

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
C-SARJA N:o 9

Yhteiskirjapaino Oy, Helsinki 1972

ISBN — 951 — 26 — 0000 — 5

ISBN 978-951-855-877-7 (PDF)

ARS BONI ET AEQUI

JUHLAJULKAISU
Y. J. HAKULISEN
70-VUOTISPÄIVÄNÄ
21. 1. 1972

HFD SOM BESVÄRSMYNDIGHET FÖR BESLUT AV STATSRADET

EDWARD ANDERSSON

Allmänt

Det har under de senaste åren talats mycket om domstolarnas politiska makt.¹ De som främst angripit domstolarna härför har dock i allmänhet rört sig med rätt allmänna påståenden och ofta sökt argument från andra länders förhållanden. Detta kan leda till ganska missvisande slutsatser, eftersom domstolarnas funktion i olika länder varierar rätt betydligt. Sålunda är det t.ex. uppenbart, att domstolarnas politiska makt i ett land — såsom USA — där domstolarna både har rätt att tolka konstitutionen och i praktiken också gör det, måste vara större än i ett land, där sådan rätt saknas.

Såvitt jag vet finns det åtminstone i vårt land ingen vetenskaplig undersökning, i vilken man skulle ha försökt på basen av ett mera omfattande studium av domstolarnas verksamhet utreda, i vilken mån och i vilka avseenden domstolarna faktiskt utövar politisk makt. Att så i viss utsträckning sker kan väl de flesta numera acceptera, men detta konstaterande är föga ägnat att föra diskussionen framåt. Den efterlysta undersökningen kan inte utföras här: den vore uppenbarligen synnerligen arbetsdryg och för egen del har jag inte ens klart för mig, hur den borde utföras och hur graden av politisk makt kan mätas. Men det beror antagligen på, att jag inte lyckats tillägna mig den rätta tron eller ett tillräckligt progressivt tänkesätt.

Ändamålet med denna artikel är mycket mera begränsat. Utgångspunkten är, att vi jämte de allmänna domstolarna har även förvaltningsdomstolar, i högsta instans HFD. Inom ramen för en större undersökning av HFD:s praxis har jag bl.a. samlat avgöranden, i vilka HFD fått ta befattning med beslut av statsrådet. Vi har alltså en situation, vari HFD såsom ett organ för den högsta domsrätten prövar beslut av statsrådet såsom kollegialt organ, vilket ju vid sidan av presidenten är ett organ för den högsta verk-

¹ Se t.ex. *Nousiainen*, Jaakko, i *Nuet och historien*, Festskrift för Sven Lindman (Ekenäs 1970) och *Eriksson*, Lars D., i *Kantajana kansalainen*, Helsinki 1969.

ställande makten. I princip bör intressanta aspekter kunna uppstå härav, även om HFD:s prövning inskränker sig till den rättsliga sidan av SR:s beslut, medan SR har sista ordet i ändamålsenlighetsfrågor. HFD avgör dock, hur gränsen skall dras mellan laglighet och ändamålsenlighet.

Som bakgrund till den kommande framställningen konstaterar jag i korthet, att rätt för sakägare att på laglighetsgrund överklaga beslut av statsrådet och ministerierna finns stadgad i Förv BesvL 4,1 §, vilken lag gavs 1950 och trädde i kraft från början av 1951. Därförinnan fanns inga motsvarande stadganden och då HFD:s rättspraxis hade intagit den ståndpunkten, att besvär fick anföras blott om besvärmöjlighet uttryckligen stadgades, var det inte möjligt att utan direkt lagstöd sluta sig till en möjlighet att överklaga beslut av statsrådet och ministerierna. För vissa frågor och för vissa ministeriers del fanns visserligen redan före 1950 uttryckliga regler om besvärsrätt, men någon klart genomtänkt princip byggde de inte på. Som exempel kan nämnas, att beslut i löne- och pensionsfrågor samt (SocM:s) beslut i vissa vårdärenden var överklagbara.²

Stadgandet i FörvBesvL 4,1 § har såtillvida en intressant förhistoria, att det tillkom på basen av en lagmotion av rdm. Kannisto och några andra enskilda riksdagsmän. Sedan lagen antagits av riksdagen fanns det i tjänstemannakretsar många som ansåg, att lagen inte borde stadfästas, eftersom möjligheten att överklaga beslut av SR och ministerierna skulle leda till så stor måltillströmning att HFD skulle drunkna i mål. Detta föranledde president Paasikivi att inbegära HFD:s utlåtande om den antagna lagen (se HFD 1950 s. 518). HFD:s majoritet gav ett positivt utlåtande, till följd varav lagen stadfästes. I ett annat sammanhang har jag mera allmänt utrett, hur lagen har tillämpats under de 20 år som förflutit.³ Här skall blott en begränsad del av denna frågeställning granskas.

Först några ord om vilka beslut besvärsrätten överhuvud kan gälla. I FörvBesvL 3 § talas om beslut, »varigenom ärende avgjorts eller icke upptagits till prövning», dock ej tjänsteorder. Att beslut av förberedande och verkställande natur faller bort är helt klart, liksom även att stadgandet gäller beslut i enskilda konkreta fall, men hur är det med beslut av generell karaktär, sk. normbeslut? Ingenting uttryckligt sägs om att de är uteslutna, men denna slutsats kan möjligen dras på basen av RF 92,2 §, som anger en möjlighet att alltid få dessa normbesluts laglighet prövad i samband med deras tillämpning. Man torde vara överens om, att normbesluten i allmänhet inte kan överklagas, men förklaringarna varierar (i 1962 II 362 har SR:s principbeslut ansetts vara icke över-

² Rörande rättsläget före 1951 hänvisas även till *Kuuskoskis* artiklar i *Lakimies* 1953 och *NAT* 1954.

³ (Tillsvidare) opublicerad undersökning.

klagbart). För egen del har jag hävdad att detta beror på, att det vid ett normbesluts tillkomst i allmänhet inte ännu finns någon besvärberättigad.⁴ Skulle någon sådan finnas, bör överklagande tillåtas. Denna slutsats står såtillvida i samklang med praxis, att t.ex. sådana normbeslut som InrM:s beslut rörande stadfästelse av stadsplan eller byggnadsordning alltid ansetts kunna överklagas, beroende på den kommunala besvärsrättens natur av *actio popularis*. — Jag har berört frågan om normbesluten närmast därför, att en stor del av de beslut statsrådet fattar är av normbesluts natur, vilket naturligtvis minskar besvärshäufigheten. Men statsrådet avgör även enskilda konkreta ärenden, såsom framgår av 2 § L om ärendenas handläggning i statsrådet och dess ministerier (79/1922) och 12 § Reglementet för statsrådet (995/43). Av dessa ärenden är blott utnämningsärendena uttryckligen uteslagna från överklagande i HFD; det har ansetts att lämplighetsbedömningen är det centrala i ett utnämningsärende och att de förekommande rättsfrågorna är så små, att de kan avgöras slutligt i statsrådet.

Förutom besvär över beslut av statsrådet kan till HFD gå även ansökningar, som innefattar extraordinära rättsmedel. I allmänhet anser man, att extraordinära rättsmedel kan användas gentemot samma slags beslut som kan vara föremål för ordinarie besvär. Men uttryckliga besvärshäufigheter gäller inte vid användning av extraordinära rättsmedel, varför t.ex. återbrytning av SR:s utnämningsbeslut är möjlig, fastän samma beslut inte kan överklagas. I det celebra rättsfallet 1956 I 16 uppkom frågan, om HFD hade kompetens att återbryta även beslut av republikens president, trots att dessa aldrig kan överklagas. Denna fråga besvarades jakande (omr. 20—1), ehuru ansökan i det aktuella fallet förkastades (omr. 18—3).

I HFD:s årsböcker ingår statistiska uppgifter bl.a. om inkomna ärenden. Härav framgår det antal besvär och ansökningar rörande SR:s beslut, som årligen inkommit till HFD. De under ett visst år inkomna ärendena avgörs emellertid till stor del inte under samma år och det finns inte några publicerade uppgifter som gör det möjligt att följa de under ett visst år inkomna avgörandena ända till utslaget. Detta kan göras blott via akterna, vilket är ganska arbetsdrygt. En sådan undersökning har gjorts blott beträffande 1966 och 1967 inkomna ärenden.

Det är genast skäl att varna för att dra den slutsatsen, att HFD publicerar blott en så liten del av de avgjorda ärendena som siffrorna ovan skulle antyda. Ett stort antal inkomna besvär kan nämligen gälla samma beslut och bli avgjorda av HFD med ett enda utslag. Sålunda gällde t.ex. hela 24 st. av de 1966 inkomna 48 ärendena SR:s beslut ang. erläggande av kommunernas andel i folkpensionens stöddel. Samtliga 24 kommuners besvär förkasta-

⁴ Andersson, Överklagbarhet och besvärshäufighet i förvaltningsrätten (1964) s. 101-118.

Antalet till HFD inkomna ärenden rörande SR:s beslut och antalet publicerade utslag i sådana ärenden

	Inkommit	Publicerats		Inkommit	Publicerats
1951	14	4	1961	14	8
1952	16	6	1962	8	3
1953	4	12	1963	12	3
1954	—	6	1964	61	3
1955	5	1	1965	11	2
1956	1	7	1966	48	7
1957	12	4	1967	21	2
1958	10	3	1968	26	4
1959	16	2	1969	36	8
1960	11	3	1970	16	2

des medelst ett enda utslag, 1966 liggare 4415 (opublicerat). De inkomna 48 ärendena avgjordes medelst sammanlagt 19 utslag, av vilka 7 utslag i apoteksrättsärenden tillkom samma dag (1967 ligg. 829—835). Av de 19 utslagen har 4 publicerats i HFD:s årsbok. De opublicerade 15 ärendena fördelar sig på 9 apoteksrättsärenden, 2 statsbidragsärenden, 2 ärenden ang. på indragningstat varande persons skyldighet att mottaga tjänst, en extraordinär klagan rörande expropriationstillstånd och det redan nämnda fallet rörande folkpensionens stöddelar. — För 1967 har 21 inkomna ärenden resulterat i 13 utslag, av vilka 3 publicerats. Av de opublicerade 10 utslagen gäller 4 apoteksrättigheter, 2 är återkallade besvär i expropriationsärende, ett är icke till prövning upptaget, ett gäller ändring av kommunal indelning (inkorporering av Kakskerta med Åbo), ett statsbidrag och ett kommunernas andel i folkpensionens stöddel (6 kommuners besvär).

Man kan givetvis alltid vara av olika åsikt om, vilka rättsfall som bör publiceras av den högsta instansen och hur stor del av de avgjorda fallen som överhuvud borde publiceras. För egen del skulle jag önska att HFD publicerade mera än vad för närvarande är fallet, särskilt inom skattesektorn, där knappast mer än 5 % publicerats de senaste åren och där man ofta träffar på viktiga opublicerade fall. Men de undersökningar jag gjort visar i varje fall klart, att HFD inte »smusslar undan» några väsentliga avgöranden genom att lämna dem opublicerade. De opublicerade fallen är genomsnittligt högst betydelselösa.

Översikt av rättspraxis

Ser vi sedan på de sammanlagt 90 publicerade fallen, vilka utgör underlaget för denna undersökning, kan man lämpligen indela dem i följande 8 grupper: apoteksrättsärenden (10 fall), besvär av

tjänsteman på indragningstat över åläggande att emotta erbjuden tjänst (11 fall), ändring av kommunal indelning (15 fall), statsbidragsärenden (11 fall), expropriationsärenden (9 fall), ärenden rörande extraordinära rättsmedel (6 fall), fall i vilka besvär ej upptagits till prövning (11 fall) och övriga (17 st.) fall. Jag skall nedan något närmare behandla dessa fall.

De 11 fall, i vilka besvär inte prövats, är i detta sammanhang av föga intresse. Avvisningen har berott på försenad inlämning (1953 II 402), uttryckligt besvärshälsning (1952 II 505, 1963 A II 199), bristande subjektiv besvärshälsning (1954 II 270, 1957 II 101, 1966 II 89, 1968 II 163, 1969 II 1), bristande överklagbarhet (1965 II 820; jfr 1961 II 109) och andra formella brister (i 1958 I 3 ansåg HFD ännu, att det överklagade beslutet ej bifogats korrekt då blott ett exemplar av författningssamlingen medföljde). — Dessa fall belyser blott föga frågan om överklagande av statsrådets beslut. De har publicerats av helt andra orsaker, närmast för att belysa de förvaltningsprocessuella principer HFD iakttar.

Ser vi sedan på apoteksrättsärendena, kan det fastslås att totalantalet sådana ärenden är mycket stort och att blott en liten del publiceras. Av de 10 publicerade fallen är 9 från 1951—57. HFD:s praxis i dessa ärenden tycks vara tämligen fast, vilket gör det onödigt att publicera ytterligare fall, om de följer den allmänna regeln. Apoteksrätten står på gränsen mellan ett näringstillstånd och ett utnämningensärende. I sak är den ett näringstillstånd, vilket även HFD ansett genom att pröva besvär, men i ApoteksL (4/1928) 4 § har som grund för avgörandet mellan flera sökande uppställts det i RF 86 § stadgade tjänstemannarättsliga kriteriet skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd. Möjligheten att överklaga SR:s apoteksrättsbeslut tillkom genom FörvBesvL. I det första fallet (1951 II 350) tog HFD ställning till SR:s prövningsrätt i dessa ärenden. HFD:s majoritet (omr. 4—1) var av uppfattningen, att SR utövade bunden prövning och förkastade besvären med motiveringen, att »P ej visat, att han med beaktande av skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd var på så sätt mera förtjänt än K, att apoteksrätten enligt 4 § L om apoteksväsendet bort tilldelas honom...». Minoriteten utgjordes av Kuuskoski, som ansåg det ej vara utrett att SR använt sin fria prövningsrätt oriktigt.

Samma motivering som i det nyssnämnda fallet har HFD sedermera använt i andra liknande fall (1951 II 477, 1952 II 11, 1953 II 224 och 532, 1956 II 74 och 1963 A II 174). Då HFD sålunda omfattat SR:s ståndpunkt, har frågan om HFD:s reella makt ej blivit belyst. Mera intresse anknyter sig till de tre övriga fallen, i vilka HFD upphävt SR:s beslut. I 1955 II 810 hade InrM i sitt utlåtande över besvären uppgett, att besväranden ej beaktats, emedan han ej ännu innehaft sitt föregående apotek 5 år. Då denna grund ej kunde beaktas enligt ApotL 4 §, upphävde HFD beslutet såsom kränkande besvärarens rätt. Samma blev resultatet med

samma motivering i 1957 II 66, vari InrM meddelat, att besväranden ej beaktats för att han var 64 år gammal. Frågan är blott, vilket resultatet i dessa fall hade blivit, om InrM inte hade redovisat för denna orsak, men den frågan kan inte besvaras. Man kan också hävda, att uteslutandet av 64-åringen var ett led i den lämplighetsprövning SR trots stadgandet eller tom. inom dess ram bör kunna utöva. — I ett enda fall (1956 II 429) har HFD tydligt ansett, att SR inte givit apoteksrätten åt den mest förtjänta. Motiveringen lydde: »Då V inte med beaktande av skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd kunde anses mest förtjänt av de sökande och SR:s beslut sålunda kränkt N:s rätt . . .». Ej heller i detta fall sade HFD dock, vem man ansåg mest förtjänt, men formuleringen måste antyda, att i varje fall N ansågs mera förtjänt än V.

Också i de fall, som gäller på indragningsstat varande persons åläggande att emotta tjänst, uppkom besvärmöjligheten först genom FörvBesvL (jfr. tidigare 1947 I 25). Förfarandet bygger på TjänstIndrL (182/31) 5 §. Den på indragningsstat varande är skyldig att mottaga sådan statstjänst eller -befattning med grundlön, som är för honom lämplig, eller jämväl annan för honom lämplig statstjänst eller -befattning, ifall det inte med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden bör anses oskäligt. Samtycker han inte till att mottaga erbjuden tjänst, skall SR bestämma om han är skyldig härtill. Fråga är alltså utpräglat om enskild tjänstemans rätt i förhållande till staten. Några stora politiska beslut innefattar dessa frågor inte.

Här är ingen anledning att gå in på förfarandets tjänstemannarättsliga aspekter. Några stora rättsfrågor belyser de publicerade fallen inte. Då besvären förkastats, har detta skett med hänvisning till TjänstIndrL 5 § och ett kort konstaterande att SR:s beslut lagligen kunnat fattas och att hinder ej förelegat, varför kränkning av besvärandens rätt inte skett (t.ex. 1952 II 252, 1953 II 61, 1954 II 701, 1956 II 171, 498). Detta blev avgörandet även i 1960 II 40, som gällde överflyttning av Veikko Vennamo från ASO till TullSt. I 1954 II 702 ansåg HFD med rätta, att person som var över 40 år ej kunde åläggas emottaga fångvaktarbefattning, till vars kompetenskrav hörde högst 40 års ålder. Då SR inte i sitt beslut angivit, om tjänsten var ordinarie eller extraordinarie, ansågs i 1964 II 15 besvärandens (sjuksköterska) rätt ha kränkts, men däremot ansågs i 1969 II 13 skolråd skyldig att mottaga avtalslönetjänst. Dessa två fall, som kanske inte ter sig helt kongruenta, bygger på en tolkning av kravet på tjänst med grundlön i AvlöningsL. Slutligen må nämnas 1953 II 718, vari besvär godkändes på grund av att SR:s beslut delgivits i bristfällig form.

Till kategorin statsbidragsbeslut har jag hänfört varierande ärenden. I fallen 1969 II 73—76 var det fråga om SR:s beslut rörande kommuners bärkraftsklassificering. Det gällde härvid för HFD att tolka de i L om bärkraftsklassificering av kommunerna

(665/67) givna kriterierna för beräkning av ett sk. jämförelsetal. I fallet 1969 II 76 återbröt HFD en kommuns klassificering pga. väsentligt misstag i uträkningarna och i 1969 II 74 fann HFD att ett fel begåtts, vilket kränkte kommunens rätt. I avgörandet 13. 1. 1970/109 förklarade HFD (jfr.lagens 5, 2 §), att kommunen ej var osedvanligt skuldsatt och att ej heller andra särskilda omständigheter utgjorde en väsentligt betungande faktor för kommunens ekonomi.

I 1964 II 104 var det fråga om ett kommunalförbunds statsbidrag för överläkares lön, vilken före tillkomsten av L om grunderna för statsunderstöd för vissa avlöningskostnader vid sjukvårdsinrättningarna (546/60) hade fastställts till högre belopp än lagen förutsatte. HFD förklarade, att SR enligt 4,2 och 5,3 §§ av sagda lag haft rätt att vägra statsbidrag för den överskjutande delen. — Avgörandet 1952 II 254 gällde vissa organisationers besvär över SR:s beslut om fördelning av vissa välgörenhetsmedel. HFD sade blott, att beslutet ej kränkte organisationernas rätt, medan dissenterande Kuuskoski anförde, att SR ej använt sin fria prövningsrätt oriktigt. — I 1959 II 139 var det fråga om privatskolas statsbidrag, varför lagliga förutsättningar inte fanns och i 1961 II 312 sade HFD, att SR ej kränkt kommuns rätt genom att avslå dess ansökan om extra statsbidrag för folkskolväsendet, då lagstadgad rätt till sådant bidrag ej fanns.

I två fall har HFD på närmast formell grund upphävt SR:s statsbidragsbeslut. Sålunda sade HFD i 1961 II 570, att SkolSt ej bort överföra visst statsbidragsärende till SR och att SR genom att avgöra ärendet kränkt kommunens rätt. Intressantare är 1960 II 211, vari SocM på Helsingfors stads ansökan godkänt ritningarna för vissa byggnader på Tervalampi arbetsinrättning, varefter de byggts och staden hos SR sökt statsbidrag enligt SocHjL 60 §. Sedan SR avslagit ansökan och betecknat byggandet som oändamålsenligt och staden anförde besvär, upphävde HFD beslutet med motiveringen, att SR ej bort ånyo pröva fråga som SocM redan avgjort inom ramen för sin kompetens.

Av de sex publicerade fallen rörande extraordinära rättsmedel gäller fyra utnämningsbeslut, vilka ju inte kan medelst besvär föras under HFD:s prövning, och ett återställande av pensionsrätt. Ansökan har förkastats i alla och det enda fallet av allmänt intresse är det redan berörda 1956 I 16, vari HFD prövade men förkastade ansökan om återbrytning av republikens presidents beslut.

Större allmänt och politiskt intresse har de grupper av fall, som rör expropriationstillstånd och ändring av kommunal indelning. I båda fallen saknades besvärmöjlighet före år 1951. Åtminstone i expropriationsfallen är motiveringen av HFD:s utslag ofta jämförelsevis fyllig. Sålunda uttalades i 1954 II 375, som gällde Åbo stads rätt till expropriation av område för godsbilstation, att området av ett allmänt behov krävdes för ändamålet, för vilket det i stadsplanen avsatts, och att det ej utretts att staden

utan expropriation hade möjlighet att köpa området till högsta gängse eller lägre pris, varför SR:s beslut, med hänsyn till ExprL 1, 3 och 7 §§, ej kränkte markägarens rätt. Liknande rätt fylliga motiveringar av förkastade besvär finns även i 1953 II 115, som gällde av markägare begärd kompletterande expropriation, i 1956 II 784 som gällde expropriation enligt L om Porkalaområdets återförening (341/56), i 1957 II 387 som gällde Replot kommun given rätt att exproprieras skoltomt och i 1967 II 150, vari central-sjukhus fick rätt att för sin utvidgning exproprieras tomt som enligt stadsplanen var industritomt.

Det finns dock även fall, i vilka av SR givet expropriationstillstånd upphävts. Detta blev avgörandet i 1956 II 75, vari två grova formella fel förelåg: man hade inte hört markägarna och i beslutet angavs inte, vilka lägenheter det gällde. På grund av försummat hörande upphävdes expropriationstillstånd också i 1962 II 165. I saklig prövning av det i tillståndet förutsatta områdets storlek fick HFD gå i 1963 A II 216, som gällde expropriation enligt Porkala-lagen av ett grusområde som sades behövas för skötseln av Porkalaområdets vägar. Här sade HFD, att expropriation enligt sagda lag inte kunde ske för underhåll av de vägar, som fanns 1944, och att det ej visats att området i hela dess vidd behövdes för underhåll av vägar byggda efter 1944 eller för annat i Porkala-lagen avsett ändamål. SR:s beslut upphävdes helt och ärendet återförvisades. — I expropriationsfallen prövar HFD i princip, om allmänt behov föreligger, vilket är förutsättningen för tillståndet. HFD har dock ej på denna punkt kommit till annan slutsats än statsrådet.

Ändring av kommunal indelning beslutes enligt L 180/25 av statsrådet med tillämpning av de ytterst elastiska kriterier, som nämns i 2—3 §§ av sagda lag. Motsätter sig berörd kommun ändringen, kan sk. tvångsändring ske »endast ifall den prövas nödig för att förebygga, undanröja eller minska avsevärt missförhållande eller eljest är av ett vägande allmänt intresse påkallad». Besvär i dessa ärenden har anförts dels av kommunerna, dels av enskilda kommunmedlemmar och även av kommunalförbund (1966 II 30). Här må genast sägas, att HFD inte i ett enda fall upphävt själva ändringsbeslutet, även om enskilda ledamöter av HFD i något fall varit av denna mening (t.ex. 1953 II 343, 1965 II 55, 1966 II 53). Däremot har HFD i detaljer, som rört den ekonomiska uppgörelsen i samband med indelningsändring, nog ingripit i SR:s beslut (t.ex. 1966 II 54, Hankasalmi/Konnevesi och 1968 II 64, Strömfors/Lovisa). Vidare har HFD i 1961 I 21 förbjudit verkställighet av SR:s beslut om indelningsändring, troligen på grund av formella brister i beslutet. I 1962 II 341 har HFD förklarat, att SR ej genom nytt beslut kunde ändra sitt tidigare laga kraft vunna beslut om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna, men samtidigt återbröt HFD sagda beslut partiellt.

De tvångsinkorporeringar HFD tagit ställning till i publicerade

utslag är Utajärvi-Säräisniemi, 1953 II 343, vari HFD blott sade, att tvångsändringen grundat sig på skäl avsedda i IndÄndrL 3,1 § och att ej heller förfarandet varit oriktigt; Asikkala-Lammi, 1957 II 289 (då besvär anförts blott av enskilda personer kunde de förkastas med hänvisning till IndÄndrL 3,2 §; enligt min mening försummade HFD att ta ställning till IndÄndrL 2 §); Kimito-Bjärnå, 1960 II 305a (HFD sade att överföringen av vissa områden var påkallad av vägande allmänt intresse, varför den kunnat ske trots Kimito kommuns motstånd); Lauritsala + Lappee-Villmanstrand, 1966 II 53 (i detta synnerligen stora fall kom frågan om tillämpning av IndÄndrL 3,1 § verkligen på sin spets och HFD:s utslag beträffande Lauritsala gavs efter omröstning 3—2 och med åberopande blott av att SR:s beslut grundat sig på skäl som avses i 2 och 3,1 §§); Hankasalmi-Konnevesi, 1966 II 54 och Reso-Åbo, 1966 II 56 (HFD sade blott att förutsättningarna för tvångsändring förelåg) samt Strömfors-Lovisa, 1968 II 64 (Strömfors hade anført bl.a., att förfarandet varit oriktigt, då ärendet en gång nedlagts och därefter ånyo tagits upp utan att kommunen ånyo hörts; HFD ansåg att kommunen ej behövt ånyo höras och att det planerade atomkraftverket utgjorde ett i 2 och 3,1 §§ förutsatt vägande allmänt intresse).

Till den sista gruppen av fall hör synnerligen blandade avgöranden. Här kan såsom föga intressanta förbigås fall rörande vägrad oms-restitution (OmsL 71 §, 1968 II 646), stämpelskatt på tillstånd för utlänning att inneha fastighet (1967 II 731), vägrad dispens för kvinna till manlig yrkesinspektörstjänst (1961 II 409) och avslagen pensionsansökan (1958 II 241). I ett annat pensions-ärende (1959 II 128) godkände HFD entledigad eo. befattningshavares besvär över att han förvägrats pension. Härför behövdes dock inte stöd i FörvBesvL 4,1 §. Tjänstemans enskilda rätt är det också fråga om i 1954 II 91, vari SR enligt TjmL 11 § och AvlöningsL 13 § avhållit en för tjänstefel åtalad person från tjänstutövning. Då åtal väckts blott enligt SL 40:21, förklarade HFD att beslutet kränkte hans rätt på sådant sätt som i FörvBesvL 4, 1 § avses. I två fall har tjänstemannaföreningars besvär över att de inte beviljats förhandlingsrätt förkastats med motiveringen, att det berodde av SR:s prövning, vilka föreningar man gav sådan rätt (1958 II 229, 1961 II 389).

Större politisk bärvidd har fallet 1952 II 595, vari Kemi stad överklagat SR:s beslut att tillsätta föreståndare för stadens arbetsförmedlingsbyrå. HFD förklarade att SR enligt Maktlagen hade denna befogenhet. I 1953 II 343 hade SR vägrat stadfästa ändring av banks bolagsordning med motiveringen, att den innehåll ett uttalande om att banken bedrev fastighetsförmedling. HFD förkastade besvär, vilket indirekt innebar ett omfattande av SR:s ståndpunkt (Kuuskoski dissenterade och uttalade uttryckligen, att bank fick bedriva fastighetsförmedling). I 1954 II 269 förkastade HFD såsom ostyrkta Korpo kommuns besvär över att SR för-

klarat kommunen tvåspråkig. Frågan gällde närmast riktigheten av mantalsskrivningsresultatet. Ställning till ett sjukhus status fick HFD ta i 1964 II 100. Sedan SR förklarat länssjukhus för central-sjukhus överklagades beslutet av kommuner med motiveringen, att det ej uppfyllde lagstadgade krav. HFD ansåg dock, att kraven var uppfyllda. I 1968 II 137 hade SR ej stadfäst LS:s till SR underställda beslut om skydd för vissa kulturhistoriskt värdefulla byggnader (Hvitträsk). På besvär av vissa föreningar, som anhängiggjort ärendet, förklarade HFD, att föreningarnas rätt ej kränkts, eftersom det berodde av SR:s fria prövning om åtgärd skulle vidtas.

En ny grupp av fall uppkommer för första gången i 1969 års årsbok, nämligen fallen rörande disposition av danaarv, varom stadgas i ÄB 5 kap. Statsrådet skall i regel besluta, att dylikt arv skall tillfalla kommunen, men på särskilda skäl kan det behållas i statens ägo eller överlåtas till arvlåtarens skyldeman, om detta bör anses skäligt. I fallet 1969 II 216 hade SR förkastat kommuns ansökan om att få fastighet, då denna behövdes för fängelses utvidgning. HFD ansåg, att detta var ett i ÄB 5:2 avsett särskilt skäl, varför beslutet ej kränkte kommunens rätt. I 1969 II 217 hade SR förkastat kusins ansökan om arv och HFD förkastade hans besvär med motiveringen, att det med hänsyn till omständigheterna ej var skäligt att överlåta egendomen till honom. — Man noterar även i dessa fall att HFD betraktar prövningen av förutsättningarna som bunden och går in på saklig prövning av de skäl, som motiverat SR:s beslut. Däremot har frågan om det belopp som överläts ansetts vara beroende av fri prövning (25. 5. 1970/2593).

Som sista fall skall här nämnas plenumavgörandet 1966 I 6, som gäller handlingsoffentlighet och som jag kommenterat i DL 1967. SR:s föredragandes promemoria ansågs vara en i 49 § SRRegl avsedd redogörelse, som part hade rätt att få del av. Då fråga var om partsoffentlighet och ej om allmän handlingsoffentlighet, åberopade HFD ej besvärsgeslutsregeln i HandlOffL 8 § utan Förv BesvL 4,1 §.

Sammanfattning

I denna artikel behandlas ju HFD:s praxis bara såvitt gäller beslut av statsrådet. En genomgång av HFD:s avgöranden på besvär av de olika ministerierna ger mycket intressanta tilläggsaspekter, men skulle spränga ramen för denna artikel. Därför måste den avslutas med vissa slutsatser baserade blott på det här redovisade materialet. Då kan gruppen icke till prövning upptagna besvär genast elimineras, eftersom den inte belyser HFD:s praxis i avseende å de frågor, som här av intresse. Inte heller fallen av extraordinärt ändringssökande är speciellt belysande, ty återbrytningsmöjlig-

het måste oberoende av besvärsinstitutet alltid finnas. De övriga fallen är sedan till en del sådana, i vilka det enskilda intresset är klart starkare än den politiska vilja, som legat bakom beslutet; de är alltså politiskt sett rutinärenden. Till denna kategori hänför jag apoteksärendena, de tjänstemannarättsliga frågorna och vissa andra fall ur diversegruppen. Här är det osannolikt att fallen bedömes på annat sätt än motsvarande beslut (t.ex. näringstillstånd, löne- och pensionsbeslut o.d.) fattade av vilken annan myndighet som helst.

Ett större politiskt intresse anknyter sig till ärendena rörande indelningsändring, expropriation, vissa statsbidragsfrågor (t.ex. kommunklassificeringen) och vissa andra frågor ur diversegruppen. Det är i dessa fall vanligen fråga om tillämpning av synnerligen elastiska lagregler (»allmänt behov» ExprL 1 §, »vägande allmänt intresse» IndÄndrL 3,1 §), vilka dock anses höra till området för bunden prövning. I princip kunde HFD genom att bedöma dessa kriterier mycket annorlunda än statsrådet hindra den politiska makten att förverkliga sin politik. Men de förefintliga rättsfallen ger intet belägg för att så i verkligheten varit fallet. HFD förefaller att ha varit synnerligen återhållsam t.ex. i tvångsinkorporeringsärendena, där dock mot bakgrunden av det snäva lagstaddandet vägande skäl kunnat anföras även emot de verkställda tvångssammanslagningarna. HFD har ej heller i dessa fall gått in på analys av de anförda skälen för ändringen, utan motiverat sina utslag blott med en allmän hänvisning till lagens ordalydelse.

Att förutse framtiden är alltid svårt, men det finns knappast anledning att förmoda, att HFD:s allmänna bedömning av besvären över statsrådets beslut kommer att förändras. Det kan därmed knappast sägas finnas risk för en konflikt mellan den högsta verkställande och högsta dömande makten i dessa frågor. Möjligheten att överklaga statsrådets beslut har visat sig vara befogad ur de enskildas synpunkt, varvid jag tänker även på kommuner och organisationer, vilka ofta uppträder som besvärande. Även i de indelningsändrings- och andra ärenden, vilka ovan betecknats som politiskt betydelsefulla, har ju HFD i flera fall, som visserligen kunnat betecknas som detaljer, partiellt upphävt statsrådets beslut såsom kränkande besvärandes rätt. Och redan möjligheten av att de av beslutet berörda överklagar beslut av statsrådet och ministerierna måste vara ägnad att öka eftertanken vid beslutets fattande. Å andra sidan har jag inte kunnat finna att besvärmöjligheten utgjort en hämsko för det politiska organets (statsrådets) handlande.