

Nr 185.

Av herr **Herlitz**, om åtgärder för underlättande av orienteringen i gällande lagar och författningar.

Vid fjolårets riksdag väcktes i första kammaren av herr Fahlander en motion (nr 20), vilken gick ut på åtgärder till övervinnande av svårigheten att överblicka och finna sig till rätta i det växande materialet av lagar och författningar. Motionen ledde ej till positivt resultat. Den blev nämligen avslagen av andra kammaren. Då jag, ehuru jag mycket livligt behjärtat det behov, som föranlett motionen, nödgades motsätta mig det förslag som i anledning av densamma framlades av första kammarens första tillfälliga utskott, var det uteslutande därför att de uppslag, som framlades dels av motionären, dels av utskottet, icke syntes mig bärkraftiga. Desto mera angelägen är jag nu att bidra till att den viktiga frågan hålles vid liv.

I »Sveriges rikets lag» finnas de viktigaste gällande författningarna intagna. Denna lagedition hålles aktuell genom att i den årligen utkommande upplagan författningarna återgivas i den lydelse de erhållit efter vidtagna ändringar. Men det finnes också en stor och ofta svåröverskådlig mängd av författningar, som icke intagas i lageditionen. Så snart man har att ur detta stoff inhämta kunskap om vad som vid viss tidpunkt är gällande, ställes man inför ett ofta mycket tidsödande forskande. En omfattande lagstiftningsverksamhet har ju föranletts av att det allmänna ingripit normerande och reglerande på allt flera av samhällslivets olika områden. Detta har medfört både att det är ett alltjämt växande antal befattningshavare och andra, vilka ha att tillämpa olika författningar, och att det för var och en bereder svårigheter att vinna överblick över författningsmaterialet. Man är i stor utsträckning hänvisad till svensk författningssamling. Men dess begagnande är ofta förenat med betydande tidsspillan, särskilt i de fall då författningarna undergått förändringar. Innan man studerar en författning, måste man ju ovillkorligen ha reda på om den senare ändrats.

Det synes mig emellertid vara ett samhälleligt intresse av första ordningen, att såväl myndigheter som enskilda utan alltför stora svårigheter kunna vinna kännedom om vad gällande lagar och författningar innehålla. Inom statliga myndigheter känner man livligt de svårigheter härutinnan, som vållas av den ständigt ökade mängden av författningar; även i själva lagstiftningsarbetet finnes det, såsom jag i annat sammanhang framhållit (SOU 1946: 69 s. 26), behov av bättre överblick. Än större äro svårigheterna för kommunala myndigheter. Men allra svårast är det för de enskilda. Det är en värdefull svensk tradition, som härmed äventyras. Sedan århundraden har

det hos oss framstått som en angelägen uppgift att göra lagen tillgänglig för menige man (jfr mitt arbete Om lagstiftning s. 380 ff och Blomqvist, Åtgärder i äldre tider för spridande av kännedom om lagarnas innehåll, Svensk Juristtidning 1947 s. 340 ff), och utan tvivel har lagkännedomen av ålder i vårt land varit i anmärkningsvärt hög grad utbredd bland menige man, som sålunda icke varit hänvisade till mellanhänder för att skaffa sig kännedom om skyldigheter och rättigheter. Nu blir lagstiftningen på grund av sin svåröverskådlighet alltmer en sluten bok för lekmannen. På vidsträckta områden får han lita till myndigheternas besked eller anlita sakkunnig hjälp. Det är en för den aktiva demokratien äventyrlig utveckling som är i gång. Det är ur samhällelig synpunkt ytterst angeläget att fatta i ögonsikte de problem som en alltmera utvidgad statsverksamhet i detta hänseende ställt oss inför.

Man må erinra sig, vilka vägar som stå till buds för den som söker upplysning om gällande rätt (jfr SOU 1947: 76 s. 26 ff):

1. Svensk författningssamling. En stor svårighet vid dess begagnande ligger, såsom redan antytts, däri att vid ändring i en författning denna i regel ej återgives i sin helhet. För att överblicka en enda författning kan man nödgas gå till ett stort antal nummer eller årgångar, där olika paragrafers lydelse återfinnes. I någon mån kan studiet underlättas av de 10-årsvis utgivna registren. Men dessa utkomma så sent, att deras praktiska användbarhet är starkt reducerad. Av större praktisk betydelse äro då förteckningarna över författningar i den årligen utgivna Statsliggaren, som emellertid blott avser författningar, som ha något samband med anslag.

2. Talrika av särskilda verk utgivna publikationsserier, t. ex. samling av författningar och cirkulär m. m. angående medicinalväsendet i Sverige, tullverkets författningssamling, livsmedelskommissionens cirkulär (fullständiga uppgifter i årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer, utgiven av riksdagsbiblioteket).

3. Åtskilliga genom statens försorg tid efter annan utgivna författningseditioner och handböcker, avseende en viss lagstiftning eller ett visst verks hela verksamhetsområde (många exempel i årsbibliografien). Dessa publikationer äro av mycket växlande karaktär. Ibland återges endast författningstexter, ibland äro dessa kommenterade, ibland förekomma resonerade framställningar. I detta sammanhang bör också nämnas den fortlöpande information (i form av råd och anvisningar o. d.), som ges av många verk (se SOU 1947: 76 s. 31).

4. På privat föranstaltande utgives sedan långliga tider årligen »Sveriges rikes lag». Vad denna för vårt land egenartade edition betytt för upprätthållande av kontakt mellan folket och lagstiftningen kan knappast nog starkt betonas. Men den upptager, såsom redan antytts, endast viktigare författningar in extenso, medan av andra blott rubrikerna upptagas. Ofullständig är lageditionen särskilt på förvaltningsrättens nu för tiden så betydelsefulla område; många författningar återfinnas över huvud taget ej. (Jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1942 s. 3 ff). Önskemål om en omläggning av lag-

boken ha framställts på senaste tid, se Svensk juristtidning 1948 s. 241 ff, 673.

5. Lagboken kompletteras av Sundberg och Berglund, Kommunal författningshandbok, vilken hittills utkommit i två upplagor jämte supplement till den senaste.

6. Om särskilda lagstiftningsområden lämnas upplysning i ett mycket stort antal på privat väg utgivna författningseditioner med mer eller mindre ingående kommentarer eller utan sådana och i handböcker av olika slag. Dessa arbeten ha givetvis en mycket växlande karaktär, alltifrån dem som egentligen äro utgivna till domares och advokaters tjänst till sådana som blott vilja giva en bred allmänhet elementär kunskap. En förteckning över sådan litteratur, som är av kommunal betydelse, ges i SOU 1947: 76 s. 13 ff.

7. Av en viss betydelse äro också tidskrifter. Särskilt böra nämnas »Från departement och nämnder» och »Förvaltningsrättslig tidskrift», vilken bl. a. ger regelbundna meddelanden om lagstiftningsarbetet (utredningsuppdrag, utredningar och författningar). Om tidskrifter, som äro verksamma på speciella områden, och deras betydelse se Förvaltningsrättslig tidskrift 1940 s. 362 ff.

På senare tid ha från skilda håll ifrågasatts (och i någon mån igångsatts) åtgärder från det allmännas sida för att på olika vägar underlätta orienteringen i gällande författningar.

1. Statsmakterna ha sedan 1946 anvisat årliga anslag av 25 000 kronor för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer (se SOU 1947: 76 s. 41 ff.). I år föreslås ökning av anslaget till 50 000 kronor, sedan nämnden för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer 1948 fått i uppdrag att verka jämväl för åstadkommande av sådan litteratur, som ingår i planen för vidgad kommunal upplysningsverksamhet. Om denna verksamhet, vid vilken enligt min tanke fästes för stor uppmärksamhet vid behandlingen av herr Fahlanders motion i fjol, är blott att säga, att den icke under några förhållanden kan komma att sträcka sig över mer än en mycket ringa del av lagstiftningens område. Och hur rik tillgången än blir på böcker, som giva besked om speciella områden, tillgodoses ej därmed behovet av en publikation, som på en gång kan ge handledning beträffande de många olika spörsmål, som en befattningshavare eller enskild person kan komma att ställas inför.

2. Av långt vidare syftning är överståthållaren Nothins på offentligt uppdrag avgivna förslag angående utgivande av ett större antal författningshandböcker, som skulle spänna över åtminstone större delen av lagstiftningens område. Om detta förslag och däröver avgivna remissyttranden må hänvisas till SOU 1947: 76 s. 34 ff. Förslaget utgör ett storstilat försök att lösa problemet. Med avseende på sättet för dess lösning yppades emellertid vid remissen olika meningar, och inga åtgärder torde hava vidtagits med anledning av förslaget. Det vore önskvärt att tanken hölles vid liv. Om den i någon form förverkligas, lärer det emellertid i varje fall dröja lång tid, innan detta kan ske. Det löser sålunda icke de aktuella problem vi stå inför.

3. Herr Fahlanders förslag i fjolårets motion om en omtryckning på en gång av alla gällande författningar torde möta överväldigande praktiska svårigheter.

4. Den under riksdagsbehandlingen i fjol framförda tanken, att en författning skulle i sin helhet omtryckas var gång ändring skedde däri (jfr ock SOU 1947: 76 s. 53) är ur vissa synpunkter tilltalande. En sådan ordning skulle underlätta letandet i Svensk författningssamling. Det vore önskvärt att den genomfördes i väsentligt större omfattning än nu sker. Men det kan ej på långt när ifrågakomma att genomföra den över hela linjen.

5. För sju år sedan framförde jag (Förvaltningsrättslig tidskrift 1942 s. 30 ff.) tanken på en årlig utkommande förvaltningsrättslig författningssedition motsvarande Skarstedts Sveriges rikets lag. (En sådan handbok, redigerad av förre presidenten K. J. Ståhlberg, har redan utkommit, visserligen ej som årlig publikation, i Finland, se samma tidskrift 1942 s. 213 ff.) Tanken var, att de båda lageditionerna (av vilka den nuvarande finge tänkas erhålla reducerad omfattning) tillsammans skulle lämna fullständigt besked om all gällande lagstiftning. Förutsättningen var därvid givetvis, att den nya publikationen endast delvis skulle återgiva författningarna in extenso. Med avseende på mindre viktiga författningar finge man av ofrånkomliga utrymmesskäl nöja sig med utdrag eller endast rubriker. Därvid borde givetvis — jag går här något utöver vad jag på sin tid anförde — hänvisning göras till SFS och (utöver vad som sker i »Sveriges rikets lag») upplysning ges om de ändringsförfattningar, genom vilka särskilda §§ i en viss författning erhållit ändrad lydelse. Tanken, som uprepades i en av mig verkställd utredning om Förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69, s. 26), vann anslutning i flera däröver avgivna remissyttranden liksom också i SOU 1947: 76 s. 52.

Jag tillåter mig hemställa om det ej vore skäl att undersöka, huruvida denna tanke skulle kunna förverkligas. Det innebure att årligen bereda allmänheten tillgång till gällande författningstexter eller i varje fall omedelbart användbara hänvisningar till SFS — och detta med avseende å alla i SFS förekommande lagar och författningar som ej återfinnas i »Sveriges rikets lag». I vad mån även annat material borde ingå (k. brev och cirkulär som ej inflyta i SFS, föreskrifter av centrala verk m. m.) är ett spörsmål som må lämnas därhän. Motsvarande spörsmål blev livligt debatterat i remissyttrandena över Nothins ovan berörda utredning.

Man skulle också kunna hjälpa sig fram med ännu enklare former. Man kunde nämligen tills vidare inskränka sig till att åstadkomma ett årligen utkommande register över gällande lagar och författningar till komplettering av »Sveriges rikets lag». Ett sådant register borde helst vara uppställt i systematisk ordning. Men skyr man mödan att åstadkomma en sådan ordning, är åtminstone något — och icke så litet — vunnet genom ett kronologiskt och ett alfabetiskt register motsvarande dem, som finnas i »Sveriges rikets lag». Man skulle kunna tänka sig dem samordnade med »Sveriges rikets lag», eventuellt så att de sattes i stället för och kompletterade de regis-

ter som nu finnas i lageditionen. Den kronologiska avdelningen kunde vara registrets huvudavdelning. Däri kunde inarbetas uppgifter om ändringar i författningarna, på sätt som nu sker i författningssamlingens tioårsregister. I den alfabetiska avdelningen borde endast författningarnas datum angivas samt hänvisas till den kronologiska avdelningen. I den alfabetiska avdelningen skulle beträffande de författningar, som äro införda i lagedition, hänvisningar göras till sidorna i denna.

Andra utvägar för underlättad översikt över lagar och författningar böra givetvis också kunna komma under övervägande.

På grund av vad nu anförts får jag hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder, genom vilka lättare orientering kan vinnas i gällande lagar och författningar, och om framläggande för riksdagen av det förslag vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm i januari 1949.

Nils Herlitz.

I motionens syfte instämmer

Gustaf Fahlander.