

JUHLAJULKAISU
AARNE NUORVALA
1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2
ISSN 0356-7222

De offentligrättsliga föreningarna och det repressiva rättsskyddet

Inledning

Med *offentligrättsliga föreningar* avses i regel korporativa sammanslutningar som via en specialreglering erhållit en övervägande offentligrättslig status och som inte underlyder L om föreningar (1/19). De offentligrättsliga föreningarna kan betraktas som en särskild kategori inom den sk. medelbara (indirekta) statsförvaltningen.

Den medelbara statsförvaltningen — eller som den i det följande benämns — den *medelbara offentliga förvaltningen*¹ — kan indelas i följande organisationsformer:²

- självständiga offentligrättsliga anstalter
- offentligrättsliga föreningar
- offentligrättsliga affärsföretag
- offentlig förvaltning genom enskilda

Enligt denna systematik består den medelbara offentliga förvaltningen av de enheter med offentligrättsliga uppgifter som faller utanför såväl statens egentliga förvaltningsapparat som kommunalförvaltningen och annan motsvarande självstyrelseförvaltning.

Den medelbara förvaltningens betydelse har uppenbarligen ökat både kvantitativt och kvalitativt under perioden efter 1945.³ Härvid har uppkommit ett flertal problem beträffande styrningen och kon-

¹ Denna uppsats utgör en del av ett forskningsprojekt om den medelbara offentliga förvaltningen som inletts år 1981 vid Rättsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi. Uppsatsen kan identifieras som MOF 3. Om projektets bakgrund se *Heikki Kulla/Allan Rosas: Medelbar offentlig förvaltning. Begreppsutredning och problemområden. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 166. Åbo 1981. Se även Veli Merikoski: Grunddragen av Finlands offentliga rätt I. Vammala 1971, s. 256—265.*

² Se närmare *Kulla/Rosas, a.a. s. 3—6.*

³ Dock kan vissa av de offentligrättsliga föreningarna (t.ex. fiskelag, väglag) ha djupa historiska rötter.

trollen av den decentraliserade förvaltning det här rör sig om samt medborgarnas möjligheter att vinna rättelse vid rättskränkningar. Vid stiftandet av den allmänna förvaltningsrättsliga lagstiftningen har man sällan till fullo beaktat frågan om dess tillämplighet på den medelbara förvaltningen.

I det följande granskas en delaspekt på denna problematik, det repressiva rättsskyddet inom de offentligrättsliga föreningarna. Framställningen tar primärt sikte på det administrativa besvärsinstitutet och i anslutning härtill möjligheten till talan inför allmän domstol. Dessutom berörs instituten självrättelse och förvaltningsklagan samt de extraordinära rättsmedlen.

Offentligrättsliga föreningar

Sedan gammalt har vissa förvaltningsuppgifter anförtrotts person-sammanslutningar som erhållit en åtminstone delvis offentligrättslig ställning. L om föreningar från år 1919 gäller endast sk. ideella föreningar. Lagen gäller inte sk. *ekonomiska* föreningar och inte heller »föreningar, som i lagstiftningsväg bildats för särskilda ändamål» (1 § 2 mom.). Sistnämnda uttryck uppfattas ofta som en synonym till begreppet offentligrättsliga föreningar.⁴

I och för sig bör man inte ta för givet, att specialreglering innebär offentligrättslig status. Man kan väl tänka sig, att lagstiftaren reglerar en viss föreningstyp i en särslag utan att härmed vilja ge den ställning av offentligrättslig förening.⁵ Å andra sidan är det tänkbart, att en förening till vissa delar underlyder föreningslagen men i övrigt uppvisar offentligrättsliga drag via särslagstiftningen. Sålunda innehåller L om skogsvårdsföreningar (558/50) en relativt ingående reglering av denna typ av förening samtidigt som det stadgas, att skogsvårdsföreningarna i övrigt underlyder föreningslagen (7 §).

Som ett kriterium vid en gränsdragning mellan offentligrättsliga och privaträttsliga föreningar kan tas frågan huruvida medlemskapet är obligatoriskt eller baserar sig på frivillighet. Härvid bör man dock beakta, att lagstiftaren ingalunda avgränsat begreppet offentligrättslig förening till förstnämnda typ av föreningar. Sålunda betecknas i lagstiftningen Penningautomatföreningen, Trafikskyddet, Kriminal-

⁴ Detta är utgångsläget för *Kaija Majoinens* avhandling pro gradu Yhdistykset hallinnon apueliminä. Tampere 1977, s. 6—7, 14.

⁵ De sk. ekonomiska föreningarna är ett exempel på detta.

vårdsföreningen och Elinspektioncentralen som »offentligrättsliga föreningar» trots att medlemskapet i dessa är frivilligt.⁶

I det följande görs ingen ansats att närmare reda ut gränsdragningen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga föreningar och denna frågas rättsliga och praktiska relevans. Vi drar här en grov parallell mellan begreppen specialreglerade föreningar (exklusive de ekonomiska föreningarna) och offentligrättsliga föreningar. Den granskning av besvärssstadganden m.m. som företas nedan innefattar 34 typer⁷ av föreningar, som inom ramen för denna uppsats betecknas som »offentligrättsliga»:

fiskelag, fiskevårdssammanslutning, flottningförening, dikningsbolag, bolag för vattenståndsreglering, bolag för vattenreglering, mantalskommun, ägofredsförening, renbeteslag, Renbeteslagsföreningen, jaktvårdsförening, jaktvårdsdistrikt, Jägarnas centralorganisation, väglag, strandlag, samfälligheter, skogsvårdsförening, samfällid skog, handelskammare, Centralhandelskammaren, religionssamfund jämte församlingar, Finlands Röda Kors jämte distrikt och avdelningar, Finlands Advokatförbund, Understöds-kasseföreningen, Penningautomatföreningen, Kriminalvårdsföreningen, Trafikförsäkringsföreningen, Trafikskyddet och Elinspektionscentralen.

Denna förteckning utgår från begreppet offentligrättslig förening i vidsträckt bemärkelse. T.ex. flottningföreningarna och övriga i vattenlagen (264/61) nämnda bolag såväl som handelskamrarna torde även kunna uppfattas som ekonomiska föreningar eller åtminstone kunna jämföras med dessa.⁸ Å andra sidan upptar förteckningen inte de traditionellt som ekonomiska föreningar⁹ betraktade riksom-

⁶ Se 3 § 3 mom. lotterilagen (491/65), 1 § 2 mom. penningautomatförordningen (676/67), 2 § 1 mom. L om förströelseautomater (426/76) och 4 § F om förströelseautomater (485/76); 1 § 2 mom. F om Trafikskyddet (787/73); 1 § 1 mom. F om Kriminalvårdsföreningen (135/75) samt 30 § ellagen (319/79) och 1 § 1 mom. F om Elinspektionscentralen (428/79).

⁷ Som separata kategorier har då uppfattats Finlands Röda Kors' distrikt och avdelningar samt religionssamfundens församlingar. Dessa utgör från »moderkorporationen» skilda rättssubjekt. Jfr *Majoinen*, a.a., som granskar 22 typer av föreningar.

⁸ *T. M. Kivimäki/Matti Ylöstalo: Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa.* Juva 1981, s. 172, nämner flottningföreningarna som exempel på ekonomiska föreningar med starka offentligrättsliga drag. *Veli Merikoski: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta.* Helsinki 1935, s. 107, antyder att handelskamrarna är besläktade med de ekonomiska föreningarna.

⁹ Se t.ex. *Merikoski*, a.a. 1935, s. 117—118; *Veli Merikoski/Pentti Kurkela: Yhdistyslainsäädäntö selityksineen.* Porvoo 1955, s. 19; *Kivimäki/Ylöstalo*, a.a. s. 172.

fattande arbetslöshetskassorna eller understöds-kassorna, vilka uppvisar vissa offentligrättsliga drag.¹⁰

Såsom ovan nämndas underlyder de i förteckningen nämnda skogsvårdsföreningarna till vissa delar föreningslagen. Förteckningen upptar inte distriktsskogs-nämnderna och centralskogs-nämnderna, vilka inte utgör renodlade korporationer med medlemmar.¹¹

Det är att märka, att en del av ovannämnda kategorier av föreningar i själva verket består av ett stort antal självständiga föreningar (t.ex. väglag, skogsvårdsförening, Finlands Röda Kors' avdelningar)¹² medan andra kategorier kan bestå av en enda förening (t.ex. Finlands Advokattförbund, Kriminalvårdsföreningen). Även sistnämnda kan dock ha lokala avdelningar, byråer el. dyl., vilka inte utgör självständiga juridiska personer.

FörvBesvL och de offentligrättsliga föreningarna

Enligt 2 § L om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50) (FörvBesvL) utgörs de *förvaltningsmyndigheter*, över vars beslut ändringssökande enligt denna lag är möjligt, av 1) statsrådet och dess ministerier; 2) de högre förvaltningsmyndigheter som omedelbart lyder under statsrådet samt 3) de lägre förvaltningsmyndigheter som lyder under de högre förvaltningsmyndigheterna.

Betecknande för de offentligrättsliga föreningarna är deras relativa självständighet i förhållandet till statsmakten. Visserligen skall deras stadgar i de flesta fall underställas statlig myndighet för fastställelse och i några fall ingår statlig representation i deras organ. Dock torde man inte som en allmän regel kunna betrakta de offentligrättsliga föreningarna som sådana förvaltningsmyndigheter som »lyder under» antingen statsrådet eller de högre förvaltningsmyndigheterna.¹² Normalt anges de offentligrättsliga föreningarna på sin höjd stå under statlig eller annan myndighets *tillsyn* (uppsikt).

I rättspraxis har inte ens vissa självständiga anstalters eller därmed jämförbara enheters organ ansetts utgöra i FörvBesvL 2 § avsedda förvaltningsmyndigheter. Sålunda har lagen inte ansetts till-

¹⁰ Se L om understöds-kassor (471/42) och L om riksomfattande arbetslöshetskassor (125/34).

¹¹ Se närmare *Kulla/Rosas*, a.a. s. 38—39.

¹² *Majoinen*, a.a. s. 113 f. uppskattar t.ex. väglagens antal till över 40.000 och fiskelagen till inemot 3.000.

De offentligrättsliga föreningarna och det repressiva rättskyddet

lämplig på Folkpensionsanstaltens förstärkta styrelse (HFD 1952 I 6), delegationen för folkskollärarnas änke- och pupillkassa (HFD 1965 I 1), den i sjukförsäkringslagen avsedda prövningsnämnden (HFD 1968 II 187) eller delegationen för Sibeliusakademin (HFD 1975 II 85).¹³

Med avvikelse från ovanstående kan FörvBesvL bli tillämplig på en offentligrättslig förening om en uttrycklig hänvisning till lagen görs i ifrågavarande författning och eventuellt även om föreningen i sär författningen anges »lyda under» ett ministerium eller en högre förvaltningsmyndighet. Båda dessa omständigheter är förhanden när det gäller den år 1979 grundade Elinspektionscentralen. Enligt 1 § 2 mom. F om Elinspektionscentralen (428/79) är den i sin verksamhet »underställd» handels- och industriministeriet. Måhända kunde föreningen redan på denna grund uppfattas som en i FörvBesvL 2 § avsedd högre förvaltningsmyndighet. Frågan regleras dock uttryckligen i 55 § ellagen (319/79) och 6 § 3 mom. F om Elinspektionscentralen. Enligt dessa stadganden sökes över centralens beslut ändring hos handels- och industriministeriet genom besvär, med iakttagande av vad i FörvBesvL är stadgat.

Specialstadganden om administrativa besvär

För ca 1/3 av de föreningar som i enlighet med ovanstående betecknats som offentligrättsliga ingår i sär lagstiftningen särskilda stadganden om besvär i administrativ ordning. Av de 34 föreningar som undersökts inom ramen för denna uppsats har sammanlagt 13 begåvats med dylika stadganden. Härvid hänvisas för nio förenings-typers del endast till det administrativa besvärsförfarandet:¹⁴

renbeteslag, Renbeteslagsföreningen, väglag, strandlag, jakt-vårdsförening, studentkår, nation, mantalskommun och Elinspektionscentralen.

¹³ Se Allan Rosas: Förvaltningsklagan. Ekenäs 1980, s. 134—135. Se även Tore Modeen: Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation. Åbo 1965, s. 190—192; Veli Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968, s. 244.

¹⁴ Se 43 § L om renskötsel (444/48); 70 § L om enskilda vägar (358/62); 123 f § byggnadslagen (370/58); 29 § jaktlagen (290/62); t.ex. 7 § F om studentkåren vid Sibelius-Akademin (131/81); 11 § F om studentkåren och studentnationerna vid Helsingfors universitet (558/69); 88 § kommunallagen för landskommunerna (108/17) och F angående kommunalförvaltning på landet (21/1898); 55 § ellagen (319/79), 6 § 3 mom. F om Elinspektionscentralen (428/79).

Men undantag av jaktvårdsförening och Elinspektionscentralen har dessa föreningar obligatoriskt medlemskap.

Inom fyra kategorier av föreningar hänvisar lagen både till administrativt ändringssökande och till möjligheten av talan inför domstol:¹⁵

fiskelag, fiskevårdssammanslutning, skogsvårdsförening och Trafikförsäkringsföreningen.

Av dessa kategorier har fiskelag och Trafikförsäkringsföreningen obligatoriskt medlemskap.

Som besvärinstanser inom det administrativa förfarandet fungerar:

länsstyrelsen (länsrätt)	fiskelag, fiskevårdssammanslutning, renbeteslag, Renbeteslagsföreningen, mantalskommun, skogsvårdsförening
vägnämnd	väglag, strandlag
jord- och skogsbruksministeriet	jaktvårdsförening
social- och hälsovårdsministeriet	Trafikförsäkringsföreningen
handels- och industriministeriet	Elinspektionscentralen
undervisningsministeriet	vissa studentkårer
universitetsorgan	vissa studentkårer, nationer
(besvärsnämnd m.m.)	

Besvärstiden är 30 dagar, med undantag av studentkårer och nationer (14 d).

Inom vissa föreningstyper är möjligheten till ändringssökande mer eller mindre allmän. Som exempel kan tas 43 § L om rensköt-sel (444/48), enligt vilken den, som inte nöjes åt renbeteslags beslut, äger däri söka ändring hos länsstyrelsen medelst besvär. Besvär-srätten är mer eller mindre allmän även i fråga om Renbeteslagsföreningen, mantalskommun, väglag, strandlag, studentkårerna och nationerna samt Trafikförsäkringsföreningen och Elinspektionscentralen.

I fråga om fiskelag, fiskevårdssammanslutning, jaktvårdsförening och skogsvårdsförening är den administrativa besvärsrätten be-

¹⁵ Se 65—66, 78, 82 §§ L om fiske (503/51); 7, 11 §§ L om skogsvårdsföreningar (558/50) och 15 § F innefattande stadgar för trafikförsäkringsföreningen (396/59), 11 § jfr 21 § trafikförsäkringslagen (279/59).

gränsad till ett specifikt ämnesområde. Om fiskelagen och fiskevårds-sammanslutningarna stadgas i 65 § 3 mom. resp. 82 § L om fiske (503/51), att sådan invånare i by, som inte tillhör fiskelag, och som mot avgift erhållit rätt att inom av fiskelaget anvisat område bedriva husbehovs- och rekreationsfiske, är berättigad att besvära sig över beloppet för den honom påförda avgiften hos länsstyrelsen. Enligt 29 § jaktlagen (290/62) kan den, som inte nöjes med jaktvårdsförenings beslut rörande förkortning av jakttiderna, begränsning av fångst av något villebrådsslag eller fredning av villebrådsslag, däröver anförda besvär hos jord- och skogsbruksministeriet. Enligt 11 § L om skogsvårdsföreningar skall på skogsvårdsavgiften (vars storlek fastställs av skogsvårdsförening) äga motsvarande tillämpning vad om sökande av ändring bl.a. i kommunalbeskattningen är stadgat.

I sistnämnda stadgande hänvisas även till ändringssökande rörande skatteindrivning i utsökningsväg. En motsvarande hänvisning ingår i 66 § 3 mom. L om fiske beträffande delägare i fiskelag påford avgift. Överhuvudtaget innehåller 8 § L om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/61) stadganden om *grundbesvär* i anslutning till indrivning av offentligrättsliga fordringar. Lagrummet är tillämpligt även på avgifter påförda av offentligrättsliga föreningar. Om ingen speciell besvärsinstans anges i lagen skall grundbesvären riktas till länsstyrelsen.¹⁶

Beträffande karaktären av de besvär som kan anföras i stöd av ovanrelaterade stadganden kan en grov indelning göras i å ena sidan *förvaltningsbesvär* och å andra sidan med kommunalbesvär jämförbara besvär grundade på *medlemskap i samfund*. Inom sistnämnda kategori är besvärsgrunderna begränsade till laglighetsfrågor, medan å andra sidan den subjektiva besvärsrätten innefattar föreningens samtliga medlemmar. Dylika besvär synes föreligga beträffande väglag, strandlag, mantalskommun samt studentkår och nation. Även i fråga om Renbeteslagsföreningen är besvärsgrunderna begränsade till laglighetsfrågor. Här gäller dock den subjektiva besvärsrätten endast den, vars »rätt och fördel» föreningens beslut rör.

Såsom ovan nämndes kopplas besvär över Elinspektionscentralens beslut uttryckligen till FörvBesvL. Att döma av lagens ordalydelse är också besvär över beslut fattade av renbeteslag, fiskelag, fiskevårdssammanslutning, skogsvårdsförening och Trafikförsäkringsföre-

¹⁶ Se även Majoinen, a.a. s., 105—107.

ningen närmast att betrakta som förvaltningsbesvär.¹⁷ T.ex. 43 § L om renskötsel stadgar, att »var, som icke nöjes åt renbeteslags beslut, äger däri söka ändring hos länsstyrelsen medelst skriftligen anfört besvär...». I dessa fall torde också ändamålsenlighetsbesvär i princip vara möjliga.

Domstolstalan

För tio föreningstypers del hänvisar lagen enbart till talan inför allmän domstol, inklusive vattendomstolen:¹⁸

flottningsförening, dikningsbolag, bolag för vattenståndsreglering, bolag för vattenreglering, ägofredsförening, samfällighet, samfälld skog, religionssamfund jämte församlingar, Finlands Advokatförbund.

Av dessa föreningar baserar sig sex på obligatoriskt och fyra på frivilligt medlemskap. Med undantag av religionssamfunden jämte församlingar (här avses ej de båda statskyrkorna) är dessa föreningars verksamhet närmast av ekonomisk natur och de står de egentliga ekonomiska föreningarna nära. Såsom ovan nämndes hänvisar lagen dessutom för fyra föreningstypers del (fiskelag, fiskevårdssammanslutning, skogsvårdsförening och Trafikförsäkringsföreningen) till både administrativt ändringssökande och domstolstalan. Beträffande sistnämnda reaktionsform är behörig domstol i de flesta fall antingen vattendomstol eller allmän underrätt. Finlands Advokatförbunds beslut överklagas i Helsingfors hovrätt.

Stadganden om ändringssökande saknas

I fråga om elva typer av föreningar saknas specialstadganden om ändringssökande eller domstolstalan:¹⁹

¹⁷ Jfr *Majoinen*, a.a. s. 101—103, som ger vid handen att sådana besvär över offentligrättsliga föreningars beslut som grundar sig på ett allmänt besvärssstadgande i särslagstiftningen alltid följer principerna om kommunalbesvär.

¹⁸ Se vattenlagen (264/61) 5:76, 6:28—29, 7:11—12, 8:18—19; 18, 28, 31, 34 §§ L angående ägors fredande mot skada av husdjur (47/21); 14 § L om vissa slag av samfälligheter och därmed jämförliga gemensamma förmåner (204/40); 32 § L om samfällda skogar (485/69); 28, 31 §§ religionsfrihetslagen (267/22); 10 § L om advokater (496/58), 34 § justitieministeriets beslut om fastställelse av stadgar för allmänna advokatföreningen (191/59).

¹⁹ Se jaktlagen (290/62), F om handelskamrar (296/53), F innefattande stadgar för Finlands Röda Kors (416/50), L om understödskassor (471/42) och F angående

De offentligrättsliga föreningarna och det repressiva rättskyddet

jaktvårdsdistrikt, Jägarnas centralorganisation, handelskammare, Centralhandelskammaren, Finlands Röda Kors jämte dess distrikt och avdelningar, Understödkasseföreningen, Penningautomatföreningen, Kriminalvårdsföreningen, Trafikskyddet.

Uppenbarligen är en av orsakerna till avsaknaden av dylika stadganden, att nämnda föreningar i ringa utsträckning fattar beslut, som kunde betraktas som bindande förvaltningsbeslut om enskilds fördel, rättighet eller skyldighet.²⁰ I anslutning härtil är även att beakta, att medlemskapet i nämnda föreningar — med undantag av Understödkasseföreningen — är frivilligt.

I frågor som rör ifrågavarande förenings relationer till sina medlemmar och som kan jämföras med en normal privaträttslig förenings beslut torde i allmänhet allmän domstol vara behörig instans vid eventuella tvister.²¹ Situationen kunde eventuellt beskrivas som en analog tillämpning av föreningslagens 15 § om klandertalan mot ideell förenings beslut. För jaktvårdsföreningarnas del ingår i modellstadgarna ett uttryckligt stadgande (14 §) om att lagen om föreningar skall tillämpas försåvitt annat inte framgår av jaktlagen eller föreningsstadgarna. Det kan också noteras, att författningarna för de flesta av ovannämnda offentligrättsliga föreningar innehåller ett stadgande om hur stämning skall delgivas föreningen. Rättspraxis synes dock saknas på området.

För den händelse någon av ovannämnda föreningar fattar förvaltnings beslut som går utöver förhållandet mellan föreningen och dess medlemmar är det dock möjligt, att allmän domstol skulle sakna behörighet att pröva talan. Såsom ovan antydde är FörvBesvL knappast direkt tillämplig på de föreningar som här avses. Betyder detta, att ändringssökande är uteslutet?

I ett annat sammanhang har vi argumenterat för, att FörvBesvL snarare bekräftade än införde en allmän besvärsmätt i finländsk förvaltningsrätt.²² Om denna åsikt — som avviker från traditionell uppfattning — är riktig kan man inte *a priori* utesluta möjligheten

verkställigheten av lagen om understödkassor (909/42), lotterilagen (491/65), penningautomatförordningen (676/67), L om förströelseautomater (426/76), F om kriminalvårdsföreningen (135/75), F om Trafikskyddet (787/73).

²⁰ Denna synpunkt framkom i samband med telefonintervjuer som författaren gjorde med ledande funktionärer vid nämnda föreningar.

²¹ Denna tolkning presenterades genomgående i samband med de i föregående not nämnda intervjuerna.

²² *Rosas*, a.a. s. 69—74. Tesen har sedermera utvecklats av *Heikki Kulla*: Muutoksenhakuoikeuden yleisyydestä ennen hallintovalituslakia, LM 1981, s. 354—384.

av att föreningarnas klart offentligrättsliga beslut överklagas genom något som vi kallat *formfria besvär*. Det skulle här vara fråga om ett egentligt rättsmedel, som kunde anföras av part t.ex. hos ett ministerium inom skäligen tid och som kunde leda till att det av föreningen fattade beslutet upphävdes.

Även om tanken på en allmän besvärsrätt som lever kvar vid sidan av FörvBesvL accepteras, är det emellertid inte sagt, att den innefattar just de offentligrättsliga föreningarna, som ju intar en relativt självständig ställning gentemot den statliga förvaltningsapparaten. Eventuellt skulle dylika formfria besvär begränsa sig till laglighetsfrågor men å andra sidan i enlighet med principerna om förvaltningsbesvär kunna anföras endast av sakägare. Kategoriska regler är svåra att uppställa. Vid en *in casu* -bedömning bör man framför allt beakta beslutets karaktär och verkningar samt ifrågavarande förenings ställning och förhållande till tillsynsmyndighet.

Självrättelse

Endast i undantagsfall ingår i särslagstiftningen uttryckliga stadganden om möjlighet att söka rättelse av den förening inom vars ram beslutet fattats. Enligt 54 § ellagen kan den, som är missnöjd med åtgärd eller föreskrift av den som leder eller utför besiktning, yrka på att ärendet handläggs av Elinspektionscentralen. Yrkandet skall framställas inom 30 dagar. Enligt 16 § F innefattande stadgar för trafikförsäkringsföreningen (396/59) skall vissa styrelsebeslut underställas föreningsmötes avgörande, om medlemsbolag inom 14 dagar från beslutets datum så yrkar. I dessa fall riktas alltså rättelseyrkandet till ett annat organ än det som ursprungligen avgjort ärendet. Genom att saken handläggs inom ramen för en och samma förening kan man dock tala om självrättelse.²³

Även i övriga fall kan rättelseyrkanden framställas till en förenings högsta beslutande och verkställande organ rörande lägre organs och funktionärers åtgärder. Genom att kompetensförhållandena inom en förening inte är lika stela som i relationerna mellan statliga myndigheter torde rättelse på detta sätt ofta kunna åstadkommas.

Ett allmängiltigt stadgande om självrättelse ingår i regeringens nyligen avlåtna proposition med förslag till lag om förvaltningsför-

²³ Se närmare Rosas, a.a. s. 121—122.

farande. Enligt 26 § kan en myndighet med sakägarnas samtycke undanröja ett beslut som grundar sig på klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag. Enligt lagförslagets 3 § 3 mom. kan genom förordning stadgas, att lagen skall tillämpas även då handläggning av förvaltningsärende ankommer på bl.a. offentlighetsrättslig förening. Den nya lagen kommer antagligen sålunda att gälla vissa av de offentlighetsrättsliga föreningar som behandlats ovan.

Förvaltningsklagan

Med förvaltningsklagan avses här en anmälan, som kan anföras av envar och utan specifika formföreskrifter hos tillsynsmyndighet och som syftar på att myndigheten utreder, huruvida dess tillsyn underkastad myndighets eller tjänstemans verksamhet är behäftad med ett rättsligt fel.²⁴ Dylika formlösa klagomål kan rikta sig även mot sk. faktisk förvaltningsverksamhet.

De flesta offentlighetsrättsliga föreningar är på något sätt underkastade statlig eller kommunal myndighets tillsyn. Deras verksamhet kan då underkastas tillsynsmyndighets granskning genom formlösa klagomål. Klagomyndigheten kan dock i regel inte enbart på basen av anfordrad förvaltningsklagan direkt upphäva eller ändra ett beslut av föreningen.²⁵

På motsvarande sätt kan man klaga över lägre organs eller funktionärers verksamhet hos en förenings ledande organ. Om dylika klagomål riktar sig mot faktisk verksamhet kan de betecknas som förvaltningsklagan, om de åsyftar rättelse av beslut kan de i enlighet med ovanstående uppfattas som självrättelse.²⁶

Beträffande justitiekanslern och justitieombudsmannen kan förstnämnda i egenskap av allmän åklagare ingripa i fall av brott begångna av enskilda. Däremot inskränker sig JO:s kompetens, samt JK:s kompetens i egenskap av klagomyndighet, till verksamhet av offentlighetsrättslig natur. Det avgörande kriteriet har för JO:s del ansetts vara, huruvida ifrågakvarande personer underlyder *tjänsteansvar* enligt strafflagen 2: 12.²⁷

²⁴ *Rosas*, a.a. s. 273.

²⁵ *Ibid.*, s. 124—129.

²⁶ *Ibid.*, s. 119—123.

²⁷ *Ibid.*, s. 87.

I HD-praxis har SL 2: 12 ansetts tillämplig t.ex. på av Vankeus-yhdistys ry — Fängelseföreningen rf tillsatt förman för arbetsläger, vars organisation och övervakning tillkom föreningen, då förmannen utdelade befallning åt i lägret intagen villkorligt frigiven fånge (HD 1953 II 55). Föreningen var en föregångare till den offentligrättsliga Kriminalvårdsföreningen.

I JO-praxis har kompetens ansetts föreligga beträffande medlemmarna av besiktningsnämnd, som tillsatts av den regionala skogsvårdsnämnden (numera: distriktsskogsnämnden) i enlighet med då gällande L om enskilda skogar (161/28) (JO 1966, s. 69—71). I 21 § denna lag stadgades uttryckligen, att medlem i skogsvårdsnämnd utövade sin lagövervakande verksamhet under tjänsteansvar.²⁸ Å andra sidan har JO ansett, att han saknar behörighet att undersöka medlems av skogsvårdsnämnds sådan verksamhet, som gäller av skogsvårdsnämnden ägd privat läroanstalt (JO 1967, s. 64—66).

Såsom ovan antyddes är distriktsskogsnämnderna knappast att betrakta som offentligrättsliga föreningar i egentlig mening. Som dylika föreningar kan däremot eventuellt anses de lokala skogsvårdsföreningarna. Här har JO dock anført, att dessa föreningar *inte* är att betrakta som offentliga myndigheter enligt RF 49 § och att JO följaktligen saknar behörighet att undersöka deras verksamhet (JO 1965, s. 85). Denna ståndpunkt torde basera sig på en *e contrario* -slutledning: såsom ovan nämndes ingår i lagen ett uttryckligt stadgande om att skogsvårdsnämndernas (distriktsskogsnämnder och centralskogsnämnder) medlemmar underlyder tjänsteansvar; dessutom underlyder skogsvårdsföreningarna föreningslagen till den del annat inte följer av skogsvårdslagstiftningen.

Extraordinära rättsmedel

I stöd av L om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden (200/66) kan i laga kraft vunnit förvaltningsbeslut ändring sökas genom anlitandet av instituten *klagan* (sk. processuell klagan), *återställande av försutten fatalietid* och *återbrytning*. Med förvaltningsbeslut avses enligt 1 § 2 mom. »i förvaltningsförfarande eller i förvaltningslagskipning givet utslag». Lagens tillämpningsområde av-

²⁸ Ett liknande stadgande ingår i 16 § L om skogsnämnder (411/67).

gränsas åtminstone inte uttryckligen till de förvaltningsmyndigheter som nämns i 2 § FörvBesvL.²⁹

I de fall administrativa besvär över offentligrättsliga föreningars beslut grundar sig på specialstadganden förefaller det klart, att även extraordinära rättsmedel kan tillgripas.³⁰ Såvida »formfria besvär» i enlighet med ovanstående är möjliga även i andra fall torde likaså L om extraordinärt ändringssökande vara tillämplig. Överhuvudtaget talar både lagens ordalydelse och rättsskyddshänsyn för att samtliga beslut fattade av offentligrättsliga föreningar som kan betecknas som förvaltningsbeslut (beslut rörande enskilda fördel, rättighet eller skyldighet) kan göras föremål för extraordinärt ändringssökande, oberoende av om besvär är möjliga.³¹

Avslutande kommentarer

I ljuset av ovanstående framstår de offentligrättsliga föreningarnas repressiva rättsskyddssystem som svåröverskådligt och delvis bristfälligt. Någon systematisk strävan av lagstiftaren att beakta och lösa de rättsskyddsproblem som kan uppkomma för dessa föreningars del kan inte varseblives. Endast ca 1/3 av de offentligrättsliga föreningarna har uttryckliga stadganden om administrativa besvär i sina författningar.

Problemets betydelse minskas av, att många föreningar i endast ringa utsträckning fattar beslut som kan betecknas som egentliga förvaltningsbeslut. I många fall är dessutom allmän domstol behörig att pröva eventuella tvister. I de fall huvudvikten i lagstiftningen är på domstolstalan uppvisar ifrågavarande föreningar ofta drag av ekonomisk förening.

Å andra sidan är det möjligt, att behovet av administrativt ändringssökande är större än praxis ger vid handen, i så måtto att behovet för vissa föreningars del undertrycks genom avsaknaden av uttryckliga besvärstadganden. Som en generell princip kan uppställas, att rätten till ändringssökande genom tolkning bör ges en

²⁹ I 3 § sägs visserligen, att processuell klagan över beslut av lägre förvaltningsmyndighet, som avses i 2 § FörvBesvL, anförs hos högre förvaltningsmyndighet. Effekten av denna hänvisning till 2 § FörvBesvL fräntas dock av bestämmelsen i samma lagrum om att klagan över »annat beslut» anförs hos HFD.

³⁰ Så även *Majoinen*, a.a. s. 107.

³¹ Jfr *Majoinen*, a.a. s. 107, som synes luta åt åsikten att L om extraordinärt ändringssökande är tillämplig endast om också besvär är möjliga.

möjligast vid innebörd. Den allmänna besvärsmätt som kommer till uttryck i FörvBesvL bör åtminstone i vissa fall kunna tillämpas också på de offentligrättsliga föreningarna även om själva FörvBesvL inte är tillämplig. Som en minimiregel kan uppställas, att förvaltningsklagan såväl som de extraordinära rättsmedlen normalt kan tillgripas.

De lege ferenda bör det repressiva rättsskyddet bättre beaktas vid en reformering av enskilda författningar och vid skapandet av eventuella nya offentligrättsliga föreningar. En alternativ lösning är att revidera själva FörvBesvL så, att den medelbara offentliga förvaltningen i större utsträckning inryms i lagens tillämpningsområde. Det preventiva rättsskyddet jämte möjligheten till självrättelse torde förbättras i och med att den lag om förvaltningsförfarande som i skrivande stund behandlas av riksdagen görs tillämplig på en del av de offentligrättsliga föreningarna.

Svårigheterna av att skapa överskådliga och enhetliga lösningar skall dock inte underskattas. Denna uppsats pekar för sin del på den brokighet som råder i fråga om de sk. offentligrättsliga föreningarna och därmed jämförbara enheter. Vissa föreningar är klart »mera» offentligrättsliga än andra. Det repressiva rättsskyddssystemet kan givetvis inte isoleras från den allmänna problematik som de offentligrättsliga föreningarna såväl som den medelbara förvaltningen överhuvudtaget erbjuder. Det faller utom ramen för denna uppsats att ge sig i kast med dessa utmaningar.