

Nr 160.

Av herr **Herlitz**, om åtgärder för bättre tillgodoseende av de enskildas rättsskyddsbehov.

Med oavslåtligen ökat allvar reser sig i nutidens samhälle frågan, huru den enskilde skall komma till sin rätt gentemot det allmänna. Vad som sårar rättsmedvetandet och väcker förbittring är för det första att i frågor, som kännbart beröra den enskildes rätt, han ofta måste nöja sig med beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet (eller ett underordnat administrativt organ), bakom vilket icke ligger en så allsidig och omsorgsfull prövning av rättsfrågan som han borde kunna göra sig räkning på. För det andra ter det sig stötande, att en person ofta nog utsättes för de mest kännbara ingrepp i sin äganderätt och sin frihet i övrigt, utan att vare sig författningarna berett honom möjlighet till ekonomisk ersättning eller allmänna regler om skadestånd anses tillämpliga.

Det är utomordentligt svårt att klargöra, vad som i dessa hänseenden är gällande rätt. Meningarna hava brutit sig ganska starkt. Av vissa författare hävdas, att det i själva verket finnes ganska vidsträckta möjligheter att gentemot påstådda övergrepp från regeringen och förvaltningsorgan söka rätt hos de allmänna domstolarna (se t. ex. Sundberg, Medborgarrätt s. 53 ff., Jägerskiöld, Tre utlåtanden s. 33 ff., Förvaltningsrättslig Tidskrift 1948, s. 204 ff.). Det har också hävdats att kronan i ganska stor omfattning vore underkastad allmänna skadeståndsregler, enligt vilka den enskilde, som drabbats av en myndighetsakt, kan få sin skada ersatt (se särskilt Sundberg, Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder). För min del har jag kommit till delvis andra resultat. Jag tror, att det enligt gällande rätt endast i mycket begränsad omfattning är domstolarnas sak att bereda rättsskydd mot administrationens övergrepp. (Förvaltningsrättsliga grunddrag, s. 93 ff., Förvaltningsrättslig Tidskrift 1947, s. 305 ff., Svenska statsrättens grunder s. 307 ff.). Och jag tror också, att möjligheterna att utan direkt stöd av lag föra skadeståndstalan vid allmän domstol, särskilt då skadan vållats av ett myndighetsbeslut, äro mycket begränsade. Domstolarna hava också på det hela taget varit försiktiga med att på de sätt som här antytts gå rättssökande till mötes. Det är enligt min tanke ganska naturligt med hänsyn till den ställning svensk rätt av ålder tillagt domstolar och administrativa organ.

Men detta innebär ingalunda, att den rådande ordningen är tillfredsställande. Den osäkerhet och den känsla av maktlöshet som griper omkring sig inför administrationens maktfullkomlighet är ett tidstecken som statsmakterna icke kunna undgå att akta på. Det är all anledning att överväga, i vad

mån och på vad sätt större säkerhet kan beredas. Det nuvarande tidsläget innefattar en särskilt stark maning i denna riktning. För några år sedan hoppades ännu många, att de starka ingrepp i den enskildes rätt och frihet, som kännetecknat det senaste årtiondet, snart skulle mildras. Nu peka många tecken på vad man länge kunnat förmoda: att kristiden endast varit inkörsporten till ett reglementeringssamhälle av mera varaktig karaktär. Man kan icke skjuta problemet ifrån sig. Det är sant att det är stort och vittutseende. Men det är ofrånkomligt. En tid som genomfört en så radikal förändring i förhållandet mellan staten och medborgarna fordrar också stora insatser för upprätthållande av rättsstatliga grundsatser.

1. Den första frågan, som inställer sig, gäller möjligheterna för den enskilde att få frågor som röra hans rätt underkastade domstolsmässig prövning. Redan den osäkerhet, som i den vetenskapliga diskussionen och i rättspraxis yppats i denna fråga, gör en auktoritativ reglering erforderlig (jfr SOU 1946: 69 s. 36 f.). Men det är icke blott klarhet, som tarvas. Det fordras också att möjligheterna vidgas. Redan nu finnes på enstaka områden en möjlighet att gentemot administrativa beslut komma till sin rätt vid domstol, genom besvär eller annorledes (SOU 1946: 69, s. 158 f.). Det förtjänar allvarligt övervägas, huruvida icke lagstiftningen även i andra fall borde beträda denna väg. Närmare till hands ligger emellertid en annan utväg: att överflytta besvärsmål från Kungl. Maj:t i statsrådet till regeringsrätten. Det vore önskvärt att skaffa sig en överblick över de besvärsmål, som ej av lagstiftningen hänskjutits till regeringsrätten, och överväga om ej därvid viktiga kategorier blivit förbisedda. Allvarligt kunde också övervägas att taga ett ännu längre steg. Det framstår, vid en jämförelse med främmande länder, som en allvarlig ofullkomlighet i det svenska administrativa rättsskyddet, att rättsfrågor över huvud taget kunna, i besvärsväg eller annorledes, avgöras av regeringsmakten utan någon som helst medverkan från domstols sida. (SOU 1946: 69, s. 165, 179, 182 f.).

Då man överväger, i vad mån det är rimligt, att regeringen slutgiltigt avgör rättsfrågor, bör man särskilt erinra sig, att den icke längre är vad den var vid den tid, då gränsen mellan dess och regeringsrättens funktioner först uppdrogs (1909). Vi ha kommit långt från den ordning, där regelmässigt, jämte departementschefen, två högt kvalificerade jurister såsom konsultativa statsråd deltog i besvärspövningen. Numera torde det vara ovanligt att ens något konsultativt statsråd deltar i prövningen; jfr motionen nr 159. Det är sålunda, där departementschefen ej själv är jurist, enbart på expeditionschefen och föredraganden som det juridiska bedömandet ankommer.

2. Den andra huvudfrågan gäller möjligheten att vinna ersättning för skada eller olägenhet, som vållats genom administrativa ingrepp. Man har här att tänka dels på sådana ingrepp som ske i överensstämmelse med gällande författningar, dels de fall där skada vållats genom felaktig tillämpning av dessa. Det faller i ögonen, hur ofullständigt rätten till sådan ersättning reglerats i gällande författningar. Närmast med hänsyn till den förstnämnda gruppen av

fall hemställde jag i motion vid 1944 års riksdag nr 197 — till vilken jag hänvisar (tryckt också i Svenskt författningssliv s. 206 ff.) — om utredning angående statens skyldighet att giva ersättning vid intrång i äganderätt och ekonomisk frihet. I andra lagutskottets utlåtande uttalades, att det utan tvivel skulle vara värdefullt om man i lagstiftningen kunde angiva närmare fasta riktlinjer för statens ersättningskyldighet. Då motionen likväl avstyrktes och avslogs, var det därför att svårigheterna att fastställa oantastliga kriterier för ersättningsfrågornas bedömande antogos bli oöverstigliga. Dessa svårigheter kunna dock icke vara skäl nog för statsmakterna att undandraga sig en allvarlig undersökning — mot bakgrunden särskilt av de rika erfarenheter som krigsåren givit oss — huruvida gällande lagstiftning tillgodoser skäligen anspråk på ersättning. Den andra frågan — om skadeståndsskyldighet vid felaktig tillämpning av lagar och författningar — hör sedan länge till de livligast omdebatterade frågorna i nutida offentlig rätt. I några enstaka undantagsfall har den svenska lagstiftningen löst hithörande spørsmål. Men denna lösning är ytterst ofullständig, och det synes icke rimligt, att en allmän översyn över frågans läge undanskjutes.

På nu anförda skäl får jag hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående bättre tillgodoseende av de enskildas rättsskyddsbehov, dels genom vidgade möjligheter till rättslig prövning av frågor som angå enskildas rätt, dels genom ökad rätt till ersättning för skada och olägenhet, som vållas genom administrativa myndigheters åtgöranden.

Stockholm i januari 1949.

Nils Herlitz.