vikt lagts vid bedömande av förvaltningens ändamålsenlighet.[15]

[13] Om den finländske justitiekanslern se litt. s. 181 n. 15, om den svenske SOU 1946:92, konstitutions- och första lagutskottets utlåt. 1958:2. — Om en motsvarande norsk ämbetsman, generalprokurøren, som fungerade 1822—25, se INDREBØ, Det norske generalprokurørembættet (1919), Os, NAT 1956 s. 156 ff., DEBES, Org. s. 180 ff.

[14] Se t. ex. DAK IV s. 654 ff., DEBES, Org. s. 178.

[15] Ett stort steg togs i denna riktning i Sverige 1961 i samband med att ett särskilt revisionsorgan, sakrevisionen, avskaffades.

I Danmark[16] är en sådan fristående revision en jämförelsevis modern företeelse. Av ålder var det kollegierna själva som sörjde för revision. Början till en mera fristående revisionsorganisation gjordes 1840, men den bestod ända fram till 1926 endast däri att ett antal revisionskontor utvecklades inom ministerierna. Sistnämnda år skapades emellertid centralorgan för revisionsarbetet: fyra hovedrevisorater i finansministeriet, som numera kallas *revisionsdepartement*. Revisionsdepartementens arbete utföres — mot vad deras namn kunde ge anledning att förmoda — i princip helt självständigt. Men självständigheten är så till vida mindre än i de andra länderna, som det i sista hand ankommer på vederbörande fackminister att träffa det slutliga avgörandet i tvistiga frågor. Verksamhetens omfattning är begränsad icke blott genom tillvaron av särskilda revisionsorgan, som fungera inom den ordinära förvaltningsapparaten, utan även därigenom att det statsregnskab som förelägges folketinget (DGL 47) är undandraget revisionsdepartementens revision och endast underkastat en parlamentarisk kontroll (s. 687 f.) — vid vilken visserligen deras biträde kan anlitas.

En motsvarighet till den danska ordningen utgör i Island en med finansministeriet i jämförelsevis fristående ställning (s. 230[187]) förbunden *ríkisendurskoðun*.

I svensk förvaltningsrätt[17] har däremot en fristående central revision djupa historiska rötter. Grunden lades i den på 1500-talet organiserade räknekammaren. Uppgiften övergick sedermera till kammarkollegiet och därifrån till ett därur utbrutet organ som i sinom tid fick namnet kammarrätten. Kammarrätten befriades 1920—24 från dessa göromål; det var det avgörande steget i dess utveckling till en ren förvaltningsdomstol (s. 736). De överflyttades i stället till ett nyinrättat centralt verk, riksräkenskapsverket, 1961 ombildat

[16] BJARNE s. 244 ff., ANDERSEN, DS s. 426 ff., (ROSS-)ANDERSEN s. 126 ff., ROSS, DS II s. 707 ff. samt uppsatser i NAT 1926 s. 71 ff. (WULFF), 1929 s. 132 ff. (BRAMSNÆS), 1936 s. 112 ff. (LUNDQVIST-ANDERSEN). Med norska ögon: LARSEN, NAT 1950 s. 24 ff., med svenska: SOU 1960: 7 s. 126 ff.

[17] STRIDSBERG, NAT 1929 s. 146 ff., EHNBOM, FT 1947 s. 69 ff., EKENBERG, III s. 372 ff., BJÖRCK, StvT 1959 s. 353 ff., SOU 1959: 22 s. 35 ff., 1960: 7 s. 14 ff., STRÖMBERG, AF s. 70 ff.

till ett *riksrevisionsverk* (s. 133). Detta verk fullgör sin kontroll i all den självständighet som i allmänhet kännetecknar svenska centrala verk. Dess uppgifter begränsas liksom de danska revisionsdepartementens genom förefintligheten av ett antal specialrevisioner men icke genom den parlamentariska kontrollen; denna rör sig i huvudsak på samma område men har faktiskt en helt annan inriktning (s. 686 f.).

I Finland[18] fullföljdes kammarrättens traditioner genom en 1824 inrättad revisionsrätt, som genom reformer 1923—31 — alltså vid ungefär samma tid då det svenska riksräkenskapsverket kom till — ersattes av ett centralt verk: *statens revisionsverk* (jfr FRF 71). Det har i stort sett samma ställning och samma slags funktioner som sin svenska motsvarighet.[19] Sådana rättskipningsliknande funktioner som förut tillkommit revisionsrätten anförtroddes samtidigt åt ett revisionsråd (s. 703).

Norge har haft en revisionsordning av ungefär samma typ som den nutida danska. Där fanns nämligen fram till 1918 ett särskilt revisionsdepartement. Men sistnämnda år togs ett steg, som gav revisionsorganisationen en självständigare ställning än i något av de andra länderna: statsrevisjonen (numera riksrevisjonen) underställdes nämligen de av stortinget valda riksrevisorerna (s. 688).

Den statliga tjänstemannamässiga revisionen har ett motstycke i den på helt annat sätt organiserade revision som förekommer inom kommunernas och andra fristående subjekts förvaltning.

2. **Annan kontroll.** Om en del av den kontroll, som utövas inom den statliga tjänstemannaorganisationens ram (s. 677 ff.), i viss mån kan sägas verka »utifrån», gäller detta i än högre grad om andra arter av kontroll.

I första hand utöva riksdagar och ting och deras organ

[18] MERIKOSKI, I s. 113, II s. 236 ff., HOLMBERG, SLHS XXXII s. 117 ff. Med svenska ögon: NORDENSWÄRD, NAT 1952 s. 68 ff., SOU 1960:7 s. 128 ff.
[19] HOLMBERG antager dock, att det ej verkar lika självständigt som det svenska riksräkenskapsverket, a. a. s. 117, 136 f.

kontroll över regering och statsförvaltning; det är en central uppgift för en folkrepresentation.

Det är i mångahanda olika former som folkrepresentationerna och deras utskott vinna information om statsförvaltningen, granska och bedöma denna; därmed skapas ett oumbärligt underlag för all deras verksamhet. Det är icke anledning att återkomma till alla dessa former, som redovisats i annat sammanhang (II s. 35 ff., 202 f.).[19a] Men det måste tilläggas något om institutionaliserade former: om särskilda organ, vilka å riksdagarnas och tingens vägnar på ett varaktigt och systematiskt sätt — i huvudsak med stöd i grundlagarna —utöva en allmän kontroll som ofta betecknas som »konstitutionell».[20]

Först må det erinras om märkliga inslag i Sveriges, Norges och Finlands författningsliv: det är sörjt för att regeringsverksamheten skall bli granskad och bedömd på grund av en systematisk, på enskildheter inriktad information (II s. 172, 174 f., 178).[20a] Underlaget utgöres i Sverige och Norge av statsrådsprotokollen som granskas av *konstitutionsutskottet* resp. *protokollkomitén,* i Finland av regeringens årligen avgivna berättelse som granskas av *grundlagsutskottet.* Granskningens räckvidd är störst i Sverige, där regeringsverksamheten är mycket omfattande och där den ojämförligt största delen därav avspeglar sig i statsrådsprotokollen (s. 184). Men just i följd av materialets överväldigande omfattning har granskningens betydelse blivit begränsad; huvudsakligen beror det av tillfälligheter, vad som blir föremål för uppmärksamhet och bedömande. Aktiviteten har också hämmats genom granskningens samband med statsrådens ansvar; den har varit ojämförligt störst inom utskottets oppo-

[19a] Beaktansvärda äro särskilt de vidsträckta möjligheter som enskilda medborgare i Norge ha att hänvända sig till stortinget och dess komitéer. Se II s. 33, 178 och ovan s. 505. Sådana hänvändelser kunna genom stortingsvedtak (om deras vidsträckta tillämpning se II s. 154 f.) eller framställningar till regeringen leda till rättelse eller annan reaktion.

[20] Allmänt om »konstitutionell kontroll» (delvis i vidsträcktare mening än här): KAIRA, Det tjugusjunde nordiska interparlamentariska delegerademötet i Helsingfors 1949 s. 12 ff. CASTBERG, NS II s. 446 ff., MALMGREN, II s. 326 ff., HERLITZ, SG s. 168 ff.

[20a] Jfr där anförd litteratur.

sitionella minoritet. Granskningsområdet är väsentligt mindre i Norge, där blott jämförelsevis få ärenden behandlas i statsråd; protokollkomitén tar dock i viss omfattning även kännedom om beslut som fattats i departementen. Men inom detta begränsade område har en mera systematisk och intensiv granskning blivit vanlig — utan att i samma grad som i Sverige hämmas av det i bakgrunden stående statsrådsansvaret; ett anmärkningsvärt särdrag är att protokollkomitén i så stor utsträckning upptager framställningar från enskilda, att den framstår som ett slags rättsskyddsorgan (jfr om ett särskilt uppmärksammat område s. 505). I Finland ger regeringens berättelse givetvis en mycket ofullständig redovisning av regeringens verksamhet. Men det nedlägges mycket större omsorg än i Sverige på granskningen av denna, med beaktande även av sådant som berättelsen ej ger upplysning om.

Kontrollen över statsrådet har i Sverige alltsedan 1809 en motsvarighet i den »tillsyn» över statens tjänstemän som vid sidan av justitiekanslerns (s. 678) utövas å riksdagens vägnar: av *justitieombudsmannen* och (sedan 1915) av *militieombudsmannen* (SRF 96—100).[21] Deras kontroll är så till vida parlamentarisk, att de väljas av riksdagen och ansvara inför denna. Men de utöva — inom ramen för den av riksdagen antagna instruktionen — sina värv helt självständigt; de bruka tagas bland höga jurister utan partimässig eller parlamentarisk förankring och ha sedan länge alltid valts enhälligt. Det är ett kvalificerat omdöme de skola företräda, icke folkviljan; att de väljas av riksdagen har framför allt den betydelsen, att de därmed komma att intaga en gentemot regeringsmakten självständig ställning. Instruktionen inskärper särskilt att de skola tjäna det medborgerliga rättsskyddets intressen; de skola emellertid även uppmärksamma

[21] ALEXANDERSON, i SR XVI och SJT 1941 s. 624 ff., MALMGREN, II s. 326 ff., PETRÉN, FT 1953 s. 79 ff., BEXELIUS, StvT 1961 s. 201 ff. och RISA 1961 s. 243 ff., JÄGERSKIÖLD, Pennsylvania Law Review 1961 s. 1077 ff. Jfr även HERLITZ, FG s. 56 ff. — Ombudsmännen sedda från dansk synpunkt: v. EYBEN, Juristen 1952 s. 17 ff., ANDERSEN, Juristen 1953 s. 49 ff., HURWITZ, NAT 1956 s. 99 ff., från norsk: NFK s. 418 ff., från tysk: HAHN, Archiv für öffentliches Recht 1959 s. 377 ff., 1962 s. 389 ff.

andra fel. De kunna givetvis icke så som t. ex. konstitutionsutskottet bygga sin granskning på ett rutinmässigt inflytande material. Men de äro utrustade med vidsträckta informationsmöjligheter. I vad mån de ingripa med undersökningar beror endels av vad de själva iakttaga, exempelvis genom inspektioner hos myndigheterna. Viktigast är dock den allmänna rätten att ingiva »klagomål» hos ombudsmännen; tidningspressen ger också ofta incitament. Man har sedan gammalt lagt stor vikt vid att ombudsmännen ha insyn i förvaltningen och möjlighet att granska och bedöma vad som där försiggår. Märkligt är, att justitieombudsmannens aktivitet dock länge i påfallande hög grad varit inriktad mot domstolarna (även dessa stå nämligen under hans tillsyn) och därmed sammanhängande förvaltningsgrenar. På senaste tid har emellertid tillsynen över förvaltningen intensifierats.

Då det fria Finlands statsskick uppbyggdes, inrättades också efter svenskt mönster ett *justitieombudsmannaämbete* (FRF 49).[22] Det skedde dock under meningsskiljaktighet; det hävdades att ämbetet var överflödigt vid sidan av justitiekanslerns och icke hade en naturlig plats i ett parlamentariskt statsskick. Ämbetets uppgifter blevo emellertid i stort sett desamma som i Sverige. Men justitieombudsmannen utövar — i olikhet med sin kollega i Sverige — tillsyn också över den militära förvaltningen.[23] En annan, principiellt mycket viktig skillnad är, att han även övervakar regeringens verksamhet; det svenska konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen skulle kunna sägas ha en motsvarighet i hans rätt — visserligen sällan begagnad — att övervara statsrådets sammanträden (s. 181). Det har dröjt länge innan justitieombudsmannen fått samma rotfäste i det allmänna medvetandet som de svenska ombudsmännen; där-

[22] SÖDERHJELM, TJFF 1931 s. 69 ff., HOLMBERG, StvT 1945 s. 238 ff., JANSSON s. 314 ff. (närmast om justitieombudsmannens berättelse och dess behandling i riksdagen), KASTARI, RISA 1962 s. 391 ff. (även om justitiekanslern); jfr PETRÉN, FT 1953 s. 81, 87 n. 1.

[23] Justitiekanslern äger ej skyldighet — men väl befogenhet — att ingripa inom försvarsmakten; MERIKOSKI, I s. 82. — Det har varit fråga om att inrätta ett särskilt militieombudsmannaämbete; HOLMBERG, StvT 1952 s. 20 ff.

till bidrar i sin mån att politiska synpunkter på ett helt annat sätt än i Sverige ha spelat in vid valen — som i allmänhet ha skett under meningsskiljaktighet. Det vill dock synas, som om ämbetets betydelse vuxit under senaste tid.

Bakgrunden för Sveriges och Finlands ombudsmannaämbeten — liksom för justitiekanslersämbetena — är det för dessa länder karakteristiska tjänstemannaansvaret (se s. 526 ff.) — ehuru de i allt högre grad blivit verksamma även annorledes än genom att anställa åtal för ämbetsbrott (s. 699). På en sådan grundval har man icke kunnat bygga i Danmark och Norge, där tjänstemannaansvaret har en mycket mer begränsad betydelse. Men detta gör det icke i och för sig omöjligt att anordna en kontroll av i huvudsak samma slag som i Sverige och Finland. Det är också detta som skett, då man i Danmark, efter svenskt mönster, fått en *folketingets ombudsmand* (1954); jfr DGL 55.[24] Ombudsmannens ställning i förhållande till folkrepresentationen är i huvudsak densamma,[25] likaså arten av hans kontroll och de informationsmöjligheter som stå honom till buds. I praxis synes hans kontroll ha fått ungefär samma prägel som de svenska ombudsmännens. Kontrollens omfattning är så till vida mera begränsad att den icke sträcker sig till domstolarna. Å andra sidan skiljer sig den danska kontrollen från den svenska därutinnan att den icke gör halt inför regeringsmakten utan även träffar ministeriernas verksamhet i dess helhet; med hänsyn till den danska administrationens struktur har detta varit ofrånkomligt och naturligt.[26] Häri ligger en likhet med Finland, som föga observerades, då lagstiftningen förbereddes. För kontrollen över regeringsmakten ha emellertid icke sådana särskilda former som i Finland

[24] ANDERSEN, DS s. 513 ff., FHerlitz s. 41 ff., StvT 1961 s. 279 ff., HURWITZ, NAT 1956 s. 99 ff., PEDERSEN, Public Law 1959 s. 115 ff. och NAT 1962 s. 248 ff., CHRISTENSEN, Pennsylvania Law Review 1961 s. 1100 ff. (jämte flera andra framställningar i utländska tidskrifter). Ur norsk synpunkt: NFK s. 420 ff. Till förhistorien jfr bl. a. DFK VII s. 15 ff., VON EYBEN, Juristen 1952 s. 17 ff. (kritiskt), ANDERSEN, ib. s. 49 ff.

[25] Ombudsmannen kan sålunda ej av folketinget åläggas att upptaga en sak till behandling. Jfr FO 1959 s. 76 f.

[26] Jfr särskilt ANDERSEN, FHerlitz s. 45 ff.

ifrågakommit: ministrarna så väl som ministeriernas personal äro på alldeles samma sätt som andra organ underkastade kontroll. Det finnes i Danmark icke, såsom i Sverige, någon sådan organisation för ministeransvarighetens utkrävande, med vilken ombudsmannens kontroll kunde anses oförenlig.

En speciell art av kontroll kompletterar den som utövas av folketingets ombudsmand: behandlingen av dem, som »udenfor strafferetsplejen» och utan stöd av lagstiftningen om utlänningar i administrativ väg berövats sin frihet, »undergives et af folketinget valgt tilsyn» (DGL 71: 7).[27]

Om ombudsmannainstitutionerna i de andra länderna erinrar i någon mån den av Norges storting valde *ombudsmann for forsvaret* som fungerar sedan 1952; han är ordförande i en likaledes stortingsvald *ombudsmannsnemnd*. Dessa organ ha emellertid en väsentligt annan karaktär. De utgöra, om man så vill, topporgan till de tillitsmannsutvalg som fungera vid olika truppförband; deras väsentligaste uppgift är att »bidra til å sikre de almenmenneskelige rettigheter for forsvarets personal».[28]

En direkt motsvarighet till de danska, finländska och svenska institutionerna har Norge omsider fått 1962: *stortingets ombudsmann for forvaltningen*.[28a] Hans verksamhetsområde motsvarar i huvudsak den danske ombudsmandens: domstolarna stå utanför men departementen icke. Stortinget är berättigat att begränsa verksamhetsområdet och att vid behov precisera dess gränser. Med avseende på ämbetets ställning till folkrepresentationen och kontrollens art skiljer sig den norska institutionen knappast väsentligt från de andra ländernas. Ett särdrag är dock att lagen såsom enda riktlinje för verksamheten angiver det individuella

[27] Om dess förhållande till folketingets ombudsmand se HURWITZ, NAT 1956 s. 100 f.

[28] Os, StvT 1952 s. 405 ff., NFK s. 423 ff. Det finnes också motsvarande institutioner för vernepliktige sivilarbeidere.

[28a] NFK s. 417 ff., 450 ff., Ot. prop. 1959/60: 30, 61/62: 18, Innst. O 1961/62: XV, Innst. S 1962/63: 14; jfr HURWITZ och ANDENÆS, Lov og rett 1962 s. 14 ff., 20 ff., Os, Juristen 1962 s. 388 ff. och uppsats under tryckning i NAT.

rättsskyddet: ombudsmannen skal »søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger»; klaga får endast den som »mener å ha vært utsatte for urett». Karakteristiskt för norsk rätt (jfr s. 681[19a]) är också vad som gjorts för att bringa ombudsmannens befogenheter i harmoni med stortingets egen kontrollmyndighet. Han får ej ta upp frågor som förut behandlats av stortinget, odelstinget eller protokollkomitén; storting och odelstinget kunna i hos dem anhängiggjorda frågor infordra ombudsmannens innstilling.[28b]

Den statliga finanshushållningen är föremål för parlamentarisk kontroll i särskilda former — som emellertid utvecklats ganska olika i de olika länderna (jfr II s. 145, 172, 174). *Riksdagens revisorer* i Sverige (vanligen kallade »statsrevisorerna»,[29] 12 till antalet, ha att »granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning» (SRO 72). Detta förstås numera så, att all statlig finanshushållning är underkastad deras granskning; sålunda verka de på hela det område som också är underkastat riksrevisionsverkets och speciella revisionsorgans kontroll. Men statsrevisorernas verksamhet har en helt annan karaktär; än tydligare än förr framstår detta efter reformer vidtagna 1948—49. Det förväntas ej att de skola företaga en systematisk räkenskapsgranskning eller utöva sådan detaljkontroll som t. ex. riksrevisionsverket; från tillsyn över att anslag ej överskridas ha de befriats. Utan att vara bundna vid ett visst budgetår ha revisorerna att »huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela». Deras observationer få därmed i regel en »generell eller principiell karaktär», »mera vidsträckt ekonomisk innebörd och betydelse».[30] Den årliga berättelse, i vilken granskningsresultaten framläggas, ger i enlighet härmed huvudsakligen uttryck åt praktiskt ekonomiska bedömanden, ofta av frågor med ganska stor räckvidd. I praxis inskränka sig statsreviso-

[28b] Om formerna för ombudsmännens ingripanden se s. 698 f., 701.
[29] HESSLÉN, Riksdagens revisorer (SR XVI), Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet 29/1 1948, StU 1948: 42.
[30] StU 1948: 42 s. 3.

rerna ej till spörsmål av direkt finansiell betydelse; de ha undersökt frågor om behovet av en ny förvaltningsdomstol, av en ny länsindelning o. s. v.

Liknande uppgifter ha de av den finländska riksdagen valda fem *statsrevisorerna;*[31] de skola »utöva tillsyn över statsförslagets iakttagande samt statsverkets tillstånd och förvaltning» (FRF 71). I högre grad än i Sverige bygga emellertid dessa statsrevisorers verksamhet på den administrativa revisionen. Det vill också synas som om i regel flera men på samma gång mera begränsade frågor restes än i Sverige.

Danmarks folketingsvalda *statsrevisorer,* fyra till antalet (DGL 47: 2),[32] ha, såsom förut nämnts, redan så till vida en annan ställning än revisorerna i Sverige och Finland att revisionsuppgifterna ha fördelats mellan dem och revisionsdepartementen; det är närmast statsregnskabet som statsrevisorerna ha att granska. De ha dock därutöver att tillse »at der ved forvaltningen af statens midler og driften af de i statsregnskabet omhandlade virksomheder er taget skyldige økonomiske hensyn» (statsregnskabsloven). Kontrollen skiljer sig i överensstämmelse med grundlovens krav[33] i hög grad från den som utföres av svenska statsrevisorer. Det årligen avgivna betänkandet innefattar en systematisk genomgång punkt för punkt av statsregnskabet, med enstaka korta uttalanden om vad som befunnits anmärkningsvärt; där finnes ingen motsvarighet till de vidlyftigt motiverade, ofta omfattande initiativ som fylla de svenska revisorernas berättelser. Det är naturligt att det etablerats ett organisatoriskt samband med revisionsdepartementen; som koordineringsorgan fungerar ett *statsregnskabsråd.* Statsrevisorerna arbeta på grundval av berättelser från revisionsdepartementen över deras granskning och kunna påkalla deras biträde för undersökningar m. m.; den parlamentariska revisionen har blivit »en slags overbygning over den administrative re-

[31] HOLMBERG, SLHS XXXIII s. 115 ff., MERIKOSKI, II s. 237 f.

[32] Se litteraturen s. 679 n. 16.

[33] Det heter, att revisorerna »gennemgår» statsregnskabet och »påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov».

vision».[34] Men förslag om ytterligare ett steg till integration, innebärande att hela revisionsväsendet skulle ställas under parlamentarisk ledning, ha ej realiserats.[35]

Bestämmelserna om Islands tre statsrevisorer (*yfirskoðunarmenn*, IGL 43) ansluta sig nära till de danska.

En sådan integration av revisionsväsendet som ifrågasatts i Danmark genomfördes i Norge 1918.[36] Revisionsdepartementet (s. 680) förvandlades då till en statsrevisjon, numera kallad *riksrevisjon*, och ställdes under ledning av de av stortinget valda fem *statsrevisorerne*. Sådana hade fungerat alltsedan 1814 med stöd av NGL 75 k men med mera begränsade uppgifter. Numera står hela revisionsväsendet under deras ledning;[37] den räkenskapsmässiga revisionen och den konstitutionella kontrollen ha förenats. Därmed har följt, att riksrevisjonens formann, ehuru stortingsvald, ungefär så som ombudsmännen i Sverige, Finland och Danmark, helt ägnar sig åt tjänsten, fastän han icke intager tjänstemannaställning.

Till grund för den parlamentariska kontroll som här överblickats ligger uppenbarligen den tanken att folket — eller de som på ett eller annat sätt företräda det — skall få insyn i statsförvaltningen. Men liknande tankar göra sig nutilldags gällande på många andra sätt.

I olika sammanhang har det pekats på att icke-professionella krafter i mångahanda former verka i statslivet för att tillföra det offentliga livet erfarenhet och sakkunskap, och framför allt för att genom dem folket eller särskilda grupper skola bli representerade i statslivet på ett mera differentierat sätt än genom riksdagarna och tingen; delvis blir det härvid fråga om en parlamentarisk kontroll i andra former än de nyss berörda. Det är för många ändamål som de icke-

[34] Bramsnæs, NAT 1929 s. 138.
[35] Tanken avvisad: DFK IV s. 132.
[36] Castberg, NS II s. 473 ff., Debes, Org. s. 173 ff. och artiklar i NAT 1935 s. 23 ff. (Lütken), 1956 s. 149 ff. (Breie). Från dansk synpunkt: NAT 1936 s. 116 ff. (Lundqvist-Andersen), från svensk: NAT 1940 s. 81 ff. (Backlund), 1948 s. 144 ff. (Nordenswärd), SOU 1960:7 s. 131 f.
[37] Om avveckling av specialrevisioner se St.prop. 1960/61:99.

professionella krafterna tagas i anspråk. Men den tankegång, som kanske mer än någon annan präglar deras funktioner, är just att det genom dem skall vinnas kontroll — i den mening vari detta ord här fattas — över förvaltningen: personer som stå utanför den egentliga förvaltningsapparaten skola vinna insyn i vad som där försiggår; därmed förbindes regelmässigt möjligheten att i en eller annan form reagera i anledning av felaktigheter. Måhända kan man säga, att ingen uppgift ligger närmare till hands för sådana krafter än just denna.

I själva verket ligger tanken på kontroll nära till hands varhelst icke-professionella krafter — i varje fall sådana som ej uteslutande representera särskild sakkunskap — satts att samarbeta med tjänstemän. I sådant samarbete händer det nämligen lätt att det egentliga arbetet och även bedömandet av ärendena i första hand blir tjänstemännens sak, vare sig dessa deltaga i avgörandena eller endast förbereda dem.[38] I så fall kan icke-professionella krafters egentliga uppgift sägas bli att — på ett nödvändigtvis mera summariskt sätt — följa vad som sker, förvissa sig om att allt går rätt till. En sådan karakteristik är helt säkert träffande med avseende på många ledamöter i centrala verk, direktorater och styrelser, i statliga nämnder, råd, kommissioner o. s. v. I beslutanderättens form utövas sålunda i själva verket en kontrollerande funktion gentemot de tjänstemän, av vilka avgörandena i realiteten bero.

Men icke-professionella krafter deltaga också i striktare mening i kontrollerande verksamhet. Både om sådana organ som utöva kontroll i kraft av ett statligt subordinationsförhållande (s. 675 f.) och om andra kontrollorgan inom statsförvaltningen (s. 676 ff.) gäller nämligen, att de ingalunda alltid äro tjänstemannamässiga. Det är överflödigt att här peka på fall, i vilka icke-professionella ledamöter sålunda utöva kontroll gentemot underordnade. Icke heller är det möjligt att redovisa alla de utanför subordinationsförhållandena — varaktigt eller mera tillfälligt — fungerande organ, i vilka sådana ledamöter verka. Mer eller mindre utpräglade,

[38] Jfr CHRISTENSEN s. 445. Jfr ock ovan s. 304 f.

mer eller mindre vidsträckta kontrollbefogenheter tillhöra många sådana organ vid sidan av andra befogenheter; så t. ex. kunna kontroll- och rättelsebefogenheter vara förbundna. Stundom är just kontrollen den mest framträdande funktionen, eller rent av den enda.[39] Såsom exempel kunna nämnas kommissioner ad hoc för undersökning av missförhållanden i förvaltningen samt danska folketingsudvalg som ha att »följa» en viss lagstiftnings tillämpning, o. s. v. (jfr II s. 202 f., 206). Varaktigare verksamt är t. ex. tilsynsrådet for statshospitalerne i Danmark.

Det har hittills varit fråga om kontroll över statsförvaltningens organ. Kommuner och andra bärare av offentlig förvaltning äro också underkastade en kontroll som kan sägas komma utifrån; regelmässigt utövas den av statliga organ.

Vad först angår kommunerna, har den »tillsyn» som utövas över dem (kap. IX: 6) kontrollbefogenheter av olika slag till grundval. Kontroll utövas sålunda av allmänna tillsynsorgan: amtsråd (ett exempel på att kommunala organ fungera så!), fylkesmenn, länsstyrelser m. fl., delvis, liksom inom statsförvaltningen, utan att just kontrollbefogenheternas räckvidd blivit närmare preciserad.[40] Många olika organ utöva kontroll över särskilda grenar av kommunalförvaltningen: socialhjälp, barnavård, hälsovård, brandväsen o. s. v. Danska sognekommuner äro underkastade revision av amtsrådet (DLLS 16); städernas räkenskaper tillställas årligen indenrigsministeriet (DLKS 30). Motsvarande regler gälla i Island (ISL 58). Norges fylkesmenn utöva kontroll över den kommunala revisionen.[41] Motsvarande anordningar förekomma ej i Finland och Sverige. De statliga administrativa och parlamentariska revisionsorganens kontroll sträcker sig i princip ej till kommunerna. Men på särskilda områden, särskilt där dessa mottagit statsbidrag, äro de underkastade de-

[39] Jfr II s. 202 f., 207 samt CHRISTENSEN s. 62, 105 ff. om »tilsynsorganer».
[40] Jfr t. ex. STÅHLBERG, FF s. 333. Om regelbundet insändande av kommunala beslut till fylkesmannen se NKL 60.
[41] NORDANGER-ENGH s. 107.

ras revision eller särskilda kontrollanordningar.[42] Den finländske justitieombudsmannen har, så länge ämbetet existerat, utövat kontroll även över kommunalförvaltningen; de svenska och danska ombudsmännen hava genom nyligen vidtagna reformer (1957 resp. 1961) fått likartade, ehuru — på olika sätt — begränsade befogenheter på samma område.[43] Det kan tilläggas, att då statstjänstemän eller, enligt särskilda statliga uppdrag, andra personer äro verksamma inom kommunalförvaltningens ram, såsom ledamöter av råd och nämnder eller annorledes (se särskilt s. 571, 602 ff.), detta innebär kontrollmöjligheter, som på vissa håll äro av mycket stor praktisk betydelse.

Att andra subjekt än kommunerna anförtros funktioner av allmän betydelse har ofta tett sig betänkligt ur den synpunkten att de icke äro underkastade vanliga former av statlig kontroll. Emellertid finnas som led i sådana subjekts koordinering med statsförvaltningen (kap. X: 7) många motsvarigheter till kontrollen över kommunerna. Särskilt viktig har här frågan om den finansiella kontrollen varit. Sådan kontroll är i allmänhet, liksom i kommunalförvaltningen, säkerställd så vitt angår statliga bidrag, men förekommer även oberoende av sådana.[44] I vad angår statliga bolag, har frågan om finansiell kontroll varit mycket livligt dryftad.[45] Det finländska revisionsverket övervakar att de »följa vedertagna, ekonomiska grundsatser». I Norge äro bolagen principiellt ej underkastade riksrevisjonen; insyn i deras verksamhet kan dock vinnas vid granskning av vederbörande statsråds åtgärder. I Sverige är det endast på några punkter som statsrevisorerna eller riksrevisionsverket ha granskningsrätt. Däremot vinnes överallt statlig insyn i bolagsförvaltningen genom revision enligt aktiebolagslagstift-

[42] Jfr t. ex. DFK VII s. 45 ff.

[43] KAIJSER, II s. 449 ff., DB 1961: 273 (som i nästan oförändrad form ligger till grund för lagändringen 1961); jfr HURWITZ, FAndersen s. 198 ff., ANDERSEN, StvT 1961 s. 279 ff. Den norska ombudsmannen är däremot i regel utestängd från den kommunala förvaltningen; dock får han inlåta sig på kommunala avgöranden, när de äro »av betydning for vurderingen av en sak han har til behandling».

[44] Se t. ex. DFK VIII s. 11 ff. (utförlig redogörelse). Några exempel på »statsuppsikt» (särskilt i form av revision) över »korporationer»: SUNDBERG, SU s. 49 f.

[45] Se t. ex. NISS s. 6 ff., 51 ff., 64, HOLMBERG, SLHS XXXVI s. 155 ff., TERSMAN s. 208 ff. (utförlig redogörelse), SOU 1960: 24 s. 152 ff.

ningen eller i särskilda former. Betydande möjligheter till insyn ha regering och förvaltningsmyndigheter också genom att vara företrädda i olika slags fristående subjekts styrelser, eventuellt även andra organ och genom att begagna statens rätt som aktieägare; i Norge faller det i ögonen, hur vidsträckta sådana möjligheter även stortinget har (s. 659 ff.). Man har i diskussioner om det statliga bolagsväsendet lagt stor vikt vid dessa kontrollformer.[46] De parlamentariska ombudsmännens kontroll sträcker sig i huvudsak ej utanför stats- och kommunalförvaltningen. Men inom sådan offentlig förvaltning som stått på gränsen till statsförvaltningen ha i Danmark ingripanden ofta förekommit.[46a] Otvivelaktigt äro sådana möjliga även i Sverige — så långt som det straffrättsliga tjänstemannaansvaret räcker.[46b]

Här ha redovisats institutionaliserade former, genom vilka olika allmänna organ kunna vinna inblick i förvaltningen. I samband därmed går tanken till frågan, i vad mån allmänheten kan vinna kännedom om vad som försiggår där och sålunda — om uttrycket tillåtes — verka som ett kontrollorgan.

Det är självklart att en sådan inblick vinnes på många olika vägar.

Ringa betydelse har visserligen den form för offentlighet som är karakteristisk för domstolarna och som består däri, att deras förhandlingar äro offentliga. Sådan offentlighet förekommer allmänt inom kommunalförvaltningen (s. 564). men är i regel otänkbar inom statsförvaltningen. Där den kunde tänkas — särskilt hos organ som fullgöra domstolsliknande funktioner — förekommer den faktiskt endast i ringa omfattning.[47]

Däremot förekommer det naturligtvis i ganska stor utsträckning, att myndigheterna bringa upplysningar om vad som sker inom den löpande förvaltningen till allmän kännedom, genom meddelanden i pressen, genom offentliga anslag,

[46] Se t. ex. NISS s. 50, SOU 1960: 32 s. 144 ff.; jfr s. 668 n. 145a.

[46a] CHRISTENSEN, Pennsylvania Law Review 1961 s. 1108 f., FO 1961 s. 157 ff.

[46b] Om Norge se Ot.prop. 1959/60: 30 s. 14 f.

[47] ANDERSEN, DF s. 322 ff., CHRISTENSEN s. 268 n. 30, 282, 417 f., 425, NFK s. 118 f., FAHLBECK, FAndersen s. 132 f., 135 ff.

tryckta publikationer o. s. v. Man har på senare tid kunnat iakttaga ett stegrat intresse för sådan informationsverksamhet.[48] Av betydelse äro också de tryckta verksamhetsberättelser som åtskilliga myndigheter — bl. a. många danska direktorater — avge.

Särskilt är det av vikt att observera, att den inblick i förvaltningen, som kontrollorgan vinna, i mycket stor utsträckning också kommer allmänheten till godo; särskilt gäller detta om organ som på ett eller annat sätt äro knutna till riksdagar och ting. Vad riksdagar och ting erfara genom tryckta handlingar blir därmed också tillgängligt för allmänheten. De parlamentariska ombudsmännens och revisorernas iakttagelser refereras t. ex. i deras tryckta berättelser, o. s. v. Denna publicitet är i själva verket ett mycket essentiellt led i kontrollanordningarna; stor räckvidd får den särskilt genom pressen. Det ligger i sakens natur, att den till väsentlig del kommer att avse oriktigheter som påtalats.[49]

Det är till sist anledning att erinra om »allmänna handlingars offentlighet» i svensk och finländsk rätt.[50] Vad Sverige angår, där denna princip har djupa historiska rötter, innebär den, att handlingar som finnas hos stats- och kommunalmyndigheter i regel, ehuru med många undantag enligt SSekrL, tillhandahållas en och var som önskar ta del av dem (STF kap. 2). Härigenom kan ingående kännedom vinnas om vad myndigheterna åtgjort. Tillika står till allmänhetens förfogande, vad olika slags handlingar kunna upplysa om bakgrunden för deras åtgöranden: enskildas framställningar, myndigheters utlåtanden och förslag (s. 456) o. s. v. Djupt inpräglat i svenskt medvetande är, att förvaltningen så till vida verkar inför allmänhetens ögon. På samma grund-

[48] Se t. ex. s. 455 n. 171 (Norge), 456 n. 174 (Sverige).

[49] Om den offentlighet som uppkommer genom att en förvaltningsfråga bringas inför domstol se MEYER, StvT 1956 s. 382 f. och SSekrL 36, 38.

[50] Sverige: HERLITZ, FG s. 130 ff., Det tjugusjunde nordiska interparlamentariska delegerademötet i Helsingfors 1949 s. 27 ff. och Public Law 1958 s. 50 ff., FAHLBECK, Tryckfrihetsrätt (1954) s. 24 ff., 60 ff. och FAndersen s. 139 ff., NFK s. 119 ff. Finland: MERIKOSKI, NAT 1953 s. 176 f., NFK s. 122 f. Jämförelse mellan svensk och finländsk rätt: KJELLIN, SJT 1950 s. 602 ff. Jfr även s. 456.

val vilar finländsk rätt (FLO 1951), ehuru offentligheten där icke har lika säker förankring i lag som i Sverige och knappast sträcker sig lika långt; det vill också synas som om den ej bleve i samma mån utnyttjad. Tanken att i Danmark och Norge i någon mån efterbilda den svenska ordningen har ännu ej realiserats.[51]

Så långt olika anordningar för offentlighet — särskilt de senast nämnda — sträcka sig, kan offentligheten betecknas som ett kontrollinstrument lagt i allmänhetens hand. Pressen, intresserade kretsar och enskilda medborgare kunna vinna insyn i vad som sker — dock sällan i sådant som ej avspeglas i papper. När denna möjlighet begagnas, skapas därmed ett vederhäftigt underlag för bedömande av vad som är riktigt och oriktigt. Reaktionen kan icke i och för sig bli någon annan än att opinioner i olika riktningar formas och i olika former komma till uttryck. Men det som blir känt kan tillika bli incitament och kunskapskälla för organ som äro utrustade med rätt och plikt att i olika former kontrollera förvaltningen och reagera mot begångna felaktigheter. Särskilt i Sverige har man riklig erfarenhet av sådan växelverkan mellan de allmänna organens verksamhet och allmänhetens kontroll.

Till sist en anmärkning om ett centralt förvaltningsrättsligt spörsmål som ligger utom detta arbetes plan (s. 394 f.). De enskilda vinna på olika sätt kännedom om hos myndigheterna anhängiga saker som angå dem och om beslut som fattas i sådana saker, eventuellt om de motiv som besluten vila på (»partsoffentlighet», »kommunikation», »delgivning»). Delvis sker sådant i Sverige och Finland på grund av reglerna om allmänna handlingars offentlighet, delvis sker det såväl i nämnda länder som — naturligtvis — i de andra länderna oberoende av dessa. I vilken utsträckning den enskilde sålunda blir underkunnig om vad som sker i förvaltningen skall här lämnas outrett. Det skall blott framhållas att, i den mån så sker, han på sätt och vis blir ett redskap för kontroll över förvaltningen. Till mycket väsent-

[51] Förslag härom: NFK s. 118 ff. I Danmark befinner sig frågan under utredning: jfr ANDERSEN, DF s. 319 ff., NFK s. 123 f.

lig del, nämligen i den mån han påtalar vad han är missnöjd med, vila i själva verket reaktionerna mot fel i förvaltningen på sådan »kontroll».

3. **Reaktion mot fel. Särskilt om straff och andra personliga påföljder.** Om det genom kontroll eller annorledes visar sig, att något felaktigt skett inom förvaltningen, blir det fråga om reaktioner i anledning därav. Dessa kunna vara av många slag. Man kan särhålla fem typiska reaktionsformer.[52] För det första kunna tjänstemän och andra drabbas av straff eller därmed jämförliga personliga påföljder av fel som de ha begått (s. 700 ff.). För det andra blir det fråga om att åstadkomma rättelse av förvaltningsåtgärder som befinnas felaktiga; detta är den reaktionsform som framför alla andra påkallar uppmärksamhet (avd. 4—7).[53] För det tredje kunna på annat sätt en felaktig åtgärds verkningar omintetgöras (även denna reaktionsform beröres i avd. 7 och dessutom s. 758 ff.). För det fjärde kan i en eller annan form ersättning beredas för skada eller förlust som har vållats (s. 761 ff.). För det femte: oavsett om det som redan skett kan omintetgöras eller gottgöras eller ej, kan det sörjas för att sådant som befunnits felaktigt icke återupprepas (s. 763 ff.).

Det är många skilda perspektiv som öppnas, då dessa olika reaktionsformer nämnas. De leda hän emot varjehanda ämnen inom den offentliga rätten, delvis ganska långt avlägsna från organisationsrätten. Då reaktionsformerna här upptagas, är det också huvudsakligen med tanke på deras betydelse ur organisationsrättslig synpunkt (s. 34). Det hör ofrånkomligen med till bilden av förvaltningsorganisationen att fastställa, vilka organ det är som på olika sätt kunna eller skola ingripa i anledning av andra organs felaktiga åtgöranden, och vidden av deras befogenheter. Därmed belyses den för förvaltningsorganisationen väsentliga avvägningen mellan aktivitet och sådan hämning som reaktionerna innebära. På

[52] Här förbigås sådana reaktioner som innebära rättsförluster för kommuner och andra fristående subjekt: indragning av bidrag och koncessioner m. m.; se härom s. 595, 668.

[53] Huru termen rättelse användes se s. 704.

detta sätt fullständigas vad som förut sagts om förvaltningsorganens inbördes förhållande (se särskilt kap. VII, IX: 6, X: 7). Till icke ringa del komma emellertid i detta sammanhang även sådana organ, om vilka det förut ej — eller endast i förbigående — varit fråga, i blickpunkten: särskilda organ, tillhörande förvaltningen eller stående utanför denna, vilkas uppgifter väsentligen äro att så, som här sagts, reagera mot andra förvaltningsorgan, och framför allt de allmänna domstolarna. Man kan emellertid ej få ett grepp om olika organs roll utan att i någon mån beakta den ordning i vilken organen ingripa. Dit hör det särskilt att konstatera, i vad mån och på vad sätt olika organs ingripanden bero av de enskilda personer med vilkas angelägenheter förvaltningen befattar sig. Men i dessa hänseenden skall framställningen ej gå på djupet; den skulle eljest spränga den organisationsrättsliga ramen.

Innan de här nämnda reaktionsformerna var för sig behandlas, bör emellertid ett viktigt förhållande understrykas. Om det i en eller annan form av kontroll befinnes att en förvaltningsåtgärd är felaktig, kan detta läggas till grund t. ex. för straff eller rättelse eller skadestånd eller föreskrifter rörande framtida verksamhet. Men konstaterade felaktigheter kunna också, utan att läggas till grund för dylika reaktioner, föranleda rättsligt verkningslösa uttalanden om felaktigheterna från kontrollorganens sida.

I kontroll- och reaktionssystemets uppbyggnad spela sådana åtgöranden en ganska betydande roll, och det blir anledning att i flera sammanhang återkomma till dem. Här böra emellertid några allmänna anmärkningar förutskickas. Många kontrollorgan äro uttryckligen bemyndigade eller ålagda att verka på detta sätt; ej sällan är det just detta som framför allt förväntas av dem. Men likadana insatser förekomma också utan sådant stöd; när ett organ är satt att utöva kontroll, är det väl — även då ingen av de rättsliga reaktionsformerna står till buds — mycket ofta förutsatt, att dess mening om vad som är oriktigt ej skall tillbakahållas. Föreskrivna eller icke göras uttalandena givetvis i många olika former. Ibland riktas de — muntligen, t. ex. vid inspek-

tioner, eller skriftligen — till den person som felat eller det organ han tillhör.[54] I andra fall redovisas felaktigheterna i konkreta anmälningar eller sammanfattande verksamhetsberättelser till ett annat administrativt organ, till regeringen eller till riksdagar och ting (jfr s. 693).

När ett kontrollorgan sålunda på ett oförbindande sätt uttalar sig om vad det funnit oriktigt, är det väl ofta med sikte på särskilda faktiska verkningar — besläktade med de reglerade rättsliga reaktionernas. Tanken kan sålunda vara att uttala, att en tjänsteman har gjort sig skyldig till fel eller försummelse, att en felaktig åtgärd bör rättas, att ersättning bör beredas för skada som vållats, att en förändrad praxis är önskvärd; ofta nog avses att uttalandet skall vara verksamt i olika riktningar. Oavsett vad som åsyftats — sålunda även om intet annat än ett naket konstaterande av en felaktighet avsetts — är det uppenbart, att uttalandena, trots att inga rättsverkningar äro förbundna med dem, ofta få sina konsekvenser och sålunda faktiskt visa sig äga en självständig betydelse. Ett uttalande kan framstå såsom nedsättande på ungefär samma sätt som ett straff.[55] Det kan föranleda, att rättelse företages, där sådan är möjlig. Det kan medföra, att ersättning för skada utgives. Det kan föranleda ändring i praxis. Det blir anledning att erinra om sådant i samband med olika reaktionsformer.

Att den rena kritiken kan verka på sådant sätt beror på olika omständigheter. Det kan bero på att rättsligt reglerade reaktionsformer finnas i bakgrunden: ett organ som på ett eller annat sätt råder över sådana kan i stället nå sitt syfte i

[54] Obs. bl. a. ombudsmännens uttalanden (se s. 698 f.) samt revisionsorgans »anmärkningar» eller »udsættelser» eller »decisioner», som principiellt endast innebära, att en felaktighet har förelupit (s. 703). Revisionsorganen verka också i stor utsträckning genom oförbindande råd och anvisningar föranledda av deras iakttagelser: jfr s. 446. Jfr även CHRISTENSEN s. 117.

[55] Att uttalanden kunna fattas på olika sätt visas t. ex. av tillämpningen av SRF 107: är en anmälan av konstitutionsutskottet att fatta som en straffliknande reaktion eller en objektiv meningsyttring? Det förstnämnda betraktelsesättet har kraftigt bidragit till att anmälningar sällan förekomma. HERLITZ, StvT 1942 s. 286 f.

mjukare former.[56] Men även där inga rättsliga reaktioner stå till buds, kan ett organ verka med stor auktoritet, till följd av sina kvalifikationer, sin överordnade ställning, sin ställning som representant för riksdag eller ting o. s. v.[57] En särskild valör får gärna sådan kritik, som på ett eller annat sätt göres bekant för allmänheten eller eljest för större kretsar och därmed appellerar till den allmänna uppmärksamheten (jfr s. 693). Över huvud kan det sägas, att när det åt kontrollorgan anförtrotts att ej blott göra sig informerade om vad som sker utan även i en eller annan form uttala sig därom, deras uttalanden regelmässigt erhålla en viss, stundom betydande tyngd. Redan kontrollbefogenheter såsom sådana medföra sålunda enligt sakens natur ett icke obetydligt — stundom mycket stort — faktiskt inflytande.

Folketingets ombudsmand (s. 684) ger kanske det mest belysande exemplet på ett kontrollorgan vars verksamhet i stort sett ej pekar hän mot några rättsliga reaktioner utan endast mynnar ut i oförbindande meningsyttringar. Den huvudsakliga aktionsform, som är honom anvisad, består ej i annat än däri att han kan »fremsætte sin opfattelse af sagen overfor den hvem klagen angår». Denna form kan och skall givetvis begagnas till uttalanden om att en eller annan åtgärd varit oriktig; men man har lagt vikt vid att de ej skola framträda som uttryck för någon instruktorisk eller disciplinär myndighet. Vederbörande tjänsteman kan också påkalla, att en hos ombudsmannen anhängig sak i stället skall behandlas i disciplinär ordning, men denna möjlighet torde ännu ej ha begagnats. Ombudsmannen har tillvunnit sig en betydande auktoritet och hans insatser — som icke hållits inom en snävt fattad laglighetsprövnings ram[58] — ha i olika riktningar utövat påtagliga och betydande verkningar.

[56] Om överordnades uttalanden som faktiskt bliva likvärdiga med tjänsteföreskrifter se s. 420 ff. En svensk eller finländsk ombudsmans uttalanden få en särskild tyngd i följd av hans befogenhet att åtala för tjänstefel.

[57] Om den »ganske virkningsfulle beskyttelse» som stortingets protokollkomité kan ge se CASTBERG, IF s. 112. Se ock II s. 178 och ovan s. 505.

[58] HURWITZ, NAT 1956 s. 108 och Lov og rett 1962 s. 14 ff., CHRISTENSEN, ovan (s. 684 n. 21) anf. arb. s. 1122, PEDERSEN, NAT 1962 s. 265 ff., 269 ff.

På samma sätt har den norske ombudsmannen for forvaltningen att verka: han har att »uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde». I vad mån han därvid får gå in på skönsmässiga bedömanden har, efter mycken meningsskiljaktighet, bestämts så att han får uttala sig mot sådant skön som han finner »urimeligt» eller stridande mot »god forvaltningspraksis».[58a]

De svenska och finländska ombudsmännens verksamhet är principiellt inriktad på åtal för tjänstefel (s. 701). Men sedan gammalt ha de i Sverige varit befogade att utan anställande av åtal göra uttalanden — med eller utan kritik av vederbörande tjänsteman — om vad de funnit oriktigt. Detta har i deras instruktion kommit till uttryck däri att när en tjänsteman »felat», de under vissa förutsättningar kunna »låta bero» vid vad som förekommit i saken.[59] Medan på senare tid åtal blivit allt sällsyntare (vilket åtminstone delvis sammanhänger med domstolarnas större återhållsamhet, se s. 529), har detta förfaringssätt blivit mycket vanligt — icke utan principiella betänkligheter från dem som i ombudsmännens klander sett ett uttryck för en extralegal disciplinär myndighet. Det är också vanligt, att ombudsmännen, utan att hävda, att en tjänsteman »felat», i anledning av gjorda iakttagelser uttala sig om hur en lag rätteligen bör tolkas eller hur det i övrigt bör förfaras inom förvaltningen. Det är — redan med hänsyn till innehållet i de straffbud som delvis bilda utgångspunkten för ingripandena (s. 528 f.) — naturligt att ombudsmännens bedömande ej sällan går utöver vad som kan betecknas som en rättsprövning. Huvudsakligen verka sålunda ombudsmännen numera genom rättsligt oförbindande men auktoritativa och praktiskt mycket betydelsefulla uttalanden.[60] Det är till denna praxis som de danska och norska ombudsmansordningarna anknutit (se ovan); faktiskt är det, trots olika utgångspunkter, icke stor skillnad mellan dem och svensk ordning. Vad här sagts om de svenska ombudsmännen torde i stort sett gälla även om Finlands justitieombudsman.

[58a] Se litteraturen s. 685 n. 28a.
[59] Jfr senast Elwing, Tillräckliga skäl (1960) s. 220 ff.
[60] Bexelius, StvT 1961 s. 206 ff.

Det förtjänar i detta sammanhang anmärkas, att när en reaktion av ett eller annat slag inträffar, det bedömande, som ligger bakom den, ofta nog har biverkningar i annan riktning. Nedsättande för en tjänstemans anseende — ungefär som ett straff — kan det t. ex. bli, att ett beslut, som han är ansvarig för, blir rättat, eller att det föreskrives, att en felaktig praxis som han följt skall ändras, eller att en åtgärd som han företagit föranleder att staten ålägges skadestånd. Rättelse av en åtgärd kan bli följden av att den i en straffdom förklarats vara felaktig (s. 706). Särskilt påtagligt är det, att framtida praxis i hög grad kan påverkas av sådana straffdomar eller av rättelse som företages i ett särskilt fall eller av att ett visst förhållningssätt föranleder utdömande av skadestånd (s. 765 ff.).

Kontroll- och reaktionsapparaten är sålunda en komplicerad företeelse, vars olika element ofta nog växelverka eller träda i varandras ställe, så att något av dem faktiskt verkar med större eller mindre styrka i en riktning, som icke i första hand är avsedd. Detta förhållande bör icke undanskymmas av att de rättsliga reaktionsformerna i det följande särhållas från varandra.

Det ligger på sätt och vis nära till hands, att reaktionen mot felaktiga förvaltningsåtgärder får en personlig riktpunkt: i en eller annan form får den ansvarige sona sitt fel. Eventuellt innebär detta på samma gång att något annat syfte realiseras (t. ex. då avsättning medför att en olämplig tjänsteman avlägsnas och då ersättning utgives för skada som vållats).

Om statsråds och ministrars ansvar och om sättet för dess utkrävande behöver här intet läggas till vad som förut sagts därom (s. 73 ff.).

Vad tjänstemän och andra personer i allmän tjänst angår, går tanken i första hand till det straffrättsliga ansvaret. Om detta ansvars omfattning har redan talats (s. 526 ff. samt s. 549 ff., 663); det har konstaterats, att det i Sverige och Finland går betydligt längre än i Danmark, Island och Norge.

Straffansvaret utkräves allestädes vid allmän domstol.

Därmed följer ofta ett domstolsmässigt prejudiciellt bedömande av förvaltningsåtgärders riktighet.

Det är ett icke oväsentligt inslag i svensk och finländsk rätt, att allmän domstol — i många fall hovrätt eller högsta domstolen såsom första instans — sålunda har att på denna omväg i ganska stor utsträckning bedöma det sätt varpå allmän tjänst utövas.[61] Domstolarna bedöma genom sina avgöranden i mål om »ämbetsbrott» såväl allmänna frågor rörande förvaltningstjänsten som frågor om särskilda lagars och författningars tillämpning. Även när domstolarna visa återhållsamhet (s. 529) och ej utdöma straff, får rättskipningen ofta betydelse på det sätt, att domstolen, samtidigt som ett handlingssätt förklaras ej förskylla straff, tillika uttalar, att det är felaktigt.[62] Som en konsekvens av ansvarets stora omfattning gäller i Sverige att talan mot högre tjänstemän ej får föras av den enskilde som menar sig ha lidit men.[63] Oftast föres talan av allmänna åklagare. Bland dem är det särskilt anledning att erinra om justitiekanslererna (s. 678) och riksdagarnas ombudsmän (s. 683). Grundtanken bakom dessa ämbeten är just att de skola ingripa på detta sätt, av egen drift eller på klagan av enskild person.

Det har redan anmärkts att i Danmark, Island och Norge frågor om straffrättsligt ansvar ganska sällan uppkomma. Enskild person kan ej väcka åtal för ämbetsbrott.[64] I Danmark kan folketingets ombudsmand (s. 684) — ehuru hans verksamhet ej, såsom de svenska och finländska ombudsmännens, har straffrättslig bakgrund — förordna om åtal, men han har, såvitt hans berättelser upplysa, ännu ej begagnat denna befogenhet.[64a]

Vad statstjänstemän angår, står allestädes — utom i Island — ett disciplinärt ansvar vid sidan av det straffrättsliga (s.

[61] HERLITZ, FG s. 52 ff.

[62] Jfr v. EYBEN, Juristen 1952 s. 20, 36, JO 1963 s. 129 f. Om ifrågasatta nya former för sådana beslut (med möjlighet till klagan) SOU 1944: 69 s. 414 ff., KPr. 1948: 80 s. 322.

[63] Finländsk rätt synes härutinnan vara något liberalare. MERIKOSKI, I s. 222.

[64] BARKLIND, Nordisk Tidsskrift for strafferet 1922 s. 203, 220.

[64a] Jfr emellertid FO 1961 s. 477 ff. — Den norske ombudsmannen kan endast inför vederbörande åklagare uttala att han anser åtal påkallat.

530 f.). Med hänsyn till dess ursprung och syfte är det naturligt att det allestädes av ålder legat i de administrativa myndigheternas händer. Men på senare tid har det gjorts åtskilligt för att bereda tjänstemännen ett starkare rättsskydd än det som kan vinnas på ordinär administrativ väg.

I Danmark och Norge har det skapats vissa processuella rättssäkerhetsgarantier. Sålunda har procederet i Danmark vissa rättskipningsliknande inslag (DLL 17), och i svårare fall kan tjänstemannen »forlange undersøgelsen henvist til retten».[65] Vad Norge angår, ligger disciplinärmyndigheten i stor utsträckning hos ansettelses- och innstillingsråd (s. 498 ff.), dessutom ha vissa processuella garantier — bland annat administrativ klagorätt — skapats (NTL 21 sista st., jfr 2, 23, 24).[66] Vad Finland[67] och Sverige angår är det särskilt betydelsefullt, att beslut om disciplinära straff enligt vanliga regler i allmänhet kunna överklagas, och att besvär i allmänhet i sista instans prövas av högsta förvaltningsdomstolen resp. regeringsrätten. Det är således ytterst i domstolars hand som den disciplinära straffmyndigheten ligger. I ett speciellt fall — nämligen då det är fråga om att i disciplinär väg skilja en tjänsteman från tjänsten — anföras i Finland besvår hos en specialdomstol: *tjänsteöverdomstolen*.[68] I SVS 23 meddelas vissa elementära processuella regler.[68a]

Talan om skadeståndsansvar för tjänstemän och andra personer i allmän tjänst gentemot det allmänna eller enskilda som lidit men (s. 531 f.) föres allestädes vid allmän domstol. I denna ordning finnes det i Danmark och Norge också möjlighet att mot tjänsteman föra sådan talan om ersättning till staten vartill anledning givits genom revision — när i ytterst sällsynta undantagsfall sådan talan förekom-

[65] ANDERSEN, DF s. 178 ff. och NAT 1960 s. 246 f., DB 1958: 197 I s. 25 ff.

[66] Liknande regler gälla beträffande avskedigelse (som ej är ett disciplinärt straff (s. 530 n. 233).

[67] I Finland fungerar i vissa fall allmän åklagare. IKKALA, NAT 1961 s. 445. Om de disciplinära myndigheterna i Finland se PALME, Disc. s. 34 ff.

[68] MERIKOSKI, I s. 214 f.; jfr ovan s. 515.

[68a] Mera ingående regler på ett praktiskt viktigt område: bestraffningsordning för järnvägsstyrelsen med underlydande förvaltningsorgan 4/3 1960.

mer. Den »decision» som träffas av ett eller annat organ (i Danmark i regel vederbörande minister, i Norge riksrevisjonen, i vissa lägen folketinget resp. stortinget) kan således ej förplikta vederbörande tjänsteman till betalning.[69] På samma sätt förhåller det sig i Sverige, sedan redogöraransvaret — som innebar ansvar inför administrativ myndighet, ej inför allmän domstol — 1961 avskaffats (s. 532). Det beslut som riksrevisionsverket eller annan revisionsmyndighet fattar i »anmärkningsmål», innebär numera icke något betalningsåläggande; vid behov får skadeståndstalan liksom i Danmark och Norge föras vid allmän domstol.[70] I Finland, där redogöraransvaret kvarstår, fastän i mycket modifierad form, är det i regel ett vid statens revisionsverk bildat *revisionsråd* som i anmärkningsmål ålägger vederbörande tjänsteman återbetalning; besvär kunna föras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Det hör med till bilden av tjänstemäns och andras ansvar, att de också på andra sätt kunna drabbas av reaktioner i anledning av fel som de begått: påföljder i lönehänseende, förflyttning, skiljande från tjänsten, utebliven befordran, uteblivet fortsatt förordnande eller omval, o. s. v. (s. 421, 507).[71] Det är regelmässigt vederbörande förvaltningsmyndighet som råder över sådana påföljder. På vissa punkter har emellertid ett starkare rättsskydd etablerats. Vissa frågor om sådant skiljande från tjänsten, som ej har karaktären av straff, kunna prövas av tjänsteöverdomstolen i Finland, av allmän domstol i Norge (s. 513, 515). Ekonomiska rättsanspråk kunna i allmänhet göras gällande inför allmän domstol (s. 527 f.).

4. **Rättelse; särskilt inom det statliga subordinationsförhållandets ram.** Ojämförligt viktigast äro de reaktionsformer som bestå i att det, som gjorts i ett särskilt fall av ett för-

[69] DEBES, Org. s. 179.

[70] KPr. 1961: 119 s. 45 ff. I tullmål göres dock alltjämt redogöraransvar gällande i administrativ väg.

[71] Tanken går i detta sammanhang också från ministrars och statsråds straffrättsliga ansvar till det politiska.

valtningsorgan, på ett eller annat sätt omintetgöres genom beslut av ett annat organ.[72]

Sådant kan, såsom redan antytts (s. 695), ske på två olika sätt. För det första kan i en sak, på vilkens avgörande ett förvaltningsbeslut på ett eller annat sätt inverkar, detta beslut bli prövat och, med hänsyn till fel varmed det är behäftat, frånkänt åsyftad rättsverkan; beslutet blir då prejudiciellt omintetgjort såtillvida att det icke skall verka på den ifrågavarande saken. För det andra kan ett förvaltningsbeslut såsom sådant, när det befinnes vara felaktigt, bli annullerat, upphävt, undanröjt, rättat, ändrat o. s. v.; beslut av sådan innebörd må här sammanfattningsvis betecknas som »rättelse».[73]

Det är, om man så vill, fem olika grupper av organ som kunna verka på ettdera av dessa sätt: överordnade organ (s. 706 ff.), organ, som — även om de ej betraktas som överordnade i egentlig mening — utöva tillsyn över kommuner eller andra fristående rättssubjekt (avd. 5), särskilda rättelseorgan (avd. 6), allmänna domstolar (avd. 7) och i undantagsfall, i form av prejudiciell prövning, olika förvaltningsorgan (s. 758 ff.).

Utom planen för framställningen — som avser förhållandet mellan olika organ — faller givetvis en form av reaktion: den som under vissa förutsättningar kan företagas av det beslutande organet självt genom återtagande, återkallelse, ändring o. s. v. (»självrättelse»).[74] Dock bör det anmärkas att självrättelsen på två sätt kan likna sådana rättelseformer, som frågan gäller.

För det första innebära ett kollektivorgans möjligheter till

[72] Hithörande spörsmål ha varit föremål för livliga nordiska meningsutbyten, särskilt ur rättsskyddssynpunkt. Se särskilt NAT 1938 s. 165 ff., 1949 s. 243 ff., 1955 s. 378 ff., NJM 1951 s. 218 ff., 1957 s. 197 ff. På de mångahanda uppslag till reformer som därvid framkommit kan jag endast i enstaka fall inlåta mig.

[73] Eventuellt tar sig rättelsen formen av ett åläggande för det först beslutande organet.

[74] Se särskilt WESTERBERG, RF (djupgående undersökning av svensk rätt med utblickar över nordisk) och TJFF 1948 s. 141 ff. (om finländsk rätt) samt HARDER s. 91 ff.; dessutom ANDERSEN, DF s. 453 ff., CASTBERG, IF s. 160 ff., NFK s. 235 ff., SUNDBERG, AF s. 190 ff., OR s. 31.

självrättelse ofta nog, att det som företagits av vissa tjänstemän å organets vägnar kan rättas av andra inom samma organ. Endast undantagsvis är en sådan rättelseväg rättsligt reglerad,[75] och det står fast, att exempelvis allmänna regler om klagorätt icke ge stöd för dylika ingripanden.[76] Men på sina håll — särskilt där möjligheterna till självrättelse äro förhållandevis vidsträckta och kollektivorganen äro av jämförelsevis stor omfattning — spelar den rättelseväg, som här antytts, praktiskt taget en roll som kan jämföras med sådana ordningar, enligt vilka ett organ kan rätta ett annat organs beslut. Detta gäller mera om Danmark och Norge än om Finland och Sverige. Särskilt är det i Danmark naturligt att den enskilde som är missnöjd med ett beslut, som i ministerns namn träffats av en tjänsteman, hänvänder sig till överordnade, ev. ministern personligen (s. 251); man talar ibland om »indre rekurs».[77]

För det andra måste man erinra sig, vad det är som kan föranleda ett organ att, då det begått ett fel, själv ställa saken till rätta. Det har redan framhållits, att impulsen icke sällan kommer från ett annat organ, särskilt ett kontrollorgan, genom meningsyttringar som ej äro rättsligt förbindande (s. 696 ff.). Sådana uttalanden kunna verka med växlande tyngd men faktiskt äro de ofta mycket verkningsfulla. Vad som uttalas av överordnade organ, av administrativa och parlamentariska revisionsorgan, av de parlamentariska ombudsmännen, av den norska protokollkomitén, av organ som utöva tillsyn över kommunalförvaltningen o. s. v. verkar ofta med en sådan tyngd, att rättelser, som till formen

[75] Sådant förekommer emellertid på patentväsendets område i Sverige (s. 736), Finland (s. 740, jfr NAT 1942 s. 108) och Norge (s. 742). Jfr ock SUNDBERG, AF s. 297 ff. (om »rekurs»).

[76] Se t. ex. ANT-WUORINEN, NAT 1942 s. 105 (om finländska ministerier), NFK s. 242, DEBES, Org. s. 92.

[77] Jfr HARDER s. 92. Gränsen mellan självrättelse och annan rättelse beror av när en organisatorisk enhet anses såsom *ett* organ. Detta är emellertid ej sällan oklart, och gränsen blir då flytande. Skall t. ex., då ett danskt eller norskt direktorat anses tillhöra ett ministerium resp. departement, ett ingripande av ministern resp. statsrådet räknas som självrättelse? Jfr t. ex. NFK s. 253 f.

ha självrättelsens karaktär, faktiskt kunna sägas åstadkommas av dem.

På liknande sätt kunna också de organ verka som avgöra frågor om tjänstemäns ansvar. Det gäller särskilt om Finland och Sverige. En fällande dom i ett brottmål — eller en som väl är friande men ändå utsäger att det handlats felaktigt (s. 701) — har i och för sig ingen verkan på den åtgärd som befunnits oriktig. Men ofta nog föranleder den att den felande, där sådant är möjligt, sörjer för rättelse. Det är med hänsyn härtill — och till sådan rättelse som en ombudsman kan åstadkomma utan att anställa åtal — begripligt att man i Sverige, Finland och Danmark kommit att betrakta rätten till »klagan» hos ombudsmännen som en rättsskyddsgaranti jämförlig med besvärsrätten.

Bland rättelsevägarna i förvaltningsrätten märkas i första hand de som leda från ett underordnat statsorgan till ett överordnat. Om överordnades ingripande i underordnades förvaltning har det redan i andra sammanhang varit tal.[78] Nu är det fråga om ingripanden gentemot redan fattade beslut, om rättelse av sådana.

Inom statsförvaltningens ram ha överordnade organ i alla länderna vidsträckta befogenheter att ingripa på detta sätt. Karakteristiskt för deras prövning är allestädes att den regelmässigt kan sträcka sig till alla de moment som det underordnade organet hade att taga i betraktande. Den överordnade är icke en utifrån kommande makt, satt att endast ur särskilda synpunkter pröva vad som gjorts — så som t. ex.

[78] Det har sålunda nämnts, att de i större eller mindre utsträckning kunna meddela föreskrifter — konkreta eller generella — om hur underordnade skola handla (kap. VII: 4), att underordnades beslut stundom skola underställas överordnade och godkännas av dem för att vinna giltighet (s. 457), att underordnad myndighet i vissa lägen kan eller skall utan att själv besluta hänskjuta ärenden till överordnades avgörande, och att överordnad myndighet av eget initiativ kan övertaga avgörandet av sak som enligt vad eljest gäller ankommer på underordnad (s. 414 ff.; jfr om sådana förfarandens betydelse ur rättsskyddssynpunkt s. 416 n. 58).

allmänna domstolar endast ha att bedöma rättsfrågor.[78a] Ett genomgående drag är också, att överordnades myndighet ej enbart är kassatorisk: ett nytt beslut kan ersätta det som befinnes vara felaktigt.

Men det föreligger stora skillnader mellan länderna. De framträda särskilt, om man frågar sig på vems initiativ en prövning av underordnat organs beslut kommer till stånd.

Det kan ske på initiativ av den som beslutet angår. Därmed blir i första hand den enskildes rättsskyddsbehov tillgodosett; det prövas om förvaltningen förgripit sig på hans rätt och intressen. Sådana rättelsemöjligheter verka, sedda ur allmän synpunkt, på ett ganska tillfälligt och påtagligt ensidigt sätt. Det allmänna intresset av en riktigt funktionerande förvaltning tillgodoses endast i den mån det sammanfaller med ett enskilt intresse och detta intresse också göres gällande.

Men rättelsemöjligheterna kunna vara vidsträcktare. Det kan för det första tillkomma det överordnade organet att vidtaga rättelse, om ett beslut av ett förvaltningsorgan angripes av ett annat organ; genom en sådan ordning bli särskilda allmänna intressen tillvaratagna jämte de enskilda (jfr s. 441[131a]).[79] För det andra — och detta är det viktigaste — kan det stå det överordnade organet fritt att, oberoende av varje initiativ utifrån, ex officio taga upp det underordnades beslut till prövning och rättelse. Detta innebär, att underordnade organ under inga förhållanden säga det slutligt avgörande ordet; principiellt ligger det under alla förhållanden i de överordnades hand. Den enskilde kan komma till sin rätt, utan att han för talan. Å andra sidan kan det tänkas att han drabbas av en ändring som går honom emot.

Karakteristiskt för *Finlands*[80] och *Sveriges*[81] rätt är att

[78a] HARDERS undersökning, s. 6 ff., synes emellertid visa att i Danmark, dels enligt lag, dels i praxis, överordnad myndighet på många områden prövar underordnads beslut endast ur vissa begränsade synpunkter.

[79] Jfr om ärendens devolvering till högre myndighet innan beslut fattats s. 415 ff., 458 n. 177.

[80] Om det finländska besvärsinstitutet i allmänhet se STÅHLBERG, FF s. 526 ff., FLB 1936: 5, MERIKOSKI, II s. 103 ff., FAndersen s. 274 ff. och ScSL IV s. 138 ff., KUUSKOSKI, NAT 1954 s. 22 ff. och FT 1955 s. 213 ff.,

rättsskyddssynpunkten förhärskar. Det förekommer olika former i vilka den enskilde kan föra talan. Men utan all jämförelse viktigast är ett skarpt utmejslat rättsmedel, administrativa besvär, som, särskilt sedan 1700-talet, utvecklats i anslutning till processrätten.[82] Att man kan anföra besvär över (överklaga) beslut av statsförvaltningsorgan är i allmänhet stadgat i lagar och författningar. Men även där sådana bestämmelser saknas, räknar man i Sverige med en allmän oskriven regel om överklagbarhet, och i Finland har en sådan regel 1950 blivit lagfäst (FLÄ 4: 2).[83] Vem som har besvärsrätt preciseras stundom i författningarna; eljest får man hålla sig till sådana allmänna kategorier (stundom angivna i författningarna, stundom ej) som »sakägare», »den som beslutet rör» o. s. v., vilkas innebörd mer eller mindre beror av praxis.[84] Med få undantag gäller att besvär skola anföras inom »besvärstiden», som regelbundet räknas från beslutets delgivning med den klagande; tiden är i allmänhet ganska kort (vanligen 30 dagar i Finland, 3 veckor i Sverige). Besvär ha »anhängighetsverkan»: den klagande har anspråk på, att de bli sakligt prövade. Förfarandet i besvärsmål skiljer sig i princip föga från förfarandet i andra förvaltningsärenden; det är i huvudsak skriftligt. Men traditionellt

PALME, TJFF 1954 s. 361 ff., 1956 s. 296 ff., 1960 s. 13 ff., 1962 s. 204 ff. och NAT 1959 s. 137 ff. Med svenska ögon: HERLITZ, Juhlajulkaisu K. J. Ståhlberg (1945) s. 11 ff., SOU 1955: 19 s. 35, med norska: WOLD s. 47 ff., NFK s. 356 ff.

[81] Om det svenska besvärsinstitutet i allmänhet: HAMMARSKJÖLD, HERLITZ, FG s. 74 ff. och SOU 1946: 69 s. 158 ff., WESTERBERG, AB, SUNDBERG, AF s. 293 ff. och OR s. 34 ff., SOU 1955: 19 s. 42 ff., STRÖMBERG, AF s. 158 ff. De lege ferenda se SOU 1955: 19 s. 73 ff. och, såsom exponenter för olika uppfattningar i den på senare år livliga diskussionen om administrativt rättsskydd: HEDFELDT, NAT 1955 s. 423 ff., PETRÉN, SJT 1955 s. 618 ff., SUNDBERG, StvT 1957 s. 1 ff., WESTERBERG, MJF s. 253 ff., HERLITZ, FT 1958 s. 1 ff., HOLMGREN, FT 1959 s. 1 ff. samt uttalanden i NJM 1957. Med norska ögon: WOLD s. 39 ff., NFK s. 353 ff.

[82] I Finland skiljer man mellan besvär och »klagan» (som sker formlöst och kan avse annat än »ändringssökande»). STÅHLBERG, FF s. 524 ff., MERIKOSKI, II s. 107 f.

[83] WESTERBERG, AB s. 41 f., SUNDBERG, AF s. 311 ff., STRÖMBERG, AF s. 162 ff.

[84] Se särskilt WESTERBERG, AB.

lägges vikt vid en grundlig prövning hos besvärsmyndigheten. Det är betecknande att centrala verk icke blott i Finland utan ofta även i Sverige handla i kollegiala former, både då de fungera som besvärsmyndigheter och då de yttra sig angående besvär över deras egna beslut. Även i Finlands länsstyrelser tillämpas en kollegial ordning: besvärsärenden handläggas nämligen regelmässigt av en inom länsstyrelsen bildad länsrätt (s. 358, 740). Och i den mån besvärsprövning i Finland ankommer på regeringsmakten (s. 710), torde den i stor utsträckning utövas av statsrådet, ej av ministerierna (jfr FRS 12: 2). Prövningens räckvidd bestämmes av klagandens talan; den går icke utöver denna och kan ej leda till ändring till hans nackdel. Kunskapen om besvärsrätten är djupt rotad i folkmedvetandet; den vidmakthålles bl. a. genom att »besvärshänvisning» (Sverige) resp. »besvärsundervisning» (Finland) regelmässigt skall fogas till överklagbara beslut (allmänna regler härom i FLÄ 12—13). Besvärsinstitutets reella betydelse förstärkes därigenom att ett överklagbart — eller i varje fall ett överklagat — beslut i regel (visserligen med många och vittgående undantag) tills vidare ej länder till efterrättelse (se särskilt FLÄ 14).[85]

Det är i regel hos närmast överordnade förvaltningsorgan som besvär i första hand anföras (se särskilt FLÄ 6). Därifrån kan man, om den hierarkiska ordningen inrymmer flera led, gå vidare; ej sällan stå två — någon gång t. o. m. flera — besvärsinstanser efter varandra till buds. För åtskilliga fall, i synnerhet där subordinationsförhållandena äro oklara, finnas särskilda bestämmelser om besvärsmyndigheterna.

Möjligheten att anföra besvär hos överordnade organ är emellertid i åtskilliga fall på olika sätt kringskuren. Så t. ex. framgår det ibland av uttryckliga bestämmelser — eller stundom e contrario av positiva besvärsregler — att de besvärsberättigades krets är begränsad, att vissa beslut över huvud ej få överklagas, o. s. v.

Särskilt beaktansvärt är att den till subordinationsförhållandena anslutna besvärsvägen ofta stänges, innan den når

[85] STRÖMBERG, FT 1961 s. 245 ff. — varav bl. a. framgår att den i texten uttalade meningen är omstridd.

fram till toppen: regeringsmakten; denna väg är givetvis också, då särbestämmelser saknas, stängd, när ett organ står utanför de administrativa subordinationsförhållandena. Av intresse äro framför allt de praktiskt mycket betydelsefulla fall, då besvär kunna föras hos särskilda rättelseorgan (avd. 6). Därmed avskäres regelmässigt vägen till de överordnade organen; man har en enda rättelseväg, icke flera som man kunde välja mellan eller som kunde beträdas efter varandra.[86] Vad detta innebär blir till fullo belyst först då de särskilda organen presenterats. Men redan i detta sammanhang böra begränsningarna i de överordnade organens rättelsemöjligheter fattas i ögonsikte.

I Finland ha dessa begränsningar gått längst. Där upprätthålles visserligen i stort sett regeln (FLÄ 6, jfr 2) att beslut av »lägre förvaltningsmyndighet» överklagas hos »högre» (centrala ämbetsverk, länsstyrelser, domkapitel och »övriga under statsrådet omedelbart lydande myndigheter»). Men vägen från de »högre» myndigheterna till statsrådet är i regel stängd; endast i vissa frågor, särskilt om tjänsteutnämning, är statsrådet besvärsmyndighet (FLHF 3, 4, FLÄ 5). I stället för regeringsmaktens prövning av underordnade myndigheters beslut träder i allmänhet högsta förvaltningsdomstolens (i vissa fall andra särskilda rättelseorgans).[87] Regeringen är sålunda i allmänhet icke utrustad med sådana rättelsebefogenheter, som eljest utgöra en naturlig ingrediens i subordinationsförhållanden.[88]

I Sverige gäller det däremot alltjämt såsom en huvudregel, åtminstone lagtekniskt sett, att besvärsvägen i sista instans — med i huvudsak samma slags organ som i Finland som mellaninstans — går till regeringsmakten: Kungl. Maj:t i statsrådet. Så till vida är den traditionellt djupt förankrade rätten att »gå till kungs» vidmakthållen. Men vittgående undantag — utöver de redan berörda som bestå i att vissa beslut över huvud ej kunna överklagas — ha etablerats på

[86] Möjligheten till talan vid allmän domstol har i viss utsträckning samma verkan; jfr FLÄ 1.

[87] Besvär gå dock i vissa fall via högsta förvaltningsdomstolen till statsrådet; se s. 738 f. — Jfr Björksten, TJFF 1929 s. 348 ff.

[88] Jfr Merikoskis reflexioner, FAndersen s. 281 f.

två vägar. För det första därigenom att i stor utsträckning sådana besvär, som alltjämt föras hos »Kungl. Maj:t», med stöd av en vidlyftig katalog i SRRL 2 icke avgöras i statsrådet utan i regeringsrätten (s. 734 f.). För det andra: då det anvisats en väg till andra särskilda rättelseorgan (se s. 736 ff.), innebär det, att i många fall den ordinära besvärsvägen över huvud ej når fram till »Kungl. Maj:t».

Det är påtagligt att besvärsinstitutet i Sverige och Finland i hög grad anknyter till processrättsliga tankar.[88a] Liksom inom domstolsväsendet betraktas det som väsentligt, att samma sak kan prövas av två eller flera i förhållande till varandra fristående organ efter varandra. Så fristående som domstolarna äro de administrativa organen väl icke. Men mindre än annorstädes förutsättas de underordnade organen handla i överensstämmelse med överordnades ledning eller deras presumerade vilja (jfr s. 429 ff.); mer än annorstädes stå de senare i besvärsfrågor obunda av tidigare ståndpunktstaganden. Det blir t. ex. en i anda och sanning ny prövning, då den svenska regeringen avgör besvär över ett beslut av centralt verk.[89] Man lägger också stor vikt vid instansordningen: det går ej an, att ett organ som skulle besluta träder åsido genom att besvärsmyndigheten omedelbart avgör en fråga. Den som deltagit i behandlingen i en instans blir inhabil att deltaga i en senare instans' behandling.[90]

Andra rättelsemöjligheter inom subordinationsförhållandets ram än de, som ligga däri att ett beslut kan överklagas av den enskilde som beröres av det, spela i Finland och Sverige en underordnad roll. Överordnade organ ingripa i regel ej oberoende av besvär: beslut som ej i rätt tid över-

[88a] Jfr t. ex. HERLITZ, FG s. 21 ff., PETRÉN, FT 1950 s. 361 ff.

[89] I samstämmighet med ofta hörda invändningar mot hierarkiska rättelseordningar uttalar DEBES beträffande norsk rätt, Org. s. 167, att »hvis det høyere organ må desavuere det lavere, betyr det et prestigenederlag som kan skade hele etaten. Det er ikke mer enn menneskelig om det høyere organ i en slik situasjon kvier seg i det lengste». Jfr ock NFK s. 240. En sådan syn är icke vanlig i Sverige och väl ej heller i Finland. Dock äro överordnade organ — lika väl som överdomstolar — ofta försiktiga med att underkänna underordnades skönsmässiga bedömanden.

[90] Jfr om »tvåinstansjävets» tillämpning i en annan situation s. 439 f.

klagas vinna »laga kraft» och bliva därmed definitiva. Man igenkänner sålunda den allmänna grundsats i svensk och finländsk rätt, som innebär att överordnades befogenheter gentemot underordnade äro mycket begränsade i frågor som angå enskildas rätt (s. 429 f., 432 f.). Dock finnas exempel på att särskilda organ tillagts rätt att, i besvärsväg eller annorledes, föra talan mot andra organs beslut.[91] Ett och annat stadgande medger också överordnad rätt att av egen drift vidtaga rättelse i vad ett underordnat beslutat. Även där stadganden saknas, kunna sådana ingripanden förekomma, särskilt där det ej är fråga om enskildas rätt. Också där sådan rätt står på spel, synes, i varje fall i svensk praxis, en viss föreställning om en omedelbart i subordinationsförhållandet grundad rätt, åtminstone för regeringen, att vidtaga rättelse stundom framträda däri att besvär upptagas då de ingivits för sent eller av person som saknar saklegitimation.[92]

I *Danmarks, Islands* och *Norges* rätt råder det större ovisshet om rättelsemöjligheternas beskaffenhet och räckvidd än i finländsk och svensk. I mångt och mycket ser man också på dem med andra ögon. En väsentlig skillnad är, att överordnades befogenhet att av egen drift ingripa framstår som det primära, medan de enskildas klagorätt icke har samma fasthet och betydelse som i Finland och Sverige.[93]

Om överordnades möjlighet att ex officio ingripa med rättelse[94] finnas på särskilda områden positiva bestämmelser.

[91] Se litteraturen s. 441 n. 131a.

[92] STÅHLBERG, FF s. 524, HERLITZ, SOU 1946:49 s. 160 f., SOU 1955:19 s. 46, STRÖMBERG, KD s. 186 och AF s. 154 f., SUNDBERG, AF s. 297 ff. (om »rekurs»).

[93] Det är karakteristiskt, att man i norsk litteratur gärna behandlar klagorätten som ett moment i »omgjøring ved overordnet forvaltningsorgan». I NFK s. 235 ff. särhålles däremot »omgjøring» och »forvaltningsklage» som två skilda former av »overprøving (administrativ rekurs)».

[94] ANDERSEN har icke behandlat ämnet i sammanfattande form; se emellertid DF s. 47, 61, 334 f., 495, 501, 504, 509 f.; jfr även kap. X, som till väsentlig del torde äga tillämpning på rättelser företagna av överordnade oberoende av klagan, och DB 1962:301 s. 11. Jag har också tagit del av ett otryckt memorandum av CHRISTENSEN. Om Island: OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 344 ff. Om Norge: GRETTE, NAT 1929 s. 239 ff., CASTBERG, NS II s. 90 f. och IF s. 176 ff., NFK s. 235 ff.

Indirekt kan det också framgå av lagstiftningen att sådan rättelse kan äga rum. Så t. ex. när — som ej sällan är fallet — underordnade organ skola ge överordnade del av vissa beslut som de fattat (s. 675); meningen därmed är ofta just att besluten skola kunna ändras.[95] Härutöver räknar man emellertid i alla de tre länderna med vissa allmänna rättelsebefogenheter för de överordnade organen. Här skall ej närmare utredas, var grunden är att söka till dessa befogenheter. I stort sett torde de helt enkelt ses som naturliga ingredienser i subordinationsförhållandet. I Norge har man lagt stor vikt vid ett statsrättsligt resonemang: sådan myndighet som grundlagen uttryckligen tillagt konungen (man åberopar särskilt NGL 19) kan icke tilläggas underordnat organ under annan betingelse än att konungens »omgjøringsrett» kvarstår obeskuren;[96] i anslutning härtill hävdas en vidsträckt rätt för departementen att »omgjøre» beslut. Befogenheten att rätta underordnades beslut vidlådes emellertid av en allmänt antagen, väsentlig begränsning. Den hämmas icke så som i Finland och Sverige (s. 711 f.) av principer om besluts rättskraft, men den anses i regel icke sträcka sig vidare än den befogenhet det underordnade organet har att själv vidtaga rättelse; häri ligger särskilt att i många fall möjligheterna att ingripa till den enskildes nackdel äro starkt begränsade.[97] Det är emellertid påtagligt att rättelsebefogenheterna ha mycket stor räckvidd.[98]

Rättelser av eget initiativ kunna naturligtvis grundas på iakttagelser gjorda vid det överordnade organets kontroll, särskilt då den utövas med stöd av regelmässiga meddelanden om fattade beslut (jfr s. 675). Men rättelsebefogenheten tages faktiskt ofta — kanske oftast — i bruk med anledning av framställningar från myndigheter eller tjänstemän som funnit anledning att reagera (speciella kontrollorgan eller

[95] Exempel: ANDERSEN, DF s. 334 f., DFK VIII s. 78 f., NFK s. 239 vid n. 158.

[96] Se t. ex. CASTBERG, IF s. 176. Kritiskt: GRETTE, NAT 1929 s. 242.

[97] ANDERSEN, DF s. 509 f., NFK s. 240. Jfr WESTERBERG, RF s. 135 ff., 197 ff., 333 ff., 408 ff. (om dansk och norsk rätt).

[98] Jfr dock GRETTE, NAT 1929 s. 251, CASTBERG, IF s. 181. Se ock nedan s. 718 f.

andra) eller, framför allt, från enskilda som ansett sig förfördelade. Dessa initiativvägar ha emellertid också utbyggts och befästs.

Liksom i Finland och Sverige finnes det sålunda, särskilt i Norge, bestämmelser, enligt vilka ett statsorgan i en eller annan form kan bringa ett annat organs beslut under en högre myndighets prövning; det förekommer också att medlemmar av ett kollegialt organ tillagts en sådan rätt.[99] Det är uppenbart, att överordnades möjligheter att ingripa — vare sig till nackdel eller fördel för enskilda — på detta sätt vidgas.

Särskilt viktigt är emellertid, att enskilda personer i icke ringa omfattning äga en rätt som erinrar om besvärsinstitutet i Sverige och Finland.[100] I stor myckenhet förekomma bestämmelser enligt vilka enskilda personer kunna »påanke» eller »klage över» beslut.[101] Det faller emellertid från finländsk eller svensk synpunkt i ögonen, att dessa bestämmelser äro mindre enhetligt utformade och spänna över mindre områden än i Finland och Sverige. Deras betydelse ligger — mot bakgrunden av vad som sagts om rättelse ex officio — framför allt däri att, medan eljest en framställning från den enskilde kan beaktas eller icke beaktas, de — så som besvärsrätten i Finland och Sverige — ge honom ett rättsanspråk på att hans sak skall bli prövad.[102] De äro också av påtaglig betydelse i den mån de avse lägen i vilka rättelse ex officio ej är möjlig.

Men klagorätten går — liksom i Sverige — ett stycke längre än som angives genom positiva föreskrifter. Det står sålunda i Danmark fast, att »administrativ rekurs» hos överordnat förvaltningsorgan såsom regel kan äga rum oberoen-

[99] NFK s. 277 ff., CHRISTENSEN s. 242 ff.

[100] ANDERSEN, DF s. 495 ff. (om »administrativ rekurs»), CHRISTENSEN s. 213 ff., HARDER s. 1 ff. (undersökning av rekursens gestaltning på ett stort antal områden), OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 291 ff., NFK s. 241 ff. (om »forvaltningsklagen»). Se i övrigt litteraturen s. 712 n. 94.

[101] Obs. särskilt den mycket utförliga redovisningen i NFK s. 245 ff.

[102] I Norge göres stundom en skillnad — som erinrar om finländsk rätt, s. 708 n. 82 — mellan »anke» som grundar ett sådant rättsanspråk, och »klage». SVERI s. 220 f. I NFK (s. 241) användes däremot termen »klage» (till skillnad från »anke», vid rättegång).

de av sådana.[103] Detsamma gäller om Island.[104] I Norge är rättsläget osäkrare. Det har tidigare allmänt antagits att någon allmän klagorätt utan stöd av lag (eller praxis) icke föreligger.[105] Men redan för flera årtionden sedan hävdades en motsatt regel, likvisst under betonande att den ej tillämpades konsekvent. Och nyligen har det från auktoritativt håll uttalats, att utvecklingen gått i riktning mot en allmän klagorätt, och ifrågasatts om icke en sådan »på samme måte som i de andre nordiske lands forvaltning kan opstilles som hovedregelen».[106]

Den administrativa klagorätten har i Danmark, Island och Norge i flera hänseenden en annan karaktär än i Finland och Sverige — vilket särskilt sammanhänger med möjligheten att vidtaga rättelse oberoende av klagan. Väl får en reglerad klagorätt ibland anses utesluta rättelse ex officio, och vice versa. Men hur det härmed förhåller sig kan i många fall vara rätt oklart;[107] mycket ofta stå båda möjligheterna vid sidan av varandra. Det har från norsk sida anmärkts, att »grensen mellom formell klagebehandling og omgjøring langt fra er skarp».[108] När en särskild klagoordning stadgas, angives ofta vilka som äro klagoberättigade, men ofta är deras krets icke fixerad eller angivandet av de saklegitimerade ej uttömmande. Det ser ut som om tillämpningen i realiteten ofta vore generösare än i Finland och Sverige, särskilt därför att frågor med anledning av klagan upptagas ex officio när det brister i saklegitimeringen.[109] Frister[110] finnas ofta bestämda — på

[103] ANDERSEN, DF s. 495; jfr t. ex. MEYER, NAT 1949 s. 257, DB 1962: 301 s. 11. Uttalanden i äldre litteratur (HOLCK, Forvaltningsret, 1870, s. 5, 12, MATZEN, Statsret II[4] s. 115) gå i samma riktning. Men denna mening har knappast alltid varit stadgad; så t. ex. synes PETERSEN, NAT 1929 s. 255, utgå från att »de forskellige love» äro avgörande.

[104] OLAFUR JÓHANNESSON s. 294.

[105] Jfr uttalanden som åberopas i NFK s. 245. Se dock om rätten att överklaga departementens beslut hos konungen s. 717.

[106] GRETTE, NAT 1929 s. 251 f., NFK s. 245. Förslag om regelns lagfästande: a. a. s. 254 ff.

[107] Jfr t. ex. NFK s. 240, 242, 245.

[108] NFK s. 242.

[109] ANDERSEN, DF s. 503 f., CHRISTENSEN s. 238 ff., NFK s. 275 ff.

[110] ANDERSEN, DF s. 497 ff., CHRISTENSEN s. 248 ff., HARDER s. 79 ff. (om fristbestämmelsers betydelse och tillämpning), NFK s. 279 ff., 284 ff.

ett mycket växlande sätt — men de bli påtagligen ofta, delvis av samma skäl, icke iakttagna lika strängt som i Finland och Sverige. Ganska vanligt är, att ingen tid för klagan bestämts, och det finnes ingen motsvarighet till de generella reglerna i Finland och Sverige om tre veckors resp. 30 dagars besvärstid; i avsaknad av bestämmelser blir det fråga om huruvida det klagats inom rimlig tid. Bunden vid den klagandes talan är prövningen ofta icke i samma grad som i Sverige och Finland; det kan — bl. a. på grund av att officialprövningen ingriper — inträffa att man går därutöver och även att klagande drabbas av en ändring till hans nackdel.[111]

Klagomöjligheterna stå på det hela taget icke lika klara för medborgarna som i Sverige och Finland. Även om »en fornemmelse af at der må være en eller anden mulighed for at klage er meget levende»,[112] är det — såsom framgår av det sagda — mycket ofta oklart, vilka vägar som stå till buds, och endast undantagsvis blir den enskildes uppmärksamhet riktad på dem genom »klageoplysning».[113] Utsikterna att vinna något genom klagan begränsas för övrigt därigenom att det endast är jämförelsevis sällan som en klagan har tillagts suspensiv verkan; att redan överklagbarheten skulle ha sådan verkan synes ej komma i fråga.[114] Det torde också kunna antagas att klagan hos överordnade organ förekommer mindre än i Sverige och Finland.[115]

Rättelsevägarna ansluta sig — vare sig det är fråga om officialprövning eller klagan — regelmässigt till de administrativa subordinationsförhållandena. Den sista instansen

[111] ANDERSEN, DF s. 508 ff., NFK s. 293 ff.; jfr CHRISTENSEN s. 332 ff. och ANDERSEN, Juristen 1959 s. 105.

[112] Uttalande av CHRISTENSEN.

[113] ANDERSEN, DF s. 502 f., CHRISTENSEN s. 249, DFK VII s. 31 f., HARDER s. 88, NORDSKOV NIELSEN, i JG s. 297 f., NFK s. 230 ff. I Danmark har ombudsmanden varit verksam för ändring härutinnan. FO 1956 s. 51, 92, 1958 s. 40, 1961 s. 170.

[114] ANDERSEN, DF s. 505 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 302 ff., CASTBERG, IF s. 177 ff., NFK s. 286 ff.

[115] Om frekvensen av »klagesaker», särskilt i de norska departementen, se NFK s. 255 ff.

utgöres i regel av ministerier resp. departement; den allmänna möjlighet som i Norge finnes för konungen att — i klagoväg eller eljest — vidtaga rättelse i departementens beslut har, fastän det principiellt lägges stor vikt vid den, ringa praktisk betydelse.[116] Instansordningen är emellertid oftast kortare än i Sverige och Finland — såvida det överhuvud finnes utrymme för klagan (man skall erinra sig att danska ministerier och norska departement långt mera än t. ex. K. M:t i Sverige besluta i första och sista instans).[117] Där över huvud överordnade kunna tänkas ingripa, synes i de flesta fall endast finnas en klagoinstans.[118] Detta är till stor del en konsekvens av förvaltningens uppbyggnad; i Danmark kan t. ex. i många fall ej annan överprövning ifrågakomma än ministeriernas. Även eljest förekommer det ofta att ministerier eller departement ingripa omedelbart, där man från finländska eller svenska utgångspunkter skulle väntat att vägen ginge via en eller annan mellaninstans. Det förekommer positiva bestämmelser härom,[119] men särskilt naturliga synas rättelseåtgärder direkt från toppen vara, när överprövningen grundar sig på oskriven rätt.[120] Över huvud vill det synas, som om man ej lägger samma vikt som i Sverige och Finland vid en successiv omprövning företagen av skilda, i förhållande till varandra fristående instanser. Det sammanhänger påtagligt med kompetensregleringens labilitet och den mera utpräglade ledning som tillkommer överordnade organ. Man ser sålunda exempel på att instansordningen eluderas genom att överordnade organ omedelbart taga befattning med ärenden, vilka de eljest skulle pröva i andra

[116] NFK s. 245 f.; jfr ovan s. 211 n. 122. Viktigare är att vissa lagar föreskriva klagan hos konungen. NFK s. 247.

[117] De bristande klagomöjligheterna ha i Danmark varit ett viktigt argument för upprätthållande av direktorater under ministerierna och särskilt mot direktoraters direkta referat (se s. 243 ff.). MEYER, NAT 1949 s. 260 f., DB 1962: 301 s. 14. Principiellt uppställes kravet på att åtminstone en klagoinstans skall finnas i a. a. s. 15. Jfr om norska förhållanden NFK s. 253, 269.

[118] NFK s. 268, OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 294.

[119] NFK s. 247 ff., 253 f.

[120] Om ett fall, där flera överordnade organ ha konkurrerande kompetens att ingripa ex officio, se ECKHOFF-GJELSVIK s. 312.

hand (se s. 415 ff., 433 ff.).[121] Och man synes — i varje fall i Norge — lättare finna sig i att en och samma person i två instanser deltager i en saks behandling.[122] Också på andra punkter kan man iakttaga att processrättsliga tankegångar icke göra sig gällande i samma mån som i Sverige och Finland.[123]

Det har här icke gjorts något försök att precisera, i vilken omfattning rättelse kan äga rum (ex officio eller på grund av klagan). Såsom redan antytts, äro emellertid — såsom också gäller om besvärsrätten i Sverige och Finland (s. 709 ff.) — överordnades befogenheter på olika sätt begränsade.[124] Delvis följer det av uttryckliga bestämmelser, men därtill kommer att begränsningar, i högre grad än i Finland och Sverige, anses gälla oberoende av sådana.

Begränsningarna gälla understundom prövningens räckvidd, saklegitimationen vid klagan, o. s. v. Men ofta nog gäller, att vissa beslut överhuvud ej kunna överprövas av överordnat organ, eller att klagovägen avskäres innan man når till ministerier resp. departement; det sker bl. a. i den formen att besluten förklaras vara »endelige».[125] Det är icke säkert, att alla överordnade myndigheter ha lika vidsträckta

[121] Några exempel: CHRISTENSEN s. 194 f., 214. Invändningar mot sådant förfarande: ANDERSEN, DF s. 285 f., FO 1958 s. 57, NFK s. 269 f.

[122] Jfr litteraturen s. 440 n. 130. Vad dansk rätt angår, har det, i varje fall till helt nyligen bestått ordningar, enligt vilka en och samma person verkat dels i ett organ, dels ett annat som handlagt klagomål över det förras beslut. Härutinnan ha emellertid ändringar skett. FO 1956 s. 197, 1957 s. 63, 90, 1958 s. 31, 33, 178. Jfr ANDERSEN, DF s. 423 f., som i dylika fall (men ej i sådana som beröras s. 439 f.) hävdar inhabilitet, och CHRISTENSEN s. 188.

[123] Sålunda anses i dansk rätt ett organ i regel vara oförhindrat att själv ändra ett beslut som överklagats; ANDERSEN, DF s. 507. Denna möjlighet begagnas också ofta; HARDER s. 44. Så förklaras det, att ett organ, hos vilket klagan förts, kan genom »forhandling» med det organ som beslöt åvägabringa rättelse (jfr s. 422 n. 70). Likadant synes läget vara i Norge; Ot.prop. 1961/62: 26 s. 6. I Sverige anses däremot i regel »litispendens» utgöra hinder för prövning av fråga i vilken besvär anförts. SJÖBERG, FT 1942 s. 273.

[124] ANDERSEN, DF s. 496 ff., 504 f., CHRISTENSEN s. 213 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, SR s. 296 f., NFK s. 172 ff., jfr s. 238, 245 ff.

[125] Jfr om en vidsträcktare innebörd hos denna formel s. 757.

befogenheter.[126] Det antages allmänt, att, även där positiva föreskrifter saknas, vissa organs sammansättning utesluter rättelse från överordnade organs sida. Särskilt har man i detta sammanhang pekat på nämnder, råd och andra dylika organ, som stå utanför det typiska subordinationsförhållandet.[127] Det må i detta sammanhang erinras om att besvär över tjänstetillsättningar, som spela en stor roll i Sverige och Finland, knappast ifrågakomma i de andra länderna (s. 505).

Liksom i Finland och Sverige sammanhänga begränsningarna i överordnade organs rättelsemöjligheter ofta med att i stället en annan rättelseväg står öppen. Den allmänna rätten att föra talan vid allmän domstol (s. 751 ff.) hindrar visserligen icke, att den enskilde först prövar sin lycka i administrativ väg, så långt den räcker; tvärtom kan ett fullt utnyttjande av denna rättelsemöjlighet vara en förutsättning för domstolstalan (s. 753). Men då vägen till särskilda rättelseorgan anvisats (s. 740 ff.), är det i regel meningen att denna väg skall vara exklusiv: överordnade myndigheter ha sålunda ingen möjlighet att ingripa med rättelse. Alltigenom är emellertid denna regel icke genomförd: det förekommer, att såväl överordnat organ som ett särskilt rättelseorgan kan — ex officio eller efter klagan — vidtaga rättelse.[127a]

5. **Rättelse av kommunala organs beslut m. m.** Det har hittills varit fråga om sådan rättelse som sker inom det för statsförvaltningen karakteristiska subordinationsförhållandets ram och som består i att överordnade ingripa gentemot underordnade statsorgan. Obesvarad kvarstår sålunda till en början frågan om rättelse av sådana beslut, som icke härröra

[126] Jfr NFK s. 240: lokala organs rätt till överprövning ex officio tvivelsam.

[127] ANDERSEN, DF s. 46, CHRISTENSEN s. 214, 219 (obs. emellertid exempel på att nämnders beslut enligt särskilda regler överklagas i ministerier s. 213 ff.), FO 1959 s. 135 ff., 1961 s. 125 ff., NFK s. 239.

[127a] Sålunda står landsskatterettens prövning av klagomål vid sidan av ligningsrådets prövning ex officio. Kollision synes dock knappast inträda.

från statsförvaltningens organ. Denna fråga hänför sig i första hand till kommunalförvaltningen.

Rättelse kan ifrågakomma inom ramen för vederbörande kommuns förvaltning. Sådan rättelse har reglerats i Finland. En kommunal nämnds beslut kan sålunda, »därest icke särskilt stadgats angående ändringssökande» (se s. 721), överklagas hos kommunens styrelse; även i vissa andra fall kan ett kommunalt organs beslut överklagas hos ett annat.[128] Särskilda kommunala rättelseorgan med olika funktioner fungera inom skatteväsendet i Finland *(prövningsnämnder)* och Norge *(overlikningsnemnder)*. I Norge finnas också vissa andra specialbestämmelser — i lagar eller beslutade av kommunerna själva — om klagovägar av liknande art. Det antages även eljest att »kommunale myndigheter i alminnelighet ikke vil avslå å realitetsbehandle klager medmindre klagen åpenbart er av kverulerende karakter»; även oberoende av enskildas klagan kan ofta nog en överprövning från kommunestyrets eller formannskapets sida förekomma.[129] Den maktdelningstanke som präglar svensk kommunalrätt (s. 587) lämnar icke något utrymme för liknande ingripanden; endast på ett speciellt område har en besvärsväg anordnats.[130]

Av ojämförligt större intresse är sådan rättelse, som företages utifrån. Det är olika förvaltningsorgan som äro verksamma på detta sätt. I första rummet statsmyndigheter inom den typiska, hierarkiskt uppbyggda förvaltningen, i stort sett samma slags organ som mött oss i avd. 4. Stundom är det sådana särskilda rättelseorgan som bli närmare behandlade i avd. 6. I vissa fall ingriper en kommuns organ mot en annans.

För *Finlands* och *Sveriges* rätt är det kännetecknande, att behovet av sådan rättelse — alldeles som inom statsförvaltningen — väsentligen tillgodosetts inom besvärsinstitutets ram. Det är huvudsakligen länsstyrelsen, som fungerar som besvärsmyndighet; i Finland är det länsrätten (s. 358) som

[128] Kuuskoski s. 508 ff.

[129] NFK s. 85, 86, 239, 252 f.

[130] Den avser vissa tjänstemannafrågors prövning i *besvärsnämnd*, Sundberg, KR s. 325, Kaijser, SST 1956 s. 285 ff.

utövar länsstyrelsens befogenheter.[131] Det räknas som en mycket viktig uppgift för länsstyrelsen att på detta sätt hålla »uppsikt» över kommunalförvaltningen; ett likartat medel för uppsikten, prövningen av »underställda» beslut, har nämnts i annat sammanhang (s. 596 ff.). Ännu sällsyntare än inom statsförvaltningen är det däremot, att en statsmyndighet i annan form än besvärsprövningens kan ingripa mot redan fattade beslut.[132]

Besvären förekomma på kommunalförvaltningens område i två huvudformer.

Till en början återfinner man där det administrativa besvärsinstitutet i huvudsakligen samma form som det har inom statsförvaltningen. Beslut av kommunala nämnder och styrelser, vilkas verksamhet regleras av särskilda lagar och författningar (s. 567 f., 590 f.), kunna vanligtvis med stöd av bestämmelser i dessa överklagas av den som beslutet angår.[133] När undantagsvis sådana bestämmelser saknas, gäller i Sverige icke den i oskriven rätt grundade allmänna besvärsrätten (s. 708); i Finland har däremot motsvarande regel i FLÄ 4: 2 supplerande betydelse.[134] Besvärsprövningen är allsidig, liksom inom statsförvaltningen, icke begränsad till rättsfrågor. Den kommunala självbestämmanderätten blir på detta sätt avsevärt begränsad: nämnder och styrelser äro, i avseende på verksamhet som lagstiftningen reglerar, i allmänhet, på samma sätt som underordnade statsorgan, utsatta för att deras beslut bli ändrade.

I den mån ej besvärsinstitutet i dess typiska form har tillämpning, står en specifik besvärsform till buds: kommunal-

[131] Andra besvärsmyndigheter äro i Sverige t. ex. regeringsrätten (landstings beslut), prövningsnämnder (taxeringsnämnders), länsskolnämnder (skolstyrelsers); se s. 733 ff. Andra exempel: SUNDBERG, KR s. 334 f. Om Finland KUUSKOSKI s. 487.

[132] Jfr KUUSKOSKI s. 528 ff., SUNDBERG KR s. 348 ff.

[133] SUNDBERG, KR s. 328 ff., KUUSKOSKI s. 457 f., 507; jfr MEINANDER, TJFF 1950 s. 280 ff. om besvär över socialnämnds beslut. I svensk litteratur har denna besvärstyp benämnts »självförvaltningsbesvär» eller »förvaltningsbesvär». Det förekommer också att kommunala tjänstemäns beslut kunna överklagas; så t. ex. länsläkarens (hos medicinalstyrelsen).

[134] KUUSKOSKI, FKT 1950 s. 245 ff.

besvären (FKL 175, SKL 76).[135] Dessa skilja sig väsentligt från andra besvär. För det första vila de på den tanken, att kommunerna på de områden, där vanliga besvär ej få föras, skola äga frihet att verka efter eget omdöme inom de gränser som lagstiftningen uppdrager. Kommunala beslut kunna därför endast underkännas när »enskild rätt kränkts», när beslutet ej tillkommit »i laga ordning», när det överskrider vederbörandes befogenhet och när det »strider mot lag eller författning» (i Finland: »förordning»).[136] Åt kommunerna har sålunda beretts frihet mot ingrepp utifrån efter linjer liknande dem som i allmänhet bestämma gränserna för domstolars ingrepp i administrationen.[137] Härmed stämmer det väl tillsammans, att besvärsprövningen endast har en kassatorisk karaktär. För det andra bestämmas kommunalbesvären ej så som andra besvär av omsorg om individuellt rättsskydd.[137a] Besvärsrätt grundas ej på den verkan ett beslut har gentemot enskilda personer; de beslut som överklagas ha för övrigt oftast ej karaktären av förvaltningsakter. Besvärsrätt tillkommer i stället en och var som är »medlem» av kommunen.[138] Snarast kan man sålunda tala om ett slags actio popularis till tryggande av den kommunala verksamhetens rättsenlighet.[139] Föremål för kommunalbesvär äro framför allt beslut av sådana organ som utöva kommunernas »beslu-

[135] STÅHLBERG, FF s. 336 ff., KUUSKOSKI s. 456 ff., MEINANDER, TJFF 1950 s. 27 ff., RYTKÖLÄ, GR s. 102 ff., SUNDBERG, KR s. 304 ff., SJÖBERG, WESTERBERG, FT 1948 s. 153 ff., KAIJSER, II s. 253 ff.

[136] Härtill kommer i Sverige ännu en (sällan tillämpad) besvärsgrund: att beslutet »vilar på orättvis grund». Detta gör emellertid ej stor skillnad mellan svensk och finländsk rätt. KUUSKOSKI s. 470 f.

[137] Karakteristiskt är, att då det i svensk rätt ifrågakommit att göra en skillnad mellan rättsprövning och annan prövning i besvärsmål, kommunallagstiftningens gränsdragning varit en förebild. HAMMARSKJÖLD s. 190; jfr SOU 1955:19 s. 83 ff.

[137a] Om den begränsade betydelsen av rätten att klaga när »enskild rätt kränkts» se s. 750 n. 231.

[138] Endast den vars »rätt kränkts» kan dock åberopa denna besvärsgrund. På samma grund kan i Finland även annan än medlem av kommunen anföra besvär.

[139] Besvären fylla, som SJÖBERG uttrycker det, en »offentligrättslig funktion» genom att åstadkomma en »fakultativ legalitetskontroll»; s. 92 ff. Jfr ock MEINANDER, TJFF 1950 s. 27 ff.

tanderätt» (s. 587). Men även andra kommunala organs beslut kunna angripas genom kommunalbesvär, när de ej äro underkastade ordinära besvär.

Besvär över kommunala beslut anföras — i båda de här angivna formerna — såväl i Finland som i Sverige i stor omfattning, och det är sålunda mycket ofta som länsstyrelserna få tillfälle att i konkreta lägen draga de riktiga gränserna för den kommunala rörelsefriheten. Men deras avgöranden äro ej slutgiltiga. De kunna, såsom andra beslut av statsorgan, överklagas. Går avgörandet det kommunala organet emot, har i de flesta fall också detta — mot vad som gäller om statsorgan i motsvarande situation — besvärsrätt; därmed motverkas den ensidighet som eljest vidlåder besvärsinstitutet. Besvär över länsstyrelsens beslut prövas emellertid ej av regeringsmakten; de äro bland dem som höra under förvaltningsdomstol, i regel regeringsrätten resp. högsta förvaltningsdomstolen, i vissa mål kammarrätten. Det är ett viktigt drag i finländsk och svensk rätt, att gränserna för den kommunala friheten sålunda i sista hand bero av ett domstolsmässigt bedömande.

Vad *Danmarks, Islands* och *Norges* rätt angår har det redan talats om att kommunala beslut i vissa lägen skola, för att vinna giltighet, godkännas av annan myndighet (s. 596 ff.). Men härtill sluta sig regler, som gå ut på att vissa beslut — som ej tarva godkännande — i stället kunna »annulleras» eller »omgöras». Det är om dessa regler det här är fråga.

Till väsentlig del äro dessa regler ganska nära besläktade med sådana som gälla i Finland och Sverige, i det att de på särskilda områden anordna en klagorätt av i huvudsak samma slag som den som gäller inom statsförvaltningen.[140] Det finnes många sådana specialbestämmelser, enligt vilka beslut av kommunala organ kunna prövas allsidigt — alltså ej med begränsning till rättsfrågor[141] — på talan av den som saken

[140] Se särskilt HARDER s. 9 ff., 15 ff., jfr även E. ANDERSEN s. 305 f., ANDERSEN, DF s. 496 f., DB 1961: 273 s. 19, NFK s. 250 f. Om ett specialområde se SVERI s. 66, 214 ff.

[141] I Danmark iakttager man dock »en tendens til ikke at prøve udprægede skønsmæssige afgørelser». CHRISTENSENS memorandum (s. 712 n. 94). Om osäkerhet beträffande prövningens räckvidd se t. ex. FO 1958 s. 168 ff.

rör. Dessa bestämmelser täcka emellertid knappast i lika hög grad som i Sverige och Finland den lagreglerade verksamheten;[142] påfallande är t. ex. att den norska lagstiftningen ej inrymmer någon allmän rätt för den enskilde skattedragaren att överklaga den av kommunala organ företagna likningen.[143] De äro av mycket växlande innehåll och alltså icke så standardiserade som i svensk och finländsk rätt. Vissa skillnader falla i ögonen. Bestämmelserna avse ej uteslutande beslut av organ som motsvara nämnder och styrelser i Finland och Sverige; i vissa fall kunna också den danska kommunalbestyrelsens och det norska kommunestyrets beslut överklagas. Framför allt äro klagovägarna mycket växlande. I Danmark föres talan än hos tilsynsmyndigheden, d. v. s. indenrigsministeriet (för amtskommuner och städer) eller amtsrådet (för landskommuner), än hos andra myndigheter, t. ex. amtmanden eller andra ministerier. Vad Norge angår, är det påfallande att fylkesmannen endast sällan har att upptaga klagan.[144] Däremot är det vanligt, att talan föres direkt hos vederbörande departement;[145] det finnes också åtskilliga exempel på att konungen samt direktorater och fagstyrer äro klagoinstanser. Härtill kommer att såväl i Danmark som i Norge talan i vissa fall föres hos särskilda rättelseorgan, som stå utanför de typiska administrativa subordinationsförhållandena; ett viktigt exempel äro de danska skatteråden (för skattefrågor, s. 745). Det är sålunda många olika organ som efter klagan pröva och underkänna kommunala beslut. Det finnes ingen motsvarighet till det jämförelsevis enhetliga grepp om kommunalförvaltningen som länsstyrelsen i Sverige och Finland vinner genom besvärsprövning.

Motsvarigheter till den allmänna rätt att överklaga kom-

[142] Enligt MEYER, Pol. s. 165 är rekurs i allmänhet möjlig i »Auftragsangelegenheiten». HARDERS framställning visar emellertid (se särskilt s. 42 f.) att möjligheterna äro mycket mera begränsade än i Sverige.
[143] Jfr t. ex. SCHEEL, NAT 1961 s. 394. Man har ej heller rätt att klaga över vägrad forsorgshjelp. Utkast til lov om sosialhjelp (1953) s. 46.
[144] NFK s. 252, jfr s. 269.
[145] a. a. s. 247 ff., 257 ff.

munala beslut genom kommunalbesvär som gäller i Sverige och Finland finnas icke.[146]

Lika litet som inom statsförvaltningen äro emellertid rättelsemöjligheterna alltigenom beroende av enskilds klagan. Karakteristiskt för dansk, isländsk och norsk rätt är sålunda, att tillsynsmyndigheterna äga rätt vidsträckta befogenheter att annullera kommunala beslut — befogenheter som man, fast de ej bero av enskilds talan, med fog jämfört med finländska och svenska länsstyrelsers prövning av »kommunalbesvär» (s. 722) — detta desto hellre som de numera endast gå ut på en rättsprövning.[147] I Danmark kan beslut av amtsrådet resp. kommunalbestyrelsen (icke andra organ!) annulleras om det »overskrider (vederbörandes) myndighed eller i anden henseende er stridende imod lovgivningen», eller »går ud på at nægte opfyldelsen af en kommunen påhvilende pligt». I praktiken kommer emellertid denna befogenhet numera knappast till användning.[148] Av större betydelse synes alltjämt den norske fylkesmannens motsvarande befogenhet vara; dess utövning underlättas av att sådana beslut, som han äger förklara ogiltiga, rutinmässigt översändas till honom (s. 690[40]). Annullering av kommunestyrets beslut — i vissa fall även beslut av annat organ — kan äga rum »når det går ut på forføyning som vedkommende myndighet ikke har rett til å treffe», och »når vedtaket er blitt til med tilsidesettelse av noen lov eller av noen bestemmelse som er utferdiget i medhold av lov».[149] Island har en ordning som är uppbyggd efter danska förebilder.

[146] Till frågan om den helt annorlunda gestaltade allmänna rätten till rekurs (s. 714 f.) kan göras gällande även gentemot kommunala organ ANDERSEN, StvT 1961 s. 283 f. I NFK s. 85 anmärkes att »interesserte må ha adgang til å gjøre henvendelse til fylkesmannen og til kommunal- og arbejdsdepartementet». Men hänvändelsernas rättsverkningar äro ej reglerade.

[147] E. ANDERSEN, TK s. 294 ff., ANDERSEN, DF s. 628 ff., HDK I s. 262 f., OLAFUR JÓHANNESSON, NAT 1955 s. 313, 315, NORDANGER-ENGH s. 134, NFK s. 40, 239, CASTBERG, IF s. 224, 227 f., 240 f. Med svenska ögon: SJÖBERG s. 36 f.

[148] Enligt meddelande av HARDER kan befogenheten begagnas endast vid ostridig olaglighet. I händelse av bestridande får talan mot kommunen föras vid domstol.

[149] Om en minoritets rätt att påkalla konungens prövning när ej två tredjedelars majoritet har vunnits för ett beslut se s. 564 n. 76.

Härutöver finnas även varjehanda specialbestämmelser om annullation ex officio; de gå i allmänhet ut på att sådan kan äga rum på grund av andra fel i besluten än rättsliga.[150] Här är det också anledning att nämna det danska skatterådets och det norska fylkesskattestyrets befogenhet att oberoende av klagan vidtaga ändring i den av kommunala organ företagna ligningen. Kunna ingripanden gentemot kommunala beslut tänkas utan stöd av lagbestämmelser? I Danmark pekar man i detta sammanhang på de formlösa ingripanden som där spela en betydelsefull roll (om ministeriella »responsa» se s. 596). »I praksis er på adskillige sagsområder opstået den ordning at indenrigsministeriet og amtsrådene efter henvendelse fra den besluttende myndighed, et mindretal, en borger el. lign. udtaler sig om lovligheden af en truffet eller påtænkt beslutning.» Uttalandena äro »retsligt uforbindende». »Men faktisk retter de kommunale myndigheder sig så at sige altid efter dem.»[151] I Norge synas statliga myndigheter kunna i viss utsträckning tillämpa sin inom statsförvaltningen gällande rätt till »omgjøring» även gentemot kommunala organ, men rättsläget är oklart.[152]

Det kan finnas möjlighet att föra talan hos högre myndighet, när ett kommunalt beslut i den ena eller andra formen har blivit föremål för rättelse.[153] I regel stannar frågan emellertid hos ministerium resp. departement — en påfallande skillnad vid jämförelse med finländsk och svensk rätt, där förvaltningsdomstolar ha det sista ordet. Man bör dock erinra sig att prövningen i åtskilliga fall ankommer på särskilda fristående rättelseorgan. Och framför allt: vägen till allmän domstol — den huvudsakliga rättsskyddsgarantien i Danmark och Norge — är också i allmänhet öppen (avd. 7).

Det finnes också andra utanför statsförvaltningen stående subjekt än kommunerna, som man i detta sammanhang har anledning att tänka på (jfr kap. X). Om några allmängiltiga rättelsebefogenheter gentemot sådana subjekt blir det givet-

[150] E. Andersen, TK s. 304 ff., NFK s. 238 f.

[151] Christensens memorandum (s. 712 n. 94). I samma riktning E. Andersen, TK s. 104, 303, Hurwitz, FAndersen s. 207.

[152] Castberg, IF s. 181, Grette, NAT 1929 s. 249, NFK s. 239.

[153] Eventuellt kan liksom i Finland och Sverige ett kommunalt organ på denna väg göra sin mening gällande. Se t. ex. Sveri s. 220.

vis ej fråga. Till de betänkligheter som kunna resas mot att sådana subjekt handhava viktiga uppgifter hör bland annat just, att det oftast ej finnes möjligheter till rättelse från statliga organs sida vare sig ex officio eller på grund av klagan. Stundom finnas emellertid sådana rättelsemöjligheter. Enligt sakens natur gestalta de sig på olika sätt som det ej kan ifrågakomma att redovisa. Det är nog att anteckna att på enstaka områden i kraft av särskilda bestämmelser talan får föras mot beslut av sådana subjekts organ i samma eller ungefär samma former som mot stats- och kommunalorgans.[154]

6. **Särskilda rättelseorgan.** Vare sig rättelsevägarna löpa inom det statliga subordinationsförhållandets ram (avd. 4) eller gå från kommuner och andra fristående subjekt till sådana organ, som tillhöra den hierarkiska statsbyggnaden (avd. 5), kan man, om man ser förvaltningsorganisationen som en sorts enhet, säga att rättelse sker inom denna. Något helt annat är sådan rättelse som företages av allmän domstol (avd. 7); det bör redan här betonas att den är av fundamental betydelse i dansk, isländsk och norsk rätt.

Men rättelsevägar leda också i en tredje riktning: organ, som varken ingå i den hierarkiska förvaltningsapparaten eller äro allmänna domstolar, äro verksamma — ex officio eller på enskild talan — för prövning och rättelse av förvaltningsorgans beslut. Man kan säga, att också sådan rättelse kommer utifrån, om nämligen organen — som i vart fall icke rymmas inom den typiska förvaltningen — betraktas såsom över huvud ej hörande till denna. Andra kunna hävda, att även rättelseorgan som det här är fråga om tillhöra förvaltningen; deras verksamhet blir då, likaväl som andra administrativa rättelseorgans, en form för förvaltningens egen verksamhet.[155]

[154] Exempel: TARJANNE, NAT 1937 s. 156, 159, NFK s. 251, HERLITZ, SOU 1946: 69 s. 165 n. 5, FF II s. 316; av mycket stor betydelse är att svenska försäkringskassors (s. 636) beslut kunna rättas, ex officio eller efter klagan, av riksförsäkringsverket. I Danmark kan klagan föras över beslut av arbejdsløshedskasser och sygekasser hos vederbörande direktorat.
[155] Jfr å ena sidan SOU 1955: 19 s. 21 ff., å andra sidan PETRÉN, FT 1955 s. 126 ff. Jfr även s. 24 ff., 732 f.

Det måste redan från början understrykas, att den skiljelinje, som här dragits mellan särskilda rättelseorgan och dem som verka inom de administrativa subordinationsförhållandenas ram, ingalunda alltid är skarp. Man måste än en gång erinra sig, att subordinationsförhållandet är en företeelse med svävande innebörd. Vissa av de organ, som här skola presenteras, äro icke uteslutande till för rättelse utan utöva även andra funktioner: avgöra vissa frågor — bl. a. sådana som ett annat organ hänskjuter till dem — såsom första instans, fastställa andra organs beslut o. s. v. Somliga ha mer eller mindre av sådana befogenheter som ingå i ett typiskt subordinationsförhållande. Det är i åtskilliga fall en omdömesfråga, om man vill hänföra ett organ till den ena eller den andra kategorien. Men i stort sett framträda de särskilda rättelseorganen såsom en särpräglad typ.

Särskilda rättelseorgan ha förekommit sedan gammalt, särskilt inom skatteväsendet.[156] Men i huvudsak tillhöra de detta sekel och bilda alltså ganska sentida utbyggnader på den administrativa organisationen. Delvis ha de kommit till för att befria de typiska förvaltningsorganen från tyngande uppgifter. Men framför allt har man velat åstadkomma något kvalitativt annat än dessa kunna prestera: en prövning av frågorna från andra utgångspunkter än dem som äro naturliga för förvaltningsorganen i allmänhet. Sålunda har man velat få utrymme för särskild sakkunskap, kvalificerad juridisk förfarenhet och juridisk syn, det allmänt medborgerliga omdömet, olika samhällsgruppers intressen o. s. v. Åtskilliga organ bestå av — eller inrymma — ledamöter i tjänstemannaställning. Men till stor del äro de icke-professionella; de uppbäras så till vida av samma tankar, som legat till grund för andra sådana organ än de som ha rättelse till uppgift och ha organiserats på samma sätt som dylika (se kap. III: 7, 8 och s. 372 ff.). Stundom förekommer en om skiljedomsväsendet erinrande paritetisk representation för motsatta intressen. Ofta ha de särskilda rättelseorganen tillkommit under meningsskiljaktighet. Särskilt har mot de argument som här antytts ställts krav på obeskuret inflytande

[156] Gamla anor ha också t. ex. danska overtaksationskommissioner och overlandvæsenskommissioner.

för den administrativa ledningen. Den äventyras, säges det, om den ej har i sin makt att rätta fel som underordnade begått. Det är emellertid ej endast valet mellan överordnade organ och särskilda rättelseorgan som meningbrytningarna gällt. Ofta nog har frågan på samma gång gällt förhållandet till de allmänna domstolarna. Ty meningen med de särskilda organens inrättande har ofta just varit att deras prövning skall i större eller mindre utsträckning ersätta de allmänna domstolarnas.[157]

Om än särskilda rättelseorgans betydelse oftast ligger däri att de överpröva de typiska tjänstemannamässiga statsförvaltningsorganens avgöranden, ha de på många områden andra funktioner. De utgöra i åtskilliga fall överbyggnader i en organisation, där de lägre instanserna likaväl som rättelseorganen äro av icke-professionell karaktär. I åtskilliga fall är ett särskilt rättelseorgan ställt över icke-professionella organ inom statsorganisationens ram.[158] Ej sällan finner man icke-professionella rättelseorgan såsom överinstanser till kommunala organ, i synnerhet på skatteväsendets område.[159] Vi skola också möta exempel på särskilda tjänstemannamässiga rättelseorgan som ha att ingripa mot fel som begåtts av kommunala organ. På en och annan punkt ingripa särskilda rättelseorgan också mot andra fristående subjekt än kommunerna.[160]

Mera renodlat än på förut (avd. 4, 5) berörda områden framträder det individuella rättsskyddsintresset såsom bestämmande. Det normala är därför, att frågor om rättelse icke — så som är vanligt inom subordinationsförhållandets

[157] Om valet mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar har det i Sverige på senare tid förts en livlig diskussion; se litteraturen s. 708 n. 81 och s. 749. Om alternativet »ankenævn eller domstole» se t. ex. CHRISTENSEN, FAndersen s. 95 ff. (med hänvisningar). Ur den norska litteraturen jfr t. ex. WOLD s. 86 ff.; se i övrigt s. 741 n. 197.

[158] Jfr s. 744 n. 207 om danska »overinstanser».

[159] Andra exempel: hyresrådet i Sverige, landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg i Danmark. Jfr s. 721 n. 131, s. 724, 726.

[160] Så kunna t. ex. det svenska försäkringsrådet, den finländska försäkringsdomstolen och det danska ulykkesforsikringsrådet pröva beslut av särskilda anstalter för olycksfallsförsäkring. Andra exempel: s. 745 n. 213, NFK s. 68 (kommunal kassenemnd ankeinstans över trygdekasser).

ram i Danmark och Norge — upptagas ex officio, och att prövningen beror av att talan föres av den som beslutet rör och till sin räckvidd bestämmes av denna talan. Det förekommer emellertid på vissa, delvis mycket betydelsefulla områden, att talan kan föras icke blott av den enskilde utan även av särskilda företrädare för allmänna intressen; sådan talan förekommer långt mera inför särskilda rättelseorgan än inför överordnade (så särskilt i det finländska och svenska skatteväsendet).[161] Stundom gäller att frågor om rättelse kunna upptagas ex officio, eller att i varje fall prövningens räckvidd ej beror av en klagandes talan.[162]

Rättelseorganens befogenheter äro i övrigt bestämda på många olika sätt.[164] Prövningen är oftast lika allsidig som överordnade förvaltningsorgans. Stundom företages den ur mera begränsade synpunkter. På många områden är den — liksom vid allmänna domstolar — begränsad till att avse vad som summariskt kan betecknas som rättsfrågor. Prövningen är stundom rent kassatorisk men kan i allmänhet medföra att ett annat beslut sättes i det underkändas ställe.

Förfarandet växlar i hög grad alltefter organisationen och funktionernas beskaffenhet.[166] Det skiljer sig stundom föga

[161] Jfr s. 441 n. 131a, s. 712, 714.

[162] Jfr WESTERBERG, RF s. 660 f., CHRISTENSEN s. 305 ff.

[164] Exempel på begränsningar i »klageinstansens funktionelle kompetence»: CHRISTENSEN s. 323 ff. Det norska arbeidsdirektoratet upptar klage endast om avgörelsen är »av stor rekkevidde eller har betydning utover den saka den gjelder». NFK s. 252.

[166] Det kommer här ej i fråga att närmare behandla förfarandet. Det är nog att nämna, att det föreligger en ganska rikhaltig litteratur därom. Viktig är CHRISTENSENS djupgående, på processrättslig grund företagna undersökning av »nævnsprocessen» s. 226 ff. Ur svensk litteratur (där ämnet sedan länge har tilldragit sig mycket stor uppmärksamhet, delvis på grundval av en stundom rätt noggrann lagstiftning) är det, utöver den allmänna litteraturen om besvärsinstitutet (s. 708 n. 81), särskilt anledning att nämna framställningar rörande särskilda processformer: SUNDBERG, AF s. 417 ff. (utförligt om »förvaltningsrättslig specialprocess»), WENNERGREN, FT 1960 s. 168 ff. (kammarrätten), EKENBERG, FT 1938 s. 349 ff., 1939 s. 20 ff. (processen i anmärkningsmål), SKOGMAN, FT 1945 s. 261 ff. (hyresrådet), LUNDBERG, FT 1948 s. 65 ff. (försäkringsrådet), LUNDEVALL och SUNDBERG, TP (taxeringsprocessen). — Finländsk litteratur: se s. 707 n. 80. Om norsk rätt NFK s. 289 ff., 297.

från det som tillämpas vid annan rättelse, och det förekommer, att det i princip icke heller skiljer sig från det ordinära förvaltningsförfarandet. Men det förekommer även inslag som mer eller mindre erinra om rättegångsförfarandet: muntliga förhandlingsformer, mera utvecklad kontradiktion, bättre utredningsmöjligheter i övrigt o. s. v.[167] I vissa fall får förfarandet en mer eller mindre domstolsmässig prägel redan därigenom att talan kan föras ej endast av den enskilde utan även av allmänt organ eller genom att den enskilde, då han själv för talan, möter en representant för det allmänna som motpart. På många håll har förfarandets gestaltning ställts under debatt ur rättsskyddssynpunkt.

Vad organens uppbyggnad angår, framträder starkt ett gemensamt drag: de äro genomgående kollegialt organiserade, om det än förekommer att vissa organs avgöranden kunna träffas av ordföranden eller annan ledamot. Kollegialiteten uppbäres här som eljest av olika tankegångar; icke minst har dess betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt spelat in. Men i övrigt är organisationen mycket växlande; det är en brokig mångfald av högeligen olikartade företeelser som här har sammanförts — liksom då man i England använder den gemensamma beteckningen »administrative tribunals». Särskilt måste framhållas att sammansättningen är växlande: det är i Finland och Sverige framför allt fråga om rent tjänstemannamässiga organ, stundom mycket högt kvalificerade, medan i Danmark, Island och Norge de icke-professionella inslagen dominera. En väsentlig skillnad är också att somliga organ i Finland och Sverige ha en vidsträckt, över många olika områden gripande kompetens, medan andra, särskilt i Danmark, Island och Norge, verka på mera begränsade, stundom mycket speciella områden. Somliga organ äro lika permanent verksamma som förvaltningsorganen i allmänhet, andras arbete har långt mindre intensitet; om ett och annat organ gäller, att det endast sällan träder i verksamhet — om det ej rent av helt och hållet står på papperet.

[167] Reglerat efter processrättsliga förebilder är t. ex. förfarandet hos Finlands försäkringsdomstol samt hos Sveriges kammarrätt och försäkringsdomstol. Om värdet av »judicialisering» jfr CHRISTENSENS reflexioner, NAT 1961 s. 399 f.

Ett ganska genomgående drag är, att de särskilda rättelseorganen ej äro underkastade överordnades tjänsteföreskrifter; meningen med dem är just att de icke blott skola träda i vissa administrativa myndigheters ställe utan också verka i självständighet gentemot regeringsmakten, gentemot ministerier och departement.[169] De få på detta sätt, särskilt i Danmark och Norge, där den administrativa subordinationen är starkare än annorstädes, en särställning i förhållande till den typiska förvaltningen. Det är dock ingalunda alltid som denna grundtanke blivit i lika hög grad förverkligad. Fristående äro de särskilda rättelseorganen också så till vida, att deras beslut väl stundom äro underkastade rättelse av ett annat organ av samma typ (s. 729), men endast sällan — i Sverige och Finland aldrig — kunna rättas av regeringen eller av typiska förvaltningsorgan.[170]

Det är emellertid ingalunda alltid som självständigheten tryggas genom en sådan personlig rättsställning som tillkommer domare. En sådan rättsställning intaga i allmänhet de tjänstemän, vilka i stor omfattning ingå som ledamöter i de särskilda rättelseorganen i Finland och Sverige. Icke-professionella ledamöter kunna icke åtnjuta en sådan trygghet. Det finnes dock skäl att antaga att deras beroende av fortsatta förordnanden o. s. v. knappast av regeringarna utnyttjas såsom påtryckningsmedel.[171]

Det är på ett gränsområde mellan förvaltning och rättskipning som vi befinna oss. Det röjer sig bland annat däri att vissa särskilda rättelseorgan fått namn som peka på sammanhanget med rättskipningen: »domstolar» i Finland och Sverige, »rätter» i Danmark och Sverige. Andra gå under namn av »råd», »nämnder», »kollegier» o. s. v.; även vissa sådana organ — t. ex. det svenska försäkringsrådet — ha av lagstiftaren otvetydigt uppfattats såsom domstolar. Oberoende härav har det också blivit brukligt att betrakta åtminstone vissa hithörande organ som domstolar eller förvalt-

[169] Jfr särskilt CHRISTENSENS undersökning, s. 197 ff.

[170] Om dansk rätt se CHRISTENSEN s. 213 ff. Vad här sagts gäller om utpräglade rättelseorgan. För organ, som tillika ha andra uppgifter, blir förhållandet ofta ett annat; se om det norska prisrådet NFK s. 393.

[171] Jfr CHRISTENSEN s. 169 ff. Se ock s. 293 f., 421.

ningsdomstolar och deras verksamhet som en form av rättskipning. Men det kommer ju an på vad man vill lägga in i dessa begrepp (jfr s. 24 ff.). De finnas som starkt betona sammanhanget med förvaltningen och som t. ex. icke — eller endast med reservationer — vilja beteckna ens den svenska regeringsrätten som en förvaltningsdomstol.[172] På samma sätt har det i Danmark satts i fråga, i vad mån det är riktigt att använda termen »administrativ ret».[173]

Utvecklingen har, såsom redan antytts, i de olika länderna gestaltat sig mycket olika.

I *Sverige*[174] har den huvudsakligen bestått däri, att sådan kollegial prövning av besvärsmål, som av ålder utövats av regeringsmakten och av centrala förvaltningsorgan (s. 184 f., 283 f.), övertagits av särskilda fristående tjänstemannamässiga organ i mer eller mindre domstolsliknande ställning, av vilka i vart fall de viktigare allmänt betecknas som förvaltningsdomstolar.[175]

Främst bland dessa organ står den »administrativa högsta domstol»[176] som inrättades 1909 med namnet *regeringsrätten*[177] (SRF 18, 19, 22: 2, 23, 25); den kan sägas ha tagit arv efter de juridiskt bildade statsråd, vilka förut i kollegiala former beredde bl. a. besvärsmål till föredragning inför konungen (jfr s. 225[167]). Regeringsrätten består alltigenom av tjänstemän. Dess ledamöter, *regeringsråden* (f. n. 16), skola hava »förvaltat civil beställning»; två tredjedelar skola äga

[172] SUNDBERG talar sålunda (AF) konsekvent om »de s. k. förvaltningsdomstolarna»; jfr PETRÉN, FSundberg s. 327 f. Jfr s. 727.

[173] T. G. JØRGENSEN, NAT 1927 s. 1 ff.; jfr CHRISTENSEN s. 3 ff.

[174] Se litteraturen s. 708 n. 81.

[175] Översikt: HERLITZ, FF II s. 97 ff. Utredning har 1962 påbörjats om »den administrativa rättskipningens omfattning och uppbyggnad»; NAT 1962 s. 199 f.

[176] Så betecknades regeringsrätten i förarbetena, bl. a. i den till grund liggande propositionen. Termen regeringsrätt — som senare vållat många missförstånd — hade vunnit hävd under ett halvsekels diskussioner de lege ferenda.

[177] BERGLUND, NAT 1930 s. 1 ff., ERNBERG, FT 1939 s. 331 ff., PETRÉN, FT 1955 s. 126 ff., HOLMGREN, FT 1959 s. 1 ff. och NAT 1962 s. 1 ff., HERLITZ, FT 1959 s. 85 ff., KUYLENSTIERNA, SJT 1959 s. 374 ff., LUNDEVALL, SSkT 1959 s. 215 ff. Med norska ögon: NFK s. 353 ff.

domarkompetens och faktiskt äro nästan alla högt kvalificerade jurister; till stor del är rekryteringsbasen densamma (halvt judiciell, halvt administrativ) som för högsta domstolen (jfr s. 492). Regeringsrätten, som arbetar på tre avdelningar, säges alltjämt inom sitt område utöva »konungens rätt att pröva och avgöra besvär»; dess beslut utfärdas också — liksom högsta domstolens — i konungens namn. Däri ligger emellertid i intetdera fallet, att regeringsmakten skulle ha något som helst inflytande över verksamheten. Något sådant inflytande ligger ej heller däri att målen beredas och föredragas av tjänstemän inom statsdepartementen: *regeringsrättssekreterare* och andra.[178]

Av regeringsrättens ställning följer, att den har att upptaga »besvär som jämlikt författningarna må hos konungen fullföljas i statsdepartementen» (SRRL 2).[179] I första hand beror alltså regeringsrättens kompetens av huruvida enligt lagar eller andra författningar — eller, det måste tilläggas, i kraft av oskriven rätt (s. 708) — besvär kunna anföras hos »konungen», som i författningarnas ögon så att säga framstår som en enhetlig högsta instans. Därnäst beror kompetensen av huruvida regeringsrättslagen hänför den ena eller andra kategorien av sådana besvär till regeringsrätten; andra besvärsmål avgöras av K. M:t i statsrådet. Regeringsrättens kompetens är sålunda genom en vidlyftig »katalog» enumerativt bestämd (SRRL 2; jfr s. 711). I grova drag vilar enumerationen på den grundtanken, att frågor, i vilka en »rättslig» prövning är angelägen, böra hänföras till regeringsrätten. Då emellertid ingen delning av varje särskilt mål efter denna synpunkt förekommer,[180] kan grundtanken endast bli ungefärligt genomförd. Viktiga rättsfrågor kunna förekomma i mål som handläggas i statsrådet.[181] Å andra si-

[178] LAGERGREN, FT 1948 s. 317 ff.

[179] De sista orden markera gränsen mot högsta domstolen; hos »konungen» anförda besvär, som skola prövas där, fullföljas i nedre justitierevisionen.

[180] Däremot har regeringsrätten i vissa fall att yttra sig i mål som avgöras i statsrådet (SRRL 3, 4).

[181] Regeringen inhämtar emellertid ibland regeringsrättens yttrande i sådana mål och följer det då oftast. Förslag om generellt vidgad kompetens i rättsfrågor: SOU 1955:19 s. 82 ff.

dan leder den principiellt allsidiga prövning, som kännetecknar besvärsinstitutet, till att regeringsrätten i avsevärd utsträckning kommer att — ohämmad av distinktioner mellan rättsfrågor och andra frågor — pröva spörsmål, som eljest ganska allmänt anses icke tillhöra domstolars funktionsområde. Det är ej minst därför som det stundom säges, att den, inom det område som regeringsrättslagen utstakar, fungerar som en »högsta förvaltningsmyndighet» i regeringsmaktens ställe. Den grundläggande tankens upprätthållande beror för övrigt av att enumerationen oavlåtligen revideras med hänsyn till lagstiftningens utveckling; i frågor härom bryta sig ofta kraven på ledning från regeringsmaktens sida och på domstolsmässig prövning mot varandra.[182]

Kompetensregleringen leder till att regeringsrätten i stor utsträckning upptar besvär över centrala verks och länsstyrelsers beslut (om kommunala mål jfr s. 723). Den ojämförligt största kategorien av mål, nämligen skattemålen, kommer emellertid till regeringsrätten från en lägre förvaltningsdomstol: kammarrätten. Denna kategori väntas dock bli mycket avsevärt förminskad, i den mån verkningarna av en 1959 beslutad begränsning av rätten till fullföljd göra sig gällande.[182a]

Regeringsrättens verksamhet är utomordentligt omfattande; det är numera årligen över 4 000 mål som den behandlar. Man har räknat det som värdefullt att en domstolsmässig prövning av förvaltningens åtgöranden kommer till stånd i så stor omfattning. Möjligt har detta blivit genom förfarandets enkelhet; då det i princip är detsamma som i andra besvärsmål, erbjuder det ingalunda samma rättssäkerhetsgarantier som rättegång vid allmän domstol. Det är emellertid ett bekymmer att arbetsbördan, som rymmer många mål av jämförelsevis ringa betydelse (mål angående återkallelse av rätt att föra motorfordon utgöra sålunda en mycket stor del

[182] För första gången efter 1909 har en systematisk översyn av fördelningen genomförts av EKBERG i SOU 1959:4; denna utredning utmynnar i förslag om avsevärda överflyttningar till regeringsrätten. Jfr WESTERBERG, MJF s. 254 ff., SUNDBERG, FT 1960 s. 272 ff.

[182a] LUNDEVALL s. 270 ff., PETRÉN, SSkT 1959 s. 139 ff., WILKENS, FT 1962 s. 141 ff.

därav), är alltför betungande och försvårar ett djupare inträngande i viktiga saker; utöver den redan vidtagna begränsningen av skattemålen är det under övervägande att på andra områden lätta bördan genom en mera kvalificerad besvärsprövning i lägre instans.

Det är, om man bortser från kammarrätten, enbart förvaltningsorgans beslut som regeringsrätten prövar. Prövning av regeringsmaktens beslut faller utanför dess befogenhetsområde. Svensk rätt intar i Norden en särställning därutinnan att de varken kunna prövas vid förvaltningsdomstol eller — i regel — vid allmän domstol. På senare tid har denna lucka i rättsskyddet tilldragit sig stor uppmärksamhet.

Kammarrätten[183] kan sägas fullfölja den »administrativa rättskipning» som i äldre tid utövades av kollegier och andra centrala verk (jfr I s. 60). Historiskt sett är den ett centralt verk med gamla anor, från vilket efter hand alla rent administrativa ärenden avskilts (s. 679), medan den å andra sidan fått övertaga den ena gruppen av besvärsmål efter den andra. Dess ojämförligt viktigaste funktion är nu att under regeringsrätten handlägga skattemål. Den behandlar också (i de flesta fall såsom sista instans) avlöningsmål, socialhjälps- och mantalsskrivningsmål m. fl. Liksom regeringsrätten består den av tjänstemän, och dessa äro alltigenom jurister; dock inträda i vissa skattemål icke-professionella sakkunniga.

Rent tjänstemannamässig karaktär har också *patentverkets besvärsavdelning* (jfr s. 705[75]).

Av annan typ äro *hyresrådet* (för besvär enligt hyresregleringslagen) samt två på socialförsäkringens område verksamma besvärsmyndigheter: *försäkringsrådet* och *försäkringsdomstolen*. Försäkringsrådet (inrättat 1917) är numera statt på avskrivning: avsikten är att försäkringsdomstolen, som sedan 1961 dels fungerar som högsta instans över försäkringsrådet i frågor om yrkesskadeförsäkring, dels behandlar vissa andra socialförsäkringsmål, skall bli den enda domstolsmässiga instansen i socialförsäkringsfrågor.[184] I

[183] WENNERGREN, FT 1960 s. 168 ff. Med danska ögon: HINZE, NAT 1961 s. 1 ff.

[184] Ett i svensk rätt ovanligt särdrag är, att försäkringsdomstolen under vissa förutsättningar har att besluta i mål som av riksförsäkringsverket underställas dess prövning. KPr. 1961:45 s. 214.

dessa tre organ ingå, jämte ledamöter som intaga tjänstemannaställning (försäkringsrådet, försäkringsdomstolen) resp. särskilt förordnade jurister (hyresrådet) också icke-professionella ledamöter; dessa äga i försäkringsdomstolen — till skillnad från de båda andra — icke karaktären av intresserepresentanter.

Av huvudsakligen icke-professionell karaktär äro *riksvärderingsnämnden* (för frågor om ersättning enligt rekvisitions- och förfogandelagstiftningen), *inskrivningsrådet* (för frågor om inskrivning av värnpliktiga) samt *sinnessjuknämnden* och de under denna stående lokala *utskrivningsnämnderna*.[185] Äldst och ojämförligt viktigast bland organ av denna typ äro *prövningsnämnderna*, som under kammarrätten fungera — huvudsakligen länsvis — för behandling av besvär i taxeringsfrågor.

Det förtjänar till sist erinras att icke-professionella element spela en roll även så till vida, att de medverka i åtskilliga organ, vilka, såsom ingående i vanliga statliga subordinationsförhållanden, pröva besvär eller eventuellt annorledes kunna vidtaga rättelse. Man möter dem sålunda i vissa centrala verk (s. 166, 303) och i länsskolnämnderna (s. 390).

I *Finland*[186] ha de särskilda rättelseorganen i väsentliga hänseenden utvecklats efter samma linjer som i Sverige. Man har sålunda i första hand litat till tjänstemannamässiga organ. Det är i besvärens traditionella, fast utmejslade former som frågorna prövas, på i huvudsak samma sätt som hos överordnade organ. Utvecklingen har emellertid också — i högre grad än i Sverige — bestämts av intryck från andra länder, där det förvaltningsrättsliga rättsskyddet åstadkommes genom förvaltningsdomstolar. Det är karakteristiskt att termen domstol kommit till allmän användning, fastän funktioner, struktur och förfarande knappast kunna sägas principiellt avvika från svensk ordning.

Ojämförligt viktigast är den 1918 inrättade *högsta förvaltningsdomstolen* (FRF 56—58), som består av *president* och 21 *förvaltningsråd* (alla »lagfarna» med »skicklighet och erfarenhet i domar- eller förvaltningsvärv», FLHF 2)[187] och ar-

[185] Talan hos dessa nämnder sker dock ej genom besvär utan mera formlöst.

[186] Se litteraturen s. 707 n. 80.

[187] Lagen fordrar ej att mer än hälften skola vara »behöriga att handhava domarämbete». Om rekrytering från de allmänna domstolarna jfr REKOLA, NAT 1961 s. 403.

betar på 3 avdelningar. I mån av behov förordnas extra ordinarie förvaltningsråd. Dess kompetens är avgränsad efter andra linjer än den svenska regeringsrättens och mycket vidsträcktare än dennas.

Högsta förvaltningsdomstolen utövar »högsta domsrätten i förvaltningsrättsliga besvärsmål». Huvudsakligen upptas besvär över »högre förvaltningsmyndighets» (s. 710) beslut. Delvis bygga domstolens befogenheter i detta hänseende på speciella bestämmelser som direkt utpeka domstolen som besvärsmyndighet. Därtill komma emellertid dels en bestämmelse (FLHF 3) som alltifrån begynnelsen tillade domstolen de besvärsmål som före 1919 handlagts av senatens ekonomidepartement (den dåvarande regeringen), dels (sedan 1950) en generell regel (FLÄ 5), enligt vilken besvär över högre förvaltningsmyndighets beslut över huvud anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt särskilda stadganden äro emellertid vissa mål undandragna högsta förvaltningsdomstolen för att i stället prövas av regeringen eller annat organ (s. 710). Denna uppdelning erinrar om den som gjorts i Sverige, men skillnaderna äro stora. Enligt svensk rätt prövas besvärsmålen av regeringen, då ej annat blivit stadgat; i Finland är tvärtom högsta förvaltningsdomstolens kompetens huvudregeln. Det är också vida större ärendesgrupper än i Sverige, som gå till domstolsprövning. Å andra sidan föreligger en begränsning av högsta förvaltningsdomstolens kompetens som är av stort principiellt intresse: man har nämligen utgått från den även för svensk rätt grundläggande tanken, att det är »rättsfrågorna» som äro det naturliga föremålet för en domstols verksamhet, men genomfört denna tanke efter mera principiella linjer. Det har skett efter förebild av det förslag som på sin tid låg till grund för regeringsrättens inrättande men ej följdes.[188] »Finner högsta förvaltningsdomstolen besvär gälla fråga, vars avgörande i huvudsak beror på bedömande av besluts eller åtgärds ändamålsenlighet, skall målet överlämnas till regeringens avgörande.» Är i sådant mål också fråga om huruvida »beslut eller åtgärd är stridande mot lag», avger domstolen ett utlåtande vid vil-

[188] HAMMARSKJÖLD s. 182 ff.

ket det »skall förbliva» (FLHF 5). Detta innebär i princip att varje fråga om laglighet blir avgjord av domstolen. Däremot har domstolen icke restlöst avstängts från bedömande av frågor om »ändamålsenlighet». Sådana frågor avgöras av domstolen, om de förekomma i ett mål, utan att dess bedömande »i huvudsak» beror av dem. Härtill kommer, att under alla omständigheter gränsdragningen mellan »ändamålsenlighets»- och »laglighets»frågor enligt sakens natur kan bli svävande och oviss; stadgandet om måls överlämnande till regeringen har i praxis tillämpats i påfallande ringa utsträckning.[189] Det är alltså i avseende på prövningens räckvidd i varje särskilt mål i praktiken icke så stor skillnad mellan regeringsrätten och högsta förvaltningsdomstolen som lagbestämmelserna giva intryck av.[190]

En principiellt betydelsefull vidgning av högsta förvaltningsdomstolens kompetens ägde rum 1950, då det öppnades möjlighet att hos denna överklaga statsrådets och ministeriernas — men ej presidentens[191] — beslut (FLÄ 4).[192] Detta är i Norden det enda exemplet på att det hos annat organ än allmän domstol kan sökas rättelse i regeringsbeslut. Naturligt är emellertid, att det med avseende på dessa besvär gjorts en begränsning erinrande om den i FLHF 5 grundade: det är endast när en »sakägare» anser ett beslut »kränka hans rätt», som besvär kunna anföras. På vissa områden har också vägen från statsrådet eller ministerierna till högsta förvaltningsdomstolen helt stängts.

Att de mål som högsta förvaltningsdomstolen handlägger äro väsentligt flera än regeringsrättens i Sverige är naturligt; i dess arbetsbörda ingå stora grupper av mål som i Sverige avgöras av regeringen, och det finnes icke heller någon motsvarighet till kammarrätten, vilken såsom underinstans begränsar tillströmningen av mål till regeringsrätten.

[189] Detta ofta anmärkta förhållande har senast belysts — mycket ingående — av MERIKOSKI, ScSL IV s. 141 ff.

[190] HERLITZ, NJM 1957 s. 212, STRÖMBERG, FSundberg s. 374, PALME, TJFF 1960 s. 38 ff.

[191] Ett extraordinärt rättsmedel — »återbrytning» — kan dock hos högsta förvaltningsdomstolen brukas mot beslut av presidenten. FLB 1936: 5 s. 95 ff., SAARIALHO, NAT 1936 s. 212.

[192] KUUSKOSKI, NAT 1954 s. 22 ff.

Här bör också erinras att besvärsmål, som ankomma på länsstyrelserna (bl. a. kommunala mål, s. 720 f.), avgöras av de inom dessa verkande *länsrätterna* (s. 358). De betraktas ej som förvaltningsdomstolar men stå dessa nära.[193]

En särskild, ganska sällan fungerande förvaltningsdomstol har redan nämnts (s. 515): *tjänsteöverdomstolen:* den består av »förordnade», till större delen »lagfarna» ledamöter. *Försäkringsdomstolen* — som erinrar om den svenska domstolen med samma namn — är domstol för vissa »mål angående social trygghet». Den upptager talan angående ersättning för olycksfall i arbete, bl. a. mot beslut av koncessionerade anstalter. Ledamöterna äro delvis tjänstemän, delvis icke-professionella.[194] Patentfråga kan bringas under prövning vid *patentverkets allmänna sammanträde* (jfr s. 705[75]). Finlands prövningsnämnder äro till skillnad från de svenska kommunala organ (s. 720). Besvär över deras beslut föras hos länsrätterna; för prövning av skattebesvär inträda i dessa tre extra ledamöter, representerande olika slags sakkunskap.[195]

Det är påfallande, att man i Danmark, Island och Norge icke gått sådana vägar som i Sverige och Finland. Ett stadgande i den danska grundlagen 1953 (DGL 63: 2) bereder visserligen möjlighet att inrätta »forvaltningsdomstole»; därvid har man närmast tänkt på sådana av tjänstemän bestående organ med allmän kompetens för förvaltningsrättsliga tvister, vilka i Finland och Sverige — liksom i Frankrike och Tyskland — bära detta namn. Men denna möjlighet har icke blivit begagnad.[196] I Norge har samma system varit före-

[193] MERIKOSKI, FAndersen s. 175, PALME, TJFF 1960 s. 150 f.

[194] Bland dem skola två åtnjuta folkpension.

[195] Att inom andra organ än de särskilda rättelseorganen icke-professionella ledamöter deltaga i besvärsmåls behandling är mycket ovanligare än i Sverige (s. 737); exempel utgöra domkapitlen.

[196] ANDERSEN, Juristen 1953 s. 83 ff., 102 ff. och NAT 1954 s. 93 ff.; jfr CHRISTENSEN, FAndersen s. 96, 101, ROSS, DS I s. 190 f. Icke heller har det krav som DGL 71: 6 uppställer på att administrativa frihetsberövanden skola kunna överprövas av allmänna domstolar eller av en »anden dømmende myndighed» lett till att något organ av sistnämnda typ tillskapats. Se härom ANDERSEN, DS s. 610 ff., ROSS, DS II s. 513 ff., CHRISTENSEN, NAT 1959 s. 210 ff. Om DGL 73: 3 som möjliggör inrättande av särskilda expropriationsdomstolar se ANDERSEN, DS s. 793 ff.

mål för mycken uppmärksamhet;[197] men endast undantagsvis ha röster höjts för dess införande. Att man i intet av de tre länderna litat till tjänstemannamässiga organ för sådana uppgifter som det här är fråga om är redan av historiska skäl begripligt. Den kollegialitet inom förvaltningen, som är den historiska utgångspunkten för de svenska och finländska förvaltningsdomstolarna, har i det fria Norge aldrig funnits och försvann i Danmark 1849. Å andra sidan har en tjänstemannamässig prövning av rättsliga frågor inom förvaltningen av ålder stått till buds hos de allmänna domstolarna.

Desto naturligare har det fallit sig att för sådant ändamål, liksom för så många andra, anlita icke-professionella krafter av olika slag (jfr s. 728); på olika sätt ha dessa satts att samverka med tjänstemän. Ett för Sverige och Finland helt främmande drag är, att ledamöter av rättelseorganen ofta nog utses av folketinget resp. stortinget; i andra fall utses de exempelvis av olika organisationer. Oftast förordnas de likväl av regeringsmakten eller ett förvaltningsorgan. Ibland har de icke-professionella rättelseorganens prövning fått ersätta de allmänna domstolarnas, ibland har vägen till dem lämnats öppen (s. 757 f.).

Det har redan nämnts, att *Norge*[198] i stort sett gått före de andra länderna med att anlita icke-professionella krafter (s. 165). Det visar sig även på detta område. Början gjordes redan 1894 med en appellkommission (senare kallad ankenemnd) för olycksfallsförsäkringsfrågor.[199] Sedan dess har det vuxit fram ett antal organ med enda eller huvudsaklig uppgift att pröva klagan över förvaltningsorgans — ofta direktoraters och fagstyrers, stundom kommunalorgans —

[197] Se t. ex. ANDENÆS, NJM 1951 bil. 6 s. 38 ff., 54 ff., Os, NAT 1951 s. 207 ff., CASTBERG, IF s. 103, WOLD s. 7 ff., 39 ff., 97 och Juristen 1956 s. 56 ff., NFK s. 406 ff.

[198] Utförlig redogörelse — som emellertid ej enbart avser ankenemnder — i NFK s. 386 ff., 397 ff., jfr s. 91, 297; se ock CASTBERG, IF s. 104, Os, NAT 1955 s. 401 ff., WOLD s. 99 ff. — I detta sammanhang är det anledning att erinra om sådan rättelse som kan ernås genom hänvändelser till stortinget och dess komitéer; se s. 681 n. 19a.

[199] Om denna nämnd såsom prototyp se NFK s. 387 f.

beslut; de bruka oftast betecknas som »ankenemnder». Varje sådant organs funktionsområde är genomgående ganska begränsat; å andra sidan är antalet organ stort.

Stor användning har denna rättelseform fått inom socialförvaltningen. Som exempel kan särskilt *ankenemnden for yrkesskadetrygden* nämnas; tre av ledamöterna, bl. a. en juridiskt bildad ordförande, utses av konungen, fyra (varav en arbetare och en arbetsgivare) av stortinget. Det finnes också andra organ som inom olika områden upptaga klagomål över rikstrygdeverkets beslut: *ankenemnder for krigspensjonering* och *for uføretrygden for militærpersoner.* Även inom andra grenar av socialförvaltningen och på områden som stå denna nära ha liknande organ inrättats: en *ankenemnd for pensionstrygden for sjømenn* och *sjømannsnemnder* (för frågor om förhyrning av sjömän).

Utanför socialförvaltningens område märkes särskilt *prisrådet,* som i vissa fall upptar klagan över prisdirektoratets beslut; vissa andra frågor avgöras i första instans av rådet. *Patentstyrets 2. avdeling* är klagoinstans för beslut av dess första avdeling (jfr s. 705[75]). Inom skatteväsendet verka en *klagenemnd for omsetningsavgifter, landsklagenemnden for skog* och en *ankenemnd for verdsettelsen av aksjer.* Gamla anor ha de *kontrollkommisjoner* som vid sinnessjukhus behandla klagomål rörande intagning och utskrivning.[200] Det finnes även vissa andra ankenemnder; bland dem är också en och annan som aldrig — eller nästan aldrig — trätt i funktion.

Det faller i ögonen att Norges ankenemnder icke tillnärmelsevis spänna över ett så vidsträckt område som t. ex. regeringsrätten i Sverige — för att ej tala om högsta förvaltningsdomstolen i Finland.[201] Inom större delen av förvaltningens område stå — om man tills vidare bortser från de allmänna domstolarna — inga andra rättelsevägar till buds än de som föra till överordnade förvaltningsorgan. Systemet med ankenemnder sträcker sig ej på långt när över hela socialförvaltningens område; sålunda föres klagan angående

[200] Regeringens förslag om en overret för sådana saker avvisades av stortinget 1961.

[201] I NFK förordas också en utveckling och konsolidering av systemet med ankenemnder; s. 407 f., 409 ff. I den mån de »utbygges som organ for en betryggende rettslig kontroll», anses det »være forsvarlig å bruke betegnelsen forvaltningsdomstol»; a. a. s. 412.

syketrygd, alderstrygd och barnetrygd hos rikstrygdeverket såsom sista instans. Mest iögonenfallande är, att inga särskilda rättelseorgan fungera inom de centrala delarna av skatterätten — som i Sverige f. n. ta största delen av kammarrättens arbetskapacitet och vid pass hälften av regeringsrättens i anspråk.[202]

Men i detta sammanhang får man ej försumma att göra en iakttagelse, som redan gjorts med avseende på Sverige (s. 737), och som har ännu större räckvidd för Norges vidkommande. Det finnes starka icke-professionella inslag i åtskilliga sådana organ, som, på samma gång som de i övrigt fungera som överordnade organ, också verka som rättelseorgan.[203] Det har på detta sätt sörjts för en viss prövning av skattefrågor.[204] Dessa gå från kommunala likningsnemnder via likaledes kommunala overlikningsnemnder (s. 720) till fylkesskattestyret (s. 383) som dels »i ekstraordinære tilfelle»[205] fungerar som klagoinstans, dels kan företaga rättelse oberoende av klagan, men dessutom har en allmän ledning av »liknings»arbetet. Som högsta administrativ myndighet på skatteväsendets område fungerar riksskattestyret (s. 132) som också verkar som högsta klagoinstans — men det är blott i mycket begränsad omfattning som klagan är tillåten (omkring 50 saker per år). Andra organ med likartad sammansättning och likartade funktioner — ehuru med olika platser i instansordningen — äro vissa direktorater, vissa råd, t. ex. arbeidstilsynsrådet, samt, bland lokala organ, t. ex. fylkesskogrådet och fylkeslandbrukstyret.

Av särskilda rättelseorgan av icke-professionell typ finnes det också i *Danmark* en rik flora.[206] Deras verksamhet är, sedd i sin helhet, mera omfattande än i Norge.

[202] På vissa områden förekommer att tvister mellan det allmänna och enskilda skola i ett mer eller mindre skiljedomsliknande förfarande slitas av *skjønnsretter* eller andra särskilda organ; det är en ordning som är nära besläktad med sådana ordningar som åsyfta att felaktiga beslut skola rättas. Några exempel från tjänstemannarättens område: s. 479, 483. Andra exempel: NFK s. 395.

[203] Jfr NFK s. 251 ff., 297.

[204] NFK s. 56 ff., 251 f., 390, NAT 1961 s. 384 f.

[205] SCHEEL, NAT 1961 s. 394.

[206] Se härom CHRISTENSEN jämte uppsatser av samme förf. i NAT 1951 s. 65 ff., FAndersen s. 95 ff. och NAT 1959 s. 206 ff. (om ändringar under senaste tid).

Många organ ha sålunda att »udelukkende eller fortrinsvis behandle klager»; det har blivit vanligt att liksom i Norge beteckna dem som »ankenævn». De äro på olika sätt infogade i instansordningen: än upptaga de klagomål över direktoraters beslut, än över statliga lokalorgans, än över kommunalorgans.[207] Det är ett framträdande särdrag i den danska utvecklingen, att »ankenævn» i många fall uteslutande haft att avge »indstilling» till vederbörande ministerium. Men denna ordning har nu i allmänhet frångåtts; enbart »indstillende» äro numera endast några i praktiken betydelselösa »ankenævn».[208]

En särställning bland danska ankenævn, såsom utan jämförelse viktigast, intager *landsskatteretten*,[209] som består av tre av konungen utsedda ledamöter (jurister), vilka inta tjänstemannaställning, elva som utsetts av folketinget, och elva utsedda av finansministern för att representera olika slag av sakkunskap och intressen. Dess enda uppgift är att upptaga klagomål över andra organs beslut i skattefrågor.[210] Den är sålunda klagoinstans i förhållande till lokala organ, framför allt skatteråd, men också — i mindre omfattning — till det centrala tillsynsorganet: ligningsrådet (se nedan). Dess verksamhet är mycket omfattande; vid pass 7 000 saker avgöras årligen. Landsskatteretten arbetar på två afdelinger; dessutom förekomma underavdelningar. Minst 2 ledamöter skola dock jämte ordföranden deltaga i avgörandena.[211]

[207] CHRISTENSEN s. 64 ff. Som en särskild — icke alltför viktig — grupp behandlar C. dock »overinstanser» (s. 55, 83 ff.) för vilka det är karakteristiskt att »den prøvede afgørelse er afsagt efter en proces der ubetinget har karakter af forhandling».

[208] CHRISTENSEN s. 67 ff., 72.

[209] CHRISTENSEN s. 64 f., WENNERGREN, SSkT 1959 s. 25 ff.

[210] Före 1938, då landsskatteretten och ligningsrådet inrättades, fanns det ett landsskatteråd och ett overskyldråd, som vart för sig voro såväl klagoinstanser som tillsynsorgan.

[211] CHRISTENSEN s. 273 f., 280, WENNERGREN, a. a. s. 32. Frågan om vissa reformer är aktuell; förslag därom väntas i början av 1963. Jfr FO 1959 s. 17 (med hänvisningar), NK 1962 s. 202. Bland annat avses en mycket väsentlig förstärkning av tjänstemannainslagen och rättssäkerhetsgarantierna.

Organ som utom landsskatteretten äro verksamma som rättelseorgan på »lignings»väsendets område ha såtillvida en annan ställning som de därvid icke fungera enbart som ankeinstanser. *Skatteråden* skola sålunda principiellt underkasta de kommunala myndigheternas »ansættelser» granskning; ligningsrådet (s. 170) är principiellt »øverste ligningsmyndighed» och eftergranskar oberoende av klagan skatterådens beslut.

Bland typiska ankenævn jämte landskatteretten[212] är det vissa, som också verka på skatteväsendets område: *erhvervsskatteudvalget* och *toldankenævnet*. *Invalideankenævnet* upptager klagan över vissa beslut av invalideforsikringsretten. De *særlige patentkommissioner* upptaga klagan, när patent vägrats eller beviljats. *Monopolankenævnet* — som har avlöst det förut bestående prisankenævnet — behandlar klagomål rörande lagstiftningen om monopol och konkurrensbegränsningar, *vareforsyningsankenævnet* frågor om valuta- och »forsynings»lagstiftningens tillämpning, *fiskeriministeriets ankeudvalg* vissa frågor om kvalitetskontroll.[213] Ett organ, som har andra uppgifter än som klagoinstans men fått sin allra största betydelse såsom sådan, är *ulykkesforsikringsrådet*, som upptager klagomål över beslut av direktoratet for ulykkesforsikringen.[214] Till en rätt renodlad klagoinstans har också *landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg* utvecklats. Som »overinstanser» (se s. 744[207]) fungera *overtaksationskommissioner*, för frågor om ersättning vid expropriation, *overlandvæsenskommissioner* och overfredningsnævnet (s. 299).

Om flera av de här nämnda organen gäller, att de även fungera annorledes än som rättelseorgan. Man kan även, fastän bestämda gränser ej kunna uppdragas, utpeka vissa särskilda organ, som i första rummet ha andra uppgifter men tillika fungera som klagoinstanser eller eljest som rättelseorgan.[215] Till dem kan man räkna *arbejdsnævnets B-afdeling* (som upptar klagomål över arbejdsdirektoratets beslut), *lær-*

[212] CHRISTENSEN s. 65 ff., FAndersen s. 102 ff., jfr NAT 1959 s. 209 ff. C. nämner vissa organ med ringa betydelse som här förbigås.

[213] Om vissa »ankenævn knyttet til en midlertidig eller ekstraordinær lovgivning» se CHRISTENSEN s. 72 ff. Om ett nytt ankenævn för mjölkhandeln se CHRISTENSEN, NAT 1959 s. 217, om ett ankenævn över ett »privat tilsyn» for »sundhedskontrol med planteskoleplanter» a. a. s. 216.

[214] MEYER anmärker, AO s. 266, att »administrative tribunals» för frågor om yrkesskadeersättning finnas i alla de nordiska länderna (utom Island). Jfr s. 729 n. 160.

[215] Om vissa sådana organ i vilka behandlingen av klagomål spelar ringa eller ingen roll se a. a. s. 78 ff. Bland dem är arbejdsrådet (s. 299).

lingerådet och *værnepligtsnævnet*. Dit höra också sådana organ som tillika fungera som »henskydningsnævn»: *forbrugsafgiftsnævnet, stærkedrikkenævnet* m. fl.[216] Boligtilsynsråden (s. 299) ha betecknats som en kombination av ankenævn och »administrerende nævn» (om denna typ se s. 164).[218] I detta sammanhang kan det också erinras om amtsråden, som med sina allmänna tillsynsbefogenheter förena befogenheten att i vissa fall på klagan eller ex officio pröva kommunala beslut (s. 724 f.).[219]

Från *Island* kunna som motsvarigheter till de särskilda rättelseorganen i andra länder nämnas ett *barnaverndarráð* och en *yfirfasteignamatsnefnd*. Om ríkisskattanefnd se s. 132, om yfirskattanefnd s. 383.

7. **Allmän domstols prövning.** Då vi stå inför frågan om sådana reaktioner från de allmänna domstolarnas sida,[220] som bestå i att det som åtgjorts av ett förvaltningsorgan omintetgöres (om deras prövning av vissa frågor om straff m. m. se s. 700 ff.), ha vi i viss mån förts in på ett främmande rättsområde, processrättens. De allmänna domstolarna äro verksamma i former som i huvudsak gestaltats med hänsyn till enskildas inbördes mellanhavanden, även då de behandla förvaltningsfrågor. Härutinnan kan framställningen än mindre än eljest gå utöver den givna organisationsrättsliga ramen. Att närmare precisera t. ex. beskaffenheten av den talan som föres, arten av den prövning som företages, domarnas innehåll och innebörd, låter sig ej göra utan anknytning till de olika sätt varpå processen är uppbyggd i de olika länderna. Det får i detta hänseende stanna vid summariska — och avsiktligt förenklande — anmärkningar, som anknyta till distinktioner i den föregående framställningen.

[216] CHRISTENSEN s. 85 ff.

[218] CHRISTENSEN s. 81 f. De ha sammanställts med skatteråden (s. 745). Om tilsynsrådet for statshospitalerne (s. 175) se a. a. s. 105 f.

[219] Vissa organ handlägga, i former som erinra om skiljedomsväsendet och om norska skjønnsretter, tvister mellan enskilda och det allmänna; de ha betecknats som »tvistnævn» och »uvildighedsnævn». CHRISTENSEN s. 87 ff., 92 ff. Ett exempel se s. 483.

[220] Här må också erinras om den domstol som upprättats genom Europakonventionen och vars behörighet erkänts av Danmark och Island. Jfr NR 1962 s. 141 ff., 283 ff.

Det är i huvudsak fråga om aktioner utgående från den som lidit men av åtgärder vidtagna av organ för staten, för kommunerna och andra rättssubjekt som kunna sägas vara bärare av offentlig förvaltning.[220a] Allmän domstol ingriper ej ex officio. Och endast sällan ifrågakomma aktioner från det allmännas sida; så t. ex. då det föres talan mot kommuner och andra rättssubjekt eller mot en tjänsteman om fullgörande av tjänsteplikt,[221] eller då en tjänsteman, som har särskilda intressen att bevaka, har att vid domstol föra talan mot ett annat förvaltningsorgans beslut.[221a]

Domstolsprövningens innebörd kan växla. Det kan bli fråga om vad som här betecknats som rättelse: en förvaltningsakt blir undanröjd, upphävd, ogiltigförklarad o. d., eventuellt ändrad. Det kan också bli fråga om ett prejudiciellt bedömande av en förvaltningsakts eller en norms riktighet och giltighet, då dess tillämpning ifrågakommer. Sådant kan förekomma i olika slags mål: i brottmål, vid prövning av enskildas anspråk mot det allmänna och av det allmännas mot enskilda, och även i enskildas inbördes tvister. Men det bör icke förbises, att domstolarna också kunna pröva anspråk riktade mot det allmänna utan att det blir fråga om att rätta en förvaltningsakt eller prejudiciellt underkänna en sådan: från förvaltningens sida föreligga på sin höjd uttalanden som äro att jämställa med besked från parter. Även i detta läge kan det emellertid bli fråga om en reaktion mot vad som påstås vara missgrepp från förvaltningens sida.

I *svensk* och *finländsk* rätt ha vissa speciella stadganden hänvisat den som är missnöjd med en förvaltningsakt att i en eller annan form föra talan emot den vid allmän domstol.[222] Syftet är regelmässigt att åstadkomma rättelse, och formen för talan liknar ofta den som användes inför förvaltningsmyndigheter. Av intresse är särskilt att överexeku-

[220a] Förut bestående möjligheter att i Norge rikta talan mot tjänstemän personligen ha 1962 i huvudsak avvecklats. Ot. prop. 1961/62: 26.

[221] Denna aktionsform nämnes i förbigående av ANDERSEN, DF s. 552.

[221a] Om myndighets domstolstalan på enskilds begäran enligt dansk rätt se HARDER s. 101 f.

[222] SUNDBERG AF s. 386 f., HERLITZ, SOU 1946: 69 s. 158, STRÖMBERG, AF s. 211, MERIKOSKI, NAT 1953 s. 179, KUUSKOSKI s. 487. Enligt finländsk lag 1961 överklagas vattennämnds beslut hos vattendomstol.

tors beslut överklagas i hovrätt; så till vida beror exekutionsväsendet, liksom i Danmark och Norge, av domstolarna (jfr s. 378 f.). I Finland förekommer också talan hos högsta domstolen mot försäkringsdomstolens beslut; i Sverige är förvaltningsdomstol aldrig underinstans under allmän domstol.[222a]

Men dessa specialregler spänna endast över mycket begränsade specialområden. Utanför dem beror allmän domstols kompetens av de slutsatser, som kunna dragas ur de allmänna grunderna för dess kompetens. Går man långt tillbaka i tiden, finner man en historisk utgångspunkt: domstolarnas befogenheter sträckte sig principiellt också till rättstvister, i vilka det allmänna hade del. Men läget ändrades genom förvaltningsorganisationens konsolidering, särskilt under 1600-talet, och i rättegångsbalken i 1734 års lag blev det fastslaget, att förvaltningsärenden åtminstone i mycket stor utsträckning voro undandragna allmän domstols prövning (GRB 10: 26). Denna ordning kunde vidmakthållas därför att förvaltningsorganen — särskilt då de utövade s. k. administrativ rättskipning — erbjödo rätt goda garantier för en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande prövning av rättsfrågor.

Med stöd härav har i *Finland*[223] utvecklingen gått därhän, att »offentligrättsliga» frågor över huvud taget — med undantag för brottmål — anses undandragna allmän domstols kompetens (såvida ej annat undantagsvis följer av särskilda stadganden). Det är sålunda i huvudsak endast när förvaltningen är underkastad privaträttsliga regler som de allmänna domstolarna kunna ingripa däri. Finländsk rätt erinrar genom denna principiella gränsdragning om fransk.[224] Öns-

[222a] Dock kan högsta domstolen enligt regler om »extraordinära rättsmedel» ingripa t. ex. mot beslut av försäkringsdomstolen eller hyresrådet; SRF 18.

[223] STÅHLBERG, FF s. 128 ff., 520 (särskilt n. 1), NAT 1949 s. 81 ff., PALME, CP s. 96 ff. Om praxis se rättsfall under RB 10: 26 i Finlands lagverk, III (1958).

[224] »Förvaltningsåtgärd, som beror på prövning eller bedömande, bör av domstol anses för bindande, även om den skulle komma före i rättegång.» STÅHLBERG, FF s. 132. Däremot skall domstol ej tillämpa förordning som befinnes strida mot grundlag eller annan lag. FRF 92.

kemål om vidgade befogenheter för de allmänna domstolarna synas ej ha gjort sig gällande.[225] Därtill bidrager väl det förhållandet, att högsta förvaltningsdomstolen har en utomordentligt vidsträckt jurisdiktion.

I *Sverige*[226] har utvecklingen icke tagit alldeles samma riktning. Att en fråga är offentligrättslig utesluter i och för sig ej att den prövas av allmän domstol. Domstolsprövningen blev i åtskilliga hänseenden vidgad under 1800-talet. Och alltjämt håller man i stort sett fast vid den i GRB 10: 26 uttryckta tanken, att förvaltningens privilegiering måste ha stöd i särskilda stadganden. Avgörande blir alltså hur stadganden om regeringens och förvaltningsorganens funktioner skola förstås. Härom har på senare tid meningsskiljaktighet yppats; i samband härmed ha rests krav på vidgade befogenheter för de allmänna domstolarna — något som sammanhänger med att regeringsrättens jurisdiktion ej är lika vidsträckt som högsta förvaltningsdomstolens.[227] Det står i varje fall fast, att de allmänna domstolarna på varjehanda områden icke äro avskurna från att prejudiciellt pröva frågor som varit föremål för administrativa beslut; de stadganden enligt vilka dessa fattats ha sålunda ej ansetts avskära domstolarnas prövningsrätt.[228] Detta är särskilt fallet när anspråk grundas på avtal; i samband härmed står att i Sverige — men ej i Finland — tjänstemän kunna göra anspråk på

[225] Rekola, NJM 1951 s. 248, Kuuskoski, NAT 1955 s. 420, Merikoski, NAT 1955 s. 439. Om en icke fullföljd tendens på 1870- och 80-talen att vidga domstolarnas kompetens Ståhlberg, FF s. 130 n. 1, Palme, NAT 1959 s. 145, TJFF 1960 s. 28.

[226] Eek, FT 1955 s. 16 ff., Herlitz, FG s. 93 ff., FT 1947 s. 305 ff., FF III s. 423 ff., 446 ff., Jägerskiöld, TU s. 33 ff. och FT 1948 s. 204 ff., Petrén, FT 1951 s. 41 ff. och FSundberg s. 314 ff., Strömholm, SJT 1962 s. 529 ff., Strömberg, LF s. 279 ff. och AF s. 135 f., 200 ff., 210 ff., Sundberg, AF s. 385 ff. och FAndersen s. 383 ff., Sundström, SJT 1952 s. 349 ff., Westerberg, MJF s. 242 ff. samt SOU 1955: 19 s. 47 ff. Se ock litteraturen s. 708 n. 81.

[227] Förespråkare för de allmänna domstolarna — de lege lata eller de lege ferenda — ha särskilt Sundberg, Jägerskiöld och Petrén varit. (I detta sammanhang har man också — i långt högre grad än i Finland — kritiserat besvärsförfarandets brister.) Jfr i motsatt riktning särskilt Westerbergs ingående argumentering, i synnerhet de lege ferenda; a. st.

[228] Jfr Herlitz, FF III s. 423 ff. 442 ff., 454 ff.

avlöning m. m. gällande inför allmän domstol (s. 537 f.). Av icke ringa praktisk betydelse är det, att det regelmässigt — dock med undantag som på senare tid blivit allt flera — är allmän domstols sak att »utdöma» sådana »viten» som förvaltningsmyndighet »förelagt».[229] Härvid har domstolen att prejudiciellt pröva föreläggandets laglighet; detta betraktas såtillvida ej såsom en »privilegierad» förvaltningsakt. Man lägger stor vikt vid att de allmänna domstolarna i denna form kunna omintetgöra administrativa felgrepp. Det finnes också flera exempel på att domstolar åsidosatt sådan normgivning som utgått från regeringen eller förvaltningsorgan. Under alla förhållanden kommer endast en prejudiciell prövning i fråga; utan stöd av särskilda stadganden kan det aldrig föras en talan vid allmän domstol, som omedelbart går ut på rättelse av ett administrativt beslut. Och det är intet annat än beslutens rättsenlighet som prövas.[230]

I stort sett uppfattas emellertid sådana stadganden, som tillägga beslutanderätt åt statliga myndigheter och som kunna antagas åsyfta att deras beslut skola vara bindande, såsom innebärande begränsningar i de allmänna domstolarnas prövningsrätt. Om man utgår från en allmän huvudregel om domstolarnas behörighet att pröva rättsanspråk, även sådana som riktas mot det allmänna, får man sålunda konstatera att undantagen alltjämt äro av den omfattning att de helt undanskymma huvudregeln. Det är endast i ringa mån som domstolarna kunna omintetgöra verkningarna av vad förvaltningsorganen eller regeringen gjort. Avståndet mellan finländsk och svensk rätt är sålunda ej stort.

Vad nu sagts om finländsk och svensk rätt gäller statsförvaltningen. Till en viss grad gäller det också om kommunalförvaltningen. Men här finnes det större utrymme för domstolstalan.[231] Och i regel kan sådan talan föras mot and-

[229] Så ej i Finland där vite regelmässigt utdömes av den myndighet som förelagt det. STÅHLBERG, FF s. 438 f.

[230] Om prövningens räckvidd se STRÖMBERG, FSundberg s. 369 ff.

[231] Jfr bl. a. STRÖMHOLMS utförliga redovisning av rättspraxis, SJT 1962 s. 539 ff. Särskilt med hänsyn till möjligheten att föra talan vid allmän domstol förekommer det — i synnerhet i Sverige — sällan, att besvärsmyndigheter underkänna kommunala beslut som påstås ha »kränkt enskild rätt» (se s. 722), KUUSKOSKI s. 472 ff., SUNDBERG, KR s. 315 f.

ra subjekt för offentlig förvaltning; undantag härifrån gälla emellertid i vissa fall när andra rättelsevägar anvisats (s. 726 f.).

I *Danmark, Island* och *Norge* möter man liksom i Finland och Sverige vissa specialstadganden om talan vid allmän domstol, riktad mot förvaltningen.[232] Men här ha sådana regler en helt annan betydelse. De reglera t. ex. talerätten, frister för talan, forum, förfarandet o. s. v.; eventuellt ge de också domstolsprövningen en vidsträcktare eller mera begränsad innebörd än den eljest skulle ha. Men domstolsprövningen har icke sin grund i specialstadgandena: den vilar på allmänna regler. Med tanke på svensk rätt bör genast tilläggas, att om än dessa regler icke gälla undantagslöst (se nedan), de helt och hållet sätta sin prägel på rättslivet; de äro ej blott formellt utan även kvantitativt och reellt huvudregler.

Under enväldets senaste tid blev det i det dansk-norska riket fastslaget, att om än åtskilliga offentligrättsliga saker hörde under domstolarna, dessa icke ägde att företaga någon efterprövning av förvaltningsmyndigheternas beslut.[233] Läget var sålunda ungefärligen detsamma som i det svenska riket. Men under 1800-talet skedde härutinnan stora förändringar. I Norge[234] vann domstolarnas prövning av förvaltningsåtgärders laglighet kort tid efter skilsmässan från Danmark insteg i praxis; som utgångspunkt räknas ett rättsfall från 1818. Sedan lång tid tillbaka är det icke någon tvekan om att de äga en sådan befogenhet. Lagfäst har regeln ej blivit, men loven om rettergangsmåten for tvistemål förutsätter den, då den reglerar behandlingen av »saker om offentlige tjenestehandlinger» (kap. 30). Vad Danmark[235] angår, lades grun-

[232] Se t. ex. ANDERSEN, DF s. 555, 557 ff., 567, Os, NAT 1955 s. 404 ff., NFK s. 394, 395 f. Om DGL 71: 6 se s. 740 n. 196.

[233] CHRISTENSEN, HR s. 357 ff.

[234] ASCHEHOUG, NNS III s. 355 ff., CASTBERG, NS II s. 210 ff., IF s. 99 ff., ANDENÆS, NJM 1951 bil. 6 s. 54 ff., Os, NAT 1955 s. 391 ff., WOLD s. 55 ff., DEBES, Org. s. 170 ff. och särskilt den ingående framställningen i NFK s. 339 ff.; jfr även ECKHOFF-GJELSVIK s. 304 ff. och ECKHOFF: Domstolskontroll (litt. och rättsfall).

[235] ANDERSEN, DF s. 541 ff. och NAT 1955 s. 431 ff., SØRENSEN, UR 1950 s. 273 ff., CHRISTENSEN, HR s. 354 ff. (med inträngande analys av rättsut-

den till domstolsprövningen 1849 genom det grundlagsbud som stadgar, att »domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser» (DGL 63: 1). Detta stadgandes räckvidd var under de första årtiondena efter 1849 omstridd, men sedan har det icke varit någon tvekan om att domstolarna med stöd av grundlagsbudet kunna pröva varje fråga om en förvaltningshandlings laglighet (om undantag se nedan).[236] Islands grundlag innehåller en regel (IGL 60), som kan betecknas som en »nøyaktig oversettelse» av det danska grundlagsbudet och som också tolkats ungefär så som detta;[237] vad i fortsättningen säges om dansk rätt torde sålunda i stort sett äga tillämpning även på isländsk. Domstolarnas prövningsrätt kan också komma till användning då en domare fungerar som exekutiv myndighet (foged).[238]

Vad nu sagts gäller ej blott om statsförvaltningen utan även om kommunerna. Mot andra subjekt för offentlig förvaltning står vägen till domstolarna i allmänhet öppen i kraft av allmänna processrättsliga grundsatser.

Beskaffenheten av den talan som föres och de avgöranden som därav föranledes växlar (s. 746 f.).[239] Domstolens beslut kan gå ut på att ett påtalat beslut annulleras, upphäves, förklaras ogiltigt eller dylikt; eventuellt ålägges vederbörande förvaltningsorgan att upphäva det. Domstolens beslut har då samma karaktär av rättelse, som utmärker t. ex. finländska och svenska förvaltningsdomstolars. Men i många olika sammanhang är läget ett annat: för att pröva ett eller annat anspråk föranlåtes domstolen inlåta sig på en prejudiciell prövning av en förvaltningsakt för att eventuellt från-

vecklingen efter 1849). Om äldre litteratur se sist a. a. s. 394 ff. — Med finländska ögon: VENOJA, NAT 1941 s. 25 ff., med norska: NFK s. 357 ff.

[236] Det beror av allmänna foraregler, inför vilken domstol talan väckes; i regel är det i Norge allmän underrätt, i Danmark landsret.

[237] OLAFUR JÓHANNESSON i NFK s. 358 f.; se vidare SR s. 311 ff.

[238] I Norge komma skattefrågor regelmässigt under domstolsprövning genom att resas i en fråga om utpantning, NAT 1961 s. 385. Om Danmark jfr ANDERSEN, DF s. 554.

[239] Jfr t. ex. ANDERSEN, DF s. 599 ff. 605 ff., CASTBERG, IF s. 124 ff., NFK s. 361 ff., 378.

känna denna verkan med avseende på anspråket. Även andra aktionsformer äro möjliga: domstolen kan t. ex., utan att taga ståndpunkt till en förutgången akt, besluta ett åläggande för en myndighet eller en tjänsteman.

Det är i princip alla förvaltningsakters — och understundom även andra konkreta besluts — rättsverkningar som domstolarna på olika vägar kunna omintetgöra. Principen gäller, vilken myndighet det än är som företagit dem. Det bör mot bakgrund av svensk rätt (s. 736) särskilt understrykas, att också regeringsmaktens beslut på detta sätt äro åtkomliga — även om de fattats av konungen.[240] I princip äro även särskilda rättelseorgans beslut underkastade prövning. Det finnes i Danmark särbestämmelser som begränsa talerätten till beslut som fattats i den högsta administrativa instansen eller av särskilda rättelseorgan; i övrigt hindras talan vid domstol ej av att en administrativ klagoväg står öppen.[241] I Norge gäller däremot enligt lagstiftning 1962, att talan i regel ej kan väckas förrän vederbörande utnyttjat den klagorätt som kan föreligga och hans klagan avgjorts av »den høyeste klageinstans som står åpen».[241a] Generella regler som meddelats av regeringsmakten eller av förvaltningsorgan kunna också angripas — lika väl som lagar (se II s. 82 f.). Men de kunna icke bli föremål för rättelse, d. v. s. generellt förklaras ogiltiga; domstolen prövar i princip endast deras tillämpning på ett konkret fall.

Ett för domstolsprövningen grundväsentligt drag är, att den — liksom domstolarnas verksamhet i övrigt — endast hänför sig till vad som summariskt kan betecknas som rättsfrågor; sådan principiellt obegränsad prövningsrätt, som tillkommer den svenska regeringsrätten, är oförenlig med de grundtankar på vilka systemet vilar; endast undantagsvis har lagstiftningen givit domstolarna en vidsträcktare kompetens. Domstolsprövningen gäller sålunda »legalitet», »lov-

[240] ANDERSEN, DF s. 553, jfr s. 542 f., NFK s. 359.

[241] ANDERSEN, DF s. 556 ff. (särskilt om skattesaker).

[241a] Ot.prop. 1961/62: 26, jfr NFK s. 362 ff., 448 f. Regeln gäller endast om vederbörande myndighet i sitt meddelande om beslutet fäst uppmärksamheten på villkoret. — Givetvis skapar reformen icke »noen ny heimel for klagerett»; anf. prop. s. 4.

mæssighed»[242] och häri ligger den väsentliga begränsningen att den ej får förgripa sig på förvaltningens »skøn». Vad denna gränsdragning egentligen innebär är ett stort och vanskligt spörsmål, som enligt sakens natur oavlåtligen måste bli föremål för tvivelsmål och meningsskiljaktighet. Här måste detta spörsmål förbigås;[243] endast några korta påpekanden. Då gränsdragningen ytterst beror av det sätt varpå lagstiftaren i varje särskilt fall bestämt förvaltningsmyndigheternas befogenheter, kan han genom att utrusta dessa med vidsträckt »skøn» i väsentlig grad eludera den domstolsmässiga prövningen.[244] Man kan iakttaga sådana tendenser hos lagstiftningen. Men å andra sidan har under det senaste halvseklet en fördjupad eftertanke över gränsdragningen lett till att domstolarna i ganska väsentlig mån vidgat sin prövnings innebörd. Även om ett besluts innehåll i och för sig är riktigt, står det sålunda fast att det kan underkännas, om det fattas av myndighet som ej är kompetent; det synes också vara en tendens att mer än förr göra formella föreskrifter (särskilt om förfarandet) gällande. Framför allt har en mera ingående analys av »skönet» lett till att uppfatta detta såsom i väsentliga hänseenden begränsat; särskilt tar man fasta på om en förvaltningsakt fullföljer ett illegitimt syfte[245] Både i Danmark och i Norge är det påtagligt att domstolarnas prövning på senare tid fått ökad räckvidd.

Till belysning av domstolsprövningens betydelse kan nämnas, att man både i Danmark och Norge i stort sett synes bedöma frågan om enskildas rätt att föra talan ungefär så som

[242] Äldre dansk praxis ger stundom uttryck åt att prövningen endast skulle avse förvaltningsorganens kompetens. CHRISTENSEN, HR s. 366, 369 ff.

[243] Jfr särskilt ANDERSEN, DF s. 572 ff., CHRISTENSEN, HR s. 284 ff., NFK s. 368 ff.

[244] Jfr t. ex. ECKHOFF, NAT 1958 s. 23 ff., HERLITZ, FT 1958 s. 22 ff.

[245] ANDERSENS rättsvetenskapliga insatser ha här varit av avgörande betydelse; se DF s. 335 ff. Jfr FROST, FAndersen s. 20 ff. Ännu vidsträcktare prövningsrätt hävdar SØRENSEN, UR 1950 s. 273 ff., NAT 1952 s. 290 ff.; däremot ANDERSEN, DF s. 580. Redan tidigare hade norsk praxis utvecklats i samma riktning; se t. ex. CASTBERG, IF s. 116 ff., NFK s. 375 ff. Jfr LØCHEN, NJM 1951 s. 275: »Jeg priser Sverige lykkelig som har en administrativ domstol som prøver både rett og billighet».

då det gäller besvär i Sverige och Finland.[246] En skillnad är att talan som föres inför domstol endast i undantagsfall har »opsettende» verkan på en påtalad förvaltningsakts giltighet (uttryckligt stadgande härom i DGL 63 och IGL 60). Än mindre kan det komma i fråga att — såsom i Finland och Sverige gäller om administrativa besvär — själva möjligheten av domstolstalan skulle ha en sådan verkan. Härigenom minskas domstolsprövningens betydelse: domstolen står ofta inför ett fullbordat faktum.

I Danmark gälla i regel inga frister för talans förande; detta är en skillnad som starkt faller i ögonen vid jämförelse med finländska och svenska förvaltningsrättsliga besvär. De med denna ordning förbundna olägenheterna ha emellertid föranlett vissa specialregler som fastställa dylika frister. I Norge har 1962 en generell frist (om 6 månader) fastställts.[246a]

Vid domstolarna tillämpas i huvudsak det ordinära domstolsförfarandet. Detta innebär, att garantierna för en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande behandling i väsentliga hänseenden äro mycket starkare än i finländska och svenska förvaltningsdomstolar. En regelrätt kontradiktion är etablerad, förhandlingarna äro muntliga och offentliga, vittnesbevisning står till buds o. s. v. Man skattar högt värdet av denna ordning. Men vissa nackdelar falla också i ögonen. Processen kan bli kostsam och taga lång tid. Det har också påpekats, att den förhandlingsprincip, som kännetecknar domstolsprocessen, ställer stora krav på den enskilde, och ifrågasatts om ej administrativa mål borde i högre grad präglas av domstolens ledning; andra länders förvaltnings-

[246] ANDERSEN, DF s. 580 ff., CASTBERG, IF s. 35 ff., NFK s. 360 f. — Av intresse är frågan, i vad mån den som endast har sin tillhörighet till en kommun, ej vanlig saklegitimation att åberopa kan föra talan mot kommunala beslut. Se härom NFK s. 361, ANDERSEN, DF s. 596 f., E. ANDERSEN, TK s. 288 ff.; jfr SJÖBERG s. 39, 41. Enligt meddelande av HARDER har danska indenrigsministeriet vid flera tillfällen uttalat, att »enhver skatteyder kan rejse sag ved domstol». Sådan talan torde emellertid vara mycket sällsynt (jfr om svenska och finländska kommunalbesvär s. 722).

[246a] Ot. prop. 1961/62: 26 s. 4 f. Det förutsättes att meddelande om fristen lämnats (jfr s. 753 n. 241a).

domstolar ha härvid nämnts som förebilder. Med hänsyn härtill har det varit tal om att etablera ett särskilt förfarande eller särskilda domstolsavdelningar för administrativa mål.[247] På vissa områden gälla redan särregler avpassade efter förvaltningsfrågors särart.[248]

Den för dansk, isländsk och norsk rätt karakteristiska och väsentliga domstolsprövningen kan givetvis, trots de begränsningar den är underkastad, i vissa situationer framstå som ett olämpligt band på förvaltningens rörelsefrihet; särskilt kollidera rättssäkerhetens krav med den administrativa »effektivitetens», den specifika administrativa sakkunskapens och den politiska ledningens anspråk. En rationell avvägning av domstolsprövningens omfattning är ett allestädes framträdande ömtåligt spörsmål. Det har med avseende på förvaltningsdomstolarna nämnts, att medan man i Finland givit utomordentligt stort utrymme för högsta förvaltningsdomstolens prövning, en avvägning i Sverige har gjorts framför allt därigenom att regeringsrätten endast har att behandla sådana mål som positivt utpekats i regeringsrättslagen. Enahanda problem framträda också med avseende på de allmänna domstolarna i Danmark, Island och Norge. Men avvägningen sker där, med utgångspunkt i huvudregeln om domstolarnas behörighet, genom undantag som begränsa den. Det står nämligen fast, att sådana undantag i viss omfattning kunna göras — även i Danmark och Island fastän huvudregeln där är grundlagsfäst.[249]

Det förekommer sålunda att domstolsprövningen kringskäres genom särskilda regler om saklegitimation; särskilda regler om talefrister och om föregående utnyttjande av administrativa rättelsemöjligheter ha redan nämnts. Men viktigast är, att domstolsprövningen i stor utsträckning har helt avskurits. Det har — på senare tid dock med större försik-

[247] ANDERSEN, Tilskueren 1931 s. 418 ff., NAT 1938 s. 205 ff., 1955 s. 433 ff. och DF s. 561 f., 616, Os, NAT 1955 s. 414 f., NFK s. 368, 390 (förslag 1926 om särskild avdelning av høyesterett), 408.

[248] Se t. ex. ANDERSEN, DF s. 615 (om retsplejeloven § 252), SØRENSEN, NAT 1959 s. 90, CHRISTENSEN, NAT 1959 s. 212 ff. (frihetsberövanden), norska loven for rettergangsmåten i tvistemål kap. 30, NFK s. 395 ff.

[249] ANDERSEN, DF s. 555 f., 562 ff., CHRISTENSEN, HR s. 355 f., 382 ff., 390 ff., CASTBERG, IF s. 121 ff., NFK s. 368 ff., 382 ff., 408 f.

tighet än förr — skett genom uttryckliga bestämmelser, ofta helt enkelt genom föreskrifter om att vissa beslut äro »endelige» (varvid det visserligen ofta är osäkert huruvida det enbart är den administrativa överprövningen — se s. 718 — eller även domstolsprövningen som därmed begränsas). Stundom sker det också i andra former, och understundom förekommer vad som i Sverige är regel (s. 750): att man fäster avseende vid lagstiftarens mening fastän den ej kommit till uttryck. Det är emellertid en påtaglig tendens att tolka regler, som begränsa domstolsprövningen, restriktivt. De uppfattas sålunda såsom huvudsakligen avseende materiell lagenlighet; vissa kvalificerade felaktigheter (såsom kompetensöverskridande) anses kunna prövas utan hinder av dem.[250]

Det låter sig knappast göra att i allmänna drag karakterisera omfattningen av de områden som på detta sätt undandragits domstolarna och jämföra dessa områden med dem som t. ex. i svensk rätt äro undandragna förvaltningsdomstolarna. Det bör emellertid, just mot denna bakgrund, framhållas att begränsningarna äro av två olika typer.

I ganska stor omfattning är det de ordinära förvaltningsmyndigheternas beslut som gjorts oåtkomliga.[251] Läget blir i sådana fall ungefär detsamma som då besvär i Sverige ej kunna föras hos förvaltningsdomstol.

I andra fall är det beslut av särskilda, utanför den tjänstemannamässiga hierarkien stående organ av icke-professionell typ som icke kunna påtalas vid domstolarna. Varjehanda olika myndigheters beslut ha på detta sätt privilegierats. Men särskilt har det varit vanligt att ge en dylik ställning åt sådana organ som här betecknats som särskilda rättelseorgan (avd. 6).[252] Detta innebär, om man så vill, att upprätthålla

[250] ANDERSEN, DF s. 570 ff., CHRISTENSEN, HR s. 391 ff., OLAFUR JÓHANNESSON, NFK s. 359, CASTBERG, IF s. 113, 123, NFK s. 369.

[251] Se särskilt NFK s. 382 ff. Principiella invändningar: det bör alltid finnas »adgang til rettslig kontroll», om ej annorledes så genom ankenemnder o. d.; a. a. s. 408 ff.

[252] NFK s. 386 ff. Om dansk rätt jfr några korta anmärkningar av CHRISTENSEN, FAndersen s. 101 f., 111 (»tydelig tendens til at ophæve endelighedsbestemmelserne på dette som på andre områder»), LE MAIRE och SØRENSEN, NAT 1959 s. 81 f., 91.

en administrativ rättskipning som kan erinra om den finländska och den svenska, fast den med hänsyn till organens konstruktion väsentligt skiljer sig från denna. Det är emellertid långt ifrån alla icke-professionella rättelseorgan som på detta sätt träda i domstolarnas ställe; ofta kvarstår, sedan de sagt sitt ord, möjligheten att hos domstol påkalla en mer eller mindre vidsträckt omprövning.[253]

Möjligheten att få förvaltningsåtgärder prövade av allmän domstol synes både i Danmark och Norge på senare tid ha tagits i anspråk i väsentligt större omfattning än förr. I Norges høyesterett utgöra förvaltningssakerna mer än en tredjedel av alla civila saker.[254] Antalet är emellertid mycket litet i jämförelse med antalet av mål som de högsta förvaltningsdomstolarna handlägga i Finland och Sverige. Ännu mindre synes förvaltningsfrågornas frekvens i de danska domstolarna vara.[255]

8. **Andra reaktionsarter. Kontroll- och reaktionsapparatens positiva verkningar.** Det är vissa reaktioner mot felaktigheter i förvaltningen som vi särskilt haft anledning att uppmärksamma. Det återstår ännu att beröra tre sinsemellan mycket olikartade reaktionsarter. Vid dem behöva vi emellertid icke stanna länge.

Den första står i sammanhang med en nyss gjord iakttagelse rörande de allmänna domstolarnas prövning. Vi konstaterade, att en domstol, när den har att behandla en sak, vars avgörande på ett eller annat sätt beror av ett visst förvaltningsbeslut, kan ha att prejudiciellt pröva dettas riktighet och, om det finnes felaktigt, åsidosätta det (s. 747). Men även andra organ än de allmänna domstolarna kunna ha en liknande uppgift. Förvaltningsorganen kunna sålunda ha att reagera mot beslut av andra förvaltningsorgan, som de finna ur rättslig synpunkt felaktiga, genom att i frågor, som

[253] NFK s. 397 ff., om »kanalisering av domstolsprøvelsen gjennom særskilte forvaltningsorgan».
[254] Os, NAT 1955 s. 395, NFK s. 368, 406.
[255] Andersen, DF s. 561, Harder s. 3. Jfr Venoja, NAT 1941 s. 35. Statistiska uppgifter om frågor ang. frihetsberövande NAT 1959 s. 214.

de ha under behandling, åsidosätta dem och därmed helt eller delvis omintetgöra deras verkningar.

Under vilka förutsättningar rättsverkningarna av ett beslut på detta sätt kunna omintetgöras, är ett vittutseende spörsmål. Det ingår — vare sig det är fråga om domstolars eller andra organs prövning — i olika problemkomplex, särskilt dem som avse subordinationen i förvaltningen (s. 438), positiv rättskraft i förvaltningsrätten och dess gränser,[256] samt förvaltningsrättslig nullitet.[257] Dessa problemkomplex hänföra sig just till frågan, hur ett förvaltningsorgans beslut skall bedömas och behandlas av andra förvaltningsorgan, som i olika sammanhang ställas inför det.[258] Frågorna ha sålunda uppenbarligen organisatoriska aspekter: i vad mån ha olika organ att i olika situationer reagera mot andra?[259] I själva verket äro de därför snart sagt oändligt komplicerade, ofta mycket svårbedömda (när ej undantagsvis spörsmålet reglerats i positiv rätt).[260] En närmare undersökning skulle spränga detta arbetes ram och kan desto hellre undvaras, som frågorna ofta måste sägas ur organisatorisk synpunkt vara av jämförelsevis periferisk betydelse; att myndighetsakters verkningar på detta sätt omintetgöras måste nämligen under alla förhållanden bli en sällsynt företeelse.[261]

[256] Jfr ANDERSEN, DF s. 456 ff., STÅHLBERG, FF s. 403 ff., WILLGREN, FAL s. 93 ff., WESTERBERG, RF och TJFF 1948 s. 141 ff., 179 ff. (om finländsk rätt).

[257] Jfr ANDERSEN, DF s. 255 ff., STÅHLBERG, FF s. 400 ff., MERIKOSKI, II s. 51 ff., CASTBERG, IF s. 188 ff. och beträffande svensk rätt senast STRÖMBERG, FT 1955 s. 112 ff. (jämte där åberopad litteratur). Om sambandet mellan olika omständigheter, som kunna föranleda en förvaltningsakts åsidosättande, se HERLITZ, FF III s. 426 ff.

[258] Att detta måste vara nullitetslärans innebörd framhålles av HERLITZ, FF III s. 414; i samma riktning ANDERSEN, DF s. 262 f., STRÖMBERG, FT 1955 s. 113.

[259] »Det rette vilde f. s. v. være omstændligt at fremstille hele emnet udfra et organisatorisk synspunkt.» ANDERSEN a. a. s. 263; jfr s. 270.

[260] Se t. ex. ANDERSEN, DF s. 270 n. 9, HERLITZ, FF III s. 430.

[261] ANDERSEN, DF s. 263 ff., HERLITZ, FF III s. 431 ff. Det förtjänar anmärkas, att i Finland och Sverige — med hänsyn till den betydelse besvärsinstitutet där har — förvaltningsrättslig nullitet torde spela ännu mindre roll än annorstädes. HERLITZ, a. a. s. 440.

Här kan det vara nog att nämna exempel på sådant prejudiciellt åsidosättande av myndighetsakter som kan komma att hämma ett förvaltningsorgans verksamhet.[262] Särskilt iögonenfallande är frågan, i vad mån ett underordnat förvaltningsorgan kan och skall åsidosätta en befallning eller annat beslut av överordnat organ, när beslutet befinnes olagligt eller på annat sätt obehörigt.[263] I sällsynta fall har en sådan prövningsrätt blivit positivt statuerad.[264] I övrigt är det i mångt och mycket oklart hur frågan skall lösas. På det hela taget dragas emellertid gränserna för prövningsrätten snävt. Givetvis blir möjligheten att åsidosätta tjänsteföreskrifter särskilt starkt begränsad på de håll — särskilt i Danmark, Island och Norge — där en utpräglad subordination råder. I Finland har å andra sidan, under intryck av erfarenheterna från den tid, då motståndet mot olagliga påbud var en nationell angelägenhet,[265] den meningen vunnit insteg att tjänstemännen ha en jämförelsevis vidsträckt prövningsrätt. Särskilda aspekter få »verkställighetsakter» av olika slag, särskilt när de ankomma på administrativa »exekutiva» organ.[266] Det kan tänkas, att polisen vid ingripanden till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet har att åsidosätta tillstånd som befinnas olagliga.[267] När i Sverige ett vite skall »utdömas» av annan förvaltningsmyndighet än den som har »förelagt» det, finnes det också utrymme för en

[262] Allmänna överblickar över situationer i vilka nullitetsfrågor uppkomma (med allmänna riktlinjer för deras bedömande): ANDERSEN, DF s. 269 ff., HERLITZ, a. a. s. 421 ff., 439 ff., STRÖMBERG, FT 1955 s. 117 ff.

[263] ANDERSEN, DF s. 53, 166 ff., OE s. 57 ff., STÅHLBERG, FF s. 200 ff., HERMANSON, FS s. 48 ff., WILLGREN, FAL s. 151, ASCHEHOUG, NNS II s. 407 ff., DEBES, Org. s. 56, HERLITZ, FF II s. 188 ff., JÄGERSKIÖLD, II:1 s. 41 ff., STRÖMBERG, AF s. 60 f., 89 f., 156 f.

[264] Enligt FRF 92 skola ej blott domstolar (s. 748 n. 224) utan även tjänstemän vägra tillämpa grundlags- eller lagstridiga förordningar.

[265] »Inte behöver man fullgöra sin förmans olagliga befallning», sade en 18-årig gymnasist 1903 till en polisman som ville göra en husundersökning. VON BORN, Levnadsminnen (1954) s. 13. Om den ryska tiden erinrar också statsrådets prövning av presidentbesluts lagenlighet; s. 173.

[266] Jfr t. ex. PETRÉN s. 170 ff., 194 f.

[267] Ett exempel: ANDERSEN, DF s. 271 f.

liknande prövning, och man lägger vikt därvid.[268] I vissa situationer kan det ifrågakomma att ej tillämpa ett från regeringsmakten härrörande stadgande som befinnes lagstridigt.

Med nu berörda situationer sammanhänga sådana, i vilka ett »beslut» av ett förvaltningsorgan åsidosättes av den anledningen, att det överhuvud ej är utrustat med rättsverkningar utan blott innefattar ett ståndpunktstagande av ungefär samma art som en privat part gör i förhållande till en annan. I praktiken är det ej sällan ovisst, huruvida »beslut» skola bedömas på det ena eller andra sättet.

Den andra reaktionsart, varom här är fråga, får aktualitet i de många fall, där rättsverkningarna av en förvaltningsåtgärd varken genom rättelse eller annorledes kunna omintetgöras, därför att de redan utvecklats. Den består däri att den som på sådant sätt lidit skada av en förvaltningsåtgärd beredes ersättning därför. Staten eller annat offentligt subjekt kan sålunda beredas ersättning från en person i dess tjänst, som förfarit felaktigt; därom har redan talats (s. 531 f., 702 f.), och det är ej anledning att återkomma till ämnet. Av större intresse är det, att enskilda kunna beredas ersättning, när en felaktig åtgärd icke kunnat omintetgöras utan utövat sina skade- eller förlustbringande verkningar. Det kan ankomma på den person, som bär ansvaret för åtgärden, att utgiva sådan ersättning; också därom har emellertid tillräckligt blivit sagt. Men det kan också bli fråga om ersättningsskyldighet för staten eller för annat subjekt, från vilket den felaktiga åtgärden härrört.

Beträffande detta spörsmål — som i den offentliga rätten är av central betydelse såväl teoretiskt som praktiskt — knyter sig ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt intresset i första hand till frågan, vilka organ som ha att ingripa.

Till en början må framhållas, att det på vissa betydelsefulla områden är sörjt för att, då ett beslut befunnits oriktigt och blivit föremål för rättelse, den enskilde automatiskt

[268] Härutinnan gäller i huvudsak detsamma som då viten — vilket vanligtvis är fallet — utdömas av allmän domstol (s. 750). Om dansk rätt jfr ANDERSEN, DF s. 529.

får ersättning, särskilt i den formen att penningar, som han i enlighet med beslutet utgivit, återbetalas. Praktisk betydelse har detta särskilt på skatterättens område.

I en överblick över reaktionssystemet är det emellertid en annan situation som erbjuder större intresse: ett organ har till uppgift, icke att handla på grundval av en företagen rättelse, icke heller att själv vidtaga rättelse, utan att pröva en påstådd oriktighet för att, om det handlats oriktigt, på grund därav besluta om ersättning. Här möter sålunda ett nytt exempel på sådan prejudiciell prövning av felaktigheter varom förut talats; skillnaden är, att det icke principiellt — om än stundom faktiskt — är fråga om att omintetgöra själva den felaktiga åtgärdens verkningar utan om ersättning för den skada eller förlust den vållat.[270]

I åtskilliga lägen kan ersättning på detta sätt beslutas av olika förvaltningsmyndigheter. Men i stort sett har det allestädes i Norden stått fast, att man i sista hand kan föra skadeståndstalan inför allmän domstol. Att det är på allmän domstol som saken ankommer har varit naturligt, när det allmännas ersättningsskyldighet — såsom i huvudsak varit fallet — grundat sig på tillämpning, i mer eller mindre modifierad form, av allmän skadeståndsrätt, till väsentlig del utvecklad just genom domstolspraxis.[271] Vad Danmark, Island och Norge angår, är det för övrigt en konsekvens av domstolarnas allmänna ställning i förhållande till förvaltningen.[272]

Här kommer det ej i fråga att klargöra, under vilka förutsättningar och i vilken omfattning det allmänna enligt de nordiska ländernas rätt är underkastat skadeståndstalan vid allmän domstol.[273] Särskilt intresse tilldraga sig emellertid de

[270] Oegentligt: HERLITZ, FF III s. 424.

[271] Endast i Finland har statens skadeståndsansvar blivit generellt lagfäst. Finländsk rätt är också så till vida särpräglad att dom i mål om ansvar för staten skall bygga på en förut fälld dom som ålagt en tjänsteman att utgiva skadestånd.

[272] Jfr ANDERSEN, OE s. 14 ff., 164 n. 3.

[273] I Danmark, Finland, Norge och Sverige föreligga förslag — tillkomna under samarbete — till lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar: DB 1959: 214, FB 1958: 14, (norskt) Utkast til lov om statens og kommunenes erstatningsansvar (1958), SOU 1958: 43.

fall, där prövningen av skadeståndsfrågor nödvändiggör ett bedömande av förvaltningsakters riktighet eller oriktighet.[274] En sådan prövning är naturlig, när — såsom i Danmark, Island och Norge i regel är fallet — domstol ävenledes kan annullera sådana akter eller (i andra mål än om skadestånd) prejudiciellt frånkänna dem giltighet. I dessa länder står det därför fast, att förvaltningsakter i princip kunna föranleda skadestånd. Men när förvaltningsakter slutgiltigt prövas av andra organ, och det sålunda icke är möjligt att vid domstol föra en talan som avser deras giltighet, inställer sig frågan, hur det blir med skadeståndsprövningen. Skall — kan man fråga sig — den enskilde, genom att yrka skadestånd, kunna utverka en domstolsprövning som eljest icke står till buds? I dansk litteratur har det antagits att sådana undantagsbestämmesler, som hindra domstolarna från att annullera förvaltningsakter, i regel också hindra skadeståndstalan grundad på deras olaglighet.[275] I svensk rätt har spörsmålet givetvis mycket större räckvidd; det inställer sig med avseende på förvaltningsakter i allmänhet. I stort sett har det i rättspraxis fått en liknande lösning; det finnes knappast något exempel på att skadeståndstalan grundad på fel vid myndighetsutövning vunnit bifall.[276]

Den tredje här åsyftade reaktionsarten består däri att, sedan i ett särskilt fall en felaktighet konstaterats inom förvaltningen, det på något sätt sörjes för att felet ej skall upp-

[274] Jfr ANDERSEN, OE s. 156 ff.

[275] ANDERSEN, a. a. s. 160 ff., särskilt s. 164, jfr DF s. 609.

[276] Jfr KARLGREN, Skadeståndsrätt (1958) s. 190 ff., särskilt s. 193, SOU 1958:43 s. 135 f., LEJMAN, SJT 1959 s. 382 f. I litteraturen ha emellertid olika meningar uttalats. Jfr t. ex. SUNDBERG, Stats och kommuns ansvar (1933), AF s. 397 ff. och StvT 1959 s. 370 ff., HERLITZ, FG s. 51 f., FT 1947 s. 328 ff., ROMSON, FT 1954 s. 343 ff., EEK, FT 1954 s. 355 ff., HELLNER, SJT 1960 s. 643 ff. Jfr ock litteraturen s. 749 n. 226. I SOU 1958:43 är det föreslaget, att felaktiga förvaltningsakter lika väl som andra i förvaltningen begångna felaktigheter skola kunna föranleda skadestånd. Men särskilda anordningar ha föreslagits till förebyggande av konkurrens med förvaltningsdomstolarna; s. 68 ff., 93 ff., 112 ff., jfr s. 121 ff. (jfr kritik av SUNDBERG, StvT 1959 s. 376 ff. och PETRÉN, FSundberg s. 314 ff.).

repas, för att likartade frågor framdeles skola bli riktigt behandlade; det är sålunda fråga om en preventivt verkande reaktion.[277] Kanhända vågar man generellt säga att denna reaktionsart egentligen är den effektivaste av alla. När ett organ tar ståndpunkt till ett annats åtgärder, är i och för sig icke mycket hjälpt med att den som felat drabbas av personliga påföljder. Och endast i begränsad omfattning är det möjligt att omintetgöra verkningarna av begångna fel eller att bereda ersättning för skada och förlust som de vållat. Men det kan hämtas lärdom för framtiden; där förvaltningen felat, kan den bringas in på riktiga banor. Det kan ske genom rättsligt förbindande föreskrifter, genom formliga anvisningar som icke göra anspråk på bindande kraft, eller helt enkelt genom att den kritik, som utövats i ett konkret fall, blir bekant för dem som framledes skola handlägga liknande frågor. Stundom nås på detta sätt endast det organ som felat, stundom vidare kretsar inom förvaltningen, eventuellt också allmänheten (i Finland och Sverige bl. a. på grund av reglerna om allmänna handlingars offentlighet).

Med avseende på reaktionernas innebörd skulle man kunna särhålla två olika typer. Än föranleder det som förevarit i ett konkret fall, att abstrakta handlingsnormer — rättsligt bindande eller icke — utformas. Än är det den konkreta felaktigheten som omedelbart framstår till beaktande; det blir då deras sak, som framdeles handla, att överväga, i vad mån situationer som de ställas inför äro av samma art och böra behandlas med iakttagande av vad som förelupit i det konkreta fallet. Sådana överväganden kunna ge anledning till mångahanda tvivelsmål; det kan sålunda på denna väg ej alltid ges samma säkra ledning som genom abstrakta handlingsnormer. Men skillnaden mellan de båda typerna är ej skarp; den kritik som ägnas ett konkret fall vilar nämligen

[277] En annan art av preventiv verkan är den som utövas innan något beslut fattas. Karakteristisk är sådan kontroll som utövas genom deltagande i sammanträden; ett viktigt exempel utgör den finländske justitiekanslerns närvaro i statsrådet. Om betydelsen av att den svenska allmänhetens »kontroll» med stöd av allmänna handlingars offentlighet kan utövas när ett ärende befinner sig på ett förberedande stadium se s. 456.

ofta på mer eller mindre klart uttryckta generella handlingsnormer.

Det är ej anledning att dröja länge vid den först nämnda vägen. Det är självklart, att felaktigheter som iakttagits och eventuellt föranlett en eller annan reaktion ofta ge anledning att meddela formliga föreskrifter som skola förebygga framtida fel. Sådant kan givetvis ske i många former — alltifrån enkla, eventuellt helt formlösa tjänsteföreskrifter till lagar. I andra fall stannar det vid oförbindande råd och anvisningar. Särskilt föranledas överordnade organ ofta att ingripa i sådana former.[278] På vissa områden äro andra kontrollorgan än de överordnade bemyndigade att i anledning av sina iakttagelser meddela generella föreskrifter eller oförbindande råd och anvisningar; så är bl. a. fallet med revisionsorgan. Det är också ett karakteristiskt inslag i kontrollapparatens uppbyggnad, att hithörande särskilda organ, som ej själva kunna utfärda föreskrifter, ofta ha till uppgift att på vederbörligt håll taga initiativ till sådana; ej sällan har man lagt stor vikt vid denna sida av deras verksamhet. Så verka t. ex. revisionsorgan, de administrativa såväl som de parlamentariska. Inspektionsorgan ha att anmäla behov av ändrade föreskrifter. Ombudsmännen i Sverige, Finland, Danmark och Norge äro särskilt ålagda att taga initiativ till sådan lagstiftning, vars behövlighet visat sig i deras verksamhet. O. s. v.

Vad angår de omedelbara verkningarna för framtiden av att felaktigheter ådagalagts i konkreta fall, bör till en början anmärkas att uttalanden och avgöranden, som sålunda givit vid handen att felaktigheter ägt rum, än äro rättsligt förbindande, än verka uteslutande som oförbindande anvisningar. Denna distinktion får emellertid ej pressas för hårt. Från processrätten är det väl bekant, att prejudikatens rättsliga betydelse icke lätteligen kan uttryckas i några enkla satser. Och på det område vi stå inför är det ofta ännu svårare att precisera den rättsliga valören hos uttalanden och avgöranden av olika kontroll- och reaktionsorgan i olika

[278] Jfr MEYER, AO s. 212: ministeriernas kontroll i Danmark föranleder instruktioner »informing the subordinate officials as to how the decisions are to be made in future».

sammanhang.[279] Å ena sidan måste man ofta räkna med åtminstone en skyldighet att »ta hänsyn» även till vad som är »rättsligt oförbindande». Å andra sidan blir, såsom redan antytts, även »rättsligt förbindande» ståndpunkttagandens verkan såtillvida ofta dubiös, som det ena fallet sällan är likt det andra.

Det är fråga om olika slags uttalanden och avgöranden. Först är det anledning att återkomma till i och för sig oförbindande uttalanden, vilka göras av överordnade och andra kontrollorgan (s. 696 ff.). Det har nämnts, att de faktiskt kunna leda till rättelse av begångna fel (s. 705). Här skall tilläggas att sådana uttalanden ofta få utomordentligt stor betydelse för framtida praxis. Det är t. ex. naturligt att den ekonomiska förvaltningen i hög grad påverkas av anmärkningar som i olika former göras av revisionsorgan;[280] sådana insatser betecknas ofta som viktigare än beivrandet av begångna fel. Kommunala organ taga starkt intryck av sakkunniga inspektionsorgans vägledande kritik. De parlamentariska ombudsmännen i Sverige ha med sina uttalanden om vad som är rätt och orätt gjort insatser med räckvidd långt utöver de särskilda saker som de behandlat; viktigt är särskilt att de genom att redovisas i deras ämbetsberättelser få stor publicitet. Deras kolleger i Finland och på sistone även i Danmark ha följt dem i spåren (s. 698 ff.).

Särskilt är det av intresse att iakttaga, att reaktionsapparaten, även där den omedelbart inriktas åt annat håll, också kan ha en bestämmande inverkan på framtida praxis.

En sådan verkan ha de personliga reaktionerna mot felande tjänstemän (s. 526 ff., 700 ff.). Särskilt starkt framträder detta förhållande i Sverige och Finland. De allmänna domstolarnas utslag i mål om straffrättsligt ansvar och om skadestånd spela en betydelsefull standardbildande roll och tjäna i icke ringa mån till vägledning både i fråga om särskilda författningars tillämpning och i fråga om tjänstemäns

[279] Jfr ingående undersökningar rörande prejudikatens betydelse på förvaltningens område av JÄGERSKIÖLD, FT 1959 s. 93 ff. och MATTHIASSEN, i JG s. 299 ff., 332 ff.

[280] Jfr t. ex. JÄGERSKIÖLD, a. a. s. 136 om skyldigheten att beakta anmärkningar.

förhållande i allmänhet. Straffrättskipningen blir på detta sätt en icke oväsentlig ingrediens i den förvaltningsrättsliga rättsbildningen.[281] En likartad roll spelar den disciplinärrättsliga rättskipningen. Viktiga verkningar kan den ha, av vem den än utövas. Men särskild tyngd få naturligen avgörandena i sista instans, framför allt av regeringsrätten och högsta förvaltningsdomstolen; genom att publiceras verka de också i vidare kretsar. I Danmark och Norge ha straffrättsliga och därmed jämförliga reaktioner icke tillnärmelsevis samma betydelse för förvaltningsrättslig praxis som i Sverige och Finland.

Gemensamt för de nordiska länderna är däremot det i sakens natur liggande förhållandet, att då förvaltningsorgans beslut rättas eller deras rättsverkningar eljest omintetgöras, sådana avgöranden regelmässigt få en verkan — såsom prejudikat eller på liknande sätt — som sträcker sig långt utöver det enskilda fallet.[282] Det intressanta är att iakttaga vilka organ som verka på detta sätt. Det är för det första de allmänna domstolarna. I Danmark och Norge har deras judikatur på detta sätt en stor — och, som det synes, växande — betydelse för förvaltningsrätten.[283] Även i Sverige spela de en icke alldeles oväsentlig roll även utanför straffrättskipningens område. Därnäst märkas de särskilda rättelseorganen. Särskilt är det här anledning att erinra om de finländska och svenska förvaltningsdomstolarna. Över praktiskt taget hela förvaltningsrättens område sträcka sig den finländska högsta förvaltningsdomstolens vägledande insatser. Beaktar man omfattningen av dess judikatur, kan man säga, att det här, mer än på något annat håll i Norden, inträffar, att förvaltningen får riktlinjer för sin verksamhet uppdragna från domstolshåll. Liknande insatser utöva, visserligen inom ett mera begränsat område, de svenska förvaltnings-

[281] HERLITZ, FG s. 54 ff., 63 ff.

[282] Här må ock framhållas, att när en påtalad akt ej rättats utan endast prejudiciellt åsidosatts, detta faktiskt får betydelse, när det i annat sammanhang ifrågakommer att bygga just på denna akt. Åsidosättandet kan praktiskt bli likvärdigt med en rättelse.

[283] Om domstolsavgöranden som prejudikat för förvaltningen se ANDERSEN, UR 1961 s. 135 ff.

domstolarna, särskilt regeringsrätten.[284] Betydelsefulla äro på samma sätt också danska och norska ankenemnder m. fl., på de i regel jämförelsevis begränsade områden där de verka.

Man har slutligen också att tänka på verkningarna av sådan rättelse som överordnade organ allestädes ha att i större eller mindre omfattning företa (jfr om betydelsen av överordnades praxis över huvud s. 420, 426[31]). Sådan rättelses verkan för framtiden skiljer sig i vissa hänseenden från domstolsprejudikatens. Den förstärkes, i den mån avgörandena tillika fattas såsom ett slags tjänsteföreskrifter. Detta gäller särskilt i Danmark och Norge, där subordinationsförhållandet är mera utpräglat än i Sverige och Finland. Å andra sidan få överordnade organs ställningstaganden icke lika vidsträckt verkan som domstolarnas, därför att de ofta icke bliva bekantgjorda för andra organ än just dem vilkas beslut rättats. Men det förekommer att avgöranden publiceras så att de nå vidare kretsar; med sådana publikationsformer kan tillika markeras att de skola verka såsom tjänsteföreskrifter (jfr s. 420).

Förvaltningen får sålunda riktlinjer för sin verksamhet — formellt bindande eller icke — från många olika källor. Ur förvaltningsorganisatorisk synpunkt är det av icke ringa intresse att iakttaga, vilka det är som bedöma, huruvida det handlats rätt eller orätt och på grund härav utöva inflytande. Det kan göra en ganska stor skillnad, om vägen utpekas av politiskt orienterade instanser, eller av icke-professionella krafter av olika slag, eller av typiska ämbetsmän, eller av jurister med domarens tänkesätt. Det är likaledes av intresse att se, i vilken omfattning — intermittent eller mera kontinuerlig — den vägledande verksamheten gör sig gällande. Icke minst är den styrka med vilken inflytelserna göra sig gällande av intresse. Men detta är frågeställningar, som det icke är anledning att här fördjupa sig i. Det kan dock förtjäna understrykas, att förvaltningsorgan ofta stå inför krafter inom kontroll- och reaktionsapparaten som peka i olika riktningar, ovissa om vilka som böra fälla utslaget.

[284] Om förvaltningsdomstolars och -myndigheters avgöranden såsom prejudikat se JÄGERSKIÖLD, a. a. s. 113 ff.

Det har hittills alltigenom varit fråga om felaktigheter, som iakttagas hos förvaltningen, och om reaktioner i anledning av dem. Det är enbart ur denna synpunkt vi ha sett de organ som ha att kontrollera och reagera. Men därmed är bilden ännu icke alldeles fullständig. Det återstår ytterligare några observationer.

Man får sålunda icke förlora ur sikte den preventiva eller standardbildande verkan, som kontroll- och reaktionsmöjligheternas förhandenvaro i och för sig utövar. Till vad förut sagts om påverkningar på förvaltningsorganens praxis av de ståndpunkter som kontroll- och reaktionsorgan faktiskt intagit, får sålunda läggas, att de ävenledes måste påverkas av antaganden och förmodanden om hur sådana organ skulle bedöma det ena eller det andra handlingssättet. Allt efter omständigheterna kunna tjänstemän föranledas att handla i sina överordnades »anda» och söka motsvara deras förväntningar, eller att icke ådraga sig ansvar för felaktig disposition av allmänna medel,[285] eller att handla så att de ej utsätta sig för kritik från parlamentariskt håll,[286] eller att anlägga en domarmässig syn på sina göromål, o. s. v. Är medvetandet om allmänhetens »kontroll» (s. 692 ff.) levande, kan förvaltningens hållning också påverkas därav.

Men det är också anledning att understryka betydelsen av att ett eller annat förhållande, som blivit föremål för uppmärksamhet, icke ger anledning till kritik eller reaktion. En inspektion eller en revision verkställes utan att föranleda anmärkning. En parlamentarisk ombudsman upptager en sak till undersökning men finner ej grund för kritik. Åtal anställes men ogillas. Ett beslut påtalas utan framgång inför överordnat organ, särskilt rättelseorgan eller allmän domstol. Påyrkat skadestånd blir ej utdömt o. s. v. Inträffar något sådant, är det på olika sätt ägnat att skänka förvaltningen styrka och säkerhet, i det att den tillit till dess rik-

[285] Det är känt att, så länge redogöraransvaret bestod (s. 532), svenska statstjänstemän, för att vara »på den säkra sidan» gentemot »anmärkningar», gärna in dubio voro försiktiga med utbetalningar.

[286] Det säges ibland — med rätt eller orätt — att man i svenska statsdepartement ofta tänker på hur en eller annan åtgärd skulle bedömas av konstitutionsutskottet.

tiga funktionerande, som icke blott för förvaltningsorganen själva utan också ur samhällets synpunkt är av grundläggande betydelse, på detta sätt kan upprätthållas och stärkas.[287] Man kan gå ett steg vidare: själva förhandenvaron av kontroll- och reaktionsmöjligheter är av betydelse. Den skapar, om man så vill, särskilt när man också håller dessa anordningars preventiva eller standardbildande verkan i minnet, en viss grund — starkare ju effektivare anordningarna äro — för tilltron till att det går rätt till.

Så är ett rationellt uppbyggt kontroll- och reaktionssystem icke endast en negativt ingripande utan också en positivt uppehållande kraft i förvaltningsorganisationen.

[287] Vid det norska ombudsmannaämbetets tillkomst blev dess betydelse härutinnan starkt understruken.

SAKREGISTER
TILL
NORDISK OFFENTLIG RÄTT I—III

Uppslagsorden i registret utgöras i första hand av rättsligt bestämda benämningar på institutioner o. s. v. I viss utsträckning upptagas också termer som eljest brukas i praxis eller tillämpats i litteraturen. Termer som jag själv begagnat i arbetet återfinnas också. Det har antagits överflödigt att i registret markera de olika kvaliteter som uppslagsorden sålunda ha.

Registret har gjorts så pass utförligt som antagits vara behövligt med hänsyn till praktiska behov. Läsaren måste i många fall räkna med att det icke är uttömmande. Omnämnda ämbetstitlar ha ej fullständigt redovisats. Det ges ej anvisningar på t. ex. alla de ställen i del III, där ett organ omnämnts, särskilt där det blott nämnts i exemplifierande syfte. Det ligger också i sakens natur att hänvisningarna under sådana uppslagsord som exempelvis Amt, Centralt verk, Direktorat, Lag, Länsstyrelse, Ministerium o. s. v. ingalunda kunnat göras fullständiga. Ibland hänvisas endast till den plats (särskilt i del III, kap. I: 5) där betydelsen av en i arbetet ofta använd term klargöres. Särskilt knapphändig är registreringen med avseende på del III, kap. X, med hänsyn till detta kapitels särskilda karaktär (III s. 624 ff.). Knapphändig är också registreringen av numera försvunna institutioner (särskilt i del I).

Trots begränsningarna kan registret, i vad angår del III, i vissa hänseenden tyckas alltför utförligt, så särskilt då det endast hänvisas till en naken uppgift om ett organs tillvaro. Sådana hänvisningar torde emellertid kunna vara till nytta, dels genom att upplysa om organets plats i organisationen, dels så till vida att på det anvisade stället (särskilt i kap. III: 5, 9, VI: 9) uppgifter i regel kunna återfinnas om besläktade organ i andra länder.

Termer som avse företeelser i ett visst lands rätt återgivas givetvis i landets språk. Andra uppslagsord äro huvudsakligen svenska; det har oftast ansetts obehövligt att även upptaga motsvarande danska och norska ord.

Siffrorna I, II och III (utan ett föregående »kap.») hänvisa till arbetets olika delar. Där ingen sådan siffra angivits, avses del III. Där så ansetts behövligt har med bokstäverna D, F, N och S angivits att hänvisningen gäller resp. dansk, finländsk, norsk och svensk rätt.

Acciskontoret 132
Adeln i offentliga funktioner I 50 ff., 59, 64 ff., 77, 82, 84 f., 88; III 484 f.
Ad mandatum I 35, 55; III 208[109], 305[114]
Administrasjonsrådet 55[23]
Administrativa organ, kommunala 564 ff., 584 ff., 602 ff.
Administrativ personal 30
Administrativ rekurs se Klagan
Administrativ rett 733
Administrerende nævn 164, 301
Administrerende råd 164, 295[165], 301
Afdeling (i ministerium) D 119
Afdelingschef D 120, 251 ff.
Affärsföretagen, nämnden för de statliga 171
Affärsverk, affärsdrivande verk S 135[175], 266. Se ock Företagsförvaltning
Aftonskola, statsrådets 223
Aktiebolag, aksjeselskap, aktieselskab 16, 617 f., 646 ff., 655, 660, 661, 691
Aktieselskabsregistret 131
Allmänna administrativa organ, kommunala 565 ff., 583 ff., 602 f.
Allmän avdelning (i länsstyrelse) F 356
Allmän beredning se Statsrådsberedning
Allmän civil- och kriminallag II 104
Allmän domstol se Domstol
Allmänna lokala statsorgan kap. II: 1—7, 9 (särskilt 311 ff., 315 ff., 331 ff., 350 ff., 377)
Alþing se Riksdagar och ting
Amt, amtsindelning I 20, III 326, 328 ff. Se ock Amtmand.
Amt (= amtmand) 352.
Amtmand I 20; III kap. VI (särskilt 311 ff., 328 ff., 332 ff., 346 ff., 350, 352 ff.), 594, 602 ff.
Amtsforvalter I 20; III 384
Amtsfuldmægtig 352
Amtskommune 599 ff.
Amtskontor, -chef 352, 604
Amtsligningsinspektør 383
Amtslæge 335, 389
Amtsråd 593, 599 ff., 602 ff., 724 f.
Amtsrådssekretær 604[213]
Amtsskatteråd 375, 383
Amtsskoledirektion 347[117a], 389, 593[173], 604
Amtsskolekonsulent 352[140], 389, 604
Amtsskoleråd se Skoleråd
Amtsstue 384, 604
Amtstrafiknævn 375, 386
Amtsvandinspektør 352[140]
Amtsvejinspektør 352[140], 604
Anciennitet 490
Anke se Klagan
Ankenemnd N 742
Ankenævn D 743 ff.
Anmärkningsmål 532, 703
Annullation se Rättelse
Anonymitet, förvaltningens 253, 257, 412, 456, 533
Anordning 47 f. Se ock Tjänsteföreskrift
Ansettelsesråd 498 f., 501 f., 513[169], 702
Anslag II 124
Anstaltsnämnd 381
Ansvar 76[98], 259, 266, 285, 288, 289, 412, 417, 526 f., 532, 700 ff. Se ock Disciplinärrätt, Ministeransvarighet, Skadeståndsansvar, Straffrättsligt ansvar
Ansökning till tjänst 502 f.
Anvisningar se Ledning
Arava 137
Arbeidsdirektoratet N 137, 175, 303
Arbeidsinspektør 388
Arbeidsnemnd N 569
Arbeids- og tiltaksnemnd 375, 376, 388
Arbeidsretten 483, 538
Arbeidstilsynet N 136
Arbeidstilsynsrådet 175, 300
Arbejdsdirektoratet D 137
Arbejdsmarkedsrådet 175
Arbejdsministeriet 114

Arbejdsnævnet D 175, 296, 299, 745
Arbejdsrådet D 175, 296, 299
Arbejdstilsynet D 136, 300
Arbetarskyddsstyrelsen 137, 175, 303
Arbetsinställelse se Strejk
Arbetskraftskommission 569
Arbetskraftsrådet 175
Arbetslöshetskassa 636
Arbetslöshetsnämnd 570
Arbetsmarknadsstyrelsen 137, 175, 304
Arbetsrådet F 175, 299
Arméintendenturförvaltningen 132
Arméstaben 132
Armétygförvaltningen 132
Arvsrätt till kronan se Tronföljd
Assessor 149
Associationsrätt 617 f., 621, 646 ff., 658
Atvinnumálaráðuneytið 115
Autonomi 22, 664, 670
Avdeling (i departement) N 121, 149
Avdelning, -schef F 123 f., 148, 259, 356
Avdelning, -schef S 125 ff., 354
Avhändelse av statsegendom II 145, 148
Avlöningsreglemente 464
Avtal
  med personal 506, 511, 515, 536, 540
  med personalorganisation kap. VIII (särskilt 477 ff., 534, 543, 550); se även Overenskomstansættelse
  med subjekt för offentlig förvaltning 642, 645, 657, 666.
Avtalslön, -tjänst F se Avtal

Bankinspeksjonen 136
Bankinspektionen 136
Bank- och fondinspektionen 136
Bank- och kreditväsen 134, 171, 386, 630 f.; se ock Centralbanker
Banktilsynet 136
Barnaverndarrað 746
Barnavårdskonsulent 336, 354, 388
Barnavårdsnämnd 569
Barnevernsnemnd 569
Barnevernssekretær 336, 352, 388
Barnskyddsnämnd 569
Bebyggelse- och byggnadsreglering 135, 172, 386 f., 570, 578
Befattning se Tjänst
Befattningshavare F se Fast befattning
Befolkningsskydd 382
Befolkningsskyddskommissionen 170
Befolkningsskyddsärenden, avdelningen för 124[132]
Befälsmakt se Subordination
Beredning S 224. Se ock Departementsberedning, Medverkan, Statsrådsberedning
Beredskapsråd 170, 382
Beskattning se Skatteväsen
Beskæftigelsesudvalg, kommunalt 569
Beslutanderätt, kommuns FS 587
Bestalling 512
Bestillingsmand DN 461 ff.
Bestyrelse, kommunal D 568
Besvär se Klagan
Besvärshänvisning, -undervisning, klageoplysning 709, 716, 753[241a], 755[264a]
Besvärsnämnd 720
Bevilgning N II 124
Bevilling D II 124
Bevillingsnævn 570
Bevillning S II 12, 57, 102, 122
Biltrafiknämnden 135, 172, 302
Biskop I 62 ff.; III 390, 499, 500
Biskopsmöte 139, 176
Bispedømme, -råd 390
Bisysslor, tjänstemäns 525 f.
Blockad 483
Bolagsstämma 646, 647[87], 660, 670
Boligdirektoratet 121[125]
Boligkommission 570
Boligministeriet 114
Boligtilsynsråd 176, 299
Borgarfógeta 367
Borgarråd, -sberedning 608

Borgarstjóri 566
Borgarstjórn 563
Borgerrepræsentationen 607
Borgmester D 564, 565, 571, 607
Borgmästare FS se Magistrat
Bostadsproduktionskommissionen 137, 175
Bostadsstyrelsen 137, 175
Boställsnämnd 391
Braðabirgðalög II 110
Brandärenden, avdelningen för F 124[132]
Brannkasse, Norges 135, 172, 302
Brannkommune 612
Budgetberedning 225
Budgetreglering
statlig I 98; II 56 ff., 61 ff., 120 ff., 150 ff., 161 ff.; III 44 ff.
kommunal 580
Budgetvägran II 135
Budsjett II 121; se vidare Budgetreglering
Budsjettkonferans 225
Bustadsnemnd 570
By D 555[35], 558[51], 612
By(kommune) N 555; se ock Stad
Byfoged I 19, 21, 76, 78, 79; III 360
Byfylke 329[59], 600[195]
Bygge- og eiendomsdirektoratet 133
Byggingarnefnd 570
Byggnadsnämnd 570
Byggnadsstyrelsen 133, 135, 172, 304
Bygningsråd 570
Bygningskommune 612, 618
Byplannævnet 172, 299
Byplanudvalg 616[247]
Byrå, -chef FS 124 f., 127, 148
Byråd 563; se vidare Kommunestyre
Byrådirektör, -sekreterare 148
Byråsjef N 122, 149, 255 f.
Bystyre 563; se vidare Kommunestyre
Byudviklingsudvalg 387
Bæjarfógeta 312, 366
Bæjarráð 566[86]
Bæjarstjóri 566
Bæjarstjórn 563
Bænkeforslag II 23
Bärare av offentlig förvaltning 27
Børne- og ungdomforsorg, direktoratet for 137; landsnævnet for 745
Børnevernskonsulent 388
Børnevernsudvalg 569

Central statsförvaltning I kap. III; III 32, kap. III, V.
Centralt (ämbets)verk F 91 ff., 96 ff., 127 ff., 138 ff., 167, 238, 243, 268 ff., 282, 288 f., 332 ff.
Centralt (ämbets)verk S I 32; III 85 ff., 96 ff., 127 ff., 138 ff., 166 f., 238, 240 ff., 262 ff., 283, 287 f., 303 f., 332 ff.
Centralbanker 134, 171, 293, 294[159], 302
Centralisation se Funktionsfördelning mellan högre och lägre organ
Centralskattenämnden 132, 170, 300
Centralstyrelse D 89[24]
Civil beredskab, sekretariatet for 116
Civildepartementet 112
Civilforsvarsrådet 170, 296
Civilforsvarsstyrelsen D 132
Civilförsvarsstyrelsen S 132, 170

Dagordning, dagsorden II 25, 173, 175, 179, 181, 182, 192 f.
Decentralisation se Funktionsfördelning mellan högre och lägre organ
Dechargebetänkande II 172
Decision på grund av revision II 145, III 703
Deildarstjóri 127
Delegation
från riksdagar och ting till regeringsmakten II 96 f., 111 ff., 125, 159 ff.
från överordnade till underordnade inom regeringsmakten och statsförvaltningen 32, 186, 190, 206, 208 ff., 212, 249 ff., 254 ff., 260, kap. V: 2, 285 ff., 306 ff., 345, 353, 355, kap. VII: 2 (obs. 402[18])
ministerier emellan 110[84]

särskilt om intern d. 409 f.
till kommuner 574
till andra subjekt för offentlig förvaltning 639, 649, 669
inom kommunalförvaltningen kap. IX: 5
Om »faktisk d.» bl. a. 34, 236, 452 ff., 592
Departement D 87, 119 f.; se även Ministerium
Departement F 91
Departement N I 39; III 62 ff., 93 ff., 96 ff., 106 ff., 116 ff., 209 ff., 230 f., 254 ff., 400, 406 f., 410
Departement S I 31; III 62 ff., 85 ff., 96 ff., 106 ff., 116 ff., 231 f., 260 f.
Departementalreformen 1840 I 31; III 62, 65, 84, 181[17], 216
Departementsberedning 225, 232
Departementschef D 120, 229, 251 ff.
Departementschef NS 62
Departementschefsstyret 1943—45 55[23]
Departementsexpedition 85
Departementsråd 123, 255
Det allmänna, det offentlige 28[56]
Diakonistyrelsen 176
Direkt referat 89, 100, 243 f., 275, 278, 280, 401[12], 717[117]
Direktion för sjukhus 165, 603[10]
Direktorat D 88 ff., 96 ff., 119 ff., 127 ff., 138 ff., 167 243 f., 275 ff., 284 f., 333 ff., 338, 402, 608, 717[117]
Direktorater og fagstyrer N 94 ff., 96 ff., 121 f., 127 ff., 138 ff., 145, 165 f., 244 f., 258, 270 ff., 285 f., 301, 303, 333 ff., 338, 402
Direktør D 120, 143, 146, 163. Se ock Direktorat
Direktör F 147, 148
Direktør N 122, 126. Se ock Direktorat
Direktör S 147
Disciplinärrätt 510, 513, 515, 517, 530 f., 701 f., 767
Dispens II 111
Distriktsbestyrelse 563[68]
Distriktvalgstyre 391
Domkapitel I 62 ff.; III 390
Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 115
Domstol:
historiskt I 10, 17, 28, 29, 30, 33, 34, 39, 44, 59 f., 69, 74, 81
skillnaden mellan d. (rättskipning) och förvaltning 24 ff., 454, 727, 733
funktionsfördelning mellan allmänna d. och förvaltningsorgan 130[153], 378 ff.
organ med rättskipande och förvaltande funktioner 364, 366, 378 f.
d:s prövning av grundlagsenlighet II 81 ff.
d:s prövning av regeringsmaktens beslut 736, 739, 749 f., 753
d:s prövning av förvaltningsorgans åtgärder 701, 702 f., 703, 729, 741, kap. XI: 7, 762, 767
Se även Förvaltningsdomstol, Förvaltningsrättslig lagskipning, Särskilda rättelseorgan
Domänstyrelsen 133
Dotterbolag 647
Driftsledelse 569[87]
Drätseldirektör 573
Drätselkammare 566; se även Kommunens styrelse
Drätselkontor F 572
Dubbel subordination 335, 399

Ecklesiastikdepartementet 111
Eder och försäkringar, tjänstemäns 524
Edruelighetsrådet 137, 175, 301
Edruelighetsnemnd 570
Effektivitet 36 f.
Efnahagsmálaráðuneytið 115
Efri deild alþingis II 1, 13
Eftirlit sveitarfélaga 594
Egenförvaltning 552[26], 580[130]

Egentlig kommun kap. IX: 2—6
Egnsudviklingsrådet 174
Ekonomidepartementet F I 33; III 59, 91
Ekonomisk försvarsberedskap, överstyrelsen för 132, 170
Ekonomisk och administrativ lagstiftning S II 104 ff., 170
Ekonomiskt utskott F 69
Ekspeditionssekretær 120
Ekspedisjonssjef N 94, 122, 147, 230
Eksportkreditkommisjonen 174
Eksportkreditrådet 174
Eksportråd, Norges 136, 174, 301
Eksportutvalg 174, 300
Elektricitetsrådet 174, 301
Embedsmand, embetsmann, embættismaður 461 ff.; se vidare Tjänsteman
Endelige beslutninger 718, 757
Energirådet 174
Enrådighetssystem 146, 284 ff.
Enväldet I 12 f., 34 f.
Erhvervslivet se Näringslivet
Erhvervsskatteudvalget 745
Erkännande (godkännande, stadfästelse) av subjekt för offentlig förvaltning 644 f., 652, 657
Ernæringsrådet 176
Etat 83[8]
Etatsorganisation 474
Examina 487 ff.
Expedition (= utfärdat aktstycke) 192, 253, 257
Expeditionschef F 91
Expeditionschef S 126, 232
Expeditionschefsavdelning 125
Experter, länsstyrelsens S 355[151]
Exportkreditnämnden 174, 300
Expropriationsnämnd 380
Externa relationer 29, 395[4]:
e. delegation 401 ff.; se vidare Delegation
e. medverkan 445 ff.; se vidare Medverkan
e. subordination 428 ff.; se vidare Subordination
e. funktionsfördelning se Funktionsfördelning
Extra ordinarie befattningshavare F 516, 520
Extra ordinarie tjänsteman S 511, 519
Extra tjänsteman S 511

Fabrikinspektør 388
Facklig personal 12, 30, 104, 116 f., 139, 241 f., 332, 339, 488
Fagstyre se Direktorater og fagstyrer
Faktisk delegation se Delegation
Familie- og forbrukersaker, departementet for 115
Fast befattning F 469, 515, 520
Fastighetsförvaltning se Finans- och fastighetsförvaltning
Fastighetskredit 630, 655[113]
Fastar nefndir 568[86]
Fastställelse se Sammanstämmande beslut
Fast utvalg 568
Félagsmálaráðuneytið 115
Felles styre, kommunalt 614
Fengselsstyret 131
Ferierådet 175
Finansdebatt II 37, 133
Finansdepartementet S 112, 225
Finansernes centralstyrelse 119[117]
Finanshovedbogholderiet 119[116]
Finansloven II 101, 121, 122, 152, 162; III 44; se vidare Budgetreglering
Finanslovdebat II 37, 130
Finansministeriet D 107, 112, 225
Finansministeriet F 112, 125
Finans- och fastighetsförvaltning II 134; III 133, 170, 384 f., 574, 580, 628, 639
Finans- og tolldepartementet N 112, 125
Finans- og tollkomitén II 133
Finansudvalget II 32, 44, 130 f., 136, 141 f., 164, 180
Finansutskottet 69, 224
Finlands bank se Centralbanker

Fiskeridepartementet 113
Fiskeridirektoratet 136
Fiskeriministeriet 113
Fiskeriministeriets ankeudvalg 745
Fiskeristyrelsen 136, 173
Fiskimálanefnd 173
Fjárlög II 121
Fjármálaráðuneytið 115
Fjárveitinganefnd II 131
Flottningsförening, fløtningsforening 632, 641, 654
Flugamálastjóri 134
Flugráð 171
Flygstaben 132
Flækker 560
Foged I 21
Folketinget se Riksdagar och ting
Folkhälsan, institut för 137, 176
Folkomröstning II 16 f., 56, 74
Folkpensionsanstalten 137, 175, 298, 304, 388
Folkrepresentationer se Riksdagar och ting
Folkskoledirektion 570
Folkskoledistrikt 616[231]
Folkskolenämnd 570
Folkting, Svenska Finlands 637
Forberedende statsråd 180, 217[138], 221 f.
Forbrugsafgiftsnævnet 745
Forbrukerrådet 175
Foredag N 182
Foreløbige love II 110
Formannskap 563, 566
Formiddagshverv 526[216]
Forseti (Islands president) I 33; II 184; III 58 f., 177 ff., 191 ff., 203
Forseti, kommuns 564
Forsikringsrådet DN 136, 173, 301
Forskning, organ för se Undervisning
Forsorgsstyre 569
Forsvarets bygningstekniske korps 132
Forsvarets bygningstjeneste 132
Forsvarschefen 132
Forsvarsdepartementet N 111
Forsvarsministeriet D 111
Forsvarsrådet N 69
Forsvarsstaben DN 132
Forsvarsstyrelsen 132
Forsyningsnemnd 570
Forsætisráðherra 67
Forsætisráðuneyti 115
Forsøksrådet for skoleverket 176
Fortifikationsförvaltningen 132
Forvaltningsbedrift N 135[175]
Forvaltningschef, minister som D 50, 51
Forvaltningsklage se Klagan
Forvaltningnævnet 118[100], 170
Fredningsnævn 375, 380
Fredsplikt 481[58], 524
Frister för talan mot förvaltningsorgans beslut 708, 715 f., 755
Fritidsnämnden 175
Fræðslumálastjóri 137
Fuldmægtig D 120
Fullmakt F 514
Fullmakt S 519
Fullmaktslagstiftning se Delegation
Fullmektig N 122[128]
Fulltrúi 127
Funktionell självständighet och osjälvständighet 33; se vidare Subordination
Funktionsfördelning
  mellan regeringsmakt och riksdag resp. ting II kap. IV—XI (särskilt kap. VI); se vidare Budgetreglering, Lag o. s. v.
  mellan domstolar och förvaltningsorgan se Domstol
  inom regeringsmakten och förvaltningsorganisationen
    allmänt 3 f., 30 ff.
    lokal f. 32, 321 ff.
    mellan högre och lägre organ I 28, 44, 59 ff.,; III 31, kap. III:2, IV:1, 3, V, VI:4, 9, VII:2; se vidare Delegation
    saklig 31, 106 f., 130, 291, 315 ff., kap. VI:1, och flerstädes
    särskilt om intern f. 98 ff.,

v:1 och 3, 304 ff., 352 ff.; se vidare Delegation
mellan stats- och kommunalförvaltning I 73 ff., 78 ff.; III kap. IX:4, 605 ff.
mellan kommuner (lokal f.) 548 f., 554 ff., 599
inom kommunalförvaltningen kap. IX:5, 605
mellan stat resp. kommun och andra subjekt för offentlig förvaltning 617 ff., kap. X (särskilt 648 ff., 664 ff.)
inom sådana subjekt 663 f.
Fylke, fylkesindelning 326, 328 ff.
Fylkesarbeidssjef 375, 388
Fylkesarkitekt 352[140], 604
Fylkesbyggenemnd 375, 386
Fylkesforsyningsnemnd 382
Fylkeskasserer 604
Fylkeskommune 599 ff.
Fylkeskontor, -chef 352, 604
Fylkeslandbruksstyre, -sjef 375, 387, 662[128a]
Fylkeslege 336, 389
Fylkesmann I 20; III kap. VI (särskilt 312 ff., 328 f., 332 ff., 346 ff., 350, 352 ff.), 501, 594 ff., 602 ff., 725
Fylkesskattestyre 375
Fylkesskogråd, -sjef 375, 387
Fylkesskogselskap 635, 661
Fylkesskolestyre 604
Fylkesting 599 ff.
Fylkesutvalg 593[173], 603
Fylkesveistyre 375, 376, 385, 604
Fyrdirektoratet 134
Fångvårdsavdelningen 124[132]
Fångvårdsstyrelsen 131
Fællesskab, kommunalt 614
Fællesudvalg 616
Fängelsedomstolen 169, 300
Fængselsdirektoratet 131
Fængselsnævnet 169, 299
Færøerne 368, 609
Förbindelser å statens vägnar II 145, 148 f.
Föredragande inom ministerium F 232 f., 259 f.
Föredragning, se Medverkan, intern
Företagsförvaltning 105 f., 135 f., 171 f., 266 269, 278, 385 f., 617, 631 f., 651
Författning FS 48
Förflyttning av tjänsteman 108[77], 509 f., 512, 515, 517, 519, 539 f.
Förhandlingsrätt 475
Förman F 426[80]
Förmyndare för konung NS 55
Förordnande av tjänsteman S 516, 519
Förordning F II 107; III 47, 260, 268, 281, 287, 288
Förordning S 46
Förordsfullmäktige 501
Församling 390, 610
Förslag se Medverkan
Förslag vid tjänstetillsättning FS 497 f.
Förslagsanslag II 127, 138
Förste kanslisekreterare 127
Førstesekretær 122
Försvar 132, 170, 382, 628
Försvarets civilförvaltning, fabriksstyrelse, sjukvårdsstyrelse 132
Försvardepartementet S 111
Försvarsekonomiska planeringskommissionen 170
Försvarministeriet F 111
Försvarsrådet FS 69
Försvarsstaben 132
Försäkring se Eder
Försäkringsdomstolen F 729[160], 731[167], 740, 748
Försäkringsdomstolen S 731[167], 736
Försäkringsinspektionen 136
Försäkringskassa, allmän 636, 660[123], 661, 727[154]
Försäkringsrådet S 729[160], 736
Förtroendeman, kommunal 549[12]
Förtroendetjänsteman 510
Förtroendevotum se Misstroendevotum

Förvaltning, offentlig 1, 3, 7, 23 ff., 31, 50, 625
Förvaltning (= organgrupp) 83
Förvaltning och verkställighet i kommunalrätten FS 587
Förvaltningsbesvär 721[133]
Förvaltningsdomstol 732 ff., 740 f.
Förvaltningsförordning se Tjänsteföreskrift
Förvaltningslära 35, 41, 488
Förvaltningsråd 737
Förvaltningsrättslig lagskipning F 25[45], 359, 379, 432
Förvaltningsutskott, landstings 603

Garantiförbindelser till subjekt för offentlig förvaltning 655
Geheimekonseil, geheimestatsråd I 35
Gemensam beredning S 218[140], 224[162,163], 235
Gemensam votering II 12
Generaldirektorat se Direktorat
Generaldirektör 120, 147
Generalforsamling 646, 647[87], 659, 660, 670
Generalpoststyrelsen 134
Generaltullstyrelsen 132
Godkännande se Erkännande, Sammanstämmande beslut
Godsägare i offentliga funktioner I 64 ff.
Grundforbedringudvalg 387
Grundlag, Grundlagsstiftning I 12; II 56 ff., 65 ff.; III 44
Grundlagsutskottet II 79, 117, 174; III 681 f.
Gränsbevakningsväsendet 124[132], 381
Grønland 368, 609; ministeriet for G 115
Grønlandske handel, den kgl. 135, 171, 302
Gå till kungs S 710

Hamnförvaltning 629
Handel og skibsfart, departementet for 114
Handelsdepartementet 114
Handelsministeriet 114
Handels- och industriministeriet 113
Handelspolitiska rådet 297
Handräckning FS 426[82], 450
Havnedirektoratet 134
Havnedistrikt 612
Heimevernet, landsrådet for 170
Helsedirektoratet 137, 147, 245
Helseråd 570
Hemvärnsrådet 170, 297
Héradslæknir 389
Héradsnefnd 610
Herred(skommune) 555
Herredsskogråd 570, 571[101, 102]
Herredsstyre 563; se vidare Kommunestyre
Hierarki se Subordination
Hjemmestyre, Færøernes 368, 609
Hovedrevisorat 675
Hovrättsbanan 492, 734
Hreppsnefnd 563
Hreppstjóri 312, 366
Hreppur I 80; III 555
Húsameistari ríkisins 133
Hushållningssällskap 633, 635, 662
Husleienemnd 570
Huslejenævn 570
Husmandsbrugskommission 375, 387
Huvudman S 9[14a]
Huvudstaben 132
Hyresnämnd 570
Hälso- och sjukvård 137, 165, 175 f., 302, 389, 570, 578, 606, 636 f.
Hälsovårdsnämnd 570
Hänskjutande till överordnad 414 ff., 422 f.
Häradsskrivare 337, 383, 384
Högre förvaltningsmyndighet F 710, 738
Högsta förvaltningsdomstolen 538, 581, 702, 710, 723, 737 ff., 767.
Hörande, förvaltningsorgans 448 ff.; se vidare Medverkan

Icke ordinarie befattningshavare F 516, 520

Icke ordinarie tjänsteman S 511
Icke-professionell personal i förvaltningen I 41 ff.; II 198 ff.; III 13 ff., 20, 102 f., 128 f., kap. III:7—9, V:4, 309, 317, 371 ff., 460, 466, 507[150], 527, 660, 668 ff., 728, 731, 736 f., 741 ff.
  särskilt om icke-professionella kollegier 160 ff., 168 ff., 239 f., 290 ff., 348 f., 372 ff., 428, 550, 562 ff., 660 ff., 731
  särskilt om samverkan mellan icke-professionell och professionell personal 129, 158 f., 159 ff., 294 ff., 304 ff., 375 ff., 591 f., 689
  gränsfall mellan professionell och icke-professionell ställning 118, 158 f., 466, 526, 549
Importhandelns förvaltningskommission 174
Importutvalg 174, 300
Indelning, territoriell se Funktionsfördelning, lokal
Indelningsändringar, kommunala 557 ff.
Indenrigsministeriet D 112, 338, 593, 724
Indre rekurs 705
Individualorgan 28
Indstilling se Medverkan
Industridirektoratet 121[125]
Industriella inrättningar, statens F 135, 171
Industri og håndverk, departementet for 114
Industrirådet 634
Ingrepp i frihet och egendom II kap. VII
Inhabilitet 154[231], 440, 548[10], 711, 718
Initiativ hos riksdagar och ting II 20 f., 32 ff., 39 ff., 51 f., 128 ff., 134 ff.
Innstillingsråd 498 f., 501 f., 513[169], 702
Inre regering 69, 224
Inrikesdepartementet 113, 338, 594 ff.
Inrikesministeriet F 112, 338, 594 ff.
Inseende se Kontroll
Inskrivningsrådet 737
Inspektor (i skolväsendet) F 389
Institution D 88 ff., 96 ff., 127 ff., 138 ff.
Instruks D 277, 293
Instruks m. m. N 271 f., 286, 292
Instruksjonsmakt N se Subordination
Instruktion F 268
Instruktion S I 11; III 262 f., 281, 287 f., 291, 353
Interna relationer 29, 395[4]:
  i. delegation 409 f.; se vidare Delegation
  i. medverkan 444 f.; se vidare Medverkan
  i. subordination 437 f.; se vidare Subordination
  i. funktionsfördelning se Funktionsfördelning
Interneringsnämnden 169, 300
Interpellationer och frågor II 38 f., 174, 175 f., 179, 181
Intresserepresentation i statsförvaltningen 13 f., 153 ff., 373, 728
Invalideankenævnet 745
Invalideforsikringsretten 137, 175, 301
Isbrydningsrådet 173
I umboði forseta 209

Jarðeignadeild 127
Jernbanerådet 171
Jordbruksdepartementet 113
Jordbruksnämnd, statens 136, 173, 302
Jordbruksstämma 633
Jorddispositionskommission 387
Jorddyrkingsdirektoratet 136
Jordfordelingskommission 387
Jordlovsudvalg, statens 136, 173, 301
Jordskifteinspektøren 131
Jurister i statsförvaltningen I 46; III 3, 116 f., 139 f., 152, 156, 370, 487, 491 ff.

Justis- och politidepartementet 111, 338
Justitiedepartementet F I 33
Justitiedepartementet S 111
Justitiekanslern F 58, 60[36], 72[80], 130, 181, 204 f., 226, 446, 678, 701
Justitiekanslern S 130, 239[213], 678, 701
Justitieministeriet F 111
Justitieombudsmannen FS 682 ff., 691, 692, 699, 701, 766
Justitsministeriet D 111, 338
Järnkontoret 633
Järnvägsrådet 172
Järnvägsstyrelsen FS 134, 172

Kabinett 60
Kabinetssekreteraren D 191
Kabinettssekreteraren S 127
Kammare, riksdagens II 1 ff., 11 f.
Kammarkollegiet 133
Kammarrätten 141[191], 538, 679, 723, 731[167], 736
Kansler F 138[179]; se även Universitetskansler
Kansli, K. M:ts I 27, 30; III 84, 85, 141
Kanslichef 124, 233, 259, 260, 356
Kansliråd 126
Kanslisekreterare 127
Kartellverket 136
Kartellärenden, delegationen för 174, 304
Kasse- og regnskabsudvalg 566, 567, 603[209]
Kaupstad 555; se vidare Stad
Kirkeministeriet 111
Kirke- og undervisningsdepartementet 111
Kirkjusókn 390, 610
Kjøbstad N 555[36]
Klagan 504, 707 ff., 714 ff., 719 ff., 723 f., 726 f., 729 ff., 747 f.
Klage se Klagan
Klageoplysning se Besvärshänvisning
Klassisk förvaltningsorganisation 2 ff., 5 f.
Klitdirektoratet 133, 136
Kollegier, kollegial beslutsform I 27 ff., 32, 35 ff., 63; III 84 f., 87, 103[63], 203 ff., 260[50], 282 ff., 428 f., 709, 731; se även Icke-professionella kollegier
Kollektivavtal se Avtal
Kollektivorgan I 45; III 29, 140 f., 143, 144, 281, 285, 287, 371
Kollektivuppsägning se Strejk
Kolonisationsinspektör 387
Kolonisationsnämnd 570
Kolonisationsstyrelsen 136
Komitéer, stortingets se Utskott
Kommandoexpeditionen 111
Kommandomål, -saker 178, 190
Kommendören för försvarsmakten 132
Kommerskollegium 136
Kommitteret 120
Kommittéväsen II 40, 201 ff.; III 118[109], 161[253], 239
Kommun såsom bärare av rättigheter och skyldigheter 551, 576, 595
Kommunalbestyrelse D 563 f., 584 ff.
Kommunalbesvär FS 721 ff.
Kommunalborgmästare 365, 572
Kommunaldirektør D 573
Kommunaldirektör F 567, 572
Kommunaldistrikt 612[239]
Kommunalfullmäktige 563; se vidare Kommunens fullmäktige
Kommunalförbund 618 f.
Kommunalförvaltning I 68 ff.; III 17 f., 309 f., 373, 378, kap. IX, 622 f. (och flerstädes i kap. X), 676, 690 f., 719 ff.
Kommunallagar II 147, III 546, 561 f.
Kommunalnämnd 566; se vidare Kommunens styrelse
Kommunal- og arbeidsdepartementet 114, 594 ff.
Kommunalråd S 549[15]

Kommunalstyrelse F 567; se vidare Kommunens styrelse
Kommunalstämma 562
Kommunblock 616[249]
Kommunens fullmäktige FS 563 f., 584 ff.
Kommunens styrelse FS 566, 584 ff., 720
Kommunestyre N 563, 584 ff.
Kommunikationsanstalter 134,171 f., 385 f., 629
Kommunikationsdepartementet 113
Kommunikationsministeriet 113
Kommunikationsrådet 171
Kompetens, kompetensfördelning 31; se vidare Funktionsfördelning
Kompetens för tjänst 485 ff.
Koncessioner se Privilegier
Kongen se Konungen
Konkurrerande kompetens 415
Konselj 180
Konseljlista 216
Konserverande faktorer i förvaltningen 39 ff., 311, 327, 556, 648[95]
Konstitusjon N 512, 514[175], 519
Konstitutionell kontroll I 101; II 35 ff., 167 ff., 186 ff.; III 181, 681 ff.
Konstitutionell sedvanerätt II 78
Konstitutionsutskottet II 172, 184; III 681 f., 697[55]
Konstitutorial 510
Konsulent N 122
Konsultative råd 163[259], 295[165]
Konsultativt statsråd N 64 f.
Konsultativt statsråd S 64 f., 71 f., 225 f.
Konsumentdelegationen 297
Konsumentrådet 175
Kontaktorgan 239, 295, 349 f., 448, 616
Kontor D 85, 118, 149
Kontor N 62, 93, 121, 149
Kontorchef D 120, 149, 251 ff.
Kontorsjef N 122, 149, 572
Kontrakt se Avtal
Kontraktsanställning S 511[164]
Kontrakt, -sprost 390
Kontrasignation I 38, 40; III 191 ff.
Kontroll över förvaltningsorgan 33, 34, 397, 589, 594, 668, kap. XI: 1—2, 696 ff., 705 f., 766, 769; se även Konstitutionell kontroll
Kontrollkommisjon 389, 742
Kontrollstyrelsen 132
Konungen (kongen) I (särskilt 4 ff., 24 ff., 54 ff., 72 ff., 87 ff.); III 53 ff., 177 ff., 191 ff. (särskilt 199 ff.); se även Kungl. Maj:t
Konungaval I 94, II 184, III 53
Konungens (K. M:ts) befallningshavande I 22; III 353, 354[147]
Koordination inom förvaltningen I 45; III 33, 218, 242, 347 ff., kap. VII, IX:6, X:7. Se vidare Funktionsfördelning, Kontroll, Medverkan, Rättelse, Subordination
Kornforretning, statens 135, 171, 297, 302
Korroboration 189
Kreditväsen se Bank- och kreditväsen
Krigsmaterielforvaltningen 132
Kronan 9[13]
Kronofogde I 21 f.; III 362
Kulturelle anliggender, ministeriet for 111
Kulturell verksamhet se Undervisning
K(ungl). M(aj):t 184, 711, 731, 734
Kungörande 48, 411 f.
Kungörelse 48
Kungörelse om ledig tjänst 502 f.
Kyrkan I 61 ff.; III 137, 176, 390 f., 499 f., 609 f., 637
Kyrklig samfällighet 618
Kyrkofullmäktige 610
Kyrkoförvaltningsnämnd 610
Kyrkoherde 390
Kyrkomötet II 18; III 176
Kyrkoråd 610, 617[253]
Kyrkostyrelsen 138
Kyrkostämma 610
København 366, 607 f.

Københavnske omegnskommuner 560, 561, 565, 608[225]
Købstad(skommune) 555; se ock Stad
Købstadlanddistrikt 555[37], 563[68]
Köping 560
Köpingsfullmäktige 563

Ladested 555[36]
Lag, lagstiftning I 6 ff., 10 ff., 98, 99 ff.; II 56 ff., 86 ff., 98 ff., 104 ff., 144 ff., 149 ff.; III 44 ff., 263, 268, 271, 276, 292 f., 546 f., 644; se ock Finansloven
Laga kraft 712
Lagberedningen F 124
Laggranskningsrådet 234[202]
Lagrådet II 40, 42; III 234[202]
Lagstiftningsavdelningen 124, 235
Lagtima riksdag F II 8
Lagting D II 1, 12 f.
Lagting, Færøernes 609
Landbrugsministeriet D 113
Landbrugsrådet 634
Landbruksselskap N 633, 635, 641, 661, 662[128a]
Landbruksdepartementet 113
Landbruksdirektoratet 136
Landbúnadarráðuneytið 115
Landemodet 391
Landhælgisgæzla 381
Landkommune D 555[38], 594, 600[105]
Landlæknir 137
Landsarkiv 390
Landsdelsberedskapsfylkesmann 382
Landsdómen II 185; III 74[87a]
Landsfiskal 312, 363 f., 379, 380
Landsfogde 331, 336, 355, 380 f.
Landshövding FS I 22; III 350 f.; se vidare Länsstyrelse
Landshøvding, Grønlands 368
Landskansli 354
Landskapsförbund 618
Landskapsstyrelse, Ålands 367, 609
Landsklagenemnden for skog 742
Landskommun FS 555
Landskontor FS 354, 356, 384
Landsråd, Grønlands 609
Landssekreterare F 356
Landssekreterare S 354
Landsskatteretten 744
Landsstyre, Færøernes 368, 609
Landsting S 599 ff.
Landsting, Ålands 367, 609
Landstingsdirektör 604
Landstingskommun 599 ff.
Landstrafiknævnet 172
Landvæsensretter 375, 380
Lantbruksdirektör 356, 375, 387
Lantbruksministeriet F 113
Lantbruksnämnd 346, 375, 387
Lantbruksstyrelsen FS 136, 173
Lantbrukssällskap 633, 635
Lantmäterikontor 346, 356, 381
Lantmäteristyrelsen FS 131
Lantregering 313
Lantråd 609
Ledamöter av centrala verk 146, 166
Ledning, oförbindande 397, 417 ff., 420 ff., 453, 596, 666, 696 ff., 705 f., 763 ff.
Lekmän 152 f.; se vidare Icke-professionell personal
Lensmann N I 21; III 312, 361 f.
Lex in casu II 117 ff., 151 f., 154, 156 f.
Licensverket 136
Ligning se Taxering
Ligningsdirektoratet 132, 170
Ligningskommission 570
Ligningsrådet 170, 299, 744 f.
Likelønnsrådet 175
Likningsnemnd 570
Likningsnemndernes landsforbund 618[256]
Likningssjef 572
Lockout 513
Lokal funktionsfördelning se Funktionsfördelning
Lokal förvaltning I kap. II, VI; III 32, 82, kap. VI, IX, 627
Lokal normgivning I 74; III 391 f., 547, 598
Losstyret 134, 171

Lotteriföretag m. m. 628, 653
Lov se Lag
Lovavdelingen 121, 235, 446
Lovkontoret 119, 234 f., 446
Luftfartsbyrån 124[132]
Luftfartsdirektoratet DN 134
Luftfartsstyrelsen 134, 172
Lydnadsplikt, tjänstemäns 760
Långivning till subjekt för offentlig förvaltning 655
Lægeligt-teknisk fællesudvalg 175[311]
Lægeråd, sakkyndigt 175
Lägre förvaltningsmyndighet F 710
Län, länsindelning I 22; III 326, 328 ff.
Länsarbetsdirektör 356, 375
Länsarbetsnämnd 375, 386
Länsarkitekt FS 236, 355, 358, 385, 386
Länsassessor F 357
Länsassessor S 354
Länsbostadsdirektör 356, 375
Länsbostadsnämnd 346, 375, 388
Länsbrandinspektör 356
Länslantmäteriingenjör 336
Länsläkare F 336, 389
Länsläkare S 389, 605
Länsman FS I 23, 76; III 312, 361 f., 379
Länsnykterhetsnämnd 375, 388
Läns- och distriktsförvaltningsmyndigheterna, konsulterande kommission för 349
Länsråd F 356
Länsråd S 349
Länsrätt 358, 379, 709, 720, 740
Länsskattebyrå, -inspektör, -nämnd 383
Länsskoleinspektör 375, 389
Länsskolnämnd 346, 375, 390, 593[17]
Länsstyrelse FS kap. VI (särskilt 312 ff., 328 f., 332 ff., 346 ff., 350, 353 ff.), 594 ff., 720, 723
Länsvägnämnd 386
Länsväsen I 16 ff., 19 f., 21
Lärarrådet F 176[216], 296
Lærlingerådet 745
Lögreglustjóri 367
Lönenämnd, statens 472
Löneplansförordning, statens 472
Lønningsloven 464
Lønningsrådet II 52; III 118[109], 472
Lønns- og prisdepartementet 112
Lønnsutvalg, statens 479

Magistrat D I 19, 21, 76, 78, 79; III 367, 564 f., 607 f.
Magistrat FS I 19, 23, 76, 78, 81; III 312, 364 ff., 560, 561, 564 f.
Magistratsstad 365
Maktdelning
  mellan regeringsmakten och riksdag resp. ting se Funktionsfördelning
  inom förvaltningen I 59 ff., III 14, 22, 38, 102 f., 151, 153, 157, 268, 291, 311, 439[128], kap. IX, X
Maktutövning utanför statsförvaltningen 574, 578, 579, 580, 639 ff., 652
Manntalsþing 563[67]
Mantalskommun 633
Marinförvaltningen, marinstaben 132
Materielintendanturen 132
Matrikeldirektoratet 131, 381[242]
Medicinalstyrelsen FS 137, 175, 304
Medlem i kommun eller annat subjekt för offentlig förvaltning 548, 640, 642, 653, 655, 659, 661, 680, 722, 755[246]
Medverkan till beslut
  riksdagars och tings m. till regeringsmaktens b. II kap. X
  regeringsmaktens och förvaltningsorgans m. till riksdagars och tings b. II kap. III, 136
  inom regeringsmakten och den statliga förvaltningen 34
    extern 100, kap. IV:6, 261, 349, 398, 438 ff., 445 ff.
    intern 100, kap. IV:5, kap. V:1, 289 f., 304 ff., 353, 355, 357,

438 ff., 444 f.; se även Direkt referat
kommunala organs m. till statsorgans b. 596
m. av andra subjekt för offentlig förvaltning till statsorgans b. 670
inom kommunalförvaltningen 589, 592, 605
Melding N II 21, 23, 36, 177
Mellankommunal ombudsstämma 616
Menighedsmøde, -råd D 390, 610
Menighet S 551[21]
Menighetsmøte, -råd N 390, 610
Meningsskiljaktigheter inom regeringen 195 f., 198, 201, 226
Meningsyttring, meningstilkendegivelse se Medverkan
Menntamálaráðuneytið 115
Midlertidig bevillingslov II 138
Midlertidig tjeneste N 514
Militieombudsmannen 682 f., 699, 701
Minister DF 61 ff., 70 ff., 208 f., 211 f.
Minister i ministerium F 63
Ministern för utrikesärendena 61, 213
Minister(statsråds)ansvarighet I 101; II 172, 174 f., 178 f., 184 ff.; III 73 ff., 252 f., 255, 267, 274, 279, 533; se även Ansvar
Ministerium D I 37; III 63 ff., 87 ff., 96 ff., 116 ff., 208 ff., 228 f., 248 ff., 400, 408 f., 410
Ministerium F I 33; III 62 ff., 91 ff., 96 ff., 106 ff., 116 ff., 206, 212, 232 f., 258 f., 400
Ministerium, ministär 60
Ministerielle udvalg, interne 234[201]
Ministermøde 222 f.
Ministerråd 179
Ministersekretær 120[119]
Ministerstyrelse S I 30, 31; III 212, 216 f. 260, 267, 646[85], 667; se vidare Statsråd
Minister utan portfölj 64 f.
Missionsstyrelsen 176
Misstroende-, förtroendevotum II 173, 175 f., 179, 181, 187 ff.
Monopol 628, 631, 635, 642, 645, 652
Monopolankenævnet 745
Monopoltilsynet 136, 167[275], 174
Motion II 21 f.
Municipalsamhälle 558[51], 611 f.
Mynt, den kgl. 133
Mynt- och justeringsverket 133
Myntverket 133
Mödrahjälpsnämnd 375, 388
Mødrehjelpsinstitutioner 636
Mønt, det kgl. 133

Namsmann 379
Nationalbank, Danmarks se Centralbanker
Neðri deild alþingis II 1, 13
Nemnd se Icke-professionella kollegier
Nidurjöfnunarnefnd 570
Nordiska hälsovårdshögskolan 648
Nordiska rådet II 208 f.
Nordiskt samarbete II 208 f.; III 66[59], 69, 350[131], 399[8], 447[143a,145], 448[148a], 485, 486[79], 487[83], 613[241a], 630, 648
Norges bank se Centralbanker
Normalvedtægt 547
Normering, -slov 464, 472
Normgivning
riksdagars och tings se Lag; beträffande Sverige se ock Bevillning och, om normgivning i lagstiftningsliknande former, II 58, 105 f., 158 f.; III 46
regeringsmaktens II 88, 90, 91, 104, 107, 108, 109 f.; III 46
statsförvaltningsorgans 266, 273, 278, 297; se ock Lokal normgivning
kommuners 391, 547, 598
av andra subjekt för offentlig förvaltning 640, 643
Nullitet 759
Nybylastjórn 173

Nykterhetsnämnd 570
Nåd II 111
Nämnd, kommunal FS 569
Nämnd se Icke-professionella kollegier
Näringsfrihetsfrågor, ombudsmannen för 136
Näringsfrihetsrådet 174, 300
Näringslivet 136, 173 ff., 387 ff., 632 ff.
Nævn se Icke-professionella kollegier
Nödrätt II 78, 108 f.

Oavsättlighet kap. VIII:5
Obligatorisk förvaltning utanför statsförvaltningen 575, 577 f., 652, 657 f., 664 ff.
Odelstinget II 1, 12
Oddviti 564, 566
Offentlige arbeider, ministeriet for 113
Offentlig förvaltning se Förvaltning
Offentlig förvaltning utanför stats- och kommunalförvaltningen 17 ff., 128, 309, 378, kap. x, 691 f., 726 f., 729, 750, 752
Särskilt om enskilda personer som utövande o. f. 19, 28, 160, 371 f.
Offentlighet i förvaltningen II 41 f.; III 412, 431, 443, 455 ff., 504, 564, 650, 692 f; jfr ock Anonymitet.
Olieforureningsrådet 173
Oljeskyddsnämnden 173
Olycksfallsbyrå, statens 137
Ombud 371 f., 549[12]
Ombudsmand, folketingets 684 f., 691, 692, 698, 701, 766
Ombudsmann for forsvaret, stortingets 685
Ombudsmann for forvaltningen, stortingets 685 f., 691[43], 692, 699, 701[64a]
Ombudsmannsnemnden 685
Omgjøring 712[93], 713; se vidare Rättelse
Områdesplanlegging, kontor for 336, 387
Omsetningsavgifter, klagenemnden for 742
Omsetningsrådet 173, 301
Omsättningsskattebyrån 384
Omsättningsskattekontoret 132
Opinionsrätt, kommunal 596[80]
Opinionsyttringar se Medverkan
Opslag 502 f.
Ordensstraffe se Disciplinärrätt
Ordfører i ting II 31
Ordfører, kommuns 564, 566, 602
Ordinarie tjänsteman S 511
Ordningsrätt 365
Organ 4, 8 ff., 28
Organisationer I 35 f.; III 6, 13, 154, 157, 172 f., 374, 621 f., 632 ff., 640 ff., 651, 659 ff.
Organisationsavdelningen 234[200]
Ortodoxa kyrkosamfundet 637
Overbevillingsnævnet 174, 299
Overborgmester 607
Overenskomst se Avtal
Overenskomstansættelse 468, 477, 517, 518, 523, 536[250b]
Overformynderen D 131
Overformynder N 381
Overfredningsnævnet 170, 299, 745
Overinstans D 744[207], 745
Overlandvæsenskommission 745
Overlikningsnemnd 570, 720
Overordentligt storting II 8
Overpræsident 366
Overtaksationskommission 745
Overøvrighed I 20; III 312

Parlamentarism I 96, 102 f.; II 4, 49, 52, 63 f., 94 ff., 126, 186 ff.; III 70 f., 76 ff., 95 ff., 218 f.
Partiväsen II 14 ff.; III 79 ff., 117 f., 493 ff., 563
Partställning, statsorgans 441[131a]; se vidare Rättelse
Pastorat 390, 555
Patentkommissionen D 169, 301
Patent- och registerstyrelsen 131, 136, 174, 740

Patent- och registreringsverket 131, 736
Patent- og varemærkesdirektoratet 131
Patentstyret 131, 742
Penningautomatföreningen 629, 653
Pension 518, 535 f.
Pensionsanstalt, statens 135
Pensionsbestyrelse 570, 571[102]
Pensionsdelegation 662[129]
Pensjonskasse, statens 135, 172, 302
Personaldirektoratet 121[125]
Personalenævn 501
Personal- och tjänsteförteckningar 472
Personalorganisation se Tjänstemannaorganisation
Personalrätt 34; se vidare Tjänsteman
Personell självständighet och osjälvständighet 34, 421, 506 f., 527, 703, 732
Plenarbeslutning se Stortingsvedtak
Polisinspektör 331, 336, 357, 381
Poliskammare 367
Polismästare S 363[178], 365, 367
Polisväsen 131, 337, 380 f.
Polisärenden, avdelningen för 124[32]
Politiborgmästare 364
Politidirektør 367
Politidistrikt 360
Politik och förvaltning 117, 123, 126, 156, 237, 251 f., 256, 267, 273, 351, 413, 455, 493 ff.; jfr även Partiväsen, Åsiktsfrihet
Politikammer 360
Politikontor 360
Politikreds 360
Politimester DN I 21; III kap. VI (särskilt 312, 359 ff., 381)
Politirådman 364
Post- och telegrafstyrelsen 134
Post- og simamálastjóri 134
Post- och telegrafvæsenet, generaldirektoratet for 134
Postsparbanken F 655[113]
Poststyret 134
Praxis och prejudikat 420, 426[81], 764, 767 ff.
Prejudiciell prövning av förvaltningsbeslut 701, 704, 747, 749 f., 752 f., 758 ff., 762
President F I 33; II 184; III 56 ff., 178 ff., 191 ff., 201 f.
President, Islands, se Forseti
Presidentföredragning 180, 182 f., 202 f.
Pressure 671
Prest, prestaköll 390
Prestegjell 390, 555
Preventivt rättsskydd 38, 103, 131, 169, 320, 379 f., 394 f., 429 f., 763 ff.
Primärkommun 555
Prisdirektoratet 136
Prisnemnd 570
Pris- och kartellnämnden 136, 174, 302
Prisreglering 136, 173 f., 628 f., 635, 641
Prisreguleringsfonder, styrer for 174, 300
Prisrådet 174, 300, 742
Pristilsyn, statens 136, 387
Prisutvalg 174[303]
Privaträtt i förvaltningen I 64 ff., III 4, 17 ff., 475 ff., 617 f., 621 f., 623 f., 645 ff., 665 f.
Privilegier, koncessioner m. m. för subjekt för offentlig förvaltning 645, 652, 657
Produktionskommitté 173
Proposition II 20 f.
Prófast, -dæmi 390, 610
Professionell personal utan tjänstemannaställning 12, 370, 460, 465ff; se även Overenskomstansættelse
Proposition se Initiativ
Prosteri F 390
Prosti, prost N 391
Protokollkomitén II 178; III 505, 681 f., 698[57]
Provisoriske anordninger II 108
Provsti, provst D 390

Provstiudvalg 391
Prästerskapet I 62 ff.; III 390 f., 500. Se ock Kyrkan
Prövningsnämnd F 570, 720
Prövningsnämnd S 383, 737
Psykologiskt försvar, beredskapsnämnden för 170
Public corporation 646, 647[89]
Publikation 48
På direktørens vegne 275, 285
På ministerens vegne 252, 278, 285
På statsrådens vegne 94, 144, 254, 257, 270, 275

Ráðherra 61, 209
Ráðherrafundi 180, 207, 223
Ráðuneyti (= ministerium) 63, 96, 106 ff., 110, 115, 116 f., 127, 230, 258
Ráðuneyti (= regering) 60
Ráðuneytistjóri 127
Ráforkumálastjóri 134
Ráforkuráð
Rasjonaliseringsdirektoratet 170
Rationalisering 36, 133
Reaktion mot fel i förvaltningen I 14; III 34, 397, 594 f., 668, 673, kap. XI:3—8.
Redogöraransvar 532, 703
Referat D 229; se vidare Direkt referat, Medverkan
Referatliste 182
Referatprotokoll 183
Regering (i materiell betydelse) II 88[3]; III 51 ff.
Regering (i organisatorisk betydelse) III 52 f. (jfr dock II 5[8]), 59, 203 ff.; se vidare Statsrådet
Regeringsformen II 66; se vidare Grundlag
Regeringsmakten I kap. I, III, IV, VII; II 19 ff., 35 ff., 54 ff., 85 ff., 186 ff., III 1, 46 ff., kap. II, IV, 710 f.; 717; se även Forseti, Konungen, Minister, President, Statsråd
Regeringsråd F 124
Regeringsråd S 733
Regeringsrätten 581, 702, 711, 723, 733 ff., 768
Regeringsrättssekreterare 127, 734
Regeringssekreterare 124
Regionala organ 32
Regionplaneförbund 619[259]
Regjeringskonferans 221 f.
Reglement se Tjänsteföreskrift
Reglugerðir 48
Reisebyråbevillinger, utvalget for 174
Rekurs se Klagan
Religionssamfund 638; se även Kyrkan
Remiss 449
Remissdebatt II 27, 37, 130
Representantskap 659
Representationer, kommunala 563 f., 583 ff., 599 ff., 610 f.
Reservationsanslag II 127
Responsa, ministeriers och departements 416, 422 f., 434, 596, 726
Retsformand 147
Retslægerådet 175
Rettsmedisinsk kommisjon 175
Revision II 145, 172, 174, 202; III 678 ff., 686 ff., 690 f.
Revisionsdepartement 120, 679, 687
Revisionsrådet 680, 703
Revisionsverk, statens 680
Reykjavík 367, 563, 566
Rigsadvokaten D 130
Rigsforstander 52 f.
Rigsombudsmanden 368
Rigspolitichefen 131
Ríkisendurskoðun 127, 679
Ríkisráð 52[11], 180
Ríkisráðsrítari 116, 183[24]
Ríkisskattanefnd 132, 170
Ríkisstjórn 61, 207
Riksadvokaten N 130
Riksbank, Sveriges se Centralbanker
Riksdagar och ting (jfr innehållsförteckningen i del II)
allmänt I 87 ff., 91 ff.; II; III 24
rättsliga befogenheter se Budget-

reglering, Funktionsfördelning, Interpellationer, Konstitutionell kontroll, Lag, Skatteväsen m. m.
faktisk betydelse bl. a. II 10, 48 ff., 54 ff., 85 ff., 125 f., 134 ff., 169
organisation och förfarande II kap. I—IV, 128 ff.; se även Initiativ, Utskott, Val m. m.
reglering av förvaltningens innehåll och organisation II kap. VII—IX; III 471, 481; se även Budgetreglering, Lag
enskildas framställningar II 32 f., 178; III 681[198], 686; se även Protokollkomitén
representation i och val till förvaltningsorgan II 183, 198 ff.; III 156, 157 f., 296, 298 ff., 659 f., 661, 688 f., 741, 742, 744
Riksdagens revisorer S 686 f.
Riksdagens verk S 141, 292, 293[158], 298, 302
Riksförsäkringsverket 137, 175
Riksgäldskontoret II 122[6]; III 133, 170; se även Riksdagens verk
Rikslønnsnemnden 479
Riksmeglingsmannen 137
Riksplaneringsbyrån 136, 174
Riksplaneringsrådet 174
Rikspolischefen 125, 131[156]
Rikspolisstyrelsen 131[156]
Riksrevisionsverket 133, 170, 680, 686
Riksrevisjonen 688
Riksråd I 24 ff., 89, 90 f., 96
Riksräkenskapsverket 679
Riksrätt II 185; III 74
Riksskattenämnden 132, 170, 302
Riksskattestyret 132, 170, 303, 743
Riksstat II 121, 133; se vidare Budgetreglering
Rikstrygdeverket 137, 175, 303, 388
Riksvärderingsnämnden 737
Riksåklagaren 130
Rusdryckshandel 631, 640, 653, 663[135]
Råd se Icke-professionella kollegier; jfr ock 634
Råd (ämbetstitel) FS 148
Rådman FS se Magistrat
Rådmand D 566, 607
Rådmann N (1945) 55[23]
Rådmann N 572
Rådsformand 147
Rättelse av fel kap. XI:3—7 (obs. 747 f., 752), 763 ff.
ex officio 707, 711 f., 712 ff., 721, 725 f., 730
på enskilds talan se Klagan
på framställning av förvaltningsorgan 707, 712, 714, 730, 731, 747
Rättskipning se Domstol, Förvaltningsdomstol, Förvaltningsrättslig lagskipning
Rättsavdelning 125
Rättskällor 42 ff.
Rättsskydd, rättssäkerhet se Preventivt rättsskydd, Rättelse
Rättssubjektivitet 4, 15 ff., 620 f., 657, 668; se även Kommun
Rättsväsendet 130 ff., 169 f., 378 ff., 627
Røykskaderådet 170, 300

Sagsbehandler D 229
Saklegitimation vid talan mot förvaltningsorgans beslut 708, 715, 722, 754 f.
Saklig funktionsfördelning se Funktionsfördelning
Saksbehandler N 230
Saksóknari ríkisins 130
Samarbeidsnemnd, -råd 616
Samarbejdsudvalg 475
Samarbetsnämnd S 475, 616
Samarbetsorgan se Kontaktorgan
Samedelegationen 173
Samferdselsdepartementet 113
Samferdselskonsulent 336, 375, 386
Samferdselsnemnd 375, 386
Samferdselsrådet 172
Samfärdsel, reglering av enskild 135, 172, 386, 682

Samgöngu- og iðnaðarmálaráðuneytið 115
Samhällsorganisation, samhällsmaskineri 6 f.
Samhällsplanering, rådet för 172
Samhällsvetenskapliga examina 487 f.
Sammanstämmande beslut av förvaltningsorgan 457 f., 597 f., 671
Samordningsavdelningen 116
Samordningsudvalg 616
Samråd inom regeringen 214 ff.
Samverkan mellan kommuner kap. IX:9
Sanktion av riksdagars och tings beslut II kap. IV
Scandinavian Airlines System 630
Seðlabanki Islands se Centralbanker
Sekretær D 120
Sekretær N 122
Sektion i länsstyrelse 354
Selvstændig kommunalforvaltning 554
Senaten I 33; III 91
Sérstakar ríkisstofnunar 144
Session, riksdags- S II 7
Sikkerhetsutvalg 69
Sinnessjuknämnden 737
Sivilforsvarets sentralledelse 132
Sjukkassa 636
Sjukvård se Hälso- och sjukvård
Sjukvårdsstyrelse 603
Självförvaltning, -sorgan, -besvär 553, 567[84], 577[120], 721[133]
Självrättelse 704 ff.
Självstyrelse I kap. VI; III kap. IX, X
Självständig avdelning i ministerium F 124, 260
Självstyrelsesamfund av högre ordning F 600, 612, 618, 619
Sjøfartsdirektoratet 134
Sjöfartsstyrelsen FS 134
Sjømannsnemnd 742
Sjömansvårdsstyrelsen 176
Sjømenn, direktoratet for 137
Skadeståndsansvar
det allmännas 553, 761 ff.
tjänstemäns och annan personals 531 f., 702 f.
Skattanefnd 570
Skattebyrå 383, 384
Skattedirektör 383
Skattefoged 385
Skatteinspektør 375, 383
Skattekreds 383
Skattenämnd 570
Skatteråd 383, 744, 745
Skatteväsen I 97 ff.; II 56 ff., 100 ff.; III 132 f., 170, 382 ff., 579 f., 606, 628, 724, 726, 728, 735 f., 743, 744 f.
Skibstilsynet, direktoratet for 134
Skipulagsnefnd 172
Skipulagsstjóri 135
Skjønnsrett, skjønnskommisjon 300, 380, 743[202]
Skogdirektoratet 136
Skoger, direktoratet for statens 133, 170, 303
Skogræktarstjóri 133
Skogshushållningsdelegationen 173
Skogsinspektør 385
Skogsstyrelsen 136, 173
Skogsvårdsförening 633
Skogsvårdsnämnd 636, 641
Skogsvårdsstyrelse 636, 641, 661
Skogutvalg 570
Skólanefnd 570
Skoledirektør 389
Skoleforbund 618
Skolekommission 570
Skolekommune 618
Skolenævn 571[101]
Skoleråd 389, 616
Skolestyre N 570
Skolinspektör 389
Skolstyrelsen F 137
Skolstyrelse S 570
Skolöverstyrelsen 137, 176
Skovnævnet 173
Skyddspolisen 131
Skärgårdsdelegationen 173
Socialt udvalg 567

Socialdepartementet S 114
Socialministeriet DF 114
Socialnämnd 569
Socialpolitik 136 f., 174 f., 388 f., 569 f., 578, 636
Socialstyrelsen 137, 297
Socialvården, distriktsinspektör för 336, 388
Socialvårdskonsulent 336, 356, 388
Socken I 69 ff.; III 555, 610
Sogn(ekommune) I 69 ff.; III 555
Sognefoged I 21, 76; III 312, 331, 362
Sognepræst 390
Sogneråd 563; se vidare Kommunalbestyrelse
Sognerådsformand 564, 565, 571
Sokn, sokneprest I 69 ff.; III 390, 555[40], 557, 610
Sóknarnefnd 610
Sosialdepartementet N 110[86], 114
Sparbanksinspektionen F 635[44]
Sparbanksinspektionen S 136
Sparekassetilsynet 136
Specialdestination II 122, III 629, 646[81]
Specialkommun 609 ff., 618 f.
Specialreglering av kommunala funktioner och organ 547, 568 ff., 571 f., 577 f., 590 f., 601 f., 605
Speciella administrativa kommunala organ 567 ff., kap. IX:5, 603 f.
Speciella lokala statsorgan kap. VI: 1—4, 8, 9 (särskilt 314 ff., 331 ff., 368 ff., 371 ff.)
Spørretime II 39
Stad I 21, 68 ff.; III 322, 364 ff., 555 f., 558 ff., 600
Stad under landsrätt 365
Stadfästelse se Erkännande, Sammanstämmande beslut
Stadsdirektör F 567, 572
Stadsdirektör S 573
Stadsfiskal 365
Stadsfogde 379
Stadsfullmäktige 563; se vidare Kommunens fullmäktige
Stadskollegium 567[82], 608
Stadsstadgor S 558[51]
Stadsstyrelse 567
Starfsmann 459
Staten I 5; III 4, 7 ff.
Stat (= personalgrupp) 83[8]
Statliga bolag 647
Statsadvokat 381
Statsaktivforvaltningen 119[116]
Statsanstalten for livsforsikring 135, 171, 302
Statsarkiv 390
Statsbanene, hovedstyret for N 134, 171, 297
Statsbanerne, generaldirektoratet for D 134
Statsbidrag till subjekt för offentlig förvaltning 575, 597, 654
Statsbudjett II 121; se vidare Budgetreglering
Statsbudjettsproposisjonen II 128
Statsdepartement se Departement S
Statsförslag II 59, 121, 138; se vidare Budgetreglering
Statsförvaltning I; III 7 ff., 23 ff., kap. III, V—VIII
Statshospitalerne, direktoratet for 137, tilsynsrådet for 175, 299, 690
Statskontoret F 133
Statskontoret S 133, 170
Statsminister 66 ff., 81, 193
Statsministeriet 115
Statsministerens kontor 115, 222
Statsreglering II 57, 121; se vidare Budgetreglering
Statsregnskabsrådet 687
Statsrevisor D 687
Statsrevisor F 687
Statsrevisor N 688
Statsrevisor S 686
Statsrådet (= regeringen) I 30, 33, 38, 39; III 59, 188, 283 ff.
Statsrådet F 59 f., 188, 205
Statsråd (= regeringsledamot) NS 61 ff., 70 ff., 209 ff., 212 ff., 676. Om svenska statsråds faktiska maktutövning (»faktisk ministerstyrelse») se Ministerstyrelse
Statsråd (= sammanträde) 179 ff.,

200 f.; se även Presidentföredragning
Statsrådets allmänna sammanträde F 180, 204 ff.
Statsrådets beslut F 47, 205
Statsrådets kansli F 115
Statsrådsansvarighet se Ministeransvarighet
Statsrådsberedning F 180[12], 223
Statsrådsberedningen S 116, 200 f., 235; se ock Departementsberedning
Statsrådsprotokoll 183, 187, 192, 204
Statsrådssekretær DN 116, 183[24]
Statssekreterare F 124
Statssekreterare S 124
Statssekreteraravdelning 125
Statssekretær N 123, 255
Statsselskap 647
Statsskovbruget, direktoratet for 133, 136
Statstjänsteman se Tjänsteman
Statsutskottet FS II 131 f.
Statsverkspropositionen II 128
Sterilisationsnævnet 176, 299
Stift 390
Stiftelse 645
Stiftsamtmand I 20; III 351
Stiftsdireksjon 391
Stiftsnämnd 391
Stilling se Tjänst
Stjóri 144, 146
Stjórnarráð 60
Stjórnarskrá II 66; se vidare Grundlag
Stjórnarvöld 144
Stockholm 367, 608
Stora utskottet II 13, 27 f.
Stortinget se Riksdagar och ting
Straffrättsligt ansvar för tjänstemän m. fl. 233, 509, 527 ff., 550, 551, 663, 684, 699, 700 f., 706, 766; se även Ansvar, Ministeransvarighet
Strejk, tjänstemäns 483, 513, 521 ff., 525
Stridsmedel i tjänstetvister 483, 521 ff., 525
Styre(lse) se Icke-professionella organ
Styrelsevedtægt 547, 568
Stående udvalg 568
Stærkedrikkenævnet 746
Subjekt för offentlig förvaltning 27
Subordination
i vidsträckt mening I 55 ff.; III 4, 14, 33, 98, 330 ff., kap. VII (särskilt 396 ff.), 588 ff., kap. XI:1, 4
i egentlig mening 33, 252, 257, 259, 267, 269, 274, 279 f., 285, 287, 288, 293, 397 f., 418 ff., 422, 424 ff., 533, 589 f., 591 f., 595 f., 669 f., 675 f., 732, 768
Sundhedskommission 570
Sundhedsstyrelsen 137, 175
Svalbard 368
Sveitarfélag 555
Sveitarfund 563
Sveitarstjóri 566 [80]
Sveitarstjórn 563
Sveitarstjórnarlög 546
Svensk spannmålshandel, föreningen 635[45]
Sygehusudvalg 604
Sygekassenævnet 163, 175, 296
Sygekassevæsenet, direktoratet for 137
Sýsla, sýslumaður I 21; III 312, 366, 559[39], 594 ff., 602, 603
Sýslufélag 600, 602, 605[214]
Sýslunefnd 594 ff., 600 f., 602, 605[214]
Sysselmann N 368
Særkommune se Specialkommun
Særlige patentkommissioner 745
Särskilda rättelseorgan 710, 711, 719, 720, 724, kap. XI:6, 753, 757 f.

Taksationskommission 375, 380
Tarifavtale se Avtal
Taxering, ligning 132, 170, 383, 570, 578, 720, 724, 735, 736, 739, 743, 744 f.

Taxeringsintendent 336, 354, 383
Taxeringsnämnd 570, 617[253]
Tekstanmærkninger II 124
Telegrafstyret 134
Telestyrelsen 134
Territoriell indelning se Funktionsfördelning, lokal
Tillförordnad regering 55, 203 f.
Tillsyn över kommunalförvaltningen kap. IX:6, 607, 690
Tillsyn se Kontroll
Tillsättning av statstjänstemän 396, kap. VIII: 3—4
Tillsättning av icke-professionell personal i statsförvaltningen 156 ff., 298 ff., 374
Tillægsbevilling(slov) II 139, 141 f., 152, 162
Tilläggsstat II 138
Tilskipanir 48
Tilsyn enligt DGL 71:7 685
Tilsynsråd 381
þingrædi II 188
þingsályktanir II 153, 182
Tingshusbyggnadsskyldiga 611
Tjenestebefaling, -forskrift se Tjänsteföreskrift
Tjenestemand, -mann se Tjänsteman
Tjenestemandsgoder 534 ff.
Tjenestemannsloven N 464
Tjenestemannsorganisasjon N 474
Tjenestetvistloven 479
Tjänsteföreskrift 43, 47 f., 424 f.
Tjänsteman
statlig (statstjänsteman) I 5 ff., 41 ff., 47 ff., 77 ff.; III 3, 12 f., 20, 30, 34, kap. VIII (se innehållsregistret); se även Ansvar, Tillsättning, Åsiktsfrihet m. m.
kommunal 550 f., 572 ff., 591, 604, 615, 617[255], 618[256]
hos annat subjekt för offentlig förvaltning 662 f.
Tjänstemannalagen F 464, 514 f.
Tjänstemannaorganisationer kap. VIII, särskilt 472 ff., 501 f., 524
Tjänstemannaärenden, rådgivande kommissionen för 475
Tjänsteöverdomstolen 515, 702, 740
Toldankenævnet 745
Tolldirektoratet, -styret 132, 170, 297
Tollstjóri 367
Transportcentral 632, 641, 654
Troman 515
Tronföljd I 94 f.; III 53
Trontalsdebatt II 37
Trygdekasse 636, 654, 660, 661
Trygdenemnd 570
Tryggingarráð 175
Tryggingarstofnun 137
Tullstyrelsen 132
Tulltariffnämnden 170
Tystnadsplikt 443, 455 ff., 526[219]
Tättbefolkat samhälle F 612

Ubevilgede statsudgifter D II 141
Udenrigsministeriet 111
Udvalg, utvalg se Icke-professionella kollegier, Utskott
Udvalg, kommunalt 568
Ulykkesforsikringen, direktoratet for 137
Ulykkesforsikringsrådet 175, 729[160], 745
Underfoged 362
Undergrundsudvalget 174
Underlydande F 426[80]
Underordnade se Subordination
Underståthållare 367
Underställning se Sammanstämmande beslut
Undersökningskommissioner II 200, 202 f.
Undervisning m. m. 137 f., 165, 176, 302, 389 f., 570, 606, 637
Undervisning, direktorater for 137
Undervisningsministeriet DF 111
Undervisningsrådet 176
Underøvrighed I 20; III 312, 360, 578[122], 608
Ungdomsfängelsenämnden 169, 300
Universitetskanslern 138

Upphävande av beslut se Rättelse
Uppsikt se Kontroll
Urtima riksdag F II 8
Utanríkisráðuneytið 115
Utbyggingsfond, styret for distriktenes 174, 301
Utenriksdepartementet 111
Utgifter vid sidan av budgetregleringen II 140 ff., 149 ff., 161 ff.
Utlenningskontoret 137, 169
Utlänningskommissionen 137, 169[287], 302
Utlänningsnämnden 169, 300
Utmätningsman 379
Utrikesdepartementet 111, 263
Utrikesministeriet 111
Utrikespolitik II 146, 207 ff.; III 178[4], 189
Utrikesutskott, regeringens F 69, 224
Utsagnsrett, kommunal 596[180]
Utskott, udvalg, komitéer, riksdagars och tings II 22 ff., 28 ff., 44 ff., 48, 130 ff., 171, 174, 177, 186
Utskrivningsnämnd 389, 737

Val, allmänna I 83, 88 f.; II 1 f., 191; III 391, 548, 563, 602
Val, riksdagars och tings se Riksdagar och ting
Valgbestyrelse 391
Valgmenighed 610
Valutarådet 174
Valutastyrelsen 136, 174, 300
Vandbygningsdirektoratet 134
Vareforsyningsankenævnet 745
Vareudvekslingsudvalget 174
Varnarmáladeild 127
Vassdrags- og elekrisitetsvesenet, hovedstyret for 134, 171, 297
Vattendomstol 380
Vattenfallsstyrelsen 134, 172, 303
Vattenkraftskommissionen 134
Vatten och avlopp, distriktsingenjör för 336, 355, 386[256]
Vattennämnd 570, 747[222]
Veckoberedning se Departementsberedning
Vedtægt 547
Vegamálastjóri 134
Veidirektoratet 134
Veisjef 375, 385, 604
Vejdirektoratet 134
Vejnævnet 172, 299
Verk 83, 85[10], 140; se även Centrala verk
Verkställighet av presidentens beslut F 194
Vetenskapliga anstalter se Undervisning
Veterinäravdelningen 124[132]
Veterinærdirektoratet DN 137
Veterinärstyrelsen 137
Viðskiptamálaráðuneytið 115
Vigselrätt 641
Viltnemnd 570
Vita- og hafnarmalástjóri 134
Voldgiftsretten i tjenestemandssager 483
Vägförening 629, 641, 654
Vägförvaltning, vägdirektör 336, 355 385
Vägnämnd 386
Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen FS 134
Vägsamfällighet 629, 641, 654
Vägsynenämnd 375, 386
Vägväsen 385 f., 629
Välfärdsråd NS 175[312]
Værnepligtsnævnet 746
Väsen 83

Yfirfasteignamatsnefnd 746
Yfirkjörstjórn 391
Yfirskattanefnd 383
Yfirskoðunarmann 688
Yrkesinspektör 388
Yrkesopplæringsrådet 176, 301
Yrkesutbildningen, överstyrelsen för 137, 176
Yrkesutbildningsrådet 176
Yttrande se Medverkan

Åbningsdebat II 37
Åklagare 130 f., 381

Åland 367, 609
Ålandsdelegationen 609[229]
Åndssvageanstalter 637, 656[115]
Åsiktsfrihet, tjänstemäns II 2 ff.; III 493, 526

Ämbete se Tjänst
Ämbetsman 462; se vidare Tjänsteman
Ämbetsverk se Centralt verk
Ärkebiskopen FS 138

Økonomiministeriet 112
Økonomisk forsvarsberedskab, direktoratet for 121[125]
Økonomisk sekretariat 116
Økonomiskt udvalg DN 69, 227[172]
Öppet brev F 514
Överbefälhavare 132
Överdirektör F 124
Överdirektör S 147
Överenskommelse se Avtal
Överexekutor 379, 747
Överförmyndare 381
Överjägmästare 385
Överklagande se Klagan
Överordnad se Subordination
Överståthållaren 367
Øvrighed se Over-, Underøvrighed

INNEHÅLL

Förord v
Förteckning över skrifter som citeras med angivande endast av författarnamn och över övriga i arbetet använda förkortningar XI

I. *Inledning*

1. Historisk bakgrund 1
   Regeringsmakten och förvaltningsorganisationen, 1. Den klassiska förvaltningsorganisationen, 2. Nutidens samhällsorganisation, 5. Ämnet, 7.
2. Den statliga förvaltningsorganisationen (statsförvaltningen) 7
   Stat och statsorgan, 7. Kriterier på organställning, 11. Särskilt om tjänstemän, 12, och icke-professionella krafter, 13. Juridiska personer? 15.
3. Offentlig förvaltning utanför statsförvaltningen . . . 17
   Allmänt, 17. Särskilt om andra kollektiva enheter än kommunerna, 19.
4. Folkrepresentationen, domstolsväsendet och förvaltningsorganisationen 23
   Folkrepresentationen, 23. Domstolar och förvaltningsorgan, 24.
5. Framställningens plan 27
   Bärare av offentlig förvaltning, 27. Organen och deras struktur, 28. Funktionsfördelning, 30. Koordination i övrigt, 32. Personalrätt, 34. Kontroll och reaktion mot fel, 34. — Framställningens karaktär, 34.
6. Organisationsrättens bakgrund och betydelse . . . 36
   Bakgrunden: rationella överväganden, 36, maktsynpunkter, 38, konserverande faktorer, 39. — Betydelsen, 40.
7. Rättskällorna 42
   Allmänt, 42. Lagstiftning m. m., 44. Regeringsmaktens normgivning, 46. Publikation m. m., 48.

II. *Regeringsmakten*

1. Terminologiska anmärkningar 50
2. Statscheferna 53
   Konungarna, 53. Presidenterna, 56.

3. Regeringarna 59
Allmänt, 59. Chefer för ministerier och departement, 62. Andra ledamöter anknutna till ministerier och departement, 63. Konsultativa statsråd och ministrar utan portfölj, 65. Statsministrarna, 66. Koordinationsorgan m. m., 68.
4. Regeringsledamöterna och deras rättsställning . . . 70
Till- och avsättning, 70. Kompetensvillkor m. m., 71. Straffrättsligt ansvar, 73. Politiskt ansvar, 76. Den parlamentariska regeringens karaktär, 79.

III. *Den centrala statsförvaltningen*
1. Överblick mot historisk bakgrund 82
Central och lokal förvaltning, 82. — Sverige, 84. Danmark, 87. Finland, 90. Norge, 93. Island, 96.
2. Rationella överväganden beträffande centralförvaltningens struktur 96
Centralisation och decentralisation (extern och intern), 97. Subordination, 98. Skäl mot extern decentralisation, 99. Skäl för extern decentralisation: kvantitativa, 101, maktdelning, 102, funktionernas beskaffenhet, 103.
3. Indelningen i ministerier och departement 106
Allmänt, 106. Utvecklingen i de olika länderna, 109. Redogörelse för ministerie- och departementsindelningen, 111. Särskilda organ under statsministrarna m. m., 115.
3. Ministeriernas och departementens organisation . . 116
Personalen, 116. Danmark, 118. Norge, 121. Finland, 123. Sverige, 125. Island, 127.
5. Översikt över centrala verk, direktorater och fagstyrer m. fl. 127
Allmänt, 127. a) Rättsväsendet, 130. b) Försvarsväsendet, 132. c) Skatteväsendet, 132. d) Finans- och fastighetsförvaltningen, 133. e) Kommunikationsanstalter, bank- och kreditväsen samt statlig företagsförvaltning i övrigt, 134. f) Reglering av enskild samfärdsel; bebyggelse- och byggnadsreglering, 135. g) Näringslivet, 136. h) Socialpolitiken, 136. i) Hälso- och sjukvården, 137. j) Undervisning, forskning, vetenskapliga undersökningar, kulturell verksamhet i övrigt, 137. k) Kyrkan, 137.
6. Centrala verks, direktoraters och fagstyrers m. fl. centrala organs struktur 138
Personalen, 139. Sverige, 140. Finland, 142. Danmark, 142. Island, 144. Norge, 144. Närmare om strukturen, 145.

7. Icke-professionella inslag 149
Allmänt, 149. Sakkunskap, 151. Lekmannaomdöme, 152. Intresserepresentation, 153. Parlamentarisk representation, 156. Tillsättning, 156. Icke-professionella inslags betydelse, 158.

8. Den icke-professionella förvaltningens struktur . . 159
Allmänt, 159. Icke-professionella kollegiers strukturella former: a) fristående råd m. m., 162, b) råd m. m. med mer omfattande tjänstemannaapparat, 164, c) anstaltsstyrelser m. fl., 165, d) typiska tjänstemannamässiga organ med icke-professionella inslag, 165.

9. Översikt över icke-professionella kollegier 168
a) Rättsväsendet, 169. b) Försvarsväsendet, 170. c) Skatteväsendet, 170. d) Finans- och fastighetsförvaltningen, 170. e) Kommunikationsanstalter, bank- och kreditväsen samt statlig företagsförvaltning i övrigt, 171. f) Reglering av enskild samfärdsel; bebyggelse- och byggnadsreglering, 172. g) Näringslivet, 172. h) Socialpolitiken, 174. i) Hälso- och sjukvården, 175. j) Undervisning, forskning, vetenskapliga undersökningar, kulturell verksamhet i övrigt, 176. k) Kyrkan, 176.

IV. *Regeringsmakten i verksamhet*

1. Beslut av statscheferna 177
Utan medverkan av regeringsmedlemmar, 177. Beslut i statsråd: formerna, 179; tillämpningsområdet: Sverige, 184, Norge, 185, Danmark, 187, Island, 188, Finland, 188. Beslut under medverkan av en regeringsmedlem, 190.

2. Kontrasignation m. m. Statschefernas faktiska inflytande 191
Kontrasignation m. m., 192. Statschefernas faktiska inflytande: Sverige, Norge och Danmark, 195; Finland, 201; Island, 203.

3. Beslut av regeringar och regeringsmedlemmar . . . 203
Regeringar (särskilt Finlands statsråd), 203. Regeringsmedlemmar, 207; Danmark, 208, Island, 209, Norge 209, Finland, 211, Sverige, 212.

4. Samråd inom regeringen 214
Statsrättsliga krav på samråd, 214. Motiv i övrigt för samråd, 217. Former för allmänt samråd, 220, för samråd i övrigt, 223. Meningsskiljaktigheter, 226.

5. Ministerie- och departementspersonalens medverkan 227
Allmänt, 227. Danmark, 228. Island, 230. Norge, 230. Sverige, 231. Finland, 232. Förbindelser mellan ministerier resp. departement, 233. Personalens inflytande, 235.

6. Andra förvaltningsorgans medverkan 237
Allmänt, 237. Särskilt om centrala organs förhållande till ministerier och departement, 240; Sverige, 242, Finland, Danmark, 243, Norge, 244, Island, 246.

V. *Den centrala statsförvaltningen i verksamhet*

1. Ministeriernas och departementens personal 247
Plan för kap. V, 247. — Danmark, 248. Norge, 254. Island, 258. Finland, 258. Sverige, 260. Medverkan av andra organ, 261.

2. Centrala verk, direktorater och fagstyrer m. fl.: den externa kompetensregleringen 261
Sverige, 262. Finland, 268. Norge, 270. Danmark, 275. Island, 280.

3. Centrala verk, direktorater och fagstyrer m. fl.: den interna kompetensregleringen 281
Allmänt, 281. Kollegiala former i Finland och Sverige, 282. Enmansbeslut: Danmark, 284, Island, 285, Norge, 285, Sverige, 287, Finland, 288. Intern medverkan, 289.

4. Icke-professionella kollegier 290
Allmänt, 290. Funktionerna, 294. Meningsyttringar och beslut, 295. Beslutande kollegier: a) fristående råd m. m., 298, b) råd m. m. med mer omfattande tjänstemannaapparat, 300, c) anstaltsstyrelser m. fl., 302, d) kollegier inom typiska tjänstemannamässiga organ, 303. Icke-professionell personal och tjänstemän, 304.

VI. *Den lokala statsförvaltningen*

1. Inledning. Allmänna och speciella organ 308
Statlig lokalförvaltning och annan, 308. Plan för kap. VI, 311. — Allmänna organ och deras generella fullmakter, 311. Speciella organ, 314. Koncentration och dekoncentration, 315; jämförelse mellan amtmænd, fylkesmenn och länsstyrelser, 319.

2. Lokal funktionsfördelning, territoriell indelning . . 321
Allmänt, 321. Rationella överväganden vid territoriell indelning, 323; andra faktorer, 327. Amts-, fylkes- och länsindelningen, 328.

3. Subordinationen 330
Speciella lokalorgan emellan, 331. Allmänna lokalorgan emellan, 331. Allmänna lokalorgan under speciella, 331. Speciella lokalorgan under allmänna lokalorgan eller centrala organ? 332. Allmänna lokalorgan under centrala organ, 337.
4. Funktionsfördelningen mellan centrala och lokala organ 338
Allmänt, 338. Rationella överväganden för och emot decentralisation, 340. Blick på utvecklingen, 343. Jämförande översikt, 345.
Tillägg till avd. 1—4: Särskilda anstalter för koordinering 347
5. Allmänna organ i amt, fylken och län 350
Amtmænd, fylkesmenn och landshövdingar, 350. Amts- och fylkesorganisationen, 352. Länsstyrelserna, 353; i Sverige, 354, och Finland, 356 Amtmænds, fylkesmenns och länsstyrelsers funktioner, 358.
6. Andra allmänna organ 359
Danmark och Norge: politimestere, lensmenn och sognefogeder, 360. Sverige och Finland: landsfiskaler, länsmän, magistrater m. fl., 363. Island: sýslumenn, bæjarfógetar, 366.
7. Allmänna organ i särskilda områden 366
8. Speciella organ 368
Allmänt, 369. Tjänstemannaförvaltning, 369. Icke-professionell förvaltning: individualorgan, 371, och kollegier, 372. Kollegiernas strukturella former, 374.
9. Översikt över den lokala statsförvaltningen 377
a) Rättsväsendet, 378. b) Försvarsväsendet, 382. c) Skatteväsendet, 382. d) Finans- och fastighetsförvaltningen, 384. e) Kommunikationsanstalter, bank- och kreditväsen samt statlig företagsförvaltning i övrigt, 385. f) Reglering av enskild samfärdsel; bebyggelse- och byggnadsreglering, 386. g) Näringslivet, 387. h) Socialpolitiken, 388. i) Hälso- och sjukvården, 389. j) Undervisning, forskning, vetenskapliga undersökningar, kulturell verksamhet i övrigt, 389. k) Kyrkan, 390. l) Allmänna val, 391. m) Lokal normgivning, 391.

VII. *Koordinationen inom statsförvaltningen*
1. Inledning; särskilt om subordination i vidsträckt mening 392
Koordinationen, 392. Subordination i vidsträckt mening; plan för kap. VII, 395. Variationer i subordinationen, 398.

2. Delegation 401
Överordnades externa kompetensreglering: delegation och andra former, 401; Sverige, 403, Finland, Norge, 405, Danmark, 407, Island, 408. Intern delegation, 409. Jämförelse, särskilt beträffande delegationens form och innebörd, 410. Rubbning av delegationsförhållanden m. m., 413.
3. Överordnades ledning 417
Allmänt, 417. Oförbindande ledning, 420.
4. Fortsättning: subordination i egentlig mening . . . 424
Allmänt, 424. Extern subordination: gemensamma drag, 428, Sverige, 429, Finland, 432, Danmark, Island och Norge, 433. Intern subordination, 437. Anmärkningar om subordinationens rättsliga innebörd, 438.
5. Medverkan till beslut 438
Medverkans syften, 439; dess problematik, 443. Intern medverkan, 444. Extern medverkan: organen, 445, hörande, 448, annan medverkan, 450. Medverkandes betydelse, 452. Sammanstämmande beslut av flera organ, 457.

VIII. *Statstjänstemännen*

1. Tjänstemän och annan personal 459
Allmänt, 459. De moderna tjänstemannabegreppen, 461. Tjänstemän och annan professionell personal, 465.
2. Tjänstemannaförhållandets rättsliga reglering . . . 470
Lagstiftning m. m., 470. Tjänstemannaorganisationerna, 472; förhandlingar, 475, avtalsliknande uppgörelser och avtal, 476. Återverkningar av organisationernas ställning, 480.
3. Grunderna för urvalet av tjänstemän 484
Kvalifikationer, 484. Särskilt om utbildning, 487. Tjänstgöringens betydelse, 489. Rekrytering från domarbanan, 491. Politiska synpunkter vid tjänstetillsättning, 493.
4. Ordningen för tjänstetillsättning 495
Tillsättning genom överordnade organ, 495, och andra tjänstemannamässiga organ, 498. Folklig medverkan, 499. Medverkan av tjänstemannarepresentanter, 501. Förfarandet, 502.
5. Tjänstemannaförhållandets varaktighet 505
Tjänstemannaförhållandet, 505. Dess varaktighet, 507. Finland, Norge och Sverige, 508; särskilt om Sverige, 509, Norge, 512, och Finland, 514. Danmark

och Island, 516. Rättigheter vid skiljande från tjänst, 518. Anmärkningar om praxis, 518. Rätt att frånträda tjänst, strejker, 521.
6. Tjänstemännens plikter och förmåner 523
Plikter, 523. Ansvar: straffrättsligt, 526, disciplinärt, 530, skadeånds- m. m., 531; allmänt, 532. Förmåner, 534. Ändringar i plikter och rättigheter, 538; Danmark och Island, 539, Finland, Norge och Sverige, 540.

IX. *Kommunalförvaltningen*

1. Inledning 545
Rättsliga grundvalar, 546. Kommunalförvaltningens territoriella och personella underlag, 548. Kommunen, 551. Kommunal- och statsförvaltning, 552.
2. Egentliga kommuner 554
Allmänt, 554. Ändringar i den kommunala indelningen, 556. Särskilt om förhållandet mellan städer och landsbygd, 558.
3. Fortsättning: de kommunala organen 562
Representationer, 562. Administrativa organ, 564; medborgerliga (allmänna, 565, och speciella, 567), tjänstemän, 572.
4. Fortsättning: de kommunala funktionerna 574
Allmänt, 574. Funktioner enligt specialreglering, 577, enligt allmänna regler: om beskattningsmakten m. m., 579, och om ändamålen för kommunal verksamhet, 580.
5. Fortsättning: funktionsfördelning och subordination 583
Representationer och medborgerliga administrativa organ: funktionsfördelningen, 584, och koordinationen i övrigt, 588. Särskilt om specialreglerade organ, 590. Tjänstemännen, 591.
6. Fortsättning: »tillsyn» 592
Organ för tillsyn, 593. Tillsynens innebörd, 594. Särskilt om sammanstämmande beslut av kommunal- och tillsynsorgan, 596.
7. Amts-, fylkes-, landstings- och sysslokommuner . . 599
Allmänt, 599. Struktur, 601. Funktionsfördelning, 605. Funktioner, 605. Tillsyn, 607.
8. Särskilda ordningar för särskilda områden 607
9. Specialkommuner. Samverkan mellan kommuner . . 609
Församlingar m. m., 609. Delar av egentliga kommuner som specialkommuner, 611. Samverkan mellan kommuner, 612. Formerna, 615; särskilt om särskilt bildade rättssubjekt, 617.

X. *Offentlig förvaltning utanför stats- och kommunalförvaltningen*

1. Inledning 620
Medborgerliga insatser på privaträttslig grund, 621. Offentliga inslag; plan för kap. X, 622. Växelspelet mellan offentligt och privat, 623. Framställningens karaktär, 624.

2. Översikt 627
a) Rättsväsendet, 627. b) Försvarsväsendet, 628. c, d) Skatteväsendet, finans- och fastighetsförvaltningen, 628. e1) Kommunikationsanstalter, 629. e2) Bank- och kreditväsen, 630. e3) Företagsförvaltning i övrigt, 631. f) Reglering av enskild samfärdsel, 632. g) Näringslivet, 632. h) Socialpolitiken, 636. i) Hälso- och sjukvården, 636. j) Undervisning, forskning, vetenskapliga undersökningar, kulturell verksamhet i övrigt, 637. k) Kyrkan m. m., 637.

3. Offentlighet på grund av funktionernas beskaffenhet 638
Allmänt, 638. Rättsligt reglerad maktutövning, 639. Anmärkningar rörande faktisk maktutövning, 642.

4. Statliga och kommunala insatser 643
Lagstiftning och andra akter på offentligrättslig grund, 644, Insatser på privaträttslig grund, 645, särskilt associationsrättslig, 646. Motiv för och emot förvaltning utanför stats- och kommunalförvaltningen, 648. Större eller mindre rörelsefrihet? 650.

5. Fortsättning: statligt och kommunalt stöd 652
Rättslig reglering: maktutövning och andra befogenheter, 652, tvunget medlemskap, 653. Förmögenhetsprestationer, 654. Rättigheter och plikter, 657.

6. Fortsättning: statlig och kommunal reglering av struktur och funktioner 658
Strukturen, 659. Funktionsregleringen inom subjekten, 663. Subjektens funktionsområden, 664.

7. Fortsättning: koordination med stats- och kommunalförvaltningen 666
Tillsyn m. m., 667. Medverkan till stats- och kommunalorgans beslut m. m., inflytande, 670.

XI. *Kontroll och reaktion mot fel*

1. Kontroll, särskilt inom den statliga tjänstemannaorganisationens ram 673
Kontrollens innebörd och former, 673. — Överordnades kontroll, 675. Särskilda kontrollorgan, 676.

2. Annan kontroll 680
Folkrepresentationerna och deras organ, 680. Särskilt om ombudsmän, 682, och revisionsorgan, 686. Annan icke-professionell kontroll över statsförvaltningen, 688. Kontroll över icke-statlig offentlig förvaltning, 690. Offentlighet såsom kontrollinstrument, 692.
3. Reaktion mot fel. Särskilt om straff och andra personliga påföljder 695
Översikt över reaktionssystemet; plan för kap. XI: 3—8, 695. Kontrollens verkan oberoende av rättsliga reaktioner, 696. — Personliga påföljder: straff, 700, disciplinära påföljder, 701, skadestånd m. m., 702.
4. Rättelse; särskilt inom det statliga subordinationsförhållandets ram 703
Rättelse och rättelseorgan, 703. Anmärkningar om självrättelsens betydelse, 704. — Överordnade statsorgan såsom rättelseorgan: allmänt, 706, Finland och Sverige, 707, Danmark, Island och Norge, 712.
5. Rättelse av kommunala organs beslut m. m. 719
Inom kommunalförvaltningens ram, 720. Statsorgan såsom rättelseorgan gentemot kommunalförvaltningen: Finland och Sverige, 720, Danmark, Island och Norge, 723. Rättelseorgan gentemot andra bärare av offentlig förvaltning, 726.
6. Särskilda rättelseorgan 727
Allmänt, 727. Särskilt om befogenheter m. m., 729, organisatorisk ställning, 731; domstolar? 732. Sverige, 733. Finland, 736. Norge, 741. Danmark, 743. Island, 746.
7. Allmän domstols prövning 746
Allmänt, 746. Finland och Sverige, 747. Danmark, Island och Norge: domstolsprövningen, 751; dess begränsningar, 756.
8. Andra reaktionsarter. Kontroll- och reaktionsapparatens positiva verkningar 758
Förvaltningsorgan åsidosätta andra sådana organs beslut, 758. Det allmännas skadeståndsansvar, 761. Rättelse för framtiden, 763. Kontroll- och reaktionsapparatens positiva verkningar, 769.

Sakregister till Nordisk offentlig rätt I—III 771