

## Nr 37.

*Utlåtande i anledning av väckt motion angående utredning av frågan om rätten att anföra besvär över beslut av sjukvårdsberedningar och sjukhusdirektioner.*

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 318, vilken behandlats av andra lagutskottet, ha herrar *Håstad* och *Hagård* hemställt, »att riksdagen måtte genom skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning på lämpligt sätt av frågan om besvärsrätten gällande beslut inom sjukvårdsberedningar och sjukhusdirektioner».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Över motionen har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från medicinalstyrelsen. Härjämte ha på begäran av utskottet yttranden över motionen avgivits av Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet. Redogörelse för innehållet i yttrandena lämnas i det följande.

### **Gällande besvärsregler.**

Till belysande av det i motionen berörda spörsmålet vill utskottet till en början giva en kort sammanfattning av gällande regler angående fullföljd av talan mot beslut av sjukhusdirektion och sjukvårdsberedning.

#### *Talan mot beslut av sjukhusdirektion.*

Enligt 10 § lagen den 20 december 1940 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus (sjukhuslagen) skall den närmaste tillsynen vid och ansvaret för förvaltningen av sjukhus utövas av en direktion, vilken utses av den som driver sjukhuset. Landsting äger emellertid besluta, att sjukvårdsberedningen skall utgöra direktion för ett eller flera sjukhus.

Huvudreglerna om talan mot beslut av sjukhusdirektion återfinnas i 12 § *sjukhuslagen* och äro av följande lydelse:

Där ledamot av direktion eller någon, som enligt bestämmelser, vilka meddelats av Konungen, äger deltaga i direktionens överläggningar eller vars enskilda rätt beröres av direktionens beslut, förmenar, att direktionens beslut ej tillkommit i laga ordning, eller icke åtnöjes med sådant beslut i fråga rörande sjukvård, läkares tjänsteutövning, vid sjukhuset anställd sjukvårdspersonals arbetsförhållanden eller, därest entledigande av befattningshavare, som tillhör sagda personal, skall ankomma på direktionen, med beslut i

*Bihang till riksdagens protokoll 1948. 9 saml. 2 avd. Nr 37—39.*

sådant hänseende, må den missnöjde hos medicinalstyrelsen söka ändring i beslutet inom den tid och i den ordning, som föreskrivits för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut.

De i denna paragraf upptagna besvärgrunderna äro icke formulerade med önskvärd tydlighet. Det har förekommit exempel på att medicinalstyrelsen och regeringsrätten haft olika uppfattning angående medicinalstyrelsens behörighet att upptaga besvär till prövning.

Beträffande besvärstiden vid fullföljd enligt 12 § sjukhuslagen föreskrives, att ändring skall sökas »inom den tid och i den ordning, som föreskrivits för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut». Beträffande denna tid finnes följande föreskrivet i kungl. förordningen den 14 december 1866 angående ändring av gällande stadganden om tid för besvärns anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk:

Kungl. Maj:t har funnit gott att, med ändring av gällande stadganden om tid för besvärns anförande i mål, som handläggas av förvaltande myndigheter och ämbetsverk, samt icke till domstol fullföljas, förordna: att, evar och i vilken instans klagan än föres, besvären skola, vid talans förlust, inlämnas, i mål från Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Väster-norrlands län innan [klockan 12] å *fyratiofemte* dagen och i mål från övriga orter i riket innan [klockan 12] å *trettionde* dagen från delfåendet av det beslut, som överklagas; dock att menighet, som klagar, äger tillgodonjuta *femton* dagar längre besvärstid än här ovan sägs; kommande, vad angår besvärstid i mål, som bedömes efter [bevillningsförordningen] och kommunallagarne samt i mål, som fullföljas från [konsistorierne], att gälla vad särskilt är eller varder stadgat.

Vad i lag eller författning är stadgat därom, att handling skall hava inkommit till stats- eller kommunalmyndighet före visst klockslag å dagen, har upphört att gälla enligt en lag av den 21 juni 1946. Utgångspunkten vid beräklandet av besvärstiden är delfåendet av beslutet. Varken i sjukhuslagen eller i sjukhusstadgan har emellertid lämnats någon bestämmelse om när klagande skall anses ha fått del av ett beslut. Beträffande Stockholm, Göteborg och Malmö har emellertid i dessa städers sjukhusreglementen lämnats föreskrift om när beslut i *utnänningsfrågor* skola anses ha kommit klaganden till del. Dylikt beslut skall anses delgivet den dag det tillkännagivits genom anslag inom den lokal, där sjukvårdsberedningen eller direktionen sammanträder. I övrigt får som delgivningsdag räknas den dag, då klaganden bevisligen fått del av beslutet. Detta innebär, att många beslut aldrig vinna laga kraft.

Bestämmelserna i 12 § sjukhuslagen kompletteras för Stockholms, Göteborgs och Malmös vidkommande av i dessa städers sjukhusreglementen intagna bestämmelser om klagomål över beslut om *antagande av sjukvårdspersonal*. Talan mot dylika beslut skall enligt reglementena föras i enlighet med vad i 12 § sjukhuslagen stadgas rörande klagan över direktions beslut.

Beträffande besvär över beslut av Stockholms stads sjukhusdirektion i fråga om *antagande av kontors- och ekonomipersonal* gäller en särbestämelse intagen i 19 § i stadens sjukhusreglemente. Där föreskrives:

Besvär över direktions beslut om antagande av befattningshavare tillhörande kontors- eller ekonomipersonalen må föras i den ordning, som gäller för besvär över beslut om tillsättande av eller förordnande å tjänst, uppförd å Stockholms stads lönestat.

Detta stadgande innebär, att Stockholms stads besvärsnämnd är besvärnsinstans. Talan skall föras före klockan 12 å fjortonde dagen från det vederbörande erhöill del av beslutet. Hos besvärnsnämnden få anföras icke blott s. k. rättsbesvär utan även lämplighetsbesvär.

För överklagande av *direktionsbeslut i ärenden, som regleras av sjukhuslag och sjukhusstadga, men som icke omnämnas i 12 § sjukhuslagen*, synas bestämmelserna om kommunalbesvär gälla. Detta medför, att olika regler om besvärsförfarandet bliva tillämpliga för beslut av sådana direktio-  
ner, som förvalta landstingssjukhus, och sådana, som förvalta sjukhus i städer utanför landsting, samt av Stockholms stads sjukhusdirektion.

För överklagande av *beslut av direktion, som förvaltar landstingssjukhus*, finnas icke några uttryckliga föreskrifter. Man har emellertid ansett de för talan mot beslut av landsting gällande reglerna tillämpliga. Som stöd härför har åberopats, att besvär över beslut av landstings förvaltningsutskott och av styrelse för rättshjälpsanstalt i praxis förts i denna ordning. Analogivis har den slutsatsen dragits, att även andra av landsting tillsatta styrelser och direktions beslut kunna överklagas på samma sätt. Besvärsgrunderna för talan mot landstings beslut återfinnas i 58 § i landstingslagen, som i hithörande delar lyder:

Medlem av kommun inom landstingsområdet, som icke nöjes ått landstingets beslut, äger rätt att, där han tilltror sig kunna visa, att beslutet kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund, eller att det icke i laga ordning tillkommit, eller att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider landstingets befogenhet, söka rättelse i beslutet; och skola i ty fall hans till Konungen ställda besvär ingivas till länsstyrelsen inom sextio dagar från den dag, landstinget avslutats.

Vad nu sagts gäller i motsvarande tillämpning för kommun inom landstingsområdet, som icke åtnöjes med landstingets beslut.

Tjänsteman vars intressen beröras av ett beslut torde ha besvärsrätt även om han icke är medlem av kommun inom landstingsområdet. Beträffande besvärstiden torde gälla, att den icke får sträcka sig längre än till utgången av den besvärstid, som gäller beslut av nästkommande landsting, d. v. s. sextio dagar från landstingets avslutande. I brist på bestämmelser och prejudikat synes man dock försiktigtvis böra räkna med att kungl. förordningen den 14 december 1866 möjligen är tillämplig. I så fall inskränkes

besvärstiden till 30 dagar (45 dagar i de fyra nordligaste länen) i enlighet med vad som gäller besvär över beslut jämlikt 12 § sjukhuslagen.

Vid överklagande av *beslut av sjukhusdirektioner, som tillsatts av stadsfullmäktige i städer utanför landsting*, gälla helt andra regler än för direktioner vid landstingssjukhus beträffande ärenden, som regleras av sjukhuslag och sjukhusstadga men icke avses i 12 § sjukhuslagen. Besvär skola här anföras på samma sätt som besvär över beslut av andra styrelser i staden, d. v. s. i regel hos stadens magistrat (annorlunda i Stockholm). Någon uttrycklig föreskrift därom finnes visserligen icke, men 47 § i lagen om kommunalstyrelse i stad föreskriver, att alla av staden utsedda styrelser i sin förvaltning stå under magistratens överinseende.

I fråga om besvärgrunderna gälla, såsom förut nämnts, bestämmelserna om kommunalbesvär, d. v. s. besvär kunna endast bifallas på samma grunder som gälla för talan mot beslut av direktion, som förvaltar landstingssjukhus. Bestämmelserna härom återfinnas i 76 §, första stycket, lagen om kommunalstyrelse i stad.

Beträffande besvärstiden synes bestämmelsen i 76 §, andra stycket, nyssnämnda lag vara tillämplig enligt vad ett rättsfall (R. Å. 8/1945) ger vid handen. Besvärstiden är enligt detta stadgande 20 dagar räknat från det klaganden erhöll del av beslutet. Det är belysande för rättsovissheten på detta område, att av de två uppfattningar om besvärstidens längd, som diskuterades i doktrinen före tillkomsten av detta rättsfall, ingendera överensstämmer med den, som kommit till uttryck i rättsfallet.

I *Stockholm* skola besvär över kommunala nämnders beslut i regel anföras hos överståthållarämbetet. Detta gäller även besvär över sjukhusdirektionens beslut. Besvärgrunderna äro de vid kommunalbesvär sedvanliga. Besvärstiden är fjorton dagar från det klaganden erhöll del av beslutet. Särskilda föreskrifter gälla såsom ovan nämnts i Stockholm för besvärstalan mot direktionsbeslut om antagande av sjukvårds-, kontors- och ekonomipersonal.

Beträffande *direktions beslut i ärenden, som icke regleras i sjukhuslagstiftningen, ha i vissa fall lämnats särskilda besvärregler*. Såsom exempel kan nämnas att, när Göteborgs sjukhusdirektion fungerar som barnmorskestyrelse, talan mot dess beslut kan föras hos medicinalstyrelsen.

För talan mot *direktions beslut i ärenden, som icke regleras av sjukhuslagen och sjukhusstadgan, och för vilka särskilda besvär föreskrifter saknas*, torde reglerna om kommunalbesvär vara tillämpliga.

#### *Talan mot beslut av sjukvårdsberedning.*

Landstings sjukvårdsberedning utövar enligt 4 § sjukhuslagen den centrala ledningen av landstingets sjukhusväsende.

Reglerna om talan mot beslut av sjukvårdsberedning återfinnas i 30 § *sjukhusstadgan*, som lyder:

Där ledamot av sjukvårdsberedningen eller någon, som enligt lag eller författning äger deltaga i beredningens överläggningar eller vars enskilda rätt beröres av beredningens beslut, förmenar, att beredningens beslut angående förord till lasarettsläkartjänst ej tillkommit i laga ordning, eller icke åtnöjes med beredningens beslut rörande tillsättande av underläkartjänst, må den missnöjde söka ändring i beslutet inom den tid och i den ordning, som föreskrivits för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut. Ändring skall sökas i vad avser förord till lasarettsläkartjänst omedelbart hos Kungl. Maj:t, för vilket ändamål besvären skola ingivas till medicinalstyrelsen, samt i fråga om tillsättande av underläkartjänst hos medicinalstyrelsen.

Då ändring skall sökas inom den tid, som föreskrivits för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut, blir den förenämnda förordningen av den 14 december 1866 tillämplig. Besvärstiden blir alltså trettio eller eventuellt fyrtiofem dagar från delfåendet. Som tidigare nämnts skall i Stockholm, Göteborg och Malmö delgivning anses ha ägt rum den dag beslutet anslagits.

För fullföljd av talan mot beslut av sjukvårdsberedning i *sådana fall, som icke omfattas av stadgandet i 30 § sjukhusstadgan*, gälla motsvarande regler som vid beslut av sjukhusdirektion, som ej avses i 12 § sjukhuslagen, d. v. s. reglerna för kommunalbesvär bli tillämpliga. Besvärsinstans blir alltså beträffande beslut av landstingens sjukvårdsberedningar Kungl. Maj:t, beträffande beslut av Stockholms stads sjukvårdsberedning överståthållarämbetet (ev. besvärsnämnden) och beträffande beslut av övriga sjukvårdsberedningar stadens magistrat.

Det förtjänar framhållas, att även andra tolkningssvårigheter än de nu berörda uppkommit, när det gällt att avgöra, huru talan skall fullföljas mot beslut av sjukhusdirektioner och sjukvårdsberedningar. Det skulle emellertid föra för långt att här i detalj gå in på dessa tolkningsfrågor.

### **Behandlingen av förevarande spörsmål i andra sammanhang.**

Av den nu lämnade redogörelsen torde framgå, att oklarhet och ofullständighet vidlåda reglerna för fullföljd av talan mot beslut av sjukhusdirektioner och sjukvårdsberedningar. Redogörelsen torde även giva vid handen, att bestämmelserna om besvärsförfarandet inom förvaltningen över huvud taget lämna mycket i övrigt att önska. Detta förhållande har vid olika tillfällen varit föremål för Kungl. Maj:ts och riksdagens uppmärksamhet. 1942 års riksdag begärde i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 236) utredning angående en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och övriga förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Vidare

har riksdagen 1943 i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 351) begärt utredning av frågan huruvida magistratens kommunala funktioner kunde upphöra eller överflyttas på andra organ. I anledning av det förstnämnda utredningskravet har professor Nils Herlitz i egenskap av tillkallad sakkunnig 1946 avgivit ett betänkande innefattande förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. I anslutning till denna utredning har hovrättsassessorn H. Skogman den 3 oktober 1947 tillkallats för att inom justitiedepartementet biträda med fortsatt utredning angående reglering av besvärsinstitutet inom förvaltningsförfarandet. Vid 1944 års riksdag hemställde herr *Wiberg* i en inom andra kammaren väckt motion, nr 35, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning med förslag till sådana ändringar i gällande lagstiftning, att bestämmelserna om besvärns anhängiggörande i kommunala mål bliva klarare och lättare att tillämpa samt såvitt möjligt större enhetlighet blir rådande på området». Konstitutionsutskottet uttalade, att motionens syfte vore beaktansvärt, men hemställde likväl, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd med hänsyn till att det av motionären berörda spörsmålet kunde förväntas bliva beaktat vid de förenämnda båda av riksdagen begärda utredningarna. Riksdagen biföll vad utskottet hemställt. 1946 års kommunallagskommitté, som ännu icke slutfört sitt arbete, har enligt lämnade direktiv bland annat att uppmärksamma frågan om rätten att överklaga kommunal myndighets beslut.

### Yttrandena.

*Medicinalstyrelsen* har i sitt yttrande bland annat uttalat:

Medicinalstyrelsen vill vitsorda vad motionärerna anföra om att de bestämmelser, som reglera rätten att anföra besvär över beslut av ifrågavarande beredningar och direktioner, äro svåröverskådliga, oklara och även ofullständiga. Detta förhållande är givetvis till olägenhet för såväl den allmänhet som beröres av bestämmelserna som ock de tjänstemän, vilka ha att tillämpa desamma. Medicinalstyrelsen finner det vara synnerligen önskvärt, att bestämmelserna på området i all den utsträckning som är möjlig förenklas och förtydligas, och delar motionärernas mening, att en utredning i ämnet är påkallad.

Styrelsen har vidare hänvisat till att den förevarande frågan torde komma att beröras vid utredningen angående besvärsinstitutet inom förvaltningsförfarandet och av 1946 års kommunallagskommitté samt till att Kungl. Maj:ts uppmärksamhet riktats på frågan genom en av Svenska stadsförbundet ingiven framställning.

*Svenska landstingsförbundet* har uttalat, att en större enhetlighet på förevarande område vore önskvärd, samt har ävenledes påpekat, att frågan redan är föremål för utredning.

*Svenska stadsförbundets styrelse* har såsom eget åberopat ett yttrande av förbundets sjukvårdsdelegation. Delegationen har uttalat, att den i olika sammanhang uppmärksammat, att gällande sjukhuslagstiftning i många hänseenden vore i behov av revision samt att delegationen i egen regi företagit en utredning avseende spörsmålet om besvär över sjukhusdirektioners och sjukvårdsberedningars beslut vilken givit vid handen, att påtagliga brister funnes i gällande besvärsregler och att dessa vore i starkt behov av omarbetning. Det upplyses vidare i delegationens yttrande, dels att delegationen under hänvisning till utredningens resultat hos Stadsförbundets styrelse hemställt, att styrelsen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla, att reglerna för besvär över sjukhusdirektioners och sjukvårdsberedningars beslut skyndsamt måtte omarbetas och i samband därmed systematiseras, kompletteras, förenklas och förtydligas, dels ock att styrelsen den 15 december 1947 avlätit en framställning i enlighet med delegationens hemställan. Delegationen framhåller slutligen, att de i förevarande motion framförda synpunkterna synas sammanfatta det väsentliga i sjukvårdsdelegationens utredningar och att det enligt delegationens uppfattning vore lämpligt, om det i motionen berörda spörsmålet genom en framställning från riksdagens sida kunde bringas till en skyndsam lösning.

### Utskottet.

Reglerna om fullföljd av talan mot beslut av sjukvårdsberedningar och sjukhusdirektioner äro, såsom den av utskottet i det föregående lämnade redogörelsen torde giva vid handen, icke enhetliga och dessutom oklara, svåröverskådliga och ofullständiga. Olägenheterna härav såväl för de fullföljdsberättigade som för de myndigheter, som skola tillämpa reglerna, äro uppenbara.

Utskottet delar motionärernas åsikt, att förevarande spörsmål bör bli föremål för utredning.

För närvarande arbetar 1946 års kommunallagskommitté, som enligt direktiven bland annat bör uppmärksamma frågan om rätten att överklaga kommunal myndighets beslut, och vidare har Kungl. Maj:t åt en särskild utredningsman uppdragit att inom justitiedepartementet biträda med utredning angående reglering av besvärsinstitutet inom förvaltningsförfarandet. Enligt vad utskottet har sig bekant, har utredningsmannen sin uppmärksamhet fäst på det i motionen berörda spörsmålet. Detta kommer sannolikt även att upptagas till behandling av Statens sjukhusutredning av år 1943. Slutligen kan nämnas, att sjukhuslagen och sjukhusstadgan torde komma att bli föremål för översyn i samband med det förestående genomförandet av fri sjukhusvård i vårt land. Det kan förväntas, att i detta sammanhang även förevarande spörsmål skall uppmärksammas. Genom en

skrivelse till Kungl. Maj:t av den 15 december 1947 har Svenska stadsförbundet erinrat om behovet av en omarbetning av reglerna om besvär över sjukvårdsberedningars och sjukhusdirektioners beslut.

Då Kungl. Maj:t redan har uppmärksamheten fäst på det i motionen berörda spörsmålet och detta icke torde kunna förbigås vid de förenämnda utredningarna, synes någon framställning från riksdagens sida till Kungl. Maj:t om utredning av detsamma icke påkallad.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 28 maj 1948.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

---

Vid ärendets behandling ha närvarit  
från f ö r s t a kammaren: herrar Norman, Wistrand, Sten\*, Nils Elowsson\*, Hallagård\*, Uhlén, Osvald\* och Carl Eric Ericsson\*;  
från a n d r a kammaren: herrar Hagård, Ryberg\*, Johnsson i Kastanjegården, Larsson i Östersund\*, Andersson i Eskilstuna, Lundberg och Andersson i Alfredshem.

---

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.