

JUHLAJULKAISU

ANTTI SUVIRANTA

1923 • 30/11 • 1993

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 1993

ISSN 0356-7222
ISBN 951-855-132-4

Magnus Sjöberg

Något om grunderna och metoderna för bestämmande av Regeringsrättens och andra förvaltningsdomstolars kompetensområde

I äldre tider var i Sverige Konungen inte bara högsta förvaltningsmyndighet utan också högste domare. Någon egentlig åtskillnad mellan Konungens funktioner i förvaltning och rättskipning gjordes sålunda inte. Först genom inrättandet av Högsta domstolen år 1789 avskiljdes Konungens domsmakt i vad avsåg sådana mål som med dagens terminologi skulle ha benämnts brottmål och tvistemål. Uppgiften att som högsta instans avgöra administrativa mål kom däremot att ligga kvar i stort sett odelad hos Konungen i statsrådet fram till år 1909 då Regeringsrätten inrättades. Till denna domstol överfördes då uppgiften att i sista instans pröva en stor del av de administrativa mål som tidigare ankommit på Konungen i statsrådet. Konungen hade därmed formellt tre konstitutionella funktioner, nämligen att vara högsta styrande och förvaltande myndighet, Konungen i statsrådet, att vara högsta domare i allmänna mål, Konungen i Högsta domstolen, och att vara högsta domare i en stor grupp av mål av administrativ natur, Konungen i Regeringsrätten. Ända fram till grundlagsreformen år 1975 bibehölls denna treenighet. Detta kom till uttryck i bl. a. den ordningen att inte bara regeringen utan också de två högsta domstolarna utfärdade sina expeditioner i Konungens namn.

En fråga som långt före Regeringsrättens tillkomst och under en stor del av dess verksamhetstid varit föremål för diskussion och utredningar är den som rör kompetensfördelningen mellan regeringen, å ena sidan, och Regeringsrätten, å den andra sidan. I och med förvaltningsrättsreformen, som genomfördes under åren 1971 och 1972, kom frågan att gälla allmänt i vilken utsträckning man borde

använda sig av oavhängiga domstolar för överprövning av förvaltningsmyndigheters beslut.

Den främsta, och konkreta, anledningen till att frågan väcktes om tillskapande av någon form av en högsta förvaltningsdomstol var uppenbarligen den att Konungen såsom regeringsmyndighet (regeringen) blivit alltmer betungad av den stora mängd administrativa mål som det ankom på regeringen att pröva i sista instans. Ett annat skäl var att regeringen som sådan inte var organiserad så att den ansågs lämpad för handläggning av administrativa mål med starka judiciella inslag.

Under den diskussion som ägde rum under nästan hela århundradet närmast före Regeringsrättens tillblivelse fördes det fram en mängd skiftande förslag – både organisatoriska och funktionella – som gick ut på att avlasta regeringen. Bl.a. övervägdes att flytta över vissa typer eller grupper av administrativa mål från regeringen till Högsta domstolen. Vidare fördes den tanken fram att både den dåvarande Kammarrätten och Kammarkollegium skulle tilläggas dömande funktioner i vidgad utsträckning ävensom att bygga upp ett system med regionala instanser under regeringen. För att begränsa tillströmningen av mål till regeringen övervägdes också att skära av rätten att fullfölja till regeringen i vissa grupper av mål och ärenden. Parallellt med dessa överväganden fördes en intensiv och fortlöpande diskussion i frågan efter vilka principer förekommande mål och ärenden skulle fördelas på domstol respektive regeringen. Ett genomgående drag i denna diskussion var att, schematiskt uttryckt, mål som huvudsakligen inrymde rättsfrågor skulle föras över till domstol, medan mål som skulle prövas främst från lämplighetshänsyn alltjämt skulle avgöras av regeringen.

Tanken på inrättandet av en administrativ högsta domstol fick sitt definitiva genombrott år 1903. Riksdagen begärde då på hemställan av Konstitutionsutskottet att regeringen "efter verkställd utredning och prövning av frågan om inrättande av en särskild högsta domstol eller regeringsrätt för avdömande i sista instans av administrativa besvärsmål" skulle avge förslag till de grundlagsändringar som den begärda utredningen kunde föranleda. Uppdraget att göra utredningen anförtroddes en av den tidens mest framträdande jurister, Hj. L. Hammarskjöld. År 1907 avgav Hammarskjöld underdånigt betänkande som innefattade förslag till inrättande av en "regeringsrätt" för avgörande av de mål "som hos Konungen fullföljas genom besvär och icke äro av beskaffenhet att böra af Högsta domstolen handläggas – – –". Till betänkandet fogades bl.a. ett förslag till "lag om

regeringsrätten". (Se härom Hj. L. Hammarskjöld Om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, Underdånigt betänkande, Stockholm 1907).

Vid tiden för betänkandets avgivande förelåg föga tvekan om att de administrativa besvärsmålen i största möjliga omfattning borde flyttas över från regeringen till en regeringsrätt i syfte att minska regeringens arbetsbörda och för att vinna ökade garantier för rättssäkerhet. Vidare synes den mening ha varit allmänt omfattad att de frågor som i första hand borde komma under den nya myndighetens prövning skulle vara sådana som var av rättslig natur medan andra frågor skulle prövas av regeringen.

Den grundläggande uppgiften för Hammarskjöld blev att finna en formel för hur man utifrån nämnda syften och allmänna principer skulle kunna närmare bestämma urvalet av de administrativa mål som skulle underkastas en domstolsmässig prövning i sista instans.

Hammarskjöld föreslog att urvalet skulle ske efter en kvalitativ metod. Sålunda skulle regelmässigt alla besvärsmål som kom in till regeringen och som inte tillhörde Högsta domstolens kompetensområde handläggas först i Regeringsrätten för prövning av förekommande rättsfrågor. Denna ordning valdes på grund av svårigheterna att genom uttömmande och tydliga regler åstadkomma en fördelning på förhand av besvärsmålen. Regeringsrätten skulle sålunda göra en formell prövning av att besvären anförts rätteligen och därefter, i förekommande fall, göra en laglighetsprövning efter grunder som nära överensstämde med kommunalbesvärsgrunderna, nämligen huruvida det överklagade beslutet kränkte klagandens enskilda rätt eller eljest vilade på orättvis grund eller icke tillkommit i laga ordning eller stod i strid med lag eller författning eller på annat sätt innefattade befogenhetsöverskridande av beslutsmyndigheten. Till denna regel, som alltså i princip i sig begränsade Regeringsrättens kompetens till rättsfrågor, fogades i förtydligande syfte en allmän regel enligt vilken Regeringsrätten inte fick gå in i prövning av frågor "som beror på bedömande av besluts eller åtgärds lämplighet och ändamålsenlighet".

Den av Hammarskjöld förordade kvalitativa metoden modifierades emellertid på det sättet att i den föreslagna lagen under en särskild paragraf togs in en omfattande exemplifiering på besvärsmål som "i synnerhet" hörde till Regeringsrättens slutliga avgörande. Vissa av dessa exempel avsåg mycket speciella mål, medan andra exempel gällde målgrupper av stor räckvidd. Beträffande exempli-

fieringen anmärktes också i betänkandet att det "naturligtvis lätt (kan) vara föremål för olika meningar vilka fall är av den praktiska vikt, att de böra i exemplifikationens upptagas".

I det fortsatta lagstiftningsarbetet (prop. 1909:11) godtogs inte det Hammarskjöldska förslaget. För att uppnå en verklig lättnad i statsrådets arbetsbörda måste man enligt föredragande departementschefen till Regeringsrätten flytta över hela prövningen även i mål som i "övervägande grad falla inom området för administrationens fria prövning". Att anförtro Regeringsrätten även frågor där de administrativa myndigheterna har en mer oberoende prövningsrätt borde inte i och för sig väcka betänkligheter. Även de allmänna domstolarna hade ofta att träffa sina avgöranden genom skälighets- och lämplighetsgrunder. Föredragande departementschefen fann därför att uppdelningen av målen mellan regeringen och Regeringsrätten borde ske genom en konkret uppräkningslag av de mål som skulle ankomma på Regeringsrätten, dvs. en uppdelning med användande av enumerationsmetoden eller efter en kvantitativ bestämning. Emellertid ansåg man sig även med denna metod böra ha som utgångspunkt att "mål av huvudsakligen rättslig karaktär" skulle prövas av den administrativa domstolen, medan å andra sidan de mål, "i vilka avgörandet har den vikt för det allmänna, att deras överflyttning, tvärt emot syftet med reformen, kunde sägas innebära ett försvagande av regeringsmakten", borde bedömas av regeringen. (Se betänkandet (SOU 1959:4). Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten).

Genom lag den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt bestämdes så den samma år inrättade Regeringsrättens kompetens. I 2 § uppräknades de besvärsmål som tillhörde Regeringsrättens upptagande och avgörande. Alla besvärsmål som inte fanns uppräknade skulle istället tas upp och prövas av regeringen. Man skulle därmed kunna säga att regeringens kompetens i vad den avsåg besvärsmål genom regeringsrättslagen blev negativt bestämd.

I och med 1909 års lagstiftning hade lagstiftaren valt den s.k. kvantitativa metoden för bestämmande av Regeringsrättens kompetens. Denna metod har därefter tillämpats i stort sett obrutet. Detta har emellertid inte inneburit att frågan efter vilka principer Regeringsrättens kompetensområde borde bestämmas varit avförd från vidare diskussion. Snarare kan med fog hävdas att den Hammarskjöldska tanken på en kvalitativ kompetensfördelning återkommande förts upp till diskussion i olika sammanhang, stundom i syfte att få

till stånd en domstolsmässig kontroll över förvaltningen i långt större utsträckning än vad 1909 års lag ledde till.

Från mera allmänna utgångspunkter togs frågan om en vidgad domstolskontroll upp under mitten av 1940-talet av professorn Nils Herlitz i samband med en förberedande offentlig utredning rörande frågan om reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskilds rätt (SOU 1946:69). Detta betänkande följdes sedan av ett principbetänkande (SOU 1955:9) Administrativt rättsskydd av Besvärssakkunniga. Även bakom detta betänkande stod i första hand Herlitz.

I 1946 års betänkande framhöll Herlitz att svensk rätt i jämförelse med många främmande länders rättsordningar i mycket begränsad utsträckning använde sig av oavhängiga domstolar för överprövning av förvaltningsmyndigheters beslut. Han ställde också frågan om man "alltid sört för att mål, som varit av beskaffenhet att böra höra till regeringsrätten, blivit förlagda dit". Han ställde sig inte heller främmande till tanken att ånyo ta upp till övervägande det Hammarskjöldska förslaget om "dubbelbehandling" av mål som tillhörde och alltjämt borde tillhöra regeringens slutliga avgörande.

Tanken att tillgodose kravet på rättsäkerhet och rättsskydd inom förvaltningen genom att vidga området för domstolsmässig prövning utvecklades i det efterföljande betänkandet. Enligt Besvärssakkunniga kunde man inte tillfredsställande lösa behovet av vidgad domstolskontroll med en utökning av katalogen i 2 § regeringsrättslagen. Även i detta sammanhang togs det Hammarskjöldska förslaget upp. Enligt besvärssakkunnigas mening vilade detta förslag på en riktig tanke. Skulle en effektiv domstolskontroll etableras, borde den utgå från en principiell gränsdragning mellan rättsfrågor och andra frågor och bestå i att Regeringsrätten regelmässigt medverkade i de förstnämnda frågorna. Samtidigt uttalade Besvärssakkunniga att man inte ville överge den "enumerativa gränsdragningen", men väl komplettera denna med en generellt utformad regel som säkerställde domstolskontroll i erforderlig utsträckning inom det område som låg utanför Regeringsrättens prövning enligt katalogen i 2 § regeringsrättslagen. En sådan generell regel kunde enligt besvärssakkunniga ges den innebörden att Regeringsrätten med bindande verkan skulle pröva förekommande rättsfrågor och, om den prövningen var bestämmande för målets utgång, samtidigt avgjorde målet. Inrymde målet även andra frågor som måste prövas skulle däremot målet efter prövningen av rättsfrågan överlämnas till regeringen för avgörande där. Slutligen kunde enligt Besvärssakkunniga för vissa måltyper, där

en sådan ordning skulle medföra alltför stor omgång, bestämmas att dessa skulle undandras Regeringsrättens prövning och alltså direkt avgöras i statsrådet. Vad så gällde den i sammanhanget centrala och "eviga" frågan vad som skall förstås med rättsfrågor konstaterade de sakkunniga, inte helt oväntat, att detta var ett vanskligt spörsmål. I första hand fick lagstiftaren ange vilka frågor som skulle såsom "rättsliga" ankomma på domstol att pröva. I andra hand fick frågan överlämnas till rättstillämpningen. En tänkbar vär är att ange gränsen mellan rättsfrågor och andra frågor kunde enligt de sakkunniga vara den lösning som valts i finsk rätt när det gälde motsvarande problem. Närmare till hands låg dock enligt de sakkunniga att i enlighet med det Hammarskjöldska förslaget anknyta till de kommunalrättsliga besvärsgrunderna.

I Besvärssakkunnigas fortsatta arbete, som ledde fram till ett mycket omfattande och i många stycken banbrytande betänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet gick man inte närmare in på frågan om Regeringsrättens kompetensområde. Denna fråga hade nämligen redan år 1954 lämnats till en särskild sakkunnig, justitierådet Seve Ekberg, som fått i uppdrag att göra en översyn av katalogen i 2 § regeringsrättslagen. Därmed blev denna katalog för första gången sedan dess tillblivelse föremål för en samlad och systematisk genomgång. I direktiven för den sakkunnige angavs att denne skulle utgå från grundprincipen att mål vari rättsfrågor är huvudsaken skulle gå till Regeringsrätten, medan mål vari lämplighetsfrågor är avgörande skulle prövas av regeringen. Samtidigt gjordes uttalanden av innebörd att uppdelningen inte nödvändigtvis behövde ske efter enumerationsprincipen. En uppdelning efter generella regler borde alltså inte uteslutas. En kombination av dessa metoder kunde också tänkas.

Enligt utredningsmannen (se betänkandet (SOU 1959:4) Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten) borde behovet av rättsskydd vara den faktor som skulle beaktas främst vid kompetensfördelningen. Detta uteslöt dock inte att andra hänsyn, såsom behovet av handlingsfrihet för regeringen och andra förvaltningsmyndigheter, kunde vara så starka att kompetensfördelningen stundom fick karaktären av en kompromiss. Med denna utgångspunkt sökte utredningsmannen där- efter ange vissa mera generella principer för urvalet av de sakområden och de typer av myndighetsbeslut där Regeringsrätten skulle göra den slutliga prövningen. Det lagförslag som utredningsmannen lade fram byggde i metodologiskt hänseende på enumerationsprinci-

pen och avsåg främst ändringar i katalogen i 2 § regeringsrättslagen. Ett nytt inslag i katalogen var emellertid att i denna för vissa grupper av mål infördes generellt utformade kompetensregler. Vidare intogs, som komplement, en övergripande generell regel om att Regeringsrätten alltid skulle behandla mål där klagan gällde att beslutet inte tillkommit i laga ordning, att beslutsmyndigheten saknat behörighet, att annat grovt handlägningsfel förekommit eller att besvärsmyndigheten avvisat talan på processuell grund.

Som synes återkommer mycket av de Hammarskjöldska idéerna i det Ekbergska betänkandet även om det senare betänkande tekniskt sett byggde på enumerationsprincipen.

Det Ekbergska förslaget ledde inte till lagstiftning. I den efterföljande remissbehandlingen framfördes kritik både i materiella enskildheter och beträffande metoden att förse katalogen med vissa mer allmänt formulerade bestämmelser. De senare ansågs kunna skapa oklarhet för de rättssökande och skapa utrymme för svåra och ofructsamma gränsdragningsproblem för tillämpande myndigheter.

Efter ett långt förberedelsearbete genomfördes, som redan nämnts, i början av 1970-talet den nuvarande ordningen för den svenska förvaltningsrättskipningen. Ett treinstanssystem infördes med regionala förvaltningsdomstolar, motsvarande de nuvarande 24 länsrätterna, och med kammarrätt, nu fyra sådana, som mellaninstans. Regeringsrätten gavs, i princip, ställning som en ren prejudikatsinstans.

Som ett väsentlig led i arbetet på denna reform ingick att närmare överväga kompetensfördelningen mellan, å ena sidan, förvaltningsmyndigheterna, i sista instans regeringen, och, å andra sidan, de allmänna förvaltningsdomstolarna med Regeringsrätten i sista instans. Det grundläggande arbetet i denna del utfördes inom Förvaltningsdomstolskommittén under ordförandeskap av regeringsrådet Kurt Holmgren (SOU 1966:7). För kommitén gällde enligt dess direktiv vissa allmänna riktlinjer i fråga om kompetensfördelningen. Sålunda skulle den inte överväga en allmän möjlighet till domstolsprövning av administrativa avgöranden. Vidare skulle den utgå från den rådande ordningen med allsidig prövning av besvärsmålen oavsett om prövningen skulle ske hos förvaltningsmyndighet eller hos domstol.

I anslutning till det slutliga ställningstagandet i riksdagen till organisationen av förvaltningsrättskipningen slogs också fast vissa allmänna grunder för kompetensfördelningen (se prop. 1971:30). I långa stycken gäller dessa alltjämt även om vissa förskjutningar numera kan skönjas.

En allmän utgångspunkt var att någon generell möjlighet till domstolsprövning av administrativa beslut inte skulle öppnas och att någon uppdelning i kompetenshänseende mellan rättsfrågor och "sakfrågor" inte skulle göras. Ett under remissbehandlingen av kommitténs betänkande framfört förslag om att regeringen obligatoriskt skulle höra Regeringsrätten i vissa typer av mål avvisades. Vidare skulle som en allmän grund gälla att sådana besvärssärenden som huvudsakligen innefattar rättsfrågor skulle handläggas av domstol och ärenden där ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor dominerar skulle avgöras av administrativ myndighet, i sista hand regeringen. Denna princip ansågs dock inte ensam kunna tjäna till ledning, i första hand beroende på att det inom förvaltningsverksamheten inte finns någon klar skiljelinje mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor, men även på grund av att det ofta föreligger ett så starkt samband mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor att avgörandet måste läggas på en och samma myndighet. Vidare beaktades att vissa frågor, även om de har betydande inslag av rättstillämpning, kunde ha sådan karaktär att det från samhällssynpunkt är nödvändigt att regeringsmakten har det avgörande inflytandet. De frågor som härvidlag kunde bli aktuella var främst sådana där finans-, ordnings-, säkerhets- och allmänna ekonomiska eller andra statsnyttosynpunkter gör sig gällande.

Sett specifikt utifrån den enskildes behov av rättsskydd borde vidare den principen för kompetensfördelningen gälla att förvaltningsdomstolarna huvudsakligen befattar sig med sådana mål av rättslig natur som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna eller mellan enskilda inbördes. Här bör dock anmärkas att, om ett förvaltningsärende rör en fråga som kan komma under allmän domstolsprövning, huvudregeln ansågs böra vara att administrativa besvär inte prövas av förvaltningsdomstol utan av administrativ myndighet. I fråga om besvärsmål som rör tillstånd för enskilda att utöva exempelvis viss verksamhet ansågs sådana mål i stor utsträckning böra prövas i administrativ ordning.

Särskild uppmärksamhet ägnades frågan i vilken ordning besvärsmål rörande återkallelse eller inskränkning av meddelat tillstånd eller motsvarande borde prövas. I detta hänseende gjordes uttalanden av den innebörden att de myndigheter som beviljar tillstånd i allmänhet också borde pröva mål om återkallelse eller inskränkningar i tillstånden.

Av uttalanden av föredragande departementschefen kan också dras den slutsatsen att som en allmän princip för kompetensfördel-

ningen även borde gälla att prövningen i mål som rör frågor huruvida en kommun eller en annan kommunal förvaltningsenhet fullgjort de skyldigheter som staten i det allmännas intresse pålagt förvaltningsenheten regelmässigt borde ankomma på administrativ myndighet, kommunalbesvär (laglighetsprövning) dock undantagna. Även besvär som riktar sig mot administrativa förordningar och andra beslut av generell räckvidd skulle som regel prövas i administrativ ordning.

Med undantag för viss övergångsreglering skulle de regler som anger kompetensfördelningen i besvärsmål mellan förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar inte ges samlade och uppräknade i en särskild lag. I stället skulle det i varje särskild materiell författning anges i vilken ordning besvär skall föras. Denna metod ansågs ge den bästa bilden i olika administrativa mål både för allmänheten och de berörda myndigheterna.

I detta sammanhang bör slutligen anmärkas att även inrättandet av de regionala förvaltningsdomstolarna – numera länsrätterna – föregicks av ingående överväganden i fråga om dessas kompetens. Eftersom tillskapandet av dessa domstolar utgick från en omfattande omorganisation av länsförvaltningarna, bedrevs emellertid utredningen i denna fråga, liksom lagstiftningen, i stor utsträckning skilt från arbetet på förvaltningsrättssreformen i övrigt. Kompetensområdet för de regionala domstolarna, som under åren vidgats väsentligt, bestämdes dock i princip efter samma grunder som dem som gäller för de övriga allmänna förvaltningsdomstolarna (se prop. 1971:14 och där anmärkta betänkanden och förslag).

I början av 1980 talet aktualiserades ånyo den gamla frågan att begränsa regeringens befattning med besvärssärenden (se prop. 1983/84:120). Vad som därvid i första hand togs upp var inte en överflyttning av besvärssärenden från regeringen till domstolarna utan andra sätt att uppnå en minskning av besvärssärendena hos regeringen. Av intresse är emellertid att det i detta sammanhang – då man f.ö. åter slog fast principen om att besvärssärenden där rättsfrågan är huvudsak som regel skall gå till domstol – uttalades att man efter en rad reformer på förvaltningsrättskipningens område "nu nått så långt att det knappt längre är möjligt att i någon större utsträckning flytta besvärssärendena från regeringen till domstolarna". Vidare uttalades att, även om det fanns ärendetyper som i och för sig kunde flyttas över man ändå måste beakta – förutom ärendenas art och intresset av att befria regeringen från besvärssärenden – att "domstolsprövning är en förhållandevis dyrbar handlägningsform och att många domsto-

lar redan är så hårt belastade att de har svårt att avgöra sina mål tillräckligt snabbt".

Fr.o.m. mitten av 1980-talet ser man emellertid en klar tendens till en vidgning av förvaltningsdomstolarnas kompetensområde. En viktig faktor härvidlag har varit behovet av en anpassning till Europakonventionens krav på att den enskilde, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara tillförsäkrad "en opartisk och offentlig rättegång inom rimlig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag" (artikel 6 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna). Efter flera domar av Europadomstolen, bl.a. sådana där Sverige varit part, har det framgått att den svenska besvärssordningen i vissa typer av förvaltningsärenden inte svarar mot detta krav. För att tillgodose detta har lagstiftaren gått fram på skilda vägar. En har varit att i den materiella lagen ändra besvärssordningen så att besvär över förvaltningsmyndighetens beslut skall föras i domstol. På så sätt har under senare delen av 1980-talet flera typer av mål som avser tillstånd av olika slag förts över till förvaltningsdomstolarnas kompetensområde. Vidare har i några fall den beslutande myndigheten s.a.s. förstärkts judiciellt på det sätt att föreskrifter tagits in om att ordföranden i det bestämmande organet skall vara eller har varit ordinarie domare.

Den från principiell synpunkt intressantaste förändringen är emellertid den som skedde i och med att möjlighet till s.k. rättsprövning infördes. (Se prop. 1987/88:69). Enligt en tidsbegränsad lag av 1988 (SFS 205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, vars giltighet sedermera förlängts till utgången av år 1994, har sålunda enskild part i förvaltningsärende hos regeringen eller förvaltningsmyndighet som rör förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen tillagts rätt att få prövat av Regeringsrätten om vederbörande myndighets beslut strider mot någon rättsregel. Som allmän begränsning gäller dock att beslutet i fråga skall innebära myndighetsutövning mot den enskilde, att beslutet inte kan prövas av domstol på annan väg än genom resning och att övriga besvärsmöjligheter är uttömda. Vidare gäller också den allmänna begränsningen att rättsprövning inte kan ske beträffande beslut av nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Undantag görs också för vissa, i lagen direkt angivna typer av beslut.

Ordningen med rättsprövning innebär i främst två hänseenden ett nytt sätt att bestämma kompetensen för förvaltningsdomstol, i detta

fall Regeringsrätten. Sålunda är prövningen i princip begränsad till rättsfrågor och vidare är rätten att få prövning i domstol utformad som en generell prövningsmöjlighet.

Som torde framgå av den här lämnade kortfattade och rapsodiska framställningen har de principer för bestämmandet av Regeringsrättens kompetensområde som kom till uttryck i 1909 års lagstiftning i många hänseenden stått sig fram till våra dagar. Det är påtagligt hur ringa framgång de förslag har haft som syftat till en bestämning av kompetensen efter rent kvalitativa kriterier. Trots ingående undersökningar och överväganden har lagstriftaren nödgats stanna för mer eller mindre pragmatiska lösningar. Inte minst det ovan redovisade uttalandet i prop. 1983/84:120 kan tas till intäkt för detta. Vidare kan man notera att idéer om en allmän rätt att få förvaltningsbeslut överprövade av domstol haft svårt att slå igenom. Lagstiftaren har här intagit en mycket restriktiv attityd. Ännu när förslaget till lag om rättsprövning lades fram i slutet av 1980-talet uttalade föredragande departementschefen att den generella prövningsmöjlighet som förslaget gick ut på borde utformas "så att den inte rubbar grundvalarna för domstolsväsendet och förvaltningens struktur och förhållande till varandra. Den bör därför inte ersätta utan komplettera de nuvarande möjligheterna till prövning förvaltningsvägen". (Prop. 1987/88:69).

Vad så gäller den rent lgstiftningstekniska sidan av saken övergavs visserligen enumerationsmetoden i samband med förvaltningsreformen. Men i sak är metoden att s.a.s. punkt för punkt konkret ange kompetensen bibehållen. Besvärsordningen anges ju numera för varje måltyp i respektive materiella författning.

I dag omfattar kammarrätternas, och därmed också Regeringsrättens, kompetensområde mer än 280 måltyper, varav knappt 70 prövas i första instans av länsrätt. (Se Domstolsutredningens betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet, del A). Nya måltyper, ofta frekventa sådana, tillförs fortlöpande. Detta sker antingen genom omreglering av gällande besvärsordning eller till följd av ny materiell lagstiftning. Särskilt när det gäller omregleringarna torde man här kunna tala om en viss förändring i det allmänna synsättet på behovet av tillgång till domstolsmässig överprövning av förvaltningsmyndigheters beslut. Säkerligen kan här med fog förväntas att en viss vidare anpassning till Europakonventionens krav och andra internationella åtaganden från Sveriges sida kommer att ytterligare vidga förvaltningsdomstolarnas kompetensområde.

I sammanhanget kan också förtjäna nämnas att den gamla tanken

på en generell möjlighet till överprövning av förvaltningsbeslut som på 1940-talet fördes fram av bl.a. Herlitz, fått förnyad aktualitet. Sålunda ingår denna fråga i en nu verksam kommittés utredningsarbete rörande utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut. Av direktiven för kommittén (Dir. 1991:119) framgår att frågan tagits upp närmast till följd av "den europeiska utvecklingen". Utgångspunkten bör, sägs det, vara att förvaltningsbeslut som rör "civila" rättigheter eller skyldigheter skall prövas av allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Men "för att undvika gränsdragningsproblem", sägs det vidare, "kan det övervägas att göra domstolsprövningen av förvaltningsbeslut mera allmän". Om en sådan ordning skulle genomföras, blir det i så fall inte första gången som behovet av att eliminera gränsdragningsproblem haft betydelse för bestämmandet av förvaltningsdomstolarnas kompetensområde. En viss reservation görs dock i direktiven. Det framhålls sålunda att man inte bör "onödigtvis" underkasta beslut av säkerhets- eller utrikespolitisk natur domstolsprövning. Vidare görs i direktiven det förbehållet att det kan finnas "andra förvaltningsbeslut som är mindre väl ägnade att prövas av domstol".

Det senare påpekandet kan ge anledning erinra om att beträffande ett visst förvaltningsområde under de senaste åren i Sverige förts en intensiv debatt om just lämpligheten av domstolsprövning. Vad saken gällt är besvärssystemet för beslut enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620). I denna paragraf sägs bl.a. att den enskilde har rätt till bistånd av vederbörande socialnämnd för sin försörjning och att den enskilde genom biståndet skall tillförsäkras en "skälig levnadsnivå". Särskilt från kommunalt håll har ifrågasatts det rimliga i att det i sista hand är domstolarna som skall slå fast vad som är att anse som "skälig levnadsnivå". Enligt den rådande besvärssystemet har, menas det, förvaltningsdomstolarna i stället för kommunerna slutligt anförtrots den till sin natur politiska uppgiften att bestämma ambitionsnivån för samhällets sociala biståndsansvar (se Dir. 1991:50, för en översyn av socialtjänstlagen). Det kan också sägas att den ifrågasatta ordningen ger domstolarna ett omotiverat inflytande på de enskilda kommunernas ekonomi och deras prioriteringar av olika kommunala aktiviteter. Detta i sin tur innefattar ett, av lagstiftaren säkerligen inte avsett, inkräktande på det kommunala självstyret.

Särskilt vad nu senast nämnts belyser väl de svåra avvägningar som alltid måste göras när man skall dra upp gränserna för förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas kompetens. Även från de

mest grundläggande principerna måste undantag göras, det visar för svenskt vidkommande de alltsedan Regeringsrättens tillblivelse ständigt återkommande försöken att skapa ett rent kvalitativt fördelningssystem. Den mångfald av ärendetyper som den offentliga förvaltningen omfattar har hittills lett fram till pragmatiska och praktiska lösningar när det gäller att bestämma förvaltningsdomstolarnas kompetensområde. Det torde inte finnas skäl att anta annat än att detta också kommer att gälla i framtiden. Det torde också med fog kunna hävdas att denna ordning, trots brister i vissa enskildheter, i sin helhet fungerat väl.